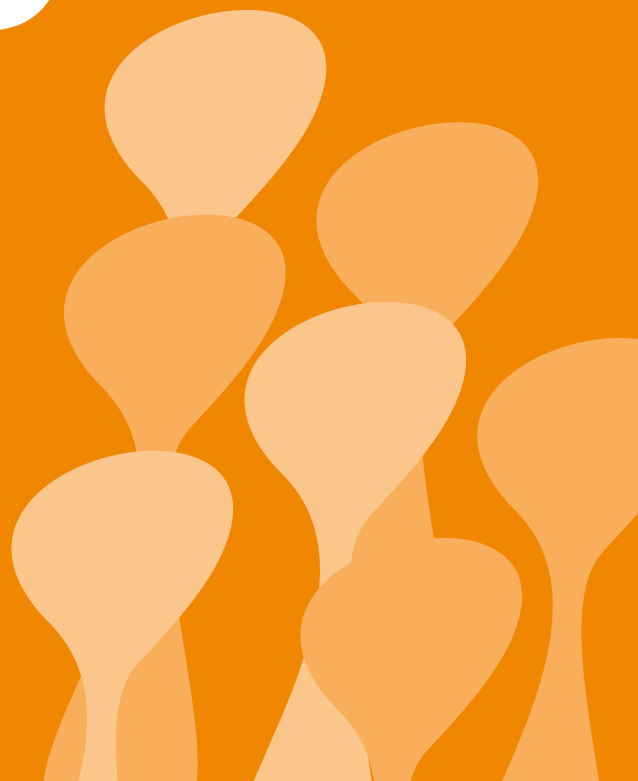


Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

INFORME ANUAL
a la Asamblea General

2020



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

**Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo**

**INFORME ANUAL
a la Asamblea General**

2020



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

INDDHH

Consejo Directivo

Mariana Blengio Valdés, Mariana Mota Cutinella,
Juan Faroppa Fontana, Josefina Plá Regules, Wilder Tayler Souto

Denuncias e Investigación

Natalia Castagnet Lacuesta, Heber da Cunha Rodríguez, Gianni Di Palma Borthagaray, Mariana Durán Costa, Pablo Graña Alves, Nils Helander Capalbo, Andrea Mazzei Hernández, Carlos Montesano Laprovítera, Luciana Oholeguy Jorajuria, Martín Prats Croci, Oscar Rorra Rodríguez, Victoria Rossi Monesiglio, Silvana Torres de León, Anabella Vázquez Morales

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Cecilia Alonso Bianco, Ariadna Cheroni Felitto, Álvaro Colistro Matonte, Matilde di Lorenzo Astort, Daniel Díaz Vanegas, María José Doyenart Ferreira, Daniel Fessler Castro, Victoria Iglesias Salaverría, Laura Latorre Reolon, Fernando Leguizamón Barrera, Ana Inés Machado Oviedo, Ignacio Martínez Grille, Lucía Pérez Chabaneau, Soledad Pérez Rodríguez, Ana Laura Piñeyro Jardim, Gianina Podestá Vallejo, Maritza Ramos Tort, Adriana Rodríguez Lotito, Alicia Saura Uriarte, Marcela Velázquez Ramírez

Descentralización

Alexandra Loitey Pereira, Rosana Medina Ciceri, Milka Pérez Masares, Adriana Quintero Scarón, Antonio Rammauro Salaverry, Mariana Rizzo Fernández, Roxana Zanoni Espino

Educación

Leticia Alcarraz Elordi, Gabriela Brunetto Fontán, Claudia Kuzma Zabaleta, María Celia Robaina Sindrín.
Prácticas educativas: Julia López Saborido
y Antonella Sorbara Marsella

Estudios

Manuela Abraham Mazzolenni, Magdalena Gutiérrez de la Peña, Margarita Navarrete Gutiérrez.
Prácticas educativas: Julia Matilla Pérez
y Agustina de la Carrera Sosa

Salud Mental

Mónica Giordano Otero

Sitio de Memoria

Virginia Martínez Vargas

Comunicación y Relaciones Institucionales

Augusto De León Cardone, Mirtha Villa Pérez

Administración y Finanzas

Lorena Ferreira Martínez, Alejandra Musacchio Ares

Asesoría Jurídica

Diego Lamas García

Planificación y Monitoreo

Alicia La Buonora Capó

Tecnologías de la Información

Juan Carlos Luján Castillo

Biblioteca

Adriana Normey Rico

Gestión Humana

Erika Giménez Delgado, María Rossi Cabrera

Secretaría del Consejo Directivo

Ana Laura Fernández Mourelle, Laura Lacabanne Bedat

Secretaría General

Diego Bentancor Porfirio, Virginia Romay Labandera

Consultor en Comunicación

Jorge Surraco Bernadet

Mantenimiento

Pablo González Suárez

Chofer

Martín Syrowicz Kweksilber

Corrección de estilo

María José Caramés, Alejandro Coto

Armado

Manosanta desarrollo editorial

ISBN versión digital: 978-9915-9339-4-8

Índice

| | |
|--|-----------|
| PRÓLOGO | 7 |
| 1. GESTIÓN INSTITUCIONAL | 9 |
| 1.1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo hoy | .11 |
| 1.2. ¿Qué hace? | .12 |
| 1.3. Cómo trabaja la INDDHH | .15 |
| 1.4. La INDDHH en el año 2020 | .18 |
| 1.5. Eventos destacados. | .21 |
| 1.6. Cooperación y alianzas institucionales | .23 |
| 1.7. Aportes al debate nacional: informes, comparencias al Parlamento y declaraciones sobre derechos humanos | .25 |
| 1.8. Abordajes temáticos | .29 |
| 1.9. Informes de los mandatos complementarios. | .45 |
| 2. ESTUDIOS E INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN URUGUAY | 51 |
| 2.1. La INDDHH y el sistema universal e interamericano de derechos humanos | .53 |
| 2.2. Mirador DESCA. | .54 |
| 2.3. Observatorio legislativo de derechos humanos | .57 |
| 2.4. Actividades de intercambio: pasantías educativas sobre derechos humanos y ciencia política | .69 |
| 2.5. Informe FIO | .70 |
| 2.6. Ciclo de debates sobre derechos humanos en contexto de pandemia. | .73 |
| 2.7. Memoria de la Asamblea Nacional de Derechos Humanos | .73 |
| 3. CONOCIMIENTO, RECEPCIÓN DE DENUNCIAS E INVESTIGACIÓN DE PRESUNTAS VULNERACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS | 75 |
| 3.1. Procedimiento | .77 |
| 3.2. Denuncias y consultas recibidas. | .78 |
| 3.3. Resoluciones de la INDDHH. | .79 |
| 3.4. Análisis de las resoluciones | .85 |

| | |
|--|------------|
| 4. MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA - URUGUAY | 155 |
| 4.1. Presentación | 157 |
| 4.2. Sistemas de encierro en el contexto de pandemia por covid-19 | 158 |
| 4.3. Metodología de monitoreo | 159 |
| 4.4. Monitoreo de los lugares de encierro. | 162 |
| 5. EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN EN DERECHOS HUMANOS | 187 |
| 5.1. Introducción. | 189 |
| 5.2. Acciones 2020 | 190 |
| 6. LA INDDHH EN EL TERRITORIO | 207 |
| 6.1. La estrategia de descentralización y su importancia en contexto de emergencia sanitaria | 209 |
| 6.2. Prospectiva 2021 | 241 |
| ANEXOS | 243 |
| Anexo 1. Evolución de la estructura funcional de la INDDHH | 244 |
| Anexo 2. Ejecución presupuestal | 246 |
| Anexo 3. Comité de Emergencia y protocolos internos por covid-19 | 248 |
| Anexo 4. Biblioteca. | 250 |
| Anexo 5. Datos de visitas del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura . | 251 |
| Anexo 6. IX Asamblea Nacional de Derechos Humanos 20 y 25 de noviembre de 2020. Informe preliminar | 261 |
| GLOSARIO | 301 |

Prólogo

El Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) presenta a la Asamblea General su informe anual, que abarca el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020.

Los mayores desafíos institucionales en 2020 fueron la pandemia de covid-19 y el recambio de autoridades en el Gobierno nacional. En este contexto, la INDDHH prestó especial atención a la respuesta estatal a las poblaciones más vulnerables, a las restricciones al ejercicio de algunos derechos y a los cambios legislativos impulsados por el nuevo gobierno. En cuanto a su funcionamiento interno, el esfuerzo se orientó a preservar la operatividad y crear formas alternativas para hacerse presente en el territorio, manteniendo las actividades de recepción y procesamiento de denuncias y las funciones en general de contralor estatal, incluso dentro de los sistemas de encierro.

El informe presenta la gestión y las principales actividades desarrolladas en cada una de las áreas de su mandato, incluyendo aquellas recientemente incorporadas por ley. También detalla las alianzas y acuerdos institucionales alcanzados, los aportes realizados al debate público y las comparecencias ante el Parlamento, entre otros temas.

Corresponde especialmente reconocer el apoyo brindado por algunos organismos del Estado, la sociedad civil organizada, la academia y el Sistema de las Naciones Unidas, así como las instituciones subnacionales, nacionales e internacionales de defensoría del pueblo, en la defensa del rol de la INDDHH en el Uruguay. Y una vez más agradecer al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) su continuado apoyo al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Todo lo que se vierte en este Informe a la Asamblea General es fruto del esfuerzo y el compromiso de las personas que trabajan en la Institución, así como de la colaboración de organismos públicos y organizaciones sociales que de diferentes maneras apoyan y acompañan el trabajo, a quienes el Consejo Directivo reitera su especial reconocimiento y agradecimiento.

Consejo Directivo

Mariana Blengio Valdés

Wilder Tayler Souto

Juan Faroppa Fontana

María Josefina Plá Regules

Mariana Mota Cutinella

1. Gestión institucional

1.1. **La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo hoy**

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) es un organismo estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección de los derechos humanos. Su creación fue fruto de un largo proceso en el que participaron muchas personas, organizaciones sociales, la comunidad internacional y se caracterizó por un amplio consenso político.

Fue creada por la ley 18446 de 24 de diciembre de 2008 (ajustada posteriormente por las leyes 18806 y 19763) en cumplimiento de los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por resolución 48/134 de 1993, así como de los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993. El primer Consejo Directivo de la INDDHH se instaló el 22 de junio de 2012, con lo que dio comienzo el ejercicio de sus funciones institucionales.

Naturaleza de las instituciones nacionales de derechos humanos: los Principios de París

Las instituciones nacionales de derechos humanos son órganos autónomos destinados a ofrecer garantías para el goce efectivo de los derechos de todas las personas.

En 1991 tuvo lugar en París el primer taller internacional sobre instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos cuyo resultado emblemático fueron los Principios de París, un conjunto de lineamientos para el trabajo de las instituciones nacionales. Los Principios de París definen el rol, composición, estatus y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos. Les dan independencia, un amplio mandato de derechos humanos, presupuesto adecuado y una

selección y otorgamiento de puestos inclusivo y transparente.

Desde la Conferencia Mundial de Viena en 1993, los Principios de París son ampliamente aceptados como la prueba de la legitimidad y credibilidad de una institución. La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos reafirmaron en varias resoluciones la importancia de establecer y fortalecer instituciones nacionales de derechos humanos independientes y pluralistas compatibles con los Principios de París.

Según datos de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés), actualmente hay 123 instituciones en el mundo, 80 de las

cuales están acreditadas con la categoría A, porque cumplen plenamente con los Principios de París. La INDDHH es una de ellas desde el año 2016.¹

La INDDHH es un organismo estatal de contralor con facultades y cometidos específicos, complementario de otros ya existentes, destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y a verificar que las leyes, las prácticas administrativas y las políticas públicas se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos. Su dirección está a cargo de un Consejo Directivo (CD) de cinco miembros propuestos por organizaciones de la sociedad civil y parlamentarios. El CD es designado por la Asamblea General, permanece cinco años en funciones, tiene a su cargo la dirección y representación de la INDDHH y es presidido por uno de sus miembros, por períodos rotativos de un año.

El CD se reúne en régimen de sesiones ordinarias las veces que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones; sesiona con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y adopta decisiones con el voto de la mayoría de los miembros presentes, salvo en los casos en que la ley o la reglamentación exijan mayoría absoluta. Se reúne como mínimo en forma semanal. El Consejo también está facultado para convocar a sesiones extraordinarias y públicas, denominadas Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, al menos una vez al año. Asimismo, debe convocar a otro período de sesiones extraordinarias cuando una mayoría superior al veinte por ciento del total de organizaciones sociales habilitadas a participar así lo solicite.

1.2. ¿Qué hace?

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo procura garantizar el pleno goce de los derechos humanos de todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado uruguayo. Para esto desarrolla un conjunto de actividades que se ordenan en cuatro grandes ejes. Estos están consagrados en el marco jurídico original y han sido ampliados y especificados por un conjunto de normativas que han encargado a la INDDHH nuevas competencias. A continuación, se presenta un somero repaso de los cuatro grandes ejes y de las otras competencias de la Institución.

El primero refiere a la inserción del país en la matriz internacional de instituciones, normas y actores clave en derechos humanos. Uruguay ha firmado y ratificado un conjunto de normas internacionales relativas a los derechos humanos. La INDDHH promueve la ratificación de convenciones de derechos humanos y cumple un rol fundamental al procurar que esos compromisos se incorporen y se ejecuten

1 Véase: <<https://ganhri.org/membership/>>.

en la legislación y políticas nacionales. Para esto realiza estudios, informes y declaraciones que marcan los grados de alineamiento del país y sus normas y políticas con los referidos compromisos. En otros casos, hace recomendaciones en esta materia y procura incidir en la transformación y el ajuste de la legislación y las normas a dichas obligaciones internacionales.

El segundo eje refiere a la capacidad de investigación y monitoreo de las acciones u omisiones del Estado en materia de derechos humanos. La Institución tiene la potestad de realizar visitas y establecer sistemas de seguimiento en cualquier institución del Estado en donde los derechos humanos estén en juego. En particular, cuando se despliega como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), el monitoreo de los lugares de encierro implica un trabajo permanente de seguimiento en todo el territorio nacional.

Prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) es una entidad de control, dotada de autonomía funcional, que opera dentro de la estructura de la INDDHH en virtud del artículo 83 de la ley 18446 (de creación de la INDDHH). El MNP fue creado por mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes ratificado por nuestro país por la ley 17914. Tiene como fin el prevenir prácticas de tortura u otras formas de maltrato hacia las

personas privadas de libertad. Su actuación preventiva consiste en realizar inspecciones regulares, no anunciadas, a centros de privación de libertad; formular recomendaciones a las instituciones del Estado para que propongan medidas tendientes a minimizar los riesgos de situaciones de maltrato y/o tortura, y brindar asesoramiento en cuanto a la legislación vigente o proyectos de ley tendientes a reducir los riesgos que conllevan las situaciones de encierro institucional.

En tercer lugar, la INDDHH cumple un rol clave al recibir denuncias sobre vulneración de derechos. Frente a estas denuncias, provee asesoramiento y apoyo a las personas o colectivos involucrados; investiga los hechos conforme a sus facultades legales; y realiza recomendaciones correctivas a los organismos estatales correspondientes.

Por último, la Institución cumple una función de promoción y educación en derechos humanos mediante actividades formativas, de divulgación y de debate a través del acompañamiento de los actores de la sociedad civil, del sistema político y de las instituciones del Estado en la promoción y educación en derechos humanos.

Estos cuatro ejes, que responden a funciones consagradas en el marco jurídico original,² se complementan y especifican con nuevas competencias legales provenientes de la ley de Salud Mental, la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual,

2 Ley 18446 de creación de la INDDHH, ley 18806 y ley 19763 de modificación de la ley de creación de la INDDHH.

la ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente y la ley de Búsqueda de las Personas Detenidas Desaparecidas.

La ley 19307 de Servicios de Comunicación Audiovisual, artículo 85 literal F, le asigna a la INDDHH la competencia de «Promover la educación de la ciudadanía para el ejercicio de la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información, favoreciendo la recepción crítica y el uso inteligente y creativo de los servicios de comunicación audiovisual». Asimismo, le confiere como mandato la coordinación con los organismos competentes para formular, implementar y evaluar un plan nacional de educación para la comunicación.

Los artículos 40³ y 46⁴ de la ley 19529 de Salud Mental encomiendan a la Institución la defensa y promoción de los derechos allí reconocidos y —en coordinación con la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental— la difusión de las normas, derechos y dispositivos orientados a la protección de las personas con sufrimiento mental. Adicionalmente, el artículo 29 dispone que cuando la hospitalización, ya sea voluntaria o involuntaria, supere los 45 días corridos, el prestador de salud a cargo del usuario del servicio de salud mental, deberá notificar a la INDDHH. Esta disposición fue ampliada y detallada en el decreto reglamentario.⁵ También se estableció que todas las internaciones dispuestas por orden judicial, así como las que corresponden a niños, niñas y adolescentes deberán notificarse a la INDDHH.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo integra y preside la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria, creada por la ley 19641 con el cometido específico de declarar y crear sitios de memoria. El derecho de la sociedad de conocer lo ocurrido en el pasado dictatorial se concreta, entre otras formas, a través de la preservación de los espacios donde se produjeron graves violaciones a los derechos humanos por parte del Estado y de su adecuación para que sean de acceso al público y donde —en el conocimiento de estos hechos— se conceptualice la importancia de la vigencia y respeto de los derechos en un régimen democrático que garantice su ejercicio.⁶

3 Ley 19529, artículo 40, literal L. Cometidos de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental: «En coordinación con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, difundir en la comunidad, con la mayor amplitud posible, información sobre las normas aplicables a la atención en salud mental, particularmente las que refieren a los derechos humanos de las personas con trastorno mental, así como sobre los dispositivos para la protección de los mismos a nivel nacional e internacional».

4 Ley 19529, artículo 46 «(Protección especial). Encomiéndose especialmente a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, creada por la ley 18446, de 24 de diciembre de 2008, defender y promover los derechos de las personas reconocidos en la presente ley».

5 Decreto reglamentario 226/2018 del 27 de julio de 2018.

6 «La declaración y creación de Sitio de Memoria Histórica consagra el recordatorio y reconocimiento de aquellos lugares donde las personas víctimas de terrorismo o accionar ilegítimo del

La ley 19822, promulgada el 18 de setiembre de 2019, encarga a la INDDHH la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas en el marco de la actuación del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de junio de 1973, así como en el período del terrorismo de Estado, que se extendió del 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985. La búsqueda comprende tanto la investigación de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición como la ubicación de los restos. También se dispuso que los archivos y repositorios documentales existentes en la órbita del grupo de trabajo por Verdad y Justicia pasaran en su totalidad a la INDDHH.

Además de las competencias específicas que le confieren las cuatro leyes mencionadas, la ley de Voto en el Exterior, la ley Integral de Violencia de Género y la ley de Igualdad y No Discriminación entre Mujeres y Varones refieren a la INDDHH. La ley 19654 dispone la creación de la Comisión Honoraria para elaborar un proyecto e informe normativo sobre las alternativas jurídicas para instrumentar el voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior y establece que sea la INDDHH quien la presida.⁷ Por su parte, la ley 19580 dispone que el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres tendrá competencia nacional y deberá elaborar un informe anual acerca del cumplimiento de sus cometidos y sobre la situación de violencia basada en género en el país. Este informe deberá ser presentado públicamente y enviado al Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y a la Asamblea General.⁸ Por último, la ley 19846 de Igualdad y No Discriminación entre Mujeres y Varones establece en su artículo 20 que la acción de amparo para la protección de la igualdad de género se regirá por la ley 16.011 y que podrá ser promovida también por la INDDHH.

1.3. **Cómo trabaja la INDDHH**

1.3.1. **Plan estratégico 2019-2023**

Para cumplir con sus cometidos, la INDDHH trabaja en función de un plan estratégico que constituye el mapa de ruta que esclarece el enfoque conceptual de la política y los objetivos y líneas de trabajo para los cinco años siguientes. Da cuenta del acuerdo político del actual Consejo Directivo y funciona como ordenador de su gestión.

Estado sufrieron violaciones a sus derechos humanos por motivos políticos, ideológicos o gremiales y que son utilizados como espacios abiertos al público para la recuperación, construcción y transmisión de memorias, así como forma de homenaje y de reparación a las víctimas y a las comunidades.» artículo 3º de la ley 19641.

7 Artículo 2 y artículo 3, literal F de la ley 19654.

8 Artículo 12, literal J de la ley 19580.

La formulación del plan tiene como referencias sustanciales los mandatos, competencias y facultades legales asignados a la INDDHH, los Principios de París y los acuerdos nacionales e internacionales que definen la agenda de derechos humanos.

El plan estratégico de la INDDHH 2019-2023 se estructura en cinco ejes:

- I. Promoción y educación en derechos humanos. Integra diferentes líneas vinculadas al seguimiento de los planes de educación en derechos humanos de los organismos públicos, la generación de capacitación especializada dirigida a operadores públicos y la promoción en el marco del sitio de memoria.
- II. Exigibilidad de los derechos humanos. Propone iniciativas de mejora en los procesos de investigación de vulneraciones a los derechos humanos, incluyendo el abordaje de problemas de naturaleza sistémica. Asimismo, desarrolla herramientas de justiciabilidad y de exigibilidad política de los derechos humanos. En este último aspecto, profundiza en el despliegue de campañas de incidencia, la creación de un observatorio legislativo y el desarrollo de mecanismos de monitoreo de los derechos humanos.
- III. Mecanismos de supervisión en derechos humanos. Profundiza en las competencias de monitoreo y supervisión asignadas por mandato legal a la INDDHH, esto es: el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), las competencias de supervisión previstas en la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y las competencias de monitoreo de la ley de Salud Mental. A ello se agrega la gestación del Mecanismo Autónomo de Supervisión de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.
- IV. Relacionamiento interinstitucional. Aborda las líneas de diálogo con la sociedad civil, el vínculo con los organismos gubernamentales y la cooperación con organizaciones internacionales de derechos humanos.
- V. Fortalecimiento institucional. Se basa en la mejora de la gestión organizacional, la comunicación e imagen institucional y el desarrollo del proceso de descentralización.

En todas sus acciones, el plan busca incorporar la mirada de niñas, niños y adolescentes, integrándolos como sujetos específicos de actuación de la INDDHH, y promueve su participación activa. Esto significa transversalizar esa mirada al quehacer institucional, integrar niñas, niños y adolescentes como sujetos particulares de denuncias, del MNP, de educación y en la propia estructura institucional en la Asamblea Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, el plan se propone incorporar la perspectiva étnico-racial en el desarrollo de sus acciones, a fin de contribuir a la defensa y la garantía del principio de igualdad y no discriminación, a la vez que abordar con una mirada política y en clave de derechos humanos los temas críticos que afectan y preocupan a las poblaciones étnico-raciales históricamente excluidas en Uruguay. El plan integra en forma transversal la perspectiva de género con el fin de contribuir al cumplimiento del principio de igualdad de género y no discriminación, desarrollando para ello todas las herramientas de exigibilidad de derechos y los mecanismos de supervisión disponibles. De igual modo, persigue promover los

derechos de las personas con diversidad sexual, al procurar la efectiva aplicación de la normativa que ampara a estos colectivos.

1.3.2. Áreas de trabajo

Para el cumplimiento de las tareas que la ley le confiere, y en consonancia con las prioridades establecidas por el plan estratégico, la INDDHH se estructura en las siguientes áreas de trabajo:

- Denuncias e investigación,
- Mecanismo nacional de prevención,
- Educación,
- Estudios,
- Descentralización,
- Salud mental,
- Comunicaciones y relaciones institucionales,
- Administración y finanzas,
- Asesoría jurídica,
- Gestión humana,
- Planificación y monitoreo,
- Biblioteca,
- Apoyo informático, y
- Sitio de memoria.

Asimismo, para realizar abordajes temáticos específicos en materia de derechos humanos, la INDDHH cuenta con Equipos de Referencia Temáticos (ERT). Los ERT, integrados por funcionariado de distintas áreas con experiencia o formación específica, constituyen un recurso institucional a la hora de profundizar en el estudio de asuntos que involucran derechos vulnerados, para investigar un caso, emitir una resolución o realizar un informe. Impulsan, además, actividades de promoción y educación en sus temáticas específicas. En 2020 funcionaron los siguientes equipos:⁹

- Ambiente y derechos humanos,
- Comunicación audiovisual,
- Derechos humanos y equidad étnico racial,
- Derechos de las personas migrantes y refugiadas,
- Derechos de niñas, niños y adolescentes,
- Derechos de las personas con discapacidad,

9 Este capítulo incluye una sección de abordajes temáticos en la que se presentan actividades seleccionadas llevadas adelante por los ERT.

- Género y derechos humanos,
- Derecho a la identidad y
- Memoria.

En el año 2020 funcionaron tres grupos de trabajo. Durante el período entre las asambleas nacionales, el Consejo Directivo puede convocar a expertos independientes, representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH para conformar grupos de trabajo que estime pertinentes para realizar informes, relatorías, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos (art. 66, ley 18446):

- Medicalización de la infancia y adolescencia,¹⁰
- Ambiente y derechos humanos¹¹ y
- Memoria y reparación de la comunidad afroaruguaya en tiempos de terrorismo de Estado.¹²

1.4. La INDDHH en el año 2020

Las actividades del año 2020 —de las que este informe da cuenta— se enmarcan en un contexto muy particular en donde vale la pena destacar dos elementos: la emergencia sanitaria y la aparición de reacciones públicas adversas al accionar de la INDDHH.

1.4.1. Emergencia sanitaria. Actuaciones de la INDDHH ante la crisis del covid-19

A partir de la situación de emergencia sanitaria y las medidas decretadas por el Poder Ejecutivo,¹³ el Consejo Directivo determinó un régimen excepcional de funcionamiento.¹⁴ Se restringió el horario de atención al público sin cerrar la atención en la sede y favoreciendo la comunicación por medios electrónicos. La atención

10 Véase sección de abordajes temáticos con informe del grupo de trabajo y sus actividades.

11 Véase sección de abordajes temáticos con informe de las actividades realizadas por el grupo sobre ambiente y derechos humanos.

12 Véase abordaje temático dedicado a la discriminación étnico racial e informe de grupo de trabajo.

13 Decreto 093/2020. Se declara el estado de emergencia sanitaria nacional como consecuencia de la pandemia de covid-19.

14 Expediente 2020-1-38-0000149, que comprende resoluciones varias: 16/03, 23/03, 28/04, 26/05, 15/06.

de denuncias no tuvo suspensión de plazos procesales, pero se aplicó el principio de razonabilidad respecto a los atrasos en las respuestas de los organismos. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura continuó con la realización de visitas de monitoreo, de acuerdo al principio del menor daño, procurando todas las medidas de protección hacia las personas y centros visitados, así como al equipo participante. Respecto de las actividades generales de la INDDHH fuera de la sede, en otros departamentos del país, se procuró sustituirlas por medios electrónicos y contactos telefónicos, en cuanto fuese posible. Las demás actividades de la INDDHH continuaron y se adecuaron a los protocolos sanitarios.

En el contexto de pandemia, preocupó especialmente a la INDDHH los derechos a la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la participación en una sociedad democrática. Esto se debió a que el derecho de reunión estaba limitado por las recomendaciones de distanciamiento físico, a la suspensión de algunas actividades, como los espectáculos públicos, y el cierre de lugares en que hubiese concentración de personas, tales como centros de compras y la asistencia de público a las sesiones del Parlamento.¹⁵

1.4.2. Reacciones adversas ante el accionar de la INDDHH

Un segundo elemento de contexto a señalar fue la aparición de ataques públicos a la INDDHH concentrados especialmente en los meses de junio, julio y agosto.

Estos ataques consistieron en cuestionamientos a su imparcialidad e independencia, así como a su legitimidad y base legal. En ocasiones se difundió información inexacta sobre las funciones y el alcance del trabajo de la INDDHH.

Si bien la INDDHH entiende que en ocasiones su accionar, por su propia naturaleza, está sujeto a debate o controversia, estos hechos dieron lugar a una reflexión al interior de la Institución para explicar y entender mejor sus razones.

En primer lugar, algunas reacciones podrían explicarse por el hecho de que algunos de los nuevos actores gubernamentales desconocían el rol de la INDDHH y debieron adaptarse a su rol de órgano de contralor. Para algunos de estos actores no estaba en el horizonte de su accionar la presencia de un organismo que pudiera —legítimamente— formular críticas públicas sobre su gestión. En estos casos la INDDHH debe llamarse a la reflexión sobre su rol y trabajar conjuntamente con los organismos públicos en la difusión de su mandato y competencias, así como en la constante superación de sus recomendaciones y estándares. Este tipo de reacciones adversas a las intervenciones de la INDDHH podrían considerarse entonces como un proceso de ajuste entre las autoridades de organismos sujetos a control y el órgano de control.

15 Véase apartado «Aportes al debate nacional».

Sin embargo, debe también tenerse en cuenta aquellas resistencias al trabajo de la INDDHH que difícilmente puedan adjudicarse al desconocimiento de sus competencias.

A pesar de esto, es un dato de la realidad que el relacionamiento de la INDDHH con la gran mayoría de los órganos del Estado y sus dependencias se caracteriza por el profesionalismo y, muy frecuentemente, el intercambio fructífero.

Si bien los ataques mencionados constituyeron una situación inédita en nuestro país, estas críticas o campañas de desprestigio de las instituciones de derechos humanos son relativamente comunes. Recientemente, en Bolivia, Costa Rica, Perú y Guatemala, ciertos sectores gubernamentales o parlamentarios han impulsado campañas de intimidación y agravio en contra de los titulares de las instituciones de derechos humanos.¹⁶ Las instituciones nacionales de derechos humanos son elementos clave de la democracia y una parte integral del Estado para asegurar la protección de los derechos humanos. Así lo entendió la totalidad del sistema político uruguayo cuando votó la creación y cometidos de la INDDHH. Debe entenderse que el debilitamiento de estas instituciones impacta sobre el sistema de protección de los derechos de la ciudadanía y afectará gravemente el cumplimiento de las obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos. Por dichas razones estas reacciones resultan preocupantes para la INDDHH y para todas las organizaciones sociales del país y las redes de instituciones a nivel internacional que han manifestado su apoyo y condenado los ataques recibidos.¹⁷

16 Véase declaración del Instituto Internacional del Ombudsman del 23 de julio del 2020: «El Instituto Internacional del Ombudsman deplora los ataques a cuatro instituciones del ombudsman en la región América Latina».

17 En particular, en los meses de julio, agosto y setiembre, se recibieron importantes notas y comunicados de prensa expresando públicamente la solidaridad con la INDDHH, a través de los medios de comunicación y redes sociales: 14/07 Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), 14/07 Comité de los Derechos del Niño/a- Uruguay (CDNU), 14/07 Servicio Paz y Justicia-Uruguay (SERPAJ), 14/07 Frente Antimanicomial, 14/07 Comunicado de prensa de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental- Preocupación por acusaciones de actuación parcial en cumplimiento de la ley de Salud Mental, 15/07 Red de Sitios de Memoria, 15/07 Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, 15/07 Proyecto Memoria Soriano-Uruguay, 03/08 PIT-CNT, 22/08 Amnistía Internacional Uruguay (AI-Uruguay), 31/08 Instituto Latinoamericano del Ombudsman (ILO), 03/09 Representante regional de ONU, 07/09 Comisionado Parlamentario y Defensores del Vecino, 17/09 Programa de Apoyo a las Defensorías Iberoamericanas (PRADPI), referencia a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 1/06/20202, que desnaturaliza la naturaleza jurídica de la INDDHH, 01/10 Directora del Instituto Internacional del Ombudsman, 19/10 Instituto Internacional del Ombudsman (IOI). Por mayor información consultar <www.inddhh.gub.uy>.

1.5. Eventos destacados

1.5.1. Comisión Honoraria de Sitios de Memoria coloca placa en Barrio Ansina

14 de enero

La Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM) colocó una placa de memoria en el Barrio Ansina (Reus al Sur), en reconocimiento a la comunidad afrouruguaya y a las decenas de familias que fueron desplazadas forzosamente de ese lugar en el marco del terrorismo de Estado. La colocación de esta placa y la instalada en el ex Conventillo Mediomundo fue resuelta por la CNHSM.

ENERO

1.5.2. La INDDHH organiza diálogo con sociedad civil sobre la ley de urgente consideración

12 de febrero

El borrador de anteproyecto de ley de urgente consideración fue el tema de una jornada de diálogo con organizaciones de la sociedad civil convocada por la INDDHH.

FEBRERO

1.5.3. Primer Concurso Nacional de Cuentos *Contando derechos*

La INDDHH convocó al concurso nacional de cuentos *Contando derechos* con el objetivo de promover la participación y la construcción de una ciudadanía en clave de derechos humanos.

1.5.4. Entrega del Informe Anual 2019 a la presidenta de la Asamblea General

4 de mayo

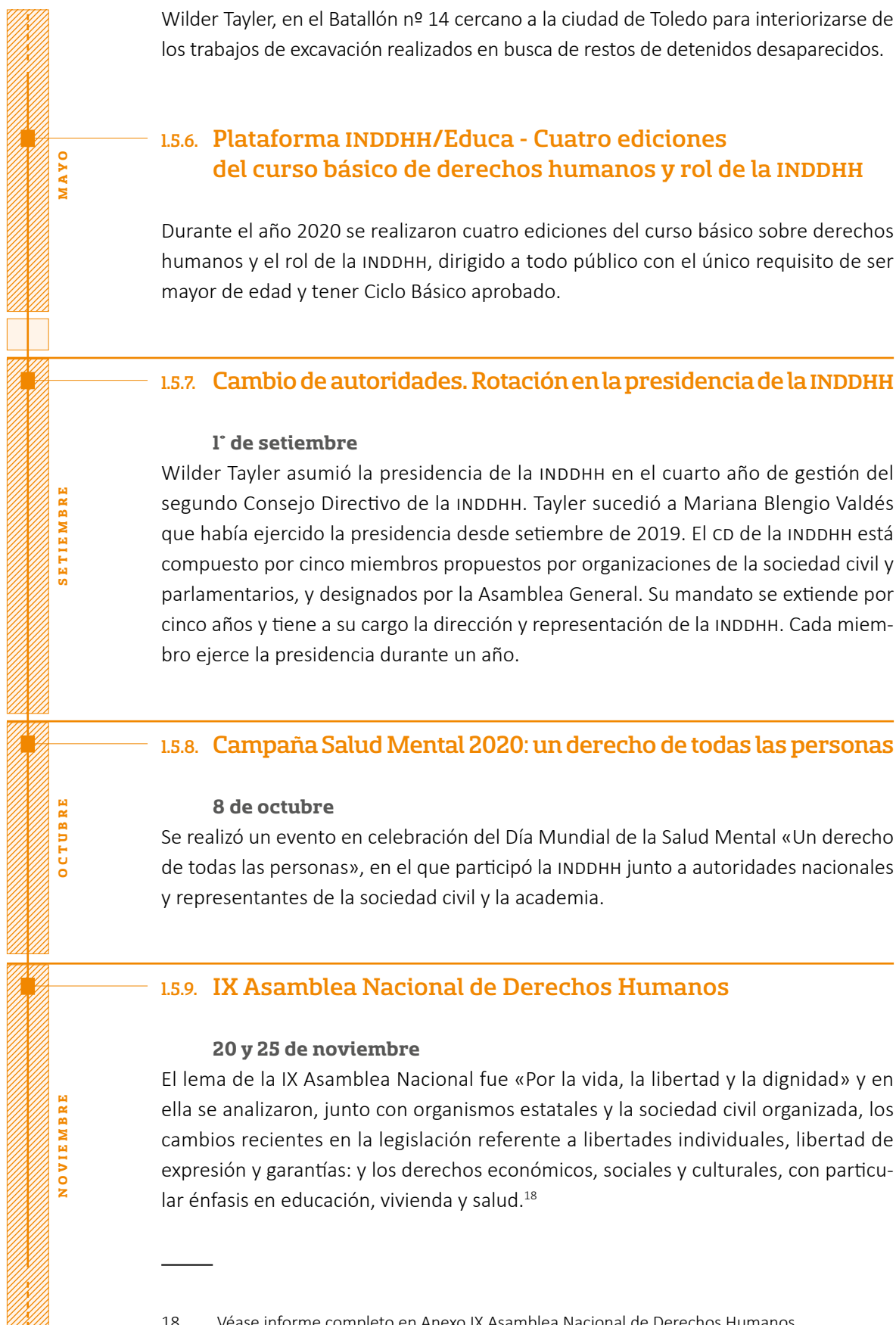
Una delegación del Consejo Directivo de la INDDHH fue recibida por la presidenta de la Asamblea General, Beatriz Argimón, a solicitud de la entonces presidenta Mariana Blengio Valdés a los efectos de la entrega del Informe Anual 2019 atento al mandato legal.

MAYO

1.5.5. Visita al Batallón n.º 14 de la vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón, y el ministro de Defensa, Javier García

15 de mayo

La vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón, y el ministro de Defensa, Javier García, se hicieron presentes junto a los directores de la INDDHH, Mariana Mota y



1.5.10. Conversatorio «La escuela pública en tiempos de pandemia»

5 de noviembre

La Mesa Coordinadora de Familias Organizadas de la Escuela Pública y la INDDHH organizaron un conversatorio titulado: «La escuela pública en tiempos de pandemia» con el objetivo de ofrecer un espacio de intercambio entre actores involucrados con la escuela pública para generar propuestas en el contexto de la emergencia sanitaria.



NOVIEMBRE

1.6. Cooperación y alianzas institucionales

1.6.1. Coordinación con instituciones nacionales de derechos humanos

En el año 2020 la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo participó en instancias de coordinación de instituciones nacionales de derechos humanos y en instancias de capacitación y formación promovidas por las redes de instituciones nacionales de derechos humanos. Asimismo, colaboró con informes y publicaciones en alianza con otras instituciones y firmó varios acuerdos de cooperación.

En 2020 se destaca la participación en las actividades de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos del Continente Americano (RINDHCA).

La Federación Iberoamericana del Ombudsman, creada hace 20 años, reúne hoy a más de 100 defensores del pueblo, procuradores, proveedores, presidentes de comisiones nacionales o estatales de derechos humanos de 22 países iberoamericanos para brindar un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del ombudsman.

La Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano forma parte de la estructura de representación regional de las instituciones nacionales de derechos humanos en la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por su sigla en inglés).¹⁹ RINDHCA es la cuota americana en la asociación internacional de instituciones nacionales de derechos humanos de todo el mundo, que trabaja además en estrecha asociación y cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

19 La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), anteriormente denominada Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), comenzó sus actividades en 1993, momento en que se celebró su primera conferencia internacional, en Túnez, y en la que las instituciones nacionales de derechos humanos establecieron el CIC con el objetivo de coordinar las actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos a nivel mundial.

La INDDHH participó en el primer congreso virtual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman y la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano, que tuvo lugar del 16 al 18 de diciembre. El congreso analizó en profundidad los ataques a defensorías y estados excepcionales y finalizó con las tradicionales asambleas de cada una de las redes. Fue la primera vez que las dos redes más relevantes en la región realizaron un proceso conjunto de esta dimensión, que convocó a 22 oficinas de ombudsman nacionales y a más de 80 defensorías subnacionales.

La INDDHH participó también en las reuniones técnicas que se llevaron a cabo en paralelo. En particular, integró el grupo temático de *Ataques a instituciones nacionales de derechos humanos*, que sesionó el primer día.

Además, la Institución contribuyó en la publicación anual de la FIO sobre derechos humanos, que en 2020 abordó el tema *Estados excepcionales*.²⁰ El informe fue coordinado, como todos los años, por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, España (PRADPI).

1.6.2. Nuevos acuerdos internacionales y nacionales

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo tiene una nutrida lista de convenios vigentes, a la que sumó, en 2020, acuerdos con las siguientes instituciones:

En el nivel internacional:

- Defensoría de México (convenio marco de apoyo interinstitucional).

En el nivel nacional:

- Colegio Médico: convenio marco de apoyo interinstitucional,
- Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: creación de un observatorio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales,
- Servicio Paz y Justicia (SERPAJ): acuerdo para la campaña de salud mental,
- Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República: convenio para la realización de prácticas educativas,
- Facultad de Derecho, Universidad de la República: convenio para la realización de prácticas educativas,
- Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA): convenio marco de apoyo interinstitucional.

20 Véase informe en capítulo 2.

Por otra parte, la cooperación sostenida con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) había tenido un impulso adicional en 2019 con la celebración de un acuerdo específico y la generación de un fideicomiso y se mantuvo durante 2020 en el marco del convenio de implementación de apoyo financiero a la INDDHH, para el cumplimiento de un programa específico para la protección de los derechos humanos en el país, por intermedio del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

1.6.3. Cooperación interinstitucional y participación como órgano observador

Adicionalmente, debe consignarse la cooperación interinstitucional que la INDDHH desempeña con los organismos públicos mediante la participación como organismo observador y garante. Tal es el caso de la participación en:

- el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- el Consejo Nacional de Género y el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, ambos presididos por el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social;
- la Comisión Honoraria de Contralor de Salud Mental,
- el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS).

Por último, cabe destacar que en 2020 la INDDHH participó en espacios puntuales de coordinación e intercambio con la sociedad civil organizada y el Estado. Dicha información se detalla en los abordajes temáticos y en el capítulo de promoción y educación en derechos humanos.

1.7. Aportes al debate nacional: informes, comparencias al Parlamento y declaraciones sobre derechos humanos

1.7.1. Informes

En 2020, la INDDHH ha realizado informes sobre los efectos de plebiscitos o referéndums que disminuyen la protección de los derechos humanos, la situación de los derechos humanos en Uruguay en la emergencia sanitaria, el proyecto de ley para *reinstalar* la ley de Caducidad, el control parlamentario y ciudadano de los bienes patrimoniales y la reglamentación del derecho de reunión pacífica. En el capítulo 2 se presentan breves reseñas de los informes presentados.

1.7.2. Comparecencias al Parlamento

Además de contribuir con la elaboración de informes y estudios, la INDDHH ha comparecido en varias ocasiones ante el Parlamento en este período.²¹ Se destacan las presentaciones sobre la ley de urgente consideración, la presencia en la Comisión de Derechos y Peticiones a solicitud de algunas legisladoras para indagar sobre las actuaciones de la INDDHH en un caso de alta visibilidad pública, la participación en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes para intercambiar sobre la resolución adoptada luego de la denuncia de la Federación Nacional de Profesores por el tema de libertad de expresión y laicidad, la presencia en la Comisión de Industria, Energía y Minería para dar su opinión sobre el proyecto de ley de servicios de difusión de contenido audiovisual y la presencia en la Comisión de Derechos Humanos para informar sobre el trabajo de la INDDHH en contexto de pandemia y para informar sobre la búsqueda de personas detenidas desaparecidas.

1.7.3. Declaraciones en contexto de emergencia sanitaria

Por otra parte, en 2020 se ha dado un cambio de escenario respecto a la vigencia de los derechos humanos a nivel mundial. Debido a que el ejercicio de los derechos humanos se ha visto limitado por las condiciones de emergencia, la INDDHH se pronunció sobre asuntos de su competencia vinculados con las restricciones impuestas. Se destacan las siguientes declaraciones:

1.7.3.1. Exhortación a tomar medidas urgentes para personas privadas de libertad con mayor riesgo sanitario

Propuso considerar a embarazadas, mujeres con niños o niñas a cargo, mayores de 60 años o personas con enfermedades subyacentes y quienes están en prisión preventiva, entre otros. Frente a la emergencia sanitaria por el coronavirus (Sars-CoV-2), la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo actuando como Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura llamó a las autoridades a adoptar medidas urgentes para atender la situación de las personas privadas de libertad que presentan supuestos de especial vulnerabilidad de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud. Se trata de un número significativo e identificable de personas privadas de libertad con factores especiales de riesgo, los que hacen necesario adoptar medidas urgentes de prevención para garantizarles el derecho a la salud y la vida.

21 Versiones taquigráficas en <www.parlamento.gub.uy>.

1.7.3.2. Declaración sobre la libertad de expresión en el contexto de la emergencia sanitaria

A partir las medidas adoptadas desde la declaración de emergencia sanitaria del 13 de marzo, la INDDHH, en el marco de sus competencias legales,²² entendió oportuno recordar cuáles son los estándares de respeto y protección a la libertad de expresión e información²³ en un contexto de situación de emergencia sanitaria. El 1º de abril realizó una declaración sobre la libertad de expresión en el contexto de la emergencia sanitaria, en la que saludaba las medidas tomadas por las autoridades nacionales respecto a la información brindada a la población sobre los temas sanitarios, y a la posibilitación de acceso a una mayor información por medio de la extensión del beneficio de acceso a internet sin costo a familias de bajos recursos. No obstante, en el marco de sus competencias²⁴ procuró difundir los estándares de respeto y protección a la libertad de expresión e información.²⁵ Se destacó la importancia del derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y las responsabilidades de todos los organismos y sus funcionarios de procurar, sin más restricciones que la protección a la intimidad, cumplir con los principios de máxima transparencia activa y máxima divulgación brindando a la población información permanente, actualizada, en formatos amigables y en lenguaje accesible. Además, se recordó que en toda información que se publicite por parte de autoridades públicas y medios de comunicación sobre la cantidad de personas contagiadas o internadas en centros de salud, estados de salud, lugar donde residen o fueron contagiadas, debe velarse rigurosamente por los derechos individuales a la privacidad, protección de datos personales, y la no discriminación de los involucrados. Por último, la declaración afirmaba el deber de las autoridades nacionales y de los medios de comunicación de asegurar y proteger al máximo el trabajo de los periodistas y comunicadores dado su rol social fundamental para transmitir los mensajes del gobierno, así como para realizar investigaciones y monitoreos independientes que proporcionen a la población una información de mayor calidad.

22 Competencias asignadas por el artículo 4 de la ley 18446 y artículos 84 y 85 de la ley 19307.

23 Los garantes para la Libertad de Expresión y la Libertad de los Medios de Comunicación de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa emitieron en este mismo sentido una declaración conjunta el 19 de marzo de 2020.

24 Competencias asignadas por el artículo 4 de la ley 18446 y artículos 84 y 85 de la ley 19307.

25 Los garantes para la Libertad de Expresión y la Libertad de los Medios de Comunicación de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa emitieron en este mismo sentido una declaración conjunta el 19 de marzo de 2020.

1.7.3.3. Declaración sobre adultos mayores

El 28 de abril, ante algunos casos de contagios en centros de larga estadía para personas adultas mayores, la INDDHH realizó una declaración a la que adjuntó una recopilación de recomendaciones realizadas al Estado uruguayo en defensa de los derechos de las personas internadas en casas de salud, que se vuelven más urgentes para su cumplimiento en el contexto de la emergencia sanitaria.²⁶

1.7.3.4. Declaración sobre la situación de personas en situación de discapacidad

La INDDHH expresó preocupación por el ejercicio de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad y en situación de dependencia por discapacidad. Propuso promover la reflexión y acciones que se orientaran por la no discriminación e inclusión y manifestó específicamente tener en cuenta las observaciones que el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad hiciera a Uruguay en 2016.²⁷ En particular en las recomendaciones concretas referidas a situaciones de riesgo y emergencias,²⁸ así como a la libertad de expresión y acceso a la información de las personas en situación de discapacidad.²⁹ La INDDHH señaló específicamente

26 «En las actuales circunstancias sanitarias, que generan mayores riesgos para estas personas, la INDDHH reitera las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo en diferentes resoluciones dictadas desde su creación. Entre ellas, y solamente a título de ejemplo, pueden citarse las resoluciones 197/2014, de 12 de mayo de 2014; 207/2014, de 18 de junio de 2014; 498/2017, de 22 de agosto de 2017; 557/2017, de 12 de diciembre de 2017; y 713/2019, de 9 de abril de 2019; 808/2020, de 11 de febrero de 2020. Merece un especial destaque un caso reciente, de fecha 13 de marzo de 2020, que, por sus características y en virtud de sus obligaciones legales, la INDDHH puso en conocimiento del Ministerio Público, señalando el riesgo al derecho a la integridad personal y a la vida de los/as internos/as en un establecimiento de Montevideo.»

27 ONU. Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (2016). Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay CRPD/C/URY/CO/ Accesible en: <<http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/32232/1/observaciones-finales-sobre-el-informe-inicial-del-uruguay.pdf>>.

28 Señala el Comité: «Al Comité le preocupa que el Sistema Nacional de Emergencia, ley 18621, no cuente con protocolos específicos para el tratamiento de personas con discapacidad en situación de emergencia nacional. También le preocupa la poca divulgación de los manuales y guías prácticas para el apoyo a las personas con discapacidad en situaciones de riesgo de desastres, el desconocimiento del personal de protección civil acerca de los derechos de las personas con discapacidad y la poca accesibilidad en vías de evacuación a nivel nacional. El Comité recomienda al Estado parte que proporcione capacitación permanente sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad al personal de protección civil. Dicha formación deberá incluir la divulgación de los instrumentos elaborados para la inclusión de las personas con discapacidad en las estrategias para la reducción de riesgos de desastres, y la inclusión de la accesibilidad en infraestructura y las rutas de evacuación.»

29 «Al Comité le preocupa la no aplicación de las normas sobre la accesibilidad en programas oficiales televisivos, relativos a procesos electorales o en situaciones de emergencia y desastres naturales, así como la ineficacia de los mecanismos administrativos y judiciales en caso

que, en el contexto de implementación de aulas virtuales, las personas en situación de discapacidad deben contar con las tecnologías de la información y la comunicación, así como con contenidos en formatos accesibles, a los efectos de poder ejercer el derecho a la educación en igualdad de condiciones que el resto de la población.

1.8. Abordajes temáticos

Tal como se indicó, en 2020 la INDDHH ha funcionado con equipos de trabajo en áreas temáticas específicas y ha continuado su labor en tres grupos interinstitucionales creados por la propia Institución.³⁰ A continuación, se presenta una somera reseña de las actividades cumplidas en este marco.

1.8.1. Género

Dando continuidad al trabajo desarrollado en años anteriores, el equipo de género de la Institución ha participado en los consejos interinstitucionales generados en la órbita estatal para definir el rumbo de las políticas públicas de género.

En marzo de 2020, una vez declarada la emergencia sanitaria, se generaron instancias con la nueva directora de Inmujeres, Mónica Bottero para transmitir la preocupación por la especial atención que merecen las situaciones de violencia hacia las mujeres en el marco de la emergencia.

En ese sentido, se remitió nota a Inmujeres y se participó de la sesión del I Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, llevada a cabo el 24 de marzo, en la que señaló la necesidad de que las medidas para atender la situación sanitaria incorporaran la perspectiva de género y se resaltó la importancia de la comunicación y articulación permanente entre el Instituto Nacional de las Mujeres y el Sistema Nacional de Emergencias.

Dentro de las acciones que destacaba la INDDHH estaban:

- Definir medidas para evitar o disminuir las situaciones de violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes.

de incumplimiento. Preocupa también que las normas y los procedimientos sobre el uso del Braille, la lengua de señas y otras formas de comunicación no se ajusten a lo dispuesto en la Convención. El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para asegurar la aplicación de la normativa relevante y que transmita, en modos, medios y formatos de comunicación accesibles, toda información pública destinada a la población en general, particularmente la referida a procesos nacionales y la relativa a situaciones de emergencia y/o desastres naturales.»

30 Constituidos en función del artículo 66 de la ley de creación de la INDDHH.

- Atender la situación de trabajadoras a cargo del cuidado de niñas, niños y adolescentes, personas en situación de discapacidad y otras personas en riesgo.
- Garantizar el acceso a los servicios de atención de salud sexual y reproductiva.
- Atender la situación de las mujeres en situación de pobreza o de mayor vulnerabilidad, a través de reforzar planes sociales y de alimentación.
- Atender la situación de las mujeres privadas de libertad consideradas de riesgo (mujeres privadas de libertad con hijas e hijos menores a cargo o embarazadas, adultas mayores de 65 años y mujeres con factores de riesgo).

Por otra parte, el I Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres creó un grupo de trabajo para redactar un informe que asesore en el proyecto de ley sobre corresponsabilidad en la crianza —presentado por las senadoras Carmen Asiaín, Graciela Bianchi y el senador Sergio Abreu— y en el proyecto de ley sobre tenencia compartida responsable —presentado por los senadores Guillermo Domenech, Raúl Lozano y Guido Manini Ríos—. En ese marco, la INDDHH aportó un informe con su opinión preliminar.³¹

En dicho informe se hace énfasis en el alcance del interés superior de niñas, niños y adolescentes, en el principio de corresponsabilidad y en el deber de los Estados de prevenir, atender, sancionar y reparar situaciones de violencia de género hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes. La INDDHH entiende que toda modificación al régimen de tenencias y visitas siempre debe guiarse por el interés superior de niñas, niños y adolescentes.

En consonancia con lo anterior, la INDDHH resaltó que toda reforma legislativa que aborde la corresponsabilidad debería promover la distribución equitativa de los cuidados a lo largo de toda la crianza, de manera que al momento de la separación madres, padres, hijas e hijos lleguen a acuerdos en este sentido. Asimismo, y a falta de acuerdo, se debería garantizar que la actuación judicial pueda adoptar las decisiones que atienden las particularidades de cada caso individual y en general el interés superior de niñas, niños y adolescentes como principio rector.

1.8.2. Infancia

1.8.2.1. Grupo de trabajo Medicalización y Patologización de las Infancias y Adolescencias

La Convención sobre los Derechos del Niño interpela a los organismos y a la sociedad civil para trabajar desde otro paradigma, y obliga a reflexionar sobre las prácticas y el diseño de políticas —en este caso en el ámbito de la salud mental— dirigidas a la población de niñas, niños y adolescentes. Se observa una sustancial

31 La versión completa del informe se encuentra disponible en <www.inddhh.gub.uy>.

distancia entre las prácticas con infancias y adolescencias y el real cumplimiento de las normativas.

La salud y la educación son ámbitos naturales por los cuales transitan niñas, niños y adolescentes y donde se reeditan las dificultades que surgen a la hora de atenderlos y protegerlos.

La medicalización y patologización de su sufrimiento es un paradigma, un fenómeno social y una práctica que se da en todos los estratos y ámbitos que habitan, pero que en contextos de desigualdad extrema profundizan la exclusión social, y se constituyen en una realidad de vida para las infancias y adolescencias. Se agudiza y complejiza cuando se articula con situaciones de violencia intrafamiliar y violencia sexual de mediano y alto riesgo.

Se entiende por *medicalización* el proceso por el cual las cuestiones de la vida social —complejas, multifactoriales y marcadas por la cultura y por el contexto histórico— son reducidas a un tipo de racionalidad que vincula artificialmente las dificultades de adaptación a las normas sociales a determinismos orgánicos que se expresarían como enfermedades del individuo.

Es decir, que *problemas no-médicos* pasan a ser definidos y tratados como *problemas médicos*, ya sea bajo la forma de *enfermedades* o de *desórdenes*.

Tratándose de un fenómeno social complejo, todos los actores están atravesados por sus lógicas, por lo que es necesario que los profesionales de la salud que trabajan con niñas, niños y adolescencias sean conscientes de los efectos de sus acciones sobre la salud y la vida cotidiana de estos.

En el contexto de la medicalización, fenómenos o conductas que son solo expresión de fenómenos familiares, sociales, económicos o culturales pueden significarse como enfermedades o expresión de patologías. Esto ha sido conceptualizado como procesos de patologización y se expresa fundamentalmente a través de dos fenómenos:

- diagnosticar o incluir en categorías diagnósticas toda conducta que no forma parte de «lo esperado» por los adultos; definir a las niñas, niños y adolescentes que presentan tales conductas como problemáticos, poniéndolos en el centro de todas las acciones y
- descontextualizar el diagnóstico de los factores familiares, sociales económicos y culturales. Esto tiene efectos directos sobre las prácticas terapéuticas o rehabilitadoras que se proponen para ellas y ellos.

Preocupan las miradas patologizadoras de las reacciones y conductas infantiles y adolescentes, que suman prejuicios y estigmas, no solo en el ámbito de la salud, sino en otros ámbitos sociales.

Preocupan las observaciones y recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos, que, en los informes realizados en 2005, 2010 y 2015, plantean el incremento de diagnósticos de trastorno por déficit de atención, con o sin hiperactividad, así como el aumento en las indicaciones de metilfenidato (nombre comercial *ritalina*) para su tratamiento.

Preocupan las condiciones de tratamiento de niñas, niños y adolescentes institucionalizados o internados en clínicas psiquiátricas.

Según Naciones Unidas (2006):

Las respuestas que se despliegan por el sistema médico-social frente a estas situaciones no solo no responden a las necesidades terapéuticas y de protección de las niñas, niños y adolescentes, sino que agudizan el sufrimiento, vulneran sus derechos humanos y en muchos casos contribuyen a invisibilizar y perpetuar los sistemas de dominación, violencia y explotación al que múltiples niñas, niños y adolescentes están sometidos.

Conformación del grupo de trabajo

Frente a esta realidad, surge la iniciativa de la academia y de la INDDHH para comenzar a trabajar en forma sistemática con los diversos actores involucrados.

En marzo del año 2019 el Consejo Directivo de la INDDHH aprobó la creación del grupo de trabajo en el marco del artículo 66 de la ley 18446, cuyos objetivos fueron:

- Objetivo general:
 - Conocer el estado de la situación del abordaje en salud mental de infancias y adolescencias en Uruguay desde una perspectiva de derechos.
- Objetivos específicos:
 1. Realizar un informe que contenga la información relevada e investigada acerca del tema *patologización y medicalización de las infancias y adolescencias*, desde el punto de vista social, psicológico, médico y jurídico en el área de salud mental.
 2. Generar un plan de trabajo que contenga estrategias de difusión y visibilización de la temática planteada.

El grupo ha funcionado en forma sostenida durante todo el año 2019 y 2020. Se integró con representantes de organismos del Estado y de la sociedad civil. Por el Estado fueron invitados ANEP, INAU, ASSE, MSP; por la sociedad civil se convocó al Comité de los Derechos del Niño/a y El Paso, y por la Academia a las facultades de Medicina, Ciencias Sociales y Psicología. Los/as integrantes invitados/as representaron no solo a las instituciones mencionadas, sino también al abanico de disciplinas que abordan la temática (medicina, ciencias sociales, ciencias políticas, psicología, pedagogía).

Objetivo 1. Informe final. Año 2019³²

Para el abordaje del tema, el grupo de trabajo dialogó y conceptualizó las categorías de medicalización y patologización, relevó las opiniones de informantes

32 Véase Informe Anual INDDHH, 2019.

calificados, adolescentes y familias. Solicitó información a organismos, relevó documentos académicos y elaboró un informe.

Objetivo 2. Difusión: Ciclo de conversatorios. Año 2020

Para la difusión y el intercambio de las ideas del informe —y en atención a la situación sanitaria— durante el segundo semestre de 2020, el grupo de trabajo se propuso la difusión y el intercambio con actores del informe. Este objetivo se concretó en tres encuentros:

- «Diálogos interdisciplinarios e intersectoriales», con la participación de Susana Grunbaum, María Noel Míguez y Alicia Muniz;
- «Diálogos en torno al diagnóstico, tratamiento y pronóstico», con Adriana Cristóforo, Gustavo Giachetto y Lucía Sánchez;
- «Diálogos hacia “formas-otras” de intervención», con integrantes de la INDDHH y del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, Luis Pedernera y Gisela Untoiglich (de Argentina).

Posteriormente, el grupo de trabajo recibió una invitación para organizar y participar el 28 y 29 de abril de 2021 en un conversatorio de carácter internacional, en el marco de la Confederación de Adolescencia y Juventud de Iberoamérica Italia y Caribe. El encuentro —que se denomina «Cortemos por lo sano: desmedicalizar y despatologizar a jóvenes y adolescentes- Intervenciones en clave de derechos»— permitirá continuar colocando el tema en agenda, así como intercambiar los resultados del informe del grupo de trabajo, en forma interdisciplinaria, intersectorial y con la participación de colectivos de adolescentes.

1.8.3. Derechos humanos y equidad étnico racial

1.8.3.1. Grupo de trabajo sobre memoria y reparación integral de la comunidad afrouuguayaya en tiempos de terrorismo de Estado: en particular de las familias desalojadas y desplazadas forzosamente de Medio Mundo y Ansina (1973-1985)

Conformación del grupo de trabajo

La reglamentación de la INDDHH, ley 18446,³³ en su artículo 51 establece la posibilidad de conformación de grupos de trabajo que tienen el propósito de «preparar proyectos de informes, estudios y otros trabajos, sobre temas específicos relacionados con su marco de competencias». Estos grupos de trabajo buscan profundizar en el conocimiento y la visibilidad de una temática de interés en materia

33 Ley 18446, artículo 66, inciso B y artículos 51 y 52 de su respectiva reglamentación. <www.inddhh.gub.uy>.

de derechos humanos. En ese marco, en octubre de 2019, como resultado conjunto de articulación entre la INDDHH, la propuesta de la Coordinadora Nacional Afrouruguaya como coalición de organizaciones de la sociedad civil afrodescendiente a nivel nacional, y la Red Temática sobre Afrodescendencia de la Universidad de la República, se conforma el grupo de trabajo «Memoria y reparación integral de la comunidad afro uruguaya en tiempos de terrorismo de Estado: en particular de las familias desalojadas y desplazadas forzosamente de Medio Mundo y Ansina (1973-1985)» (en adelante GT-MA).³⁴

El grupo se propone generar espacios de reflexión, informes temáticos y desarrollar propuestas a fin de reconocer y visibilizar la existencia de vulneraciones a los derechos de la comunidad afrouruguaya en tiempos de terrorismo de Estado. Asimismo, pretende recomendar acciones afirmativas y reparatorias de política pública a partir de la compilación de información, análisis y generación de conocimiento sobre estos hechos con un enfoque colaborativo que incorpore a las familias involucradas.

Es importante señalar que el GT-MA retoma las recomendaciones realizadas al país por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en el informe que realizó este comité en 2017.

En particular, las referentes al acceso a la justicia:

El Comité nota con preocupación la ausencia de procesos judiciales y sentencias condenatorias por actos relativos a discriminación racial, lo cual en parte podría ser consecuencia de la falta de capacitación especializada y sistemática a funcionarios públicos y miembros de las fuerzas del orden con relación a la aplicación de las disposiciones de la Convención, así como en la falta de conocimiento del sistema del sistema jurídico por parte de las víctimas. Asimismo, el Comité lamenta la falta de información sobre el número de personas afrodescendientes que se encuentran privadas de libertad y que la variable étnico-racial aún no haya sido incorporada a los registros de privación de libertad (arts. 2 y 6).

El Comité recomienda al Estado parte que: a) lleve a cabo capacitaciones sistemáticas entre los funcionarios públicos, jueces, magistrados y el personal de las fuerzas del orden, a fin de asegurar la aplicación efectiva de la Convención y de las leyes relativas a la discriminación racial y para asegurar que en el desempeño de sus funciones se respeten y defiendan todos los derechos humanos, incluyendo la eliminación de actos y prácticas de discriminación racial; b) organice campañas de sensibilización entre los titulares de derechos sobre las disposiciones de la Convención y el sistema jurídico de protección contra la discriminación racial; c) asegure que

34 Véase acta de constitución del grupo de trabajo «Memoria y reparación integral de la comunidad afrouruguaya en tiempos de terrorismo de Estado: en particular de las familias desalojadas y desplazadas forzosamente de Mediomundo y Ansina (1973-1985)» de octubre de 2019, anexo I.

todas las denuncias sobre discriminación racial sean investigadas de forma exhaustiva e independiente; d) incluya la variable étnico-racial en los registros de detención a fin de obtener información fiable sobre el número de personas pertenecientes a grupos étnicos que se encuentran privadas de libertad y proporcione tal información en su próximo informe. (CERD/C/URY/co/21-23, 2017:7)

Antecedentes

En el marco del reconocimiento y visibilidad de los lugares donde se violaron los derechos humanos por motivos políticos, ideológicos o gremiales por parte del Estado en la pasada dictadura cívico-militar, se llevó a cabo la actividad «Memoria de la comunidad afro-uruguaya en tiempos de terrorismo de Estado: el desalojo del Mediomundo y Ansina», el 4 de diciembre de 2018. Esta actividad se realizó en el contexto de la celebración del Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial (definido por ley 18059 el día 3 de diciembre). El evento, que respondió a las políticas de reparación integral de las poblaciones étnicas raciales del Uruguay, dejó en evidencia la necesidad de continuar profundizando en el tema, avanzando en la propuesta y concreción de acciones reparatorias.

Es importante tomar como antecedente en Uruguay la ley 18596, sobre la actuación ilegítima del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985, que procuró reparar a quienes de acuerdo con la ley se consideran víctimas de terrorismo de Estado, incluso a través de expresiones materiales simbólicas recordatorias de hechos de violación de los derechos humanos (art. 8).

Esta actividad generó un espacio de articulación conformado por la INDDHH, la Coordinadora Nacional Afrouruguaya como coalición de organizaciones de la sociedad civil afrodescendiente a nivel nacional, y la Red Temática sobre Afrodescendientes de la Universidad de la República, que propuso la creación de un grupo de trabajo que aborde desde una nueva mirada con un enfoque étnico-racial y un análisis sobre los efectos del racismo, el fenómeno de los desalojos de la comunidad afrouruguaya de los conventillos en tiempos de terrorismo de Estado.

Actividades realizadas

Desde su creación en octubre de 2019, el grupo ha realizado varias actividades, entre las que se destacan:

- la colocación de la placa de memoria en el ex conventillo Mediomundo,
- la colocación de placa de memoria en Barrio Reus al Sur (Ansina),
- la planificación, convocatoria y realización de talleres testimoniales con víctimas directas de los desalojos y desplazamientos forzados del exconventillo Mediomundo y Barrio Reus al Sur (Ansina), especialmente quienes siguen localizados en la zona de Cerro Norte,
- la muestra fotográfica itinerante por cada uno de los municipios de Montevideo, y

- la actividad pública de compromiso, por parte de autoridades competentes para la reparación integral de la comunidad afrouruguaya, particularmente de las familias desalojadas y desplazadas de forma forzada del ex conventillo Mediomundo y Barrio Reus al Sur (Ansina) durante 1978 y 1979 (en el marco del 3 de diciembre, Día del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial).

1.8.4. Ambiente

1.8.4.1. Grupo de trabajo sobre ambiente y derechos humanos

La INDDHH aprobó la formación de un grupo de trabajo sobre Ambiente y Derechos Humanos, a partir de la propuesta realizada por organizaciones sociales en la VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos. Tal como se comunicó en el anterior informe anual, durante el 2019 el ERT Ambiente se abocó a instalar el grupo de trabajo.

El grupo sesionó desde el mes de abril de 2019 hasta agosto de 2020, con la participación de representantes del Poder Ejecutivo, de organizaciones de la sociedad civil y de la Universidad de la República.³⁵

La discusión se centró en torno a los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública y al acceso a la justicia en asuntos ambientales, consagrados en la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo, y al Acuerdo Regional de Escazú sobre el Acceso a la Información, a la Participación Pública y al Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

Se impulsó un proceso participativo, interinstitucional, multidisciplinario y multisaberes; no se trató de desarrollar un trabajo estrictamente académico, sino que partiera de las experiencias de las propias organizaciones y organismos públicos participantes, con foco en las prácticas, a partir de las experiencias concretas.

35 Participantes del grupo de trabajo por el Poder Ejecutivo: Gastón Casaux; Sandra Doldán (MSP) Natalia Queheille; Macarena Serrón (MGAP), Raquel Piaggio; Noelia Abreu (MIEM), Marcelo Cousillas; Florencia De Castro (MVOTMA-DINAMA), Federico Weinstein (Secretaría Nacional de Agua, Ambiente y Cambio Climático de Presidencia), Gabriela Pignataro (Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia-MVOTMA), Mariana Gatti; Graciela Romero (Unidad de Acceso a la Información Pública de AGESIC, Presidencia).

Participantes por organizaciones de la sociedad civil: Lucía Bergós (JULANA), Mildren Izzi; Eloísa Suárez (Comisión por un Canelones Libre de Soja Transgénica y en Defensa del Agua Carmen Sosa; Carlos Santos (Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida), María Selva Ortiz; Alberto Villarreal (REDES- Amigos de la Tierra Uruguay), Nicolás Ferreira (Federación de Funcionarios de OSE), Marcelo Fagúndez (Colectivo Guichón por los Bienes Naturales), Juan Manuel Rivero (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales), Cecilia Iannino (Comisión de Amigos de Luis Pérez Aguirre), Andrea Detjen (CIEDUR), Graciela Salaberry (Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas). Participantes por la Universidad de la República: Daniela Guerra, Rocío Guevara (Red Temática de Medio Ambiente) y Nicolás Rodríguez (CENUR Litoral Norte).

A partir de ello, se logró elaborar un informe de sistematización³⁶ que recoge las distintas opiniones que se expresaron sobre el tema, sin que necesariamente se haya llegado a consensos absolutos. Los conceptos volcados forman parte del diálogo y no representan la opinión individual ni institucional de las personas ni los organismos estatales participantes, sino que son el resultado de una construcción colectiva.

En cuanto a los contenidos, el informe se estructura fundamentalmente en tres grandes ejes, tomando como referencia el Acuerdo de Escazú y los estándares internacionales que este tratado de derechos humanos y ambientales plantea, y finalmente se realizan recomendaciones al Estado para la efectiva realización de derechos humanos vinculados a estas temáticas.

Con relación al **acceso a la información** se repasa la normativa nacional en general. Luego se desarrollan las obligaciones del Estado, y en este sentido se considera el derecho a acceder a información ambiental que está en poder, bajo control o custodia del Estado, la celeridad del proceso, el deber de producir información y de difundir en formatos accesibles.

En materia de generación de información, el grupo de trabajo centró su preocupación en dar seguimiento y monitorear tanto el ambiente como sus determinaciones en las condiciones de vida y salud de la población, teniendo en cuenta las evaluaciones locales y haciendo énfasis en las zonas de conflictos ambientales.

En cuanto a los desafíos, se señala que la existencia de procedimientos de acceso a la información establecidos por la ley 18381 constituye una oportunidad. Sin embargo, en algunos casos se entiende que estos presentan cierto grado de complejidad, que le quitan celeridad y resulta una limitante para las personas que no estén familiarizadas con las formalidades de los organismos públicos, o personas del interior del país con escaso acceso a oficinas públicas.

La dificultad de interpretación de la información es un aspecto altamente relevante al momento de evaluar el acceso a esta, al entender que el acceso efectivo no se concreta hasta el momento en que la información proporcionada puede ser adoptada y aprehendida por las personas o colectivos interesados. Por otra parte, en los casos en que se niega la información solicitada debe existir una resolución fundada y exhaustiva, así como información sobre los mecanismos para recurrirla y la forma de hacerlo.

Con relación a la **participación pública**, se repasa el marco normativo, en especial el artículo 47 de la Constitución.

Asimismo se hace énfasis en algunos criterios, tales como:

La participación pública implica coparticipación en la deliberación y toma de decisiones en los procesos de diseño, implementación, gestión y evaluación de políticas públicas referidas a los bienes comunes (agua, tierra, aire, etc.).

Para que la participación sea efectiva, debe ser oportuna y anticipada. No debe realizarse solamente sobre hechos consumados, es decir sobre proyectos ya

36 La versión completa del informe se encuentra disponible en <www.inddhh.gub.uy>.

aprobados o elaborados, con carácter meramente informativo, sin posibilidad de realizar propuestas.

Los espacios de participación deben considerar las culturas locales, respetando sus formas de comunicación y los distintos valores y saberes.

Como desafíos, resulta necesario profundizar la política de participación real en los diferentes espacios señalados, donde se pueda construir política desde lo local con la participación de los distintos actores, no solamente los estatales. Asimismo, resulta necesario mejorar la coordinación entre los diferentes ámbitos de participación, que muchas veces se chocan o se superponen, haciendo que se dupliquen los esfuerzos de los actores locales. Se debe tender, por tanto, hacia una gestión más integral y no compartimentada.

Si observamos cómo se han desarrollado y cómo han sido los avances que la población ha obtenido con respecto a sus reclamos, vemos que principalmente donde existe sociedad civil organizada es donde se han conseguido mayores logros. Esta observación permite identificar como aspecto prioritario la necesidad de potenciar la organización social para reforzar la participación. Asociado a esto, se observa actualmente una ausencia de una política de educación y de información a la población para que la participación sea productiva.

En relación con el **acceso a la justicia**, se parte de la idea de que el acceso a la justicia en asuntos ambientales debe garantizar que todas las personas en forma individual o colectiva accedan a un proceso rápido y efectivo en sede administrativa o judicial.

El grupo de trabajo relevó que el aspecto del acceso a la justicia ambiental no se encuentra lo suficientemente desarrollado en el país. Por lo tanto, resultaría necesario trabajar a partir de la identificación de aspectos relevantes y producto de la experiencia de los diferentes actores. Se considera necesario seguir generando espacios de debate para avanzar en el tema, así como involucrar actores claves, como el Poder Judicial, la Fiscalía de la Nación, las facultades de Derecho, entre otros.

Se constata que el número de procesos judiciales en estos temas no ha sido muy elevado, lo que podría deberse a la relativamente baja judicialización que existe en Uruguay en diferentes temas respecto de otros países, y que incide especialmente en lo ambiental.

En el ámbito administrativo se han creado mecanismos que facilitarían el acceso a la justicia, tales como la posibilidad de realizar denuncias en línea (DINAMA/MVOTMA, MSP, MGAP) y a nivel departamental (por ejemplo, a través de las Direcciones Departamentales de Salud del MSP).

Sin embargo, persisten aspectos administrativos estructurales que dificultarían el acceso a la justicia en asuntos ambientales. La institucionalidad ambiental abarca varios organismos del Estado, por lo que las personas deben realizar las denuncias en diferentes dependencias y las competencias se dispersan.

En el ámbito judicial se considera que la representación por intereses difusos y las acciones de amparo constituyen normas favorables para la protección de los derechos ambientales. Sin embargo, sería necesario fortalecer la formación y

especialización de operadores judiciales (jueces y juezas, fiscales, defensores y defensoras particulares y públicos) y del personal técnico que interviene (por ejemplo, peritos/as médicos/as), así como incrementar los recursos destinados para que estos funcionen en forma adecuada y eficaz. En la práctica, la jurisprudencia es limitada en la aplicación de la normativa internacional de derechos humanos y ambientales, así como en los principios de prevención y precaución.

De las recomendaciones generales se destacan:

- Mantener el proceso de inserción internacional que profundice en la protección de los derechos humanos en asuntos ambientales.
- Profundizar el Plan Nacional de Agroecología (ley 19717).
- Fortalecer el Plan Ambiental Nacional (asignación de recursos suficientes), en particular la dimensión 3: Gestión y Ciudadanía Ambiental.

Entre las recomendaciones sobre el acceso a la información ambiental se enfatizan las siguientes:

- Generar y divulgar información sobre afectaciones de salud asociadas a condicionantes ambientales.
- Coordinar las solicitudes de información entre organismos del Estado, la celeridad del trámite y la protección de la identidad.
- Revisar la ley de Acceso a la Información Pública en criterios de clasificación de información confidencial y reservada, priorizando el interés público sobre el interés privado.
- Mejorar la comunicabilidad de la información científica (diferentes públicos).

Las recomendaciones sobre participación pública en asuntos ambientales marcan la necesidad de:

- Reconocer las distintas formas de participación social existentes.
- Garantizar la participación pública en asuntos ambientales desde etapas tempranas de los procesos de decisión.
- Lograr efectivos mecanismos de difusión de los ámbitos existentes y de la información previa.
- Facilitar las condiciones económicas y sociales que garanticen la concurrencia a los espacios de participación.

Con relación al derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, se remarca:

- Revisar la estructura institucional tanto en el Poder Judicial como en la Fiscalía para la mejorar la justicia ambiental.
- Fortalecer la formación académica y técnica interdisciplinaria (funcionariado de la administración pública, operadores jurídicos).

- Promover la discusión y creación de delitos ambientales.
- Fortalecer la asistencia jurídica gratuita.

La presentación pública del informe se realizó el 9 de setiembre y contó con la participación de la relatora de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Dra. Soledad García Muñoz, y el Oficial de Asuntos Ambientales de la División de Desarrollo Sostenible de la CEPAL e integrante de la Secretaría del Acuerdo de Escazú, Dr. David Barrio Lamarche.³⁷

Equipo de referencia temático de ambiente

Además de las actividades vinculadas al grupo de trabajo de Ambiente y Derechos Humanos, el ERT Ambiente contribuyó a la resolución del caso sobre el monitoreo de contaminación fecal en playas de uso recreativo (resolución de la INDDHH 852/2020). Por último, se participó de las siguientes instancias de promoción e incidencia:

- X Congreso de la Red Latinoamericana de Ciencias Ambientales «Interdisciplina, ambiente y gestión: hacia la construcción de nuevos paradigmas», que se desarrolló del 4 al 6 de marzo, en el Centro Universitario Regional del Este, Punta del Este, Maldonado.
- V Foro Regional de Empresas y Derechos Humanos (América Latina), realizado el 14 al 18 de setiembre.
- Taller «Los desafíos del derecho humano al agua en Uruguay», organizado por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida.

1.8.5. Derecho a la identidad biológica

El equipo de trabajo por el derecho a la identidad biológica fue conformado en julio del 2020 y tiene por objetivo general contribuir a la mejora de normas y prácticas del Estado en la atención del derecho a la identidad de las personas que realizan una búsqueda de sus orígenes biológicos familiares. Sus objetivos específicos son referir a un equipo especializado la atención de las personas que consultan a la INDDHH en la búsqueda del origen biológico familiar; favorecer la creación de una red de respuesta interinstitucional sobre el tema; sensibilizar y difundir la importancia del Estado en la regulación de las prácticas de legitimación adoptiva y en el derecho de las personas adoptadas de acceder a información sobre sus orígenes.

37 La presentación de la publicación se encuentra disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=5UN24cSxNWc>.

El derecho a la identidad se vincula con una búsqueda de la verdad que, si bien se origina en el plano personal, implica una responsabilidad estatal en la proporción de las respuestas institucionales a través de programas que permitan aportar la información necesaria a las personas que, habiendo sido desvinculadas tempranamente de su familia biológica —realizado esto por distintos motivos—, quieren conocer las formas de ese proceso, y en algunos casos lograr un reconocimiento de su filiación primaria.

Los procesos sociales de construcción de la identidad remiten al ejercicio del derecho a la identidad. Para ello es necesario tender a un sistema efectivo y accesible que proporcione a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad.

El Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre *el alcance del derecho a la identidad*, CJI/doc. 276/07 expresó:

12. El derecho a la identidad es consustancial a los atributos y a la dignidad humana. Es en consecuencia un derecho humano fundamental oponible erga omnes como expresión de un interés colectivo de la Comunidad Internacional en su Conjunto que no admite derogación ni suspensión en los casos previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

13. El nombre, la nacionalidad, los vínculos familiares y el registro no hacen nacer el derecho a la identidad, derecho que preexiste como parte indisoluble de la dignidad originaria de las personas, sujetos y titulares plenos de derechos y libertades fundamentales, cuyo ejercicio están obligados a garantizar los Estados.³⁸

La supresión de la identidad que deriva de un gran número de adopciones de niñas y niños sin control ni mediación de organismos del Estado, en el contexto de lo que se ha dado en llamar *adopciones irregulares*, produce alteraciones que muchas personas viven como incógnita y necesidad de autoconstrucción del relato de su origen. En Uruguay existe un departamento de Adopciones y Orígenes de INAU, que, mediante las actuaciones de un equipo técnico, logra dar respuesta a personas que en algún momento fueron desvinculadas y legitimadas en una adopción con la mediación de esa institución del Estado. Un gran número de personas quedan por fuera de esa posibilidad de respuesta al no existir instituciones estatales especializadas en la investigación y asistencia de quienes han vista alterada o suprimida su identidad. Algunas acciones o coordinaciones han sido lideradas por organizaciones de la sociedad civil y por la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado

38 Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del derecho a la identidad (2007) <http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/cji_agenda_derecho_identidad.pdf>.

Reciente (SDHPR) pero se circunscriben a las posibles víctimas de apropiación por la dictadura cívico militar. En el país hay un camino por recorrer para que las condiciones particulares por las que las personas han perdido vínculo con su filiación de origen no impida, cuando esa sea la voluntad expresa de las partes, acceder al conocimiento de las circunstancias y de la identidad de madre, padre y hermanos biológicos, así como otros familiares. A partir de las reuniones mantenidas con referentes de organismos públicos con distinta competencia o experticia en el tema, se ha relevado la disposición a mejorar los procesos y normativas.

1.8.6. Grupo de observación de manifestaciones y protestas

El 25 de setiembre, día en que se realizó la Marcha de la Diversidad 2020, la INDDHH cumplió tareas de observación en el marco de sus competencias y tomando como referencia las Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales (2016) de Naciones Unidas.³⁹ Dichas directrices fueron elaboradas por la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) junto a la INDDHH de Uruguay, la Defensoría de la Nación de Argentina, el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, la Defensoría del Pueblo de Ecuador y la Defensoría del Pueblo de Perú. Además de Uruguay, hasta el momento adoptaron estas directrices las defensorías del pueblo de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú; las instituciones de derechos humanos de Uruguay y Chile y el Consejo Nacional de Derechos Humanos de Brasil.

Por su parte, en 2019 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA señaló:

los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación garantizan y protegen diversas formas —individuales y colectivas— de expresar públicamente opiniones, disenso, demandar el cumplimiento de derechos sociales, culturales y ambientales y afirmar la identidad de grupos históricamente discriminados. La protesta también juega un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos.⁴⁰

La presencia en la Marcha de la Diversidad fue comunicada a las autoridades competentes y coordinada con integrantes de la organización de la marcha. Funcionarios/as de la INDDHH actuaron como observadores/as con el objetivo de constatar el respeto al ejercicio de los derechos esenciales que convergen en toda

39 <<https://acnudh.org/directrices-para-la-observacion-de-manifestaciones-y-protestas-sociales/>>.

40 <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>>.

manifestación y protesta social, y elaborar un reporte descriptivo que detallara lo acontecido. En el mencionado documento, Naciones Unidas ofrece una guía:

de asistencia práctica a todos quienes ejercen la labor de observación de reuniones y acciones colectivas, con el fin de facilitar el proceso de verificación del cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales, el monitoreo de las circunstancias que enmarcan las manifestaciones y protestas, así como también la recolección de información, su revisión y eventual e inmediato uso frente a vulneraciones a los derechos humanos.

En marzo circuló una petición pública a la que adherían miles de firmas que solicitaban que la INDDHH comenzara a desempeñar esta labor. En esa instancia el Consejo Directivo de la INDDHH decidió comenzar a aplicar las directrices y disponer un equipo de funcionarios/as para dar respuesta e instrumentar la logística necesaria.

Debido a la situación sanitaria no había sido posible concretar la presencia de la INDDHH en manifestaciones y protestas públicas. El equipo estuvo integrado por representantes de varias áreas de la INDDHH.

1.8.7. Sitio de memoria en la casa que fue sede del Servicio de Información de Defensa (SID)

La casa donde funciona la INDDHH es un sitio de memoria. Allí, hombres y mujeres sufrieron graves violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado. Actualmente es un espacio abierto al público que tiene el cometido de recuperar, construir y transmitir la memoria de lo ocurrido, como forma de rendir homenaje y reparar simbólicamente a las víctimas y a la comunidad.

La emergencia sanitaria afectó una parte importante del trabajo, ya que, siguiendo las medidas establecidas para museos y salas de espectáculos, durante la mitad del año el sitio estuvo cerrado. Cuando las visitas se reanudaron se siguieron los protocolos sobre aforo y obligatoriedad de uso de tapabocas, por lo que no fue posible hacer los recorridos pedagógicos grupales con docentes y estudiantes que constituyen una actividad fuerte entre los meses de julio y diciembre.

El 20 de mayo se participó en la 25ª Marcha del Silencio convocada anualmente por Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos con dos iniciativas: intervención fotográfica de la fachada de la sede de la Institución y difusión en redes sociales de videos breves con mensajes de Mariana Zaffaroni, Carlos D'Elía, Aníbal Simón Méndez, Victoria Moyano y Victoria Larrabeiti.

1.8.7.1. Investigación y memoria audiovisual

El sitio produjo un video de 25 minutos que propone un recorrido guiado por la muestra museográfica. La visita virtual, que cuenta con lengua de señas, se subió a

la web institucional en el aniversario del segundo año de inauguración del sitio, el 27 de junio de 2020. Entre esa fecha y el cierre del año recibió 1392 visitas.⁴¹

Se realizó el video documental *Mentiras armadas. Operaciones de prensa de la dictadura uruguaya* (46 minutos) sobre la organización del operativo del chalé Susy en el marco de las acciones psicopolíticas de la dictadura. También se produjeron cuatro microrreportajes temáticos, de cinco minutos cada uno, sobre temas derivados del documental principal.

Se trabajó con el Archivo General de la Universidad para recuperar, catalogar y digitalizar 300 fotografías que integran un archivo fotográfico mayor sobre temas vinculados al SID y a la llamada lucha antisubversiva.

1.8.7.2. Actividades con la ESMA y sitio de Orletti

En conjunto con el Museo de Memoria de la ESMA y el sitio de memoria Automotores Orletti el sábado 26 de setiembre, en el marco de la *Visita de las 5* se organizó una actividad por zoom sobre las operaciones de prensa de las dictaduras uruguayas y argentinas llamada *La construcción del miedo*. Por Uruguay participaron la historiadora Marisa Ruiz, investigadora en temas de género y derechos humanos; Sara Méndez, secuestrada en Buenos Aires y trasladada ilegalmente a Montevideo, y la coordinadora del sitio de memoria Virginia Martínez. Por el Museo de la ESMA participó la directora Alejandra Naftal y la responsable de contenidos del museo Virginia Croatto. Por el sitio Automotores Orletti intervino el investigador Emilio Vanhoutte. También intervinieron el productor audiovisual Daniel Cabezas y la investigadora y coordinadora del Área de Estudios Fotográficos de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Cora Gamarnik.⁴²

El 3 de noviembre, en conjunto con el Museo de la ESMA, se realizó el conversatorio virtual sobre *Patrimonio, memorias traumáticas e identidad*.

En relación con la muestra museográfica permanente del sitio, se instaló en la sala Gelman un monitor para la difusión de un diaporama llamado *En esta casa*, con viñetas del artista plástico e ilustrador Sebastián Santana y guion de Pincho Casanova, sobre el secuestro de los hermanos Anatole y Victoria Julien, y el secuestro, asesinato y desaparición de María Claudia García de Gelman.

41 Puede verse en: <https://www.youtube.com/watch?v=nqZLIYeSQkU&ab_channel=Instituci%C3%B3nNacionaldeDerechosHumanosyDefensor%C3%ADadelPueblo-Uruguay>.

42 El video del encuentro tuvo 20.000 reproducciones y puede verse en: <<https://www.facebook.com/SitiodeMemoriaESMA/videos/3300228476693097>>.

1.9. Informes de los mandatos complementarios

Las competencias legales provenientes de la ley de Salud Mental, la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente y la ley de Búsqueda de las Personas Detenidas Desaparecidas requieren tratamiento y trabajo específico de la INDDHH.

A continuación se presenta información sobre las actividades realizadas en el marco de estas leyes.

1.9.1. Búsqueda de personas detenidas desaparecidas

La ley 19822 de setiembre de 2019 encargó a la INDDHH la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas en el marco de la actuación ilegítima del Estado ocurrida entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985. La tarea comprende la búsqueda dentro y fuera del Uruguay, e incluye tanto la ubicación de los restos como la investigación de las circunstancias en que se produjeron las desapariciones. Para ello le confiere a la INDDHH poderes jurídicos especiales, como el acceso irrestricto a los archivos de los servicios de inteligencia, a archivos de instituciones públicas o privadas, y a todos los lugares y establecimientos públicos o privados que considere relevantes. Además, la Institución podrá citar a funcionarios del Estado y a particulares para que presten declaración.

El propósito de la ley fue enmarcar la búsqueda en una institución independiente con permanencia en el futuro. La iniciativa fue aprobada con el apoyo de todos los partidos con representación parlamentaria con el objetivo de brindar una respuesta a la sociedad y a las familias de las personas detenidas desaparecidas, quienes reclaman desde hace más de 40 años para conocer el destino de sus familiares.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 10, la INDDHH elaboró lineamientos estratégicos que incluyen la centralidad de las víctimas, la autonomía operacional, la imparcialidad para operar, la rendición de cuentas, el profesionalismo y proactividad en la búsqueda de información de calidad y la transparencia.

El trabajo de búsqueda de los detenidos desaparecidos se divide en dos áreas operativas interrelacionadas: la investigación y las excavaciones.

1.9.1.1. Excavaciones

Durante el periodo de rendición de cuentas se excavó en dos escenarios: el ex Batallón nº 13 (actual Servicio de Transporte del Ejército) y el Batallón de Infantería Paracaidista nº 14, en la localidad de Toledo, departamento de Canelones.

Se obtuvieron dos nuevas cautelas judiciales en predios de la Brigada de Comunicaciones nº 1 (contiguo al ex Batallón nº 13). Estas dos nuevas cautelas fueron solicitadas a la justicia a partir de información obtenida por la INDDHH sobre posibles enterramientos en esos predios. Varias cautelas judiciales dispuestas en predios del ex Batallón nº 13 fueron levantadas una vez finalizados los trabajos en el marco

de los cuales, en agosto de 2019, se hallaron los restos de Eduardo Bleier Horovitz. A fines de setiembre, la INDDHH ingresó al Batallón de Infantería Paracaidista n° 14 con testigos cuya identidad se mantiene reservada. Como resultado de esta visita, la Institución solicitó y obtuvo la cautela de tres nuevas áreas. En dicho predio se hallaron los restos de Julio Castro en 2011 y de Ricardo Blanco en 2012.

Por otra parte, se iniciaron los trabajos en La Tablada con el apoyo de la Intendencia de Montevideo, que aportó una máquina retroexcavadora y un funcionario para operarla. En La Tablada no se realizaban excavaciones desde 2014. En ese predio, ubicado en Lezica, Montevideo, funcionó un centro clandestino de detención y tortura desde enero de 1977 hasta 1983 inclusive.⁴³

1.9.1.2. Investigación

Las tareas de investigación continuaron con el análisis de información proveniente de archivos oficiales y también gracias a nuevos testimonios respecto de áreas de interés en diferentes unidades militares y sitios no militares de Montevideo y Canelones. En dos ocasiones la información fue proporcionada por el ministro de Defensa Nacional.

También se retomó una investigación sobre la hipótesis de enterramientos clandestinos de personas NN en distintas necrópolis del país y se examinan los casos de personas NN encontradas en las costas uruguayas durante los años de la dictadura.

Respecto a la búsqueda de los uruguayos detenidos desaparecidos en Argentina, se intenta acceder a la documentación relacionada con el recientemente identificado centro de torturas de la calle Bacacay, en la ciudad de Buenos Aires.

1.9.1.3. Presupuesto

La INDDHH solicitó al Poder Legislativo un presupuesto a partir de 2021 de aproximadamente USD 800.000 anuales para los próximos cinco años, cuyos objetivos son dos: garantizar la coherencia y continuidad de los trabajos de búsqueda tanto en el territorio nacional como en el exterior, y mantener los recursos humanos y materiales en el mismo nivel en que se encontraban al momento en que la INDDHH se hiciera cargo de la búsqueda

43 Se estima que unas 240 personas permanecieron secuestradas allí durante algunas semanas o meses. Según el testimonio de varios testigos, este sitio podría haber sido también el destino final de algunos uruguayos que fueron detenidos ilegalmente en Argentina y trasladados clandestinamente al Uruguay en el marco del Plan Cóndor. El local fue sede del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCA) dependiente de la División del Ejército I.

1.9.2. Ley de Sitios de Memoria Histórica. Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria

Tal como establece la ley de Sitios de Memoria Histórica, la INDDHH preside la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM), que ha adoptado, desde su instalación, 15 resoluciones de sitios de memoria. Estas resoluciones incluyen señalizaciones de sitios con colocación de placas y declaraciones de nuevos sitios.⁴⁴

Que la CNHSM sea presidida por la INDDHH está establecido por la ley 19641. En marzo de 2020, Mariana Mota presentó renuncia a la presidencia de la Comisión, por lo que el Consejo Directivo de la Institución designó como delegada a Virginia Martínez.

La Comisión mantuvo el funcionamiento habitual con reuniones quincenales virtuales. Estableció señalizaciones y sitios de memoria a través de nueve resoluciones.

Se discutió y formuló un presupuesto necesario para el funcionamiento de la Comisión y para actividades de la Red de Sitios de Memoria. La CNHSM no tiene presupuesto propio, lo que constituye una de las principales limitaciones para el cumplimiento de los cometidos que le asigna la ley.

1.9.3. Ley de Salud Mental

Ante un foco de contagios de covid-19 detectado en el Hospital Vilardebó, y tras la decisión de la presidencia de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) de prohibir los ingresos, egresos y visitas a este centro, el 22 de abril, la INDDHH y la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental hicieron un llamado a las autoridades nacionales a profundizar y avanzar en el plan de cierre definitivo de este hospital psiquiátrico. Actuaron en cumplimiento de las funciones que les confiere la ley 19529 de Salud Mental. El artículo 37 de la misma norma establece la necesidad de impulsar la desinstitutionalización de las personas con trastorno mental mediante el cierre progresivo de las instituciones asilares y monovalentes. A la vez, el cierre de las estructuras monovalentes es un punto central para el cambio de modelo y paradigma en salud mental, en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.⁴⁵

La INDDHH en el marco de las competencias que le confiere especialmente la ley 19529 de Salud Mental viene desde hace algunos años realizando actividades académicas y de información sobre los temas de salud mental y derechos humanos.

44 Véase informe en <www.inddhh.gub.uy>.

45 Véase la declaración emitida por el Consejo Directivo de la INDDHH con fecha 11 de marzo de 2020 en <www.inddhh.gub.uy>.

En 2020, en conjunto con sociedad civil a través de un convenio con SERPAJ, y en el contexto de la emergencia sanitaria, se promovió el debate sobre la temática mediante una campaña mediática. El propósito es informar, sensibilizar y desestigmatizar el tema de la salud mental con una perspectiva de derechos humanos y en el marco de la ley de Salud Mental. La campaña, que ha tenido un fuerte trabajo de comunicación digital, se apoyó en una *instalación* multidisciplinaria donde artistas, diseñadores, actores, ilustradores y realizadores crearon una muestra que el público pudo recorrer. La campaña comunicacional se desarrolló durante todo el mes de octubre, y la actividad central fue el 10 de octubre, día en que se conmemora el Día Mundial de la Salud Mental, en la explanada de la Intendencia de Montevideo. Contó con el apoyo de Oficina de Naciones Unidas en Uruguay, la Intendencia de Montevideo, el auspicio de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental y fue declarada de interés departamental por la Intendencia de Montevideo. Participó un importante número de organizaciones (académicas, de profesionales, de usuarios y familiares y de la sociedad civil).⁴⁶

19.4. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

En cumplimiento de las competencias acordadas por la ley 19307 de Servicios de Comunicación Audiovisual, una delegación de la INDDHH compareció el día 7 de octubre de 2020 ante la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes a fin de presentar su informe acerca del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo sobre servicios de difusión de contenido audiovisual.

La exposición estuvo fundada en la normativa y estándares sobre derechos humanos y medios de comunicación tanto de origen nacional como internacional, centrándose en los aspectos referidos a derechos humanos y en especial los derechos a la libertad de expresión e información que se verían afectados por la normativa propuesta.

En el informe se señaló que, en opinión de la INDDHH, de ser aprobado este proyecto se produciría un retroceso con respecto a la legislación vigente al derogar las disposiciones de la ley 19307 que brindan una efectiva protección,


46 Entre las que se encontraban: SERPAJ, Frente Antimanicomial, Radio Vilardevoz, Bibliobarrio, FUCVAM, IFES, CEUP, NITEP, Asamblea Instituyente, Riquísimo Artesanal, Colectivo Salud Mental Integral, Federación Caminantes, Grupo de La Esperanza, Asociación de Usuarios, ADASU, CPU, SMU, SUMAFEC, Sociedad de Psiquiatría, Residentes de Psiquiatría, Taller de Arte y Rehabilitación del CEREMOS, Taller sala 12 Hospital Vilardebó, Centro Diurno Sayago, Centro Montevideo, Movimiento por las autonomías, Programa APEX-Cerro, PTI, Parque Público Puntas Yeguas, Proyecto I+D «Experiencia y satisfacción de los jóvenes con los abordajes psicoterapéuticos del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y de la práctica privada» Facultad de Psicología-Universidad de la República y Naciones Unidas.

promoción y garantía de derechos de la ciudadanía ante los medios de comunicación audiovisual.⁴⁷

Preocupa también a la INDDHH la eliminación de las competencias específicas que la ley vigente le otorga, relativas a la defensa y promoción de los derechos de las personas hacia y ante los servicios de comunicación audiovisual; la posibilidad de recibir denuncias al respecto y la función de promover la educación de la ciudadanía para el ejercicio de la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información.

Si bien estas competencias están comprendidas en la ley 18446, al derogarse las facultades que establece el artículo 84 de la ley 19307 se impediría que la INDDHH pudiera relacionarse directamente con los titulares o administradores de los servicios de comunicación audiovisual privados, lo que enlentecería las eventuales acciones que realizara para la defensa de los derechos de las personas.

47 Véase más información sobre esta comparecencia al Parlamento y el informe presentado, en el capítulo 2.



2. Estudios e informes sobre la situación de los derechos humanos en Uruguay

En el desarrollo de las competencias asignadas por la ley 18446, la INDDHH elabora estudios e informes sobre la situación de los derechos humanos en el país. El Área de Estudios trabaja en algunos de dichos estudios e informes.

En particular, la INDDHH acompaña la agenda de los órganos de contralor de los tratados internacionales de derechos humanos de los que Uruguay es Estado parte, en los que las instituciones nacionales de derechos humanos con estatus de categoría A ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU participan activamente. También en el sistema regional ha ido tomando mayor protagonismo, particularmente ante los mecanismos especiales de protección en el sistema universal y regional.

La INDDHH debe elaborar los informes periódicos que se le encomiendan en la ley: el Informe Anual y la Memoria de la Asamblea Anual de Derechos Humanos. Además, está mandatada a opinar y asesorar en situaciones puntuales: un proyecto de ley, un tema que está siendo discutido a nivel público o una situación emergente que tenga impacto en los derechos humanos. Debe brindar información de calidad y recomendaciones para temas generales con el objetivo de aportar a su mejor comprensión y a que se adopten prácticas que redunden en la superación de las vulneraciones y satisfagan los derechos humanos.

2.1. **La INDDHH y el sistema universal e interamericano de derechos humanos**

Emitir opiniones y recomendaciones sobre los informes que el Estado se proponga presentar o que hubiere presentado a los órganos encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, en virtud de tratados internacionales relacionados con derechos humanos y sobre las observaciones que dichos órganos internacionales de contralor hubieran emitido respecto de los informes del Estado.

Colaborar con las autoridades competentes en los informes que el Estado deba presentar a los órganos encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, en virtud de tratados internacionales relacionados con los derechos humanos.

Ley 18446, literales C y D

La INDDHH participa regularmente en las actividades que prevén el involucramiento de las instituciones nacionales de derechos humanos en el sistema universal y el interamericano.

La institución interactúa con el sistema universal de derechos humanos mediante la presentación de informes a los diez órganos creados en virtud de tratados

de Naciones Unidas. Estos órganos supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos:

- Comité de Derechos Humanos (CCPR),
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR),
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD),
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW),
- Comité contra la Tortura (CAT),
- Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT),
- Comité de los Derechos del Niño (CRC),
- Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW),
- Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) y
- Comité contra la Desaparición Forzada (CED).

Asimismo, ha participado en el Examen Periódico Universal y ha intercambiado con varios relatores con mandatos específicos.

En 2020, debido a la pandemia por covid-19, el examen de los informes de los Estados partes se ha ido aplazando a períodos de sesiones de 2021 o esperan para ser reagendados.

No obstante, la INDDHH ha seguido atentamente las recomendaciones de los órganos de tratados y las comunicaciones que tanto estos como la alta comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas han emitido en el correr del año instando a que se respeten los derechos humanos en las medidas gubernamentales para combatir la amenaza para la salud pública que supone la pandemia del covid-19.

Por otra parte, las actividades del sistema interamericano también se han visto afectadas por la emergencia sanitaria. Se destaca este año la participación de la INDDHH en el curso de lanzamiento del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE) interamericano.

El SIMORE Interamericano es una herramienta informática en línea que sistematiza las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de sus diferentes mecanismos: acuerdos de solución amistosa, informes anuales, informes de fondo publicados, informes de país, informes temáticos y medidas cautelares otorgadas. Se trata de un mecanismo de rendición de cuentas, transparencia, participación y acceso a la información que facilita el seguimiento de las recomendaciones, fortalece capacidades para la supervisión de medidas y la promoción del cumplimiento de obligaciones internacionales, e informa sobre los avances y desafíos para la protección de los derechos humanos en los países de la región.

2.2. **Mirador DESCA**

Realizar, con el alcance y extensión que considere pertinente, estudios e informes sobre la situación nacional, departamental o zonal, relacionados con los

derechos humanos, sobre derechos humanos especialmente considerados y sobre cuestiones específicas relacionadas con los derechos humanos.

Ley 18446, literal F

En el Plan Estratégico 2019-2023, la INDDHH se ha propuesto promover acuerdos con la academia para desarrollar estudios que visibilicen y consoliden los avances concretados en el plano nacional, siempre apostando a la progresividad en materia de derechos humanos.

En ese sentido, la observación general nº 10 del Comité DESC⁴⁸ entiende que el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos es fundamental para el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, los Estados deben darles un lugar destacado en los mandatos que les proporcionan a estas instituciones.

En dicho documento, se listan los tipos de tareas que las instituciones nacionales de derechos humanos podrían emprender en relación con los DESC: el fomento de programas de educación e información sobre estos derechos tanto para la población en general como para el funcionariado estatal, el examen de normativa vigente, así como de los proyectos de ley y otras propuestas, para asegurarse de que sean compatibles con los requisitos estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el asesoramiento técnico, la realización de investigaciones, estudios y peticiones a las autoridades en relación con estos derechos; la determinación de criterios para medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que impone el PIDESC, poniendo especial énfasis en los grupos vulnerables, la vigilancia de la observancia de derechos específicos que se reconocen en el PIDESC y la preparación de informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas y a la sociedad civil; y el examen de las denuncias sobre violaciones de las normas aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales dentro del Estado.

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) son los derechos humanos relativos a las condiciones necesarias para un nivel de vida adecuado y fueron proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y reforzados por el PIDESC (1966). Incluye los elementos básicos y necesarios para tener una vida digna, como alimentación, salud, vivienda, educación, un medioambiente sano, el trabajo y condiciones laborales dignas y seguridad social, entre los principales.

En 2008, el Protocolo Facultativo del PIDESC⁴⁹ crea un mecanismo para recibir denuncias a nivel internacional, formaliza y da carácter vinculante al rol del Comité DESC para recibir comunicaciones que podían ser realizadas por personas o grupos. El Comité debe examinarlas, proponer medidas provisionales o soluciones

48 Disponible en: <https://www.eschr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-10-funcion-instituciones-nacionales-derechos-humanos-en-proteccion>.

49 Véase <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcescr.aspx>.

amigables, así como realizar observaciones e informes. Con la ratificación del Protocolo, los Estados adquieren obligaciones con respecto a los DESCAs y reconocen la competencia del Comité en estos aspectos y, por lo tanto, se comprometen a responder las comunicaciones y seguir sus recomendaciones.

La entrada en vigor del Protocolo Facultativo en 2013 permite materializar la idea de que los DESCAs generan obligaciones para los Estados a través de la labor de vigilancia del Comité, y suma una garantía para que todas las personas puedan acceder a estos derechos y al contar con mecanismos de exigibilidad en caso de que se vulneren.

Dada la naturaleza de estos derechos, para determinar en qué medida los Estados están cumpliendo con sus obligaciones en materia de DESCAs, la definición de indicadores y la producción de información de base resultan indispensables para establecer la medida del progreso y marcar los desafíos pendientes.

Para caminar en esa dirección, la Institución y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República decidieron, mediante un convenio específico firmado el 31 de marzo de 2020, trabajar en conjunto y sumarse a los esfuerzos que se realizan en el país y en el mundo para el desarrollo de estudios, indicadores y otros instrumentos apropiados que contribuyan a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Estado. El objetivo es el desarrollo de mecanismos de monitoreo de derechos humanos que permitan dar cuenta del estado de situación y de los avances concretos en su efectiva implementación, generando evidencia sobre la progresividad de los derechos.

Con esa intención nace el Mirador DESCAs, proyecto desarrollado en conjunto entre el Área de Estudios de la INDDHH y la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales con el objetivo de presentar información que refleje los compromisos asumidos por el país en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como los indicadores que permitan el seguimiento de avances y brechas respecto a poblaciones vulnerables, incluyendo entre estas a la infancia y adolescencia, mujeres, población afrodescendiente, personas con discapacidad, población privada de libertad y personas migrantes.

Los datos que se utilizan surgen de una base de datos consolidada en fuentes permanentes y registros continuos del sistema estadístico nacional seleccionados para mostrar la adecuación de Uruguay a los parámetros que se consideran en los compromisos asumidos con el sistema internacional de derechos humanos.

Durante el año 2020, los equipos de trabajo de la INDDHH y de Facultad de Ciencias Sociales trabajaron en la construcción del Mirador, que se encuentra organizado de la siguiente manera:

1. Definiciones: una propuesta de definición de cada derecho, siguiendo los estándares consagrados en la comunidad internacional, destacando sus dimensiones, y parámetros de satisfacción.
2. Estructura normativa: una revisión del desarrollo de la normativa internacional, y las correspondientes ratificaciones del Estado uruguayo, así como las normas constitucionales y legales locales sobre cada tema. Para cada hito normativo se

ofrece una nota conceptual que describe el significado para el desarrollo del derecho en cuestión que tuvo su aprobación.

3. Procesos institucionales: se presenta mediante gráficos y tablas un análisis estadístico del esfuerzo fiscal del Estado para cada derecho, se describen las políticas y planes que se desarrollan, sus objetivos, a quiénes están dirigidos y qué instituciones están encargadas de su implementación.
4. Resultados: análisis y visualización estadística en formato de tablas y gráficos con la descripción conceptual pertinente.

El Mirador DESCA propone esta estructura de construcción de indicadores de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, dando cuenta de cada derecho de acuerdo con una estructura que pretende ser un monitor permanente de qué tan lejos está el país del contenido acordado de cada derecho y los compromisos asumidos soberanamente respecto a ellos.

La propuesta se inspira en desarrollos anteriores de defensores y defensoras de derechos humanos, en la academia y en personas que en sus profesiones o actividades han reflexionado sobre estos derechos, sus posibilidades de hacerse efectivos y las mejores maneras de dar cuenta de la situación en la que el país se encuentra como sociedad respecto de ellos. Concretamente, han sido de gran utilidad las pautas del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, que es un antecedente ineludible de cualquier intento de construcción de indicadores DESCA, así como la guía sobre indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas del año 2012. A nivel local, resultó una fuente muy importante la publicación sobre el derecho a la vivienda de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República en 2019.

El proyecto Mirador DESCA está pensado por fases: la primera fase fue desarrollada durante 2020 y se logró construir la información para poner a disposición la consulta sobre cuatro derechos: vivienda, salud, educación y seguridad social, y tres poblaciones: mujeres, infancia y adolescencia y población afrodescendiente. Se prevé que este trabajo esté disponible en línea y de forma pública en los primeros meses de 2021. También como desafío para este año, comenzará la segunda fase del Mirador, que consiste en la construcción de la información necesaria para incorporar los derechos al trabajo y al ambiente, así como las poblaciones: personas privadas de libertad, migrantes, y personas en situación de discapacidad.

2.3. Observatorio legislativo de derechos humanos

Emitir opiniones, recomendaciones y propuestas sobre proyectos de ley o propuestas de reformas constitucionales relacionados con los derechos humanos. Recomendar a las autoridades competentes la aprobación, derogación o modificación de las normas del ordenamiento jurídico que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

Ley 18446, artículo 4, literales H e I

Sin perjuicio del Informe Anual, el Consejo Directivo de la INDDHH podrá presentar a la Asamblea General, en cualquier momento, los informes especiales que entienda pertinente.

Ley 18446, artículo 70

En el marco del Plan Estratégico 2019-2023 de la INDDHH, en el eje II, se definió como objetivo estratégico: *Contribuir a la exigibilidad de los derechos humanos como factor de cambio en el enfoque de las políticas públicas del Estado uruguayo*. Para desarrollar ese eje se establece como línea de acción la creación de un Observatorio Legislativo de Derechos Humanos (OLDH).

El OLDH también se vincula con el eje IV, cuyo objetivo estratégico es *Incidir en la integración del enfoque de derechos humanos en las leyes y las políticas públicas, con base en el desarrollo de relaciones interinstitucionales con el Parlamento, organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales*.

El 20 de noviembre de 2018, el Consejo Directivo de la INDDHH aprueba la puesta en marcha de un observatorio legislativo coordinado por el Área de Estudios, con el objetivo de mejorar la incidencia en la actividad parlamentaria, tal como mandata la ley 18446, artículo 4, literales H e I, así como el artículo 70 de la mencionada norma.

Hacia adentro de la Institución, es una herramienta que colma la necesidad de disponer permanentemente de información de calidad, que permita establecer en un contexto determinado los aspectos sobre los que hay que intervenir. Hacia afuera, se procura mantener información en línea clara, organizada y actualizada que pueda ser consultada por organizaciones sociales, activistas, académicos y personas en general que estén interesadas en el seguimiento e incidencia de proyectos legislativos vinculados a derechos humanos.

La actividad del OLDH consiste en la sistematización del universo de proyectos a estudio del Parlamento vinculados con derechos humanos. Como punto de partida se elaboró una sistematización para cada cámara del universo de proyectos a diciembre de 2018, organizado por cámaras, con los siguientes criterios:

- Proyectos presentados en la Legislatura (2015-2020).
- Proyectos que han tenido al menos algún tratamiento en los últimos dos años (aunque sean de legislaturas anteriores).

Para cada uno de esos proyectos se relevan los siguientes datos:

- Comisión parlamentaria en la que se está tratando.
- Título del proyecto.
- Número de carpeta asignado en el Parlamento.
- Fecha de ingreso.
- Estado de situación.
- Fecha del último movimiento.
- Tema del proyecto.
- Derecho o población involucrada.

- Equipo de referencia temático/área/persona referente de la INDDHH vinculado al tema.

Al inicio de cada año legislativo se realiza la sistematización de las comisiones permanentes y especiales que funcionan en cada una de las cámaras y se consigna:

- Legisladores que las integran y sus roles en cada comisión.
- Partido político al que pertenecen.
- Datos de contacto.
- Datos del servicio de secretaría.

Dichas sistematizaciones han sido actualizadas de modo constante durante 2019 y 2020, de manera de contar con información de calidad que permita tomar las decisiones necesarias para la incidencia legislativa.

La base de proyectos de ley para cada cámara es publicada en la página web de la INDDHH con una actualización quincenal. Además, al cierre de cada año legislativo se publica un listado de las leyes aprobadas con impacto en derechos humanos, clasificadas por temas, derecho o población, con el link para su descarga así como el link al informe o los informes que la INDDHH haya aportado durante el trabajo parlamentario.⁵⁰

2.3.1. Informes presentados por la INDDHH al Parlamento en el marco del OLDH

2.3.1.1. Proyecto de ley de urgente consideración

La INDDHH emitió tres informes que analizan este proyecto, entre los meses de mayo y julio de 2020, período durante el que fue tratado en ambas cámaras.

El 5 de mayo de 2020 una delegación de la INDDHH compareció ante la Comisión Especial del Senado creada a los efectos del tratamiento del proyecto de ley de urgente consideración. Las opiniones emitidas en esta instancia refieren a tres temas centrales, que fueron priorizados por el corto período de tiempo entre la citación y la comparecencia: derechos humanos y seguridad pública (incluyendo varios subtemas), derecho a la libre circulación y derechos laborales.

Días después de la comparecencia, el Consejo Directivo por unanimidad aprobó un informe⁵¹ con un análisis detallado de los siguientes temas:

50 Véase <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/tematica/observatorio-legislativo>>.

51 Para acceder al informe completo: <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/inddhh-emitio-opinion-sobre-proyecto-ley-urgente-consideracion>>.

Legítima defensa

La INDDHH señaló que, de aprobarse este texto, no solo se incorporaría una disposición regresiva al ordenamiento jurídico con respecto a la jurisprudencia uruguaya, sino que se vulnerarían compromisos asumidos por Uruguay al ratificar la normativa internacional correspondiente. Particularmente, se debilitan las garantías del derecho a la vida y la integridad física al eliminar como un requisito la peligrosidad de la vida de quien se defiende, extender al concepto amplio de dependencias los espacios donde puede considerarse legítima defensa así como la posibilidad de presumir legítima defensa cuando se trate de funcionariado policial y militar.

Debilitamiento de garantías en la detención y procedimientos policiales

La INDDHH manifestó que los contenidos del proyecto de ley referidos a la legislación profesional policial exhiben, en general, una tendencia a la concentración y aumento de facultades y al incremento de la discrecionalidad en la actuación de los integrantes de la fuerza pública. Se trata de pequeños agregados o modificaciones a la legislación vigente que pueden pasar inadvertidos, pero que sumados generan un cambio profundo en la orientación de los principios doctrinarios que rigen a la Policía.

Inflación penal

En opinión de la INDDHH, varias de las reformas aprobadas generan una inflación penal en dos sentidos: por la creación de nuevos delitos (resistencia al arresto, agravio a la autoridad policial) y respecto al aumento de los mínimos y máximos de las penas de delitos ya existentes (receptación y autoevasión), así como la aplicación restrictiva del régimen de semilibertad para adolescentes. Las reformas propuestas constituyen en general pasos regresivos en materia de derechos humanos, y a la vez se trata de medidas que no han demostrado eficacia en la reducción del delito.

En cuanto a los adolescentes, coloca a Uruguay a contrapelo de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño referidas a la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad y las otras normativas específicas referentes a las personas menores de edad en infracción. También ignora las particularidades del derecho penal juvenil que atiende a las y los adolescentes como sujetos diversos de derecho en proceso de desarrollo.

En cuanto al régimen de adultos, si se tiene en cuenta la situación en la que se encuentra el sistema penitenciario y las vulneraciones que se constatan, es evidente que propuestas punitivas van conducir a un empeoramiento de las condiciones en que hoy se cumplen las penas privativas de libertad.

Delitos sexuales

La INDDHH señaló que los estándares internacionales establecen la importancia de fijar una edad mínima de consentimiento sexual y se recomienda prever medidas que tomen en cuenta la diferencia de edad limitada entre las parejas adolescentes (tres años, por ejemplo). También consideró que las leyes deben evitar penalizar las relaciones sexuales consensuales entre adolescentes, teniendo en cuenta la diferencia de

edad y el posible equilibrio del poder en la pareja en la determinación de la validez del consentimiento.

Los artículos de referencia fueron armonizados con estos señalamientos en la versión final del proyecto de ley.

De la protección a la libre circulación

La INDDHH advirtió que las reformas propuestas afectan un conjunto de derechos que son pilares de la participación en una sociedad democrática: la libertad de expresión, el derecho de reunión, derecho a la participación política, garantías para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, garantía de defensa de los derechos a la participación de colectivos especialmente vulnerables y garantía frente a las acciones incorrectas por parte del Estado. A la vez, estos artículos pueden afectar los derechos a la vida, integridad física, seguridad personal y libertad en ocasión de las reuniones y manifestaciones pacíficas. En contrapartida, no se prueba el daño que *los piquetes* pueden ocasionar a la libre circulación de personas bienes o servicios —derecho que se enuncia proteger— y no considera o previene que puedan existir otras formas alternativas para protegerla.

Relaciones laborales

La INDDHH señaló que el artículo referido a las relaciones laborales es contrario a los estándares internacionales de derechos humanos y puede significar una regresión en sus obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el ejercicio del derecho de huelga. En este sentido, solo puede fijarse un límite cuando en el ejercicio de un derecho se vulneran derechos y libertades de otras personas o afecta la seguridad nacional, la seguridad u orden público, la salud o la moral públicas o cuando se trata de determinadas categorías de funcionarios públicos (policías, militares, funcionarios de servicios esenciales).

Esta propuesta busca imponer una medida legal predeterminada que debilita a una de las partes como solución para una situación de huelga, afectando entonces el diálogo social, la búsqueda de consensos y debilitando el rol del propio Estado a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como órgano especializado en la prevención y solución de conflictos a través de la mediación y conciliación. No queda claro de qué manera se está protegiendo el derecho al trabajo de los no huelguistas, ya que su situación laboral no debería verse afectada por la huelga, así como tampoco de qué manera se afectan los derechos humanos de los empleadores.

El 25 de mayo de 2020, el Consejo Directivo de la INDDHH aprueba por unanimidad un segundo informe, complementario del primero, que se envía a la Comisión Especial del Senado, donde se analizan las normas propuestas en la ley de urgente consideración relativas a:

Prisión preventiva

La INDDHH señaló que las modificaciones proyectadas no resultan compatibles con los estándares internacionales que suscribe el Estado uruguayo. La aplicación de la prisión preventiva obligatoria en razón del tipo de delito constituye una violación al

derecho a la libertad personal y se transforma en una pena anticipada, ya que funciona como imputación de determinadas conductas, y constituye una severa limitación para la aplicación concreta de la norma en el accionar judicial.

Derecho de acceso a la información y la Secretaría de inteligencia del Estado

Las reformas que la INDDHH señaló con preocupación fueron la creación de una nueva categoría de información secreta y la modificación respecto de la información reservada, la obligación a todos los organismos para que entreguen la información disponible en sus bases de datos, la ubicación y potestades de la Secretaría de Inteligencia del Estado y las nuevas limitaciones para el acceso a información a los organismos de supervisión, defensa del pueblo y apelación.

Estas reformas no subsanan e incluso, en algunos casos, profundizan las insuficiencias y regresiones ya existentes en la ley 19396 en materia de tutela a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales tomando como parámetro de análisis los estándares internacionales de protección, así como el marco jurídico nacional consagrado por la leyes 18331 y 18381 y sus decretos reglamentarios.

Creación del Ministerio de Ambiente

La INDDHH expresó que la creación de un ministerio específico para atender temas ambientales significa una oportunidad para la jerarquización de la institucionalidad ambiental en el país. Indicó que podría mejorarse avanzando en una definición más detallada y armonizada con los compromisos internacionales asumidos por el Estado uruguayo, profundizando la participación y armonizando las competencias previstas en la reforma con las actualmente dispersas en varios organismos.

Se consideró que las normas propuestas significan un avance en la protección de los derechos humanos vinculados a las políticas sobre ambiente y desarrollo, en la medida en que se revisen y amplíen las competencias asignadas y se dote de los recursos presupuestales suficientes.

Reglamentación de áreas naturales protegidas

La INDDHH manifestó que, en cuanto a la reglamentación propuesta, debe ser aplicable el principio de progresividad, según el cual solo deben aprobarse normas que puedan mejorar la situación actual. En especial, para el cumplimiento de las recomendaciones sobre conservación de zonas terrestres y superficie marina, realizadas por el relator especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible en su misión al Uruguay. Se vio con buenos ojos la creación de un fondo con aportes nacionales y departamentales, que puede significar un avance para la coordinación nacional y departamental y una mejora en la creación, ampliación o gestión de las áreas naturales, siempre que los fondos disponibles sean mayores que los actuales.

Derecho a la vivienda y la normativa de desalojos

La INDDHH expresó que quitarle la calidad de normas de orden público a las normas del decreto-ley 14219, establecer plazos más exigüos, bajo el pretexto de agilizar

el mercado de alquileres, suponiendo que por esa vía se garantizará el acceso a una vivienda adecuada, no se corresponde con el rol garantista que debe cumplir el Estado conforme lo establecen la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país.

La INDDHH recordó que la creación del régimen de arrendamiento sin garantía que prevé el proyecto de ley no cumple con la recomendación del Comité DESC a Uruguay de julio de 2017, ni con los estándares internacionales respecto de los desalojos forzosos en casos de personas en situación de vulnerabilidad.

Derechos de la infancia y adopciones

La INDDHH entendió que la modificación propuesta de la ley 18590 implica una regresión de los derechos de niños, niñas y adolescentes, desde que no se asegura la protección estatal en un momento de particular vulnerabilidad por su edad, muchas veces de semanas o meses, y librando su destino a acuerdos privados que podrán ser de buena o mala fe, y reinstalando nuevamente la concepción del *menor* como objeto, es decir, objeto de protección por su *situación de riesgo social*, en detrimento de la Doctrina de la Protección Integral, que informa el Código de la Niñez y la Adolescencia.

La directora Dra. Mariana Blengio Valdés remitió dos notas complementarias sobre relaciones laborales y derechos de la infancia y adopciones, en discordia con lo aprobado en mayoría.⁵²

Relaciones laborales

La Dra. Blengio Valdés consideró, a los efectos que correspondan, que la reforma propuesta se encuentra armonizada con las consideraciones del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el caso 2699 *Cámaras empresariales contra Uruguay*, en tanto allí se señala la importancia del derecho de los no huelguistas y el derecho de la dirección de la empresa a ingresar en las instalaciones.

Derechos de la infancia y adopciones

La Dra. Blengio Valdés señaló que no existe regresión en la protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes en la reforma propuesta, y tampoco para los demás involucrados en un proceso de adopción. Por el contrario, se contemplan situaciones que se dan en los hechos respecto de niños, niñas y adolescentes que se encuentran insertas en un núcleo familiar sin que las personas adultas puedan realizar oportunamente los trámites legales, ya que estos niños no se encuentran en el Registro de Adopción de INAU, si bien se comparte la existencia del registro a

52 Para acceder al informe completo y a las notas complementarias:
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/sobre-proyecto-ley-urgente-consideracion>.

los efectos de prevenir, evitar y erradicar adopciones ilícitas, se entiende que deben contemplarse situaciones concretas y excepcionales en las cuales los niñas o niñas ya estaban integrados a un núcleo familiar.

La directora expresó que la reforma propuesta hace más ágil el proceso de adopción sin vulnerar los derechos, preservando el interés superior del niño y el equilibrio de derechos, ya que se mantiene el estatus de proceso judicial, con todas las garantías que eso supone, además de que establece responsabilidades funcionales para los técnicos de INAU.

El proyecto es aprobado por la Cámara de Senadores y pasa a estudio de la de Representantes, y la INDDHH elabora un tercer informe para enviar a la Comisión Especial creada en esta cámara a los efectos. En este documento se presentó una síntesis de los informes anteriores, y una actualización en virtud de las modificaciones realizadas en el Senado.⁵³

El 9 de julio de 2020 se promulgó la ley 19889 de urgente consideración, estableciendo modificaciones importantes en distintos temas con impacto en los derechos humanos. Si bien se realizaron algunos cambios respecto del texto inicial del proyecto, la mayoría de los artículos que preocupaban a la INDDHH se mantuvieron y se integraron a la legislación vigente.

2.3.1.2. Proyecto de derogación de la ley 18831: sobre la pretensión punitiva del Estado

El 10 de agosto de 2020, la INDDHH dio a conocer su opinión respecto del proyecto de ley de derogación de la ley 18831, que tiene como objetivo restituir la caducidad de la pretensión punitiva del Estado que esta ley dejó sin efecto en 2011.

Respecto al proyecto presentado, debe destacarse que la normativa propuesta trasgrede principios básicos del sistema de justicia, al pretender restaurar una norma que durante largos años gestó la impunidad respecto de los crímenes cometidos por la dictadura y abomina del multilateralismo en las relaciones internacionales, el que constituye un pilar fundamental sobre el que se edifica el respeto de los derechos humanos en la región y en el mundo.

Los crímenes del terrorismo del Estado no pueden ser considerados como *excesos*, calificativo que es utilizado en el proyecto que se estudia, sino que fueron violaciones de los derechos humanos, cometidas por funcionarios estatales, de forma sistemática o masiva, y bajo la instigación o la tolerancia de las más altas autoridades de los gobiernos de la época. Tales violaciones a los derechos humanos fueron crímenes de lesa humanidad —y no excesos— y como tales deben juzgarse, y sus autores ser hechos responsables.

53 Para acceder al tercer informe completo sobre el proyecto de ley de urgente consideración: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/nuevo-informe-inddhh-sobre-ley-urgente-consideracion>.

Los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles, pues interesa a toda la humanidad su castigo, a pesar del tiempo transcurrido; a este accionar se han comprometido los Estados, a través del reconocimiento de los principios más básicos del derecho, como forma de garantizar el respeto de los derechos humanos y la vigencia de los estados democráticos.

El terrorismo de Estado dejó miles de víctimas, las que, luego de más de cuarenta años, todavía esperan justicia, incluyendo la reparación integral por los daños sufridos, la individualización de los responsables y la sanción correspondiente.

Uruguay, como otros países de la región que sufrieron regímenes dictatoriales, que coordinaron sus represiones a través del Plan Cóndor, procuró eludir la responsabilidad derivada de estos crímenes aprobando una ley de impunidad —ley 15848— que dejara a los perpetradores a salvo de la actuación de la justicia. Durante la vigencia de esa ley, el Estado incumplió con la obligación de investigar y sancionar a los responsables, se expuso al reclamo de las víctimas en los ámbitos internacionales y fue señalado en esos foros por no respetar los derechos humanos y los acuerdos internacionales de los que formaba parte desde antes de la dictadura.

Debe recordarse que la Constitución uruguaya considera los derechos fundamentales como inherentes a la persona humana, y las convenciones internacionales que ratifica el Estado se incorporan a esta e integran el derecho aplicable, sin necesidad de reglamentación alguna.

La ley de caducidad fue finalmente declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia y luego derogada por la ley 18831, que de este modo restableció el derecho a la justicia tan largamente negado.

La INDDHH recomienda a las fuerzas políticas rechazar este tipo de iniciativas, que se traducen en un retroceso en la protección de los derechos humanos, y pueden —una vez más— situar al país en claro incumplimiento de la normativa internacional, que libre y soberanamente ha aceptado, dejándolo fuera de los ámbitos de diálogo y cooperación que sustentan los Estados en procura de fines comunes.

2.3.1.3. Proyecto de ley de servicios de difusión de contenido audiovisual

Una delegación de la INDDHH, encabezada por su presidente, Dr. Wilder Tayler, concurrió el día 7 de octubre de 2020 a la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes tras ser invitada a presentar su análisis del proyecto que derogaría la ley 19307 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La exposición estuvo fundada en la normativa y estándares sobre derechos humanos y medios de comunicación tanto de origen nacional como internacional, centrándose en los aspectos referidos a derechos humanos y en especial los derechos a la libertad de expresión e información que se verían afectados por la normativa propuesta.

La INDDHH entiende que este proyecto afectaría la libertad de expresión e información y de ser aprobado constituiría un retroceso en la efectiva protección, promoción y garantía de derechos de la ciudadanía ante los medios de comunicación audiovisual. Según el análisis de la INDDHH, el proyecto actualmente a consideración debilitaría el derecho a la no discriminación, los derechos de los niños, niñas y

adolescentes, los derechos de las personas con discapacidad y los derechos de los periodistas ante los medios audiovisuales.

Preocupa también a la INDDHH la eliminación de las competencias específicas que la ley vigente le otorga.⁵⁴ Si bien estas competencias están comprendidas en la ley 18446, al derogarse las facultades que establece el artículo 84 de la ley 19307 se impediría que la INDDHH pudiera relacionarse directamente con los titulares o administradores de los servicios de comunicación audiovisual privados.

Otros aspectos que serían afectados de aprobarse el proyecto están relacionados con la eliminación de las garantías de transparencia y participación ciudadana en los procesos de asignación de frecuencias, las garantías referidas a la promoción del pluralismo y la diversidad en los servicios de comunicación audiovisual y la prevención de la excesiva concentración en la propiedad y control de estos.

La ley vigente ha sido considerada un hito en materia de libertad de expresión, promoción del pluralismo y la diversidad, y regulación independiente por los relatores para la Libertad de Expresión de la ONU y la OEA, y por la UNESCO. Esta normativa se destaca en el panorama regional como una de las regulaciones más avanzadas desde una perspectiva de derechos por su alto cumplimiento de los estándares internacionales.

Por último, frente a las críticas sobre su inconstitucionalidad presentes en la exposición de motivos del proyecto, la delegación de la INDDHH recordó que, aunque se recibieron más de treinta acciones en tal sentido, la Suprema Corte de Justicia solo declaró inconstitucionales dos artículos de los 202 que contiene la ley 19307 y otros seis en aspectos parciales, superando ampliamente su *test de constitucionalidad*.

2.3.1.4. Ley de presupuesto: sobre el control parlamentario y ciudadano de los bienes patrimoniales

El 8 de noviembre de 2020, en el marco del tratamiento del proyecto de ley de presupuesto quinquenal, el Consejo Directivo de la INDDHH recomendó al Parlamento retirar dos artículos del proyecto de ley de presupuesto nacional para mantener el control sobre la enajenación de bienes inmuebles del Estado, y propuso legislar —previa consulta ciudadana— sobre la gestión de los bienes de valor histórico y cultural, así como sobre aquellos espacios de importancia para la preservación del ambiente sano.

La preocupación de la INDDHH radica en que si bien en la ley proyectada se mantiene el control parlamentario sobre cualquier posible enajenación de bienes inmuebles declarados como patrimonio histórico o cultural, el régimen legal vigente otorga a la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación, que funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación y Cultura), la potestad de incluir o excluir los bienes de dicha categoría.

De aprobarse el texto proyectado, el Poder Ejecutivo estaría habilitado a declarar prescindente un bien inmueble de su propiedad y también desafectarlo como

54 Véase capítulo 1, pág. 25

bien de valor histórico o cultural sin operar, ni en un caso ni en otro, el debido control parlamentario, y sin otorgar tampoco otras oportunidades de participación directa a la ciudadanía en el proceso de decisión sobre el destino final.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos consagran el deber de los Estados de facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Esto cobra especial importancia en aquellos asuntos vinculados a la protección del patrimonio cultural material e inmaterial y natural, así como en temas ambientales, donde es exigible la participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes en los procesos que conducen a la toma de decisiones.

El artículo 63 introdujo reformas en el régimen de enajenación de bienes inmuebles pertenecientes al Estado al habilitar al Poder Ejecutivo a que declare como prescindentes, a los efectos de su eventual enajenación, inmuebles cuya propiedad o posesión a cualquier título sean de la administración central, los entes autónomos y los servicios descentralizados.

El artículo 64 establece que los bienes inmuebles del Estado que no hayan sido declarados prescindibles por el Poder Ejecutivo, los que hayan sido declarados Monumento Histórico y los del tesoro cultural de la Nación no podrán enajenarse ni gravarse en forma alguna sin la expresa disposición de una ley o con la autorización de la Junta Departamental, según corresponda.

Con base en el mandato otorgado por la ley 18446, el Consejo Directivo de la INDDHH recomendó al Poder Legislativo:

- Se retiren los artículos 63 y 64 del proyecto de ley de presupuesto nacional actualmente en consideración, de modo de mantener la garantía del control parlamentario previo a la enajenación de los inmuebles que sean propiedad o se encuentren en posesión del Estado, y brindar las debidas garantías al ejercicio del control parlamentario y la participación social para disponer de bienes patrimoniales que puedan afectar además el ordenamiento urbano, y frente al deber de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano,
- En su lugar, a partir de una convocatoria a una amplia consulta pública y sin la limitación temporal exigida por el procedimiento de aprobación de la ley de presupuesto, se legisle sobre la gestión de los bienes de valor histórico y cultural y así como aquellos espacios de importancia para la preservación del ambiente sano, a fin de hacer efectivas las oportunidades de real participación ciudadana en la toma de decisiones, excluyendo expresamente de la posibilidad de enajenación cualquier bien del Estado que integre áreas protegidas o sea de interés ambiental.

La ley 19924 de Presupuesto Nacional 2020-2024 fue promulgada el 18 de diciembre de 2020, con la inclusión de los dos artículos analizados por la INDDHH, por lo que las recomendaciones no fueron incorporadas.

2.3.1.5. Sobre la reglamentación legal del derecho de reunión pacífica por razones de salud pública

El 18 de diciembre de 2020, la INDDHH emitió opinión sobre el proyecto de ley para reglamentar el derecho de reunión pacífica de forma excepcional y a término ante el crecimiento exponencial de casos positivos de coronavirus en el país y el riesgo de saturación del sistema de salud. El proyecto otorgaría a las autoridades públicas la potestad de disolver reuniones que amenazaran la salud pública.

La INDDHH considera acertada la iniciativa del Poder Ejecutivo de enviar una propuesta de reglamentación al Poder Legislativo dado que el ejercicio del derecho de reunión admite restricciones por razones específicas como las mencionadas, siempre que estén dispuestas por ley.

Salvada esta garantía de reserva legal y ajuste de las restricciones a una razón de interés general, como lo es la salud pública, la INDDHH considera oportuno recordar, con un enfoque en derechos humanos, los principios que deben regir las limitaciones legales al ejercicio de estos derechos:

Toda limitación al ejercicio de un derecho y como es, en este caso, la prohibición o limitación de determinado tipo de reuniones, debe considerarse como una medida de último recurso. Se debe demostrar que esas reuniones constituyen un riesgo claro para la salud de la población.

Las disposiciones legales deben ser precisas y concretas en sus definiciones como para permitir que los miembros de la sociedad decidan de manera libre e informada sobre la mejor manera de regular su conducta. Se deben evitar las ambigüedades en las definiciones; por ejemplo, es importante dar contenidos precisos a la expresión *aglomeración que amenaza la salud* de la población.

La ley debe prever que toda actuación de un agente estatal tendiente a su aplicación deba realizarse estrictamente bajo los términos por ella establecidos, y privilegiar siempre las acciones preventivas y disuasorias frente a las represivas. La INDDHH se pronunció sobre las limitaciones a los derechos de reunión y circulación en 2017, al comentar el decreto 76/2017 sobre el derecho de libre circulación en calles, caminos o carreteras. En la ocasión la INDDHH instó al gobierno de la época a «adecuar el marco jurídico [...] dando cumplimiento a las normas del derecho de los derechos humanos en el momento de disponer [...] restricciones a las libertades de expresión y reunión pacíficas».

Las limitaciones establecidas por la ley deben ser razonables y proporcionales al peligro que desea evitarse. Debe asegurarse en todo momento que exista una adecuación entre el fin buscado y los medios para lograrlo.

La limitación del derecho de reunión no debe ser usada para justificar la restricción de otros derechos humanos, ni particularmente afectar la libertad de expresión, el derecho de asociación o el ejercicio pleno de todos los derechos civiles y políticos.

Las medidas a adoptar deben ser estrictamente necesarias e idóneas. Esto quiere decir que los fundamentos de la ley deben demostrar que no existe otra forma justa y razonable de proteger la salud pública sin negar el ejercicio del derecho de reunión o limitándolo en menor medida. Se debe justificar que las medidas

adoptadas sean las menos perturbadoras entre las que podrían permitir lograr la función protectora pertinente. En todos los casos debe existir una adecuada ponderación entre el costo de inhibir el ejercicio del derecho de reunión y la satisfacción del fin de protección de la salud pública buscado.

La causal de la limitación siempre debe basarse en el riesgo que el derecho de reunión pacífica conlleva para la salud pública y nunca en las razones por las que las personas se encuentran reunidas. En la adopción y puesta en práctica de las medidas que la ley establezca debe evitarse todo tipo de discriminación.

En caso de que la ley faculte a la fuerza pública a disolver reuniones pacíficas, se le debe advertir la prohibición de adoptar medidas que apelen al uso de violencia para ese fin, así como la obligación de respetar las disposiciones constitucionales relativas a la privación de libertad de personas (arts. 15 y 16). En este sentido no puede admitirse la detención de personas si no existe *in fraganti delicto* o habiendo semiplena prueba de él, con orden escrita de juez competente.

Los recursos judiciales y garantías para la protección de los derechos humanos tales como el amparo y *habeas corpus* permanecerán en vigencia y no serán afectados por las restricciones impuestas al derecho de reunión pacífica.

El 21 de diciembre de 2020 fue promulgada la ley 19932 que reglamenta, limitando transitoriamente, el artículo 38 de la Constitución. La ley habilita al Poder Ejecutivo a prorrogar por 30 días por única vez estas limitaciones y por hasta 60 días el cierre de fronteras.

2.4. Actividades de intercambio: pasantías educativas sobre derechos humanos y ciencia política

Cooperar, para la promoción y protección de los derechos humanos, con los órganos internacionales encargados del control internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, con instituciones u organizaciones internacionales regionales o instituciones nacionales, que sean competentes en la promoción y protección de los derechos humanos.

Ley 18446, literal M

La INDDHH desarrolla a través del Área de Estudios un convenio con el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República desde mayo de 2018, para implementar prácticas educativas de egreso de la Licenciatura de Ciencia Política. Esta actividad curricular que incluye el ICP procura brindar al estudiante un aprendizaje en los campos social, profesional y cultural.

A partir de la elaboración de un plan de trabajo acordado y generado por cada estudiante, con tutoría de ambas instituciones, se trata de que aplique habilidades desarrolladas durante la carrera. Estas tienen que ver con el relevamiento de información de prensa y de datos estadísticos, análisis de proyectos de ley, análisis de capacidades estatales y la elaboración de reportes específicos e insumos para

la tarea de la INDDHH. A la vez, cada estudiante indaga en algún tema de su interés para generar una reflexión crítica desde la perspectiva de los derechos humanos.

En 2020, los egresados de la Licenciatura de Ciencia Política fueron Gabriela Gallicchio, Bruno Gola y Julia Matilla. Sus informes finales fueron aprobados en tribunales de la Facultad de Ciencias Sociales con una representante del Área de Estudios de la INDDHH.

El informe final de Gabriela Gallicchio trató sobre «Migrantes y trata de personas, en el marco de la agenda de derechos en Uruguay, período 2005-2019». El trabajo de Bruno Gola versó sobre «Terrorismo de Estado como proyecto disciplinante: una aproximación a repensar la permanencia de la violencia sexual en el terreno de lo silenciado». En la defensa pública de su trabajo participaron el Dr. Jaime Yaffé y el Dr. Diego Sempol. Por último, Julia Matilla defendió su trabajo final «La educación como un derecho humano fundamental. Estudio sobre el estado de situación en educación inicial», ante el Dr. Jaime Yaffé y el Dr. Nicolás Bentancur por el ICP.

2.5. Informe FIO

Realizar, con el alcance y extensión que considere pertinente, estudios e informes sobre la situación nacional, departamental o zonal, relacionados con los derechos humanos, sobre derechos humanos especialmente considerados y sobre cuestiones específicas relacionadas con los derechos humanos.

Ley 18446, literal F

En 2020, se participó en la elaboración del capítulo Uruguay para el XVIII Informe sobre Derechos Humanos, que anualmente elabora la FIO, con la coordinación de la Universidad de Alcalá, España. En esta ocasión el tema central fue «Estados excepcionales y las defensorías del pueblo de Iberoamérica». El informe consta de tres partes: el régimen normativo y constitucional de aplicación de estados de excepción en Iberoamérica; planes y programas aplicados en el contexto de la pandemia por covid-19 y las acciones de las instituciones nacionales de derechos humanos de Iberoamérica durante la emergencia sanitaria, hasta el mes de julio de 2020.

El capítulo uruguayo comprende el panorama nacional sobre la normativa constitucional y legal para la aplicación de los estados de excepción: medidas prontas de seguridad, declaración de estado de guerra y suspensión de las garantías individuales. Se analizó la aplicación de las medidas prontas de seguridad en diversos períodos hasta el final de la última dictadura cívico militar. Para ello, se relevaron los decretos del Poder Ejecutivo que las establecían.

Es interesante señalar que para el caso uruguayo se aplicó una vieja ley de principios de siglo xx, para el caso de epidemias sanitarias, en lugar de decretar medidas excepcionales que pudiesen afectar las libertades básicas. La ley 9202 del 12 de enero de 1934, ley Orgánica de Salud Pública, junto con el artículo 44 de la

Constitución son la base legal del decreto que declaró la emergencia sanitaria por la situación de pandemia desde el 13 de marzo de 2020.

Al considerar las medidas adoptadas en el contexto de la crisis sanitaria, se identificaron aquellas restrictivas para los derechos humanos de la población:

- Suspensión del dictado de clases y cierre de los centros educativos públicos y privados, en todos los niveles de enseñanza. Se implementaron luego clases a distancia, en las que tuvieron un rol central el Plan Ceibal y las plataformas pedagógicas.
- Declaración de Feria Jurisdiccional Extraordinaria (del 16 de marzo al 4 de mayo) y suspensión de plazos procesales.
- Exhortación al cierre preventivo y provisorio de todos los locales comerciales de gran porte.
- Suspensión de la salida del país con fines turísticos.
- Intensificación del patrullaje a fin de evitar y desestimular aglomeraciones.
- Postergación de la fecha de celebración de las elecciones departamentales y municipales.
- Restricción de los derechos políticos y de participación.

Se prestó especial atención en el informe a las medidas adoptadas en el contexto de la crisis sanitaria para mitigar los efectos restrictivos o regresivos sobre derechos afectados, como el derecho al trabajo y la implementación de políticas de protección social.

En ese sentido, los seguros de desempleo funcionaron como estabilizadores inmediatos, complementándose con tres tipos de seguros y causales adicionales:

- Seguro de desempleo especial parcial para trabajadores dependientes cuya fuente de trabajo estuviese con actividad suspendida por la pandemia.
- Seguro por enfermedad para activos privados mayores de 65 años.
- Seguro de desempleo flexible, posibilitando el trabajo parcial, a medio tiempo o medio horario.

El Poder Ejecutivo creó un subsidio mensual destinado a empresas o sociedades que operaran bajo una modalidad de tributación que alcanza a quienes producen o comercializan bienes o prestan servicios, e integran hogares por debajo de la línea de pobreza o están en situación de vulnerabilidad social.

En el informe se reseñaron las exhortaciones realizadas por el Poder Ejecutivo para suspender los cortes de servicios de telecomunicaciones y también los de suministros de energía eléctrica, para hogares de más bajos ingresos.

Al mes de julio de 2020, con respecto a los dispositivos de apoyo a población vulnerable, a través del Ministerio de Desarrollo Social, el programa de canastas de alimentación se había incrementado por una vez, de una a dos canastas; se había incrementado por única vez el monto de las transferencias monetarias, y el monto de las asignaciones familiares del Plan de Equidad se había aumentado por dos veces.

Por último, el capítulo del informe iberoamericano de la FIO incluyó las actuaciones de la INDDHH en el período y un conjunto de recomendaciones vinculadas a grupos específicos. La mayoría de estas actuaciones se incluyen en capítulos de este informe anual, por lo que, a manera de ejemplo, cabe señalar:

2.5.1. Personas en situación de calle

Se reforzaron acciones previendo la posible cobertura de personas que cursasen la enfermedad de la covid-19, que no tuviesen dónde realizar una cuarentena. Sin embargo, faltaron refugios o lugares de estadía, en algunas localidades, así como en la ciudad capital, Montevideo. La INDDHH recibió varias consultas por personas en situación de calle, respecto a recursos y lugares disponibles. La crisis económica significó un incremento de estas situaciones.

2.5.2. Adultos mayores

El 28 de abril, ante algunos casos de contagios en centros de larga estadía para personas adultas mayores, la INDDHH realizó una declaración en la que reiteró varias recomendaciones dirigidas a organismos públicos, en defensa de los derechos de las personas internadas en casas de salud, que se vuelven más urgentes para su cumplimiento en el contexto de la emergencia sanitaria. Se constató la necesidad de generar acciones y políticas de apoyo a las personas mayores, que viven en condiciones de aislamiento social, para solventar distintas situaciones de su vida cotidiana.

2.5.3. Personas vulnerables a sufrir violencia basada en género

El 20 de marzo, la INDDHH se comunicó con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) para realizar un conjunto de recomendaciones que implicasen la incorporación de la perspectiva de género en las medidas a tomar durante la emergencia sanitaria.

Las recomendaciones abarcan un conjunto de medidas y articulaciones entre organismos que atiendan:

- a) la situación de emergencia declarada anteriormente sobre las situaciones de violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes, que se vieron agravadas en el contexto de pandemia;
- b) la situación de trabajadoras a cargo del cuidado de niñas/os y adolescentes, personas en situación de discapacidad u otras personas en riesgo;
- c) las situaciones de acceso a la salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva;
- d) la situación de las mujeres en situación de pobreza o de mayor vulnerabilidad;
- e) la situación de las mujeres privadas de libertad, especialmente en el caso de embarazadas o con hijos a cargo.

2.6. **Ciclo de debates sobre derechos humanos en contexto de pandemia**

Cooperar, para la promoción y protección de los derechos humanos, con los órganos internacionales encargados del control internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, con instituciones u organizaciones internacionales regionales o instituciones nacionales, que sean competentes en la promoción y protección de los derechos humanos.

Ley 18446, literal M

La INDDHH, Naciones Unidas en Uruguay y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) organizaron en 2020 un ciclo de diálogos entre Estado y sociedad civil con relación a los derechos humanos en tiempos de pandemia. Este ciclo busca ser un espacio de reflexión, análisis e intercambio orientado a legitimar y reforzar el rol de cada uno de los actores, y a fortalecer el espacio cívico y su aporte a la democracia.

Originalmente se planificó llevarlo a cabo entre los meses de diciembre de 2020 y abril de 2021, pero finalmente —debido a la emergencia sanitaria que se agravó en diciembre— el ciclo entero tendrá lugar en 2021.

Los temas seleccionados fueron salud mental; libertades en tiempos de emergencia sanitaria (expresión, circulación, asociación y manifestación); empresas y derechos humanos; garantías y respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Todos los encuentros contarán con la apertura de Wilder Tayler, presidente de la INDDHH, y Jan Jarab, representante regional de ACNUDH para América del Sur. Participarán también otros/as expertos/as y representantes del Estado, organismos intergubernamentales, la sociedad civil y la academia.

El ciclo será transmitido por las redes sociales y el canal de YouTube de la INDDHH.

2.7. **Memoria de la Asamblea Nacional de Derechos Humanos**

Informar y difundir de la forma más amplia posible a la opinión pública los derechos humanos, las normas nacionales e internacionales que los regulan y los mecanismos de protección nacional e internacional.

Ley 18446, literal O

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo realizó la IX Asamblea Nacional de Derechos Humanos con la asistencia de unos 200 representantes de organizaciones sociales y organismos del Estado. Debido a la emergencia sanitaria el evento se realizó en dos instancias, el 20 y 25 de noviembre, exclusivamente en modalidad virtual.

El lema de esta IX Asamblea Nacional fue «Por la vida, la libertad y la dignidad», y los temas de discusión fueron libertades y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Las organizaciones de la sociedad civil, los organismos gubernamentales y las entidades objeto del contralor de la INDDHH participaron a través de delegados previamente inscriptos en representación de sus instituciones. El total de inscriptos alcanzó los 240 y el total de participantes efectivos sumó 200 personas.

En la segunda sesión, la asamblea incluyó una rendición de cuentas a cargo de Wilder Tayler, presidente del Consejo Directivo de la INDDHH, además de informes de varias áreas de trabajo de la INDDHH y una presentación de lo elaborado de manera participativa durante la primera sesión.

La Asamblea Nacional de Derechos Humanos es una instancia pública prevista en la ley 18446 para la participación plenaria, con voz y sin voto de las organizaciones de la sociedad civil, organismos gubernamentales y entidades objeto del contralor de la INDDHH.

El informe completo de la Asamblea Nacional de Derechos Humanos se presenta en el anexo de este informe.

3. Conocimiento, recepción de denuncias e investigación de presuntas vulneraciones a los derechos humanos

3.1. Procedimiento

Las instituciones nacionales de derechos humanos representan la garantía no jurisdiccional de los derechos humanos frente al poder de la Administración. En tal sentido, el procedimiento de tramitación de denuncias o quejas puede ser considerado la «piedra angular» de sus actuaciones. En efecto, el artículo 4, literal j, de la ley 18446 establece la competencia de conocer e investigar eventuales violaciones de derechos humanos, lo que implica: 1) proteger a la persona y promover los actos de reparación correspondientes, frente a los derechos violados; 2) identificar prácticas, omisiones institucionales y vacíos normativos que vulneran derechos, y 3) aportar guías y recomendaciones generales para hacer cesar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia.

El procedimiento seguido para el trámite de una denuncia se caracteriza por ser relativamente informal, con una legitimación amplia (en comparación con la exigida para poner en marcha procedimientos administrativos o judiciales), de carácter gratuito y que no requiere asistencia letrada.

La INDDHH ha definido cuatro etapas para dicho procedimiento: la recepción, la investigación, la resolución y el seguimiento de la resolución.

La recepción es el paso que determina la admisibilidad o inadmisibilidad de la denuncia. En efecto, a la INDDHH concurre un amplio universo de personas. Una parte de las situaciones planteadas no refiere a violaciones a los derechos humanos. Estos casos son tratados como asesoramientos o consultas frente a la necesidad de acceder a información para realizar gestiones diversas, o frente a dificultades administrativas que pueden ser solucionadas mediante buenos oficios. Otros casos plantean situaciones entre particulares, que requieren una escucha atenta y orientación hacia los mecanismos estatales existentes.

Para que exista una denuncia de eventuales vulneraciones de derechos humanos, la INDDHH debe identificar el acto u omisión estatal que lo genera, puesto que su intervención se centra en la actuación de la Administración, por ser el Estado el responsable del cumplimiento de los derechos humanos. Tal como lo establece el artículo 5 de la ley 18446:

La competencia de la INDDHH, con las excepciones que expresamente se establecen, se extiende a todos los Poderes y organismos públicos cualquiera sea su naturaleza jurídica y función, sea que actúen en el territorio nacional o en el extranjero. Quedan comprendidas en la competencia de la INDDHH las entidades paraestatales, sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales y entidades privadas que presten servicios públicos o sociales. La competencia de la INDDHH en relación con personas privadas se entenderá con los organismos públicos de su contralor y supervisión, conforme a los procedimientos establecidos en la presente ley.

La investigación debe ser inmediata, de carácter sumario, informal y reservada, tendiente a esclarecer los hechos denunciados. Para esclarecer los hechos, la INDDHH cuenta con varias facultades: efectuar, con o sin previo aviso, visitas de inspección a cualquier lugar, entrevistarse con cualquier autoridad, pedir informes, examinar expedientes, archivos y todo tipo de documento, presentar denuncias penales e interponer recursos de hábeas corpus o amparo.

Asimismo, la INDDHH puede solicitar, en cualquier etapa del procedimiento, la adopción de medidas provisionales urgentes. Las medidas provisionales urgentes establecidas en el artículo 24 de la ley 18446 tienen su origen en función del mandato de la INDDHH para la protección de los derechos humanos. El artículo establece que estas se pondrán con el fin de que «cese la presunta violación de un derecho humano (objeto de una investigación bajo las facultades de la INDDHH), para impedir la consumación de perjuicios o el incremento de los ya generados o el cese de los mismos». Todos los órganos de derechos humanos a nivel nacional e internacional utilizan este instrumento de protección de carácter urgente para evitar daños o perjuicios irreparables a los derechos de individuos o grupos de personas, teniendo una naturaleza preventiva, tanto cautelar como tutelar.

Luego de la investigación, la INDDHH está en condiciones de adoptar una resolución definitiva sobre la presunta vulneración de derechos. A lo largo del procedimiento de denuncias la INDDHH mantiene una comunicación fluida con la o las personas denunciadas. A ellas se les deberá notificar la información que el organismo denunciado proporcione y tendrán la oportunidad de presentar observaciones.

Tanto en la etapa de recepción como de investigación, lo que existe es una calificación preliminar de los derechos que presuntamente fueron vulnerados. Es recién en la resolución donde podrá determinarse si esa vulneración existió o no, de cuáles derechos y por parte de qué organismo u organismos.

3.2. Denuncias y consultas recibidas

En el año 2020, el Área de Denuncias e Investigación ha realizado un total de 610 intervenciones. El 60% de estas son asesoramientos y consultas vinculados a la protección y defensa de los derechos humanos y el 40% son denuncias de vulneración de derechos.

Un análisis del trabajo realizado revela que los casos abordados han evolucionado de la siguiente forma:

Las variaciones en el total de atenciones responden fundamentalmente al aumento de las instancias de consulta y asesoramiento. Las consultas incluyen un abanico amplio de intervenciones, tales como solicitud de información, derivaciones y gestiones de buenos oficios. Cabe señalar que la evidencia muestra que todas las defensorías de la región destinan parte importante de sus recursos y esfuerzos a esta tarea de difusión y protección de los derechos humanos mediante el asesoramiento a personas y colectivos que así lo soliciten.

CUADRO 3.1

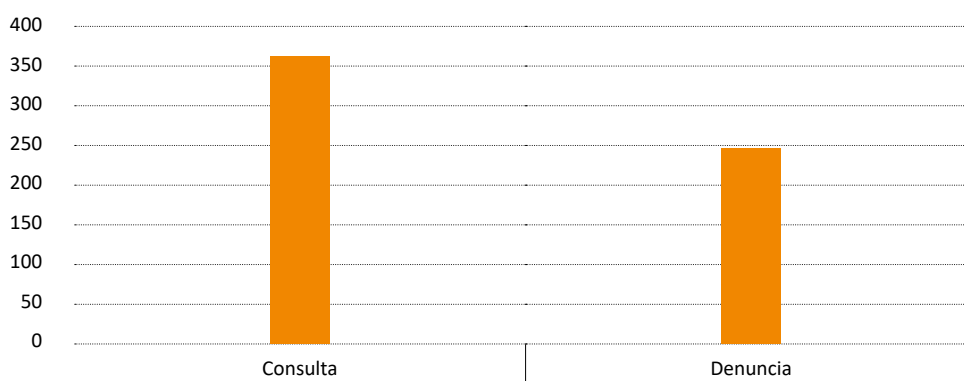
Cantidad de casos trabajados, 2013-2020

| Año | Cantidad de casos trabajados |
|------|------------------------------|
| 2013 | 380 |
| 2014 | 449 |
| 2015 | 568 |
| 2016 | 584 |
| 2017 | 649 |
| 2018 | 755 |
| 2019 | 575 |
| 2020 | 610 |

Fuente: INDDHH, registros del Área de Denuncias e Investigación, 2020.

El crecimiento relativo de las consultas respecto de las denuncias se explica por el desarrollo de estrategias de sistematización y registro de las intervenciones. Como resultado, cada año se observa una disminución de las denuncias aceptadas que luego son catalogadas como no admisibles.

GRÁFICO 3.1

Cantidad de consultas y denuncias recibidas, INDDHH 2020

Fuente: INDDHH, REGISTROS del Área de Denuncias e Investigación, 2020.

3.3. Resoluciones de la INDDHH

Las resoluciones son el instrumento de pronunciamiento final del Consejo Directivo de la INDDHH, tras la presentación de una denuncia por eventual violación a los derechos humanos. De acuerdo con el artículo 7 de la ley 18446 estas resoluciones son inimpugnables y deben ser notificadas a las partes involucradas. Asimismo, la naturaleza no jurisdiccional de la INDDHH hace que sus resoluciones no sean vinculantes, sino que establecen una posición jurídica que debe ser cumplida de buena fe.

De acuerdo con el mandato legal, las resoluciones pueden clasificarse de la siguiente manera:

- **Con recomendaciones o de vulneración de derechos:** se encuentran previstas en los artículos 25 y 26 de la ley 18446, los cuales establecen que finalizada la investigación (artículo 20), la INDDHH recomendará a las autoridades competentes la adopción de las medidas que considere pertinentes para poner fin a la violación de derechos humanos que hubiere constatado, así como las medidas necesarias para eliminar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia.
- **Solución satisfactoria:** previstas en el inciso 2 del artículo 27 de la ley 18446, refieren a aquellas situaciones en las que, en el transcurso de la investigación, el organismo adopta medidas para reparar la violación denunciada.
- **No vulneración:** previstas en el inciso 1 del artículo 27 de la ley 18446, ante aquellos casos en que luego de realizada la sustanciación no se encuentren méritos para comprobar la violación denunciada.
- **No admisibilidad:** previstas en los artículos 14, 17 y 18 de la ley 18446 que regulan los motivos de rechazo y sus formalidades. Se prevén los siguientes motivos de rechazo: fuera de plazo, que sea notoriamente improcedente por incompetencia, inadmisibilidad manifiesta, falta de fundamentos o evidente mala fe.
- **No colaboración:** previstas en el artículo 23 de la ley 18446, que refiere a la negativa de brindar información por parte de los organismos denunciados.
- **Suspensión de actuaciones:** Previstas en el artículo 31 de la ley 18446, refiere a la inhibición de continuar interviniendo en una situación porque esta fuera sometida a instancia jurisdiccional.
- **Otras:** se trata de un conjunto de resoluciones que abarcan diversas situaciones, entre ellas, las referidas a archivos de actuaciones por abandono del trámite de la persona o publicidad de incumplimientos de recomendaciones.

En los primeros tres tipos de resoluciones, la investigación prevista en el artículo 20 de la ley 18466 tiene un rol fundamental, para acreditar o no la vulneración, así como para promover los actos de reparación. El cuarto tipo de resoluciones implica el incumplimiento del deber de colaboración establecido por el artículo 72 de la ley 18446, mientras que en los restantes casos la investigación no se realiza, sea porque existen elementos que impiden a la INDDHH admitir la denuncia o porque esta se ve suspendida.

Por otro lado, las resoluciones con recomendaciones y de solución satisfactoria permiten que la INDDHH, a partir de la situación particular planteada, brinde orientaciones a los organismos para revisar el ordenamiento jurídico, las prácticas administrativas e institucionales y su armonización con los instrumentos internacionales relacionados con derechos humanos de los que el Estado sea parte.

En el año 2020 la INDDHH emitió un total de 99 resoluciones: 28 corresponden a resoluciones con recomendaciones, 16 de solución satisfactoria, 6 de no colaboración, 30 en las que no se constató vulneración de derechos, 12 de seguimiento de

resoluciones anteriores, 4 en las que se suspendió el proceso, 2 correspondientes a otros tipos en las cuales los denunciantes abandonaron el proceso y 1 en que la denuncia no fue admitida.

En los apartados que siguen se presenta una versión resumida de los casos en que la INDDHH emitió resoluciones con recomendaciones, de solución satisfactoria y de no colaboración.

CUADRO 3.2

Cantidad de resoluciones por tipo. INDDHH, 2020

| Tipo | Número de casos |
|------------------------|-----------------|
| Con recomendación | 28 |
| Solución satisfactoria | 16 |
| No colaboración | 6 |
| No vulneración | 30 |
| No admisible | 1 |
| De seguimiento | 12 |
| Suspensión del proceso | 4 |
| Otras | 2 |
| Total | 99 |

Fuente: INDDHH, registro del Área de Denuncias e Investigación. 2020.

3.3.1. Resoluciones con recomendaciones

En 2020 la INDDHH emitió 28 resoluciones con recomendaciones o constatación de vulneración de derechos. Estas representan un 28% del total de resoluciones emitidas.

Es importante destacar que una resolución puede realizar recomendaciones dirigidas a más de un organismo público. En el cuadro 3.3 se muestran las resoluciones con recomendaciones que se hicieron durante 2020 y los diversos organismos a los que fueron dirigidas.

CUADRO 3.3

Resoluciones con recomendaciones según el organismo involucrado. INDDHH, 2020

| Organismo público | Cantidad de resoluciones con recomendaciones recibidas |
|---|--|
| Ministerio del Interior | 8 |
| Ministerio de Desarrollo Social | 3 |
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | 3 |
| Ministerio de Salud Pública | 2 |
| Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial | 2 |
| Ministerio de Defensa Nacional | 2 |
| Presidencia de la República | 2 |
| Intendencia de Montevideo | 2 |

| Organismo público | Cantidad de resoluciones con recomendaciones recibidas |
|---|---|
| Ministerio de Economía y Finanzas | 1 |
| Administración de los Servicios de Salud del Estado | 1 |
| Ministerio de Transporte y Obras Públicas | 1 |
| Ministerio de Ambiente | 1 |
| Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo | 1 |
| Corte Electoral | 1 |
| Intendencia de Canelones | 1 |
| Administración Nacional de Educación Pública | 1 |
| Universidad de la República | 1 |
| Consejo de Formación en Educación | 1 |
| Congreso de Intendentes | 1 |
| Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca | 1 |
| Gabinete Nacional de Bioseguridad | 1 |
| Consejo de Educación Inicial y Primaria | 1 |
| Intendencia de Río Negro | 1 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 1 |

Fuente: INDDHH, registro del Área de Denuncias e Investigación, 2020.

A continuación, se presentan las resoluciones con recomendaciones agrupadas por derechos y/o temas involucrados. Si bien cada resolución puede contener más de un derecho o tema en ella, esta agrupación resulta del principal derecho, grupo poblacional o tema involucrado que se constata en cada una.

CUADRO 3.4

Cantidad de resoluciones con recomendaciones de acuerdo con el principal derecho o tema involucrado. INDDHH, 2020

| Derecho/Tema | Cantidad de resoluciones emitidas |
|--|--|
| Integridad física y abuso policial | 6 |
| Discapacidad | 5 |
| Trabajo y condiciones laborales | 4 |
| Vivienda adecuada y acceso a la tierra | 3 |
| Igualdad y no discriminación | 2 |
| Ambiente | 2 |
| Libertad de expresión | 2 |
| Salud mental | 1 |
| Reparación | 1 |
| Adultos mayores | 1 |
| Debido proceso administrativo | 1 |
| Total | 28 |

Fuente: INDDHH, registro del Área de Denuncias e Investigación, 2020.

3.3.2. Resoluciones de solución satisfactoria

Las resoluciones de solución satisfactoria son aquellas en que el organismo o entidad involucrado se obliga a adoptar medidas que a juicio del Consejo Directivo de la INDDHH pueden subsanar la violación de los derechos humanos denunciada.

Durante 2020 se dictaron 16 resoluciones de solución satisfactoria. En el cuadro 3.5 se detalla la clasificación de cada una de estas según el principal tema o derecho involucrado.

CUADRO 3.5

Resoluciones con solución satisfactoria según tema o derecho involucrado. INDDHH, 2020

| Derecho/Tema | Cantidad de resoluciones emitidas |
|--|-----------------------------------|
| Igualdad y no discriminación | 4 |
| Correcto funcionamiento de los servicios | 2 |
| Salud | 2 |
| Salud mental | 2 |
| Acceso al agua potable | 1 |
| Ambiente | 1 |
| Infancia y adolescencia | 1 |
| Seguridad social | 1 |
| Migrantes | 1 |
| Reparación | 1 |
| Total | 16 |

Fuente: INDDHH, registro del Área de Denuncias e Investigación, 2020.

Cada una de las resoluciones satisfactorias puede involucrar a más de un organismo público. En el cuadro 3.6 se detallan los organismos a los cuales fueron dirigidas.

CUADRO 3.6

Resoluciones con solución satisfactoria según el organismo involucrado. INDDHH, 2020

| Organismo público | Cantidad de resoluciones de solución satisfactoria |
|---|--|
| Administración Nacional de Educación Pública - ANEP | 4 |
| Ministerio de Salud Pública | 3 |
| Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca | 2 |
| Ministerio de Desarrollo Social | 2 |
| Ministerio del Interior | 1 |
| Prestador de salud privado | 1 |
| Banco de Previsión Social | 1 |
| Municipio de Piriápolis | 1 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 1 |
| Ministerio de Educación y Cultura | 1 |

Fuente: INDDHH, registro del Área de Denuncias e Investigación, 2020.

3.3.3. El deber de colaboración

Las resoluciones de no colaboración están previstas en el artículo 23 de la ley 18446 y refieren a la negativa de brindar información por parte de los organismos denunciados.

Todos los funcionarios de organismos objeto de la competencia de la INDDHH tienen la obligación de colaborar con la INDDHH. El deber de colaboración establecido por el artículo 21 de la ley 18446 impone a los organismos denunciados la obligación de brindar información sustantiva, completa y oportuna, que permita el esclarecimiento de los hechos denunciados.

En consideración a la situación y derechos de las personas que recurren al Área de Denuncias de la INDDHH, suele priorizarse la obtención de la información y la búsqueda de soluciones por sobre la aplicación estricta de los plazos conferidos a los organismos para responder. Se reserva como último recurso la declaración de negativa de colaboración. En algunos casos ha sido de aplicación lo establecido en el artículo 23 de la ley 18446 y en el artículo 90 del Reglamento: la admisión como ciertos de los hechos denunciados. En esos casos de vulneración de derechos, la no colaboración de quien tiene toda la prueba en su poder es determinante, e importa una obstrucción al procedimiento imposible de sortear por otras vías.

La INDDHH reconoce y agradece el esfuerzo de todo el funcionariado que, con independencia del grado y jerarquía, se esfuerza en el cumplimiento del deber de colaboración y la búsqueda de soluciones satisfactorias para las personas que plantean denuncias y quejas.

A continuación, se detalla la cantidad de resoluciones de no colaboración enviadas a cada organismo.

CUADRO 3.7

Resoluciones de no colaboración según el organismo involucrado. INDDHH, 2020

| Organismos públicos | Cantidad de resoluciones de no colaboración recibidas |
|---|---|
| Ministerio del Interior | 3 |
| Administración de los Servicios de Salud del Estado | 2 |
| ANEP - Consejo de Educación Secundaria | 1 |

Fuente: INDDHH, registro del Área de Denuncias e Investigación, 2020.

Estas resoluciones de no colaboración están detalladas según el tema o el derecho involucrado en el cuadro 3.8.

CUADRO 3.8

Resoluciones de no colaboración de acuerdo con el principal derecho o tema involucrado. INDDHH, 2020

| Derecho/Tema | Cantidad de resoluciones emitidas |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| Integridad física (abuso policial) | 2 |
| Salud mental | 2 |
| Debido proceso administrativo | 1 |
| Violencia institucional | 1 |
| Total | 6 |

Fuente: INDDHH, registro del Área de Denuncias e Investigación, 2020.

3.4. Análisis de las resoluciones

3.4.1 Resoluciones con recomendaciones

3.4.1.1. Integridad física. Abuso policial (6)

Resolución 823/2020

Integridad física. Uso excesivo de la fuerza

Organismo: Ministerio del Interior

Con fecha 25/9/2019 se recibió una denuncia de una persona que planteó haber sido víctima de maltrato policial en un procedimiento de detención que consideró, además, inadecuado.

Los hechos narrados señalan que en la noche del 24/9/2019, cuando trabajaba junto a su pareja y otra persona en la recolección de residuos (convenio con la Intendencia de Montevideo), recibieron desde un patrullero la orden de detenerse, sin haberlo escuchado. El patrullero se atravesó frente al camión que conducían, lo que provocó un choque entre ambos vehículos. Tras el impacto, los policías abrieron las puertas del camión y a «punta de pistola», bajaron a la persona y la golpearon. Los golpes dejaron hematomas y algunas heridas que pudieron constatarse a simple vista durante la entrevista que realizó la INDDHH. La persona denunciante agregó que los policías no se identificaron durante el procedimiento.

Las personas fueron detenidas y trasladadas para la constatación de heridas, pero no recibieron copia del parte médico realizado. Luego fueron conducidas a la seccional 18ª, donde pernoctaron. Fueron liberadas a la mañana siguiente y el vehículo quedó incautado.

Tras la denuncia recibida, la INDDHH envió y reiteró oficio al Ministerio del Interior. El organismo contestó que el hecho fue tipificado como atentado a funcionarios policiales, quienes durante un patrullaje observaron que el vehículo carecía

de una de las chapas de matrícula, realizaron el seguimiento y solicitaron la detención, que no se cumplió. También, que el vehículo intentó evadirse, chocando con un móvil policial mientras los acompañantes intentaban darse a la fuga. Fueron llevados a la seccional 18ª, a la 1.00 a. m. y la Fiscalía de Flagrancia de 5º turno dispuso el cese de la detención, pericia de los vehículos, copia de la filmación realizada por el personal policial que intervino y notificación para concurrir a forense. Se mantuvo la incautación del camión hasta que cumplidas algunas formalidades se entregó a la persona denunciante días después.

Transcurrido un tiempo prudencial, la INDDHH se comunicó nuevamente con la persona denunciante, quien informó que en diciembre de 2019 se presentó en Fiscalía, sin haber sido llamada hasta el momento a declarar, y que en el mes de marzo siguiente concurrió a Asuntos Internos del Ministerio del Interior a declarar por la denuncia presentada.

La INDDHH observa en sus consideraciones que existen diferentes versiones del hecho. Más allá de ello, y de la necesaria investigación judicial y policial en proceso, el organismo consultado no respondió a la versión dada por la persona denunciante acerca de la violencia durante el procedimiento de detención, a lo que se suma que, al momento de la recepción de la denuncia, la persona denunciante y acompañantes presentaban una serie de lesiones visibles a simple vista.

Por ello se consideró, evaluada toda la prueba obtenida, que la actuación policial no se ajustó a lo establecido en la ley 18315 de Procedimiento Policial, en particular, en sus artículos 4, 14, 15 y 49.

La INDDHH manifestó preocupación por el aumento de denuncias recibidas sobre maltrato policial, en las que parecen repetirse ciertos parámetros de comportamiento policial en el uso excesivo de la fuerza en relación con las situaciones abordadas. El Consejo Directivo en su resolución señaló que el Estado uruguayo ha vulnerado el derecho a la integridad física de la persona denunciante y recomendó se investigue a los funcionarios involucrados en los hechos reseñados.

Resolución 826/2020

Integridad física. Libertad de expresión. Libertad de reunión

Organismo: Ministerio del Interior

La INDDHH recibió con fecha 24/10/2019 una denuncia presentada por el colectivo «Asamblea contra UPM y su injerencia en la educación» con la adhesión de otras organizaciones de la sociedad civil, referida a una posible vulneración de los derechos a la integridad personal y libertad de expresión.

La denuncia se refiere a los hechos ocurridos los días 5 y 6 de setiembre de 2019, en el marco de una movilización social contra las futuras actividades de la empresa UPM, y bajo la consigna «En repudio a la injerencia en la educación».

El 5 de setiembre hubo una movilización desde la plaza Primero de Mayo que finalizó frente al edificio del CODICEN. Las personas denunciantes señalan que poco antes de llegar se desplegó una represión altamente desmedida, que comenzó con la actitud provocadora de un policía que cumplía el servicio 222 en el BSE, quien

se acercó a los manifestantes y golpeó su pecho contra uno de ellos. Casi inmediatamente habrían arribado al lugar al menos tres vehículos policiales de los que descendieron efectivos «disparando balas de goma directamente al cuerpo de las personas y golpeando con palos». Hubo efectivos del PADO, la Guardia Republicana y del GEO que habrían disparado en forma indiscriminada balines de goma. La movilización se dispersó en pocos minutos. Algunos manifestantes habrían sido golpeados y otros corrieron. La represión habría seguido en Avda. 18 de Julio entre la Plaza del Entrevero y la Plaza Cagancha, donde dos personas más fueron detenidas y donde también fueron afectados transeúntes, entre los que se encontraban niños/as. Otra persona, al menos, habría sido detenida durante 48 horas por filmar los acontecimientos; luego la policía le habría devuelto su celular sin los archivos de video respectivos.

Expresaron que la Policía realizó dos denuncias contra los manifestantes ante la Fiscalía: «la primera por pintadas a edificios públicos y privados, y la segunda por atentado contra el funcionario policial que cumplía funciones de 222 en el BSE», hechos que, según los denunciantes, no habrían sido probados.

También se denuncia que en la madrugada del 6 de setiembre de 2019, las personas detenidas fueron trasladadas a la zona I de Investigaciones. Ni bien se conoció su destino, un grupo de entre 30 y 40 personas en actitud pacífica se reunieron allí. Agregan que 13 policías y oficiales vestidos de civil pero encapuchados salieron y emprendieron contra los manifestantes provistos de palos y tres escopetas de munición no letal. Luego, la propia policía recogió los proyectiles de balas de goma que quedaron como evidencias.

Dos jóvenes habrían sido heridos y detenidos hasta el día siguiente, cuando fueron trasladados a Fiscalía, acusados de causar daños a un móvil policial.

Durante la detención habrían sido «sometidos a una brutal paliza, amenazas de submarinos y cuerda. Uno de ellos fue golpeado por tres policías, arrastrado desde la calle hasta la comisaría colgando de esposas, [...] desnudado y amenazado de violación».

En síntesis, la denuncia plantea que fueron detenidas y maltratadas al menos cinco personas y decenas fueron heridas durante la movilización; las personas detenidas fueron sometidas a torturas físicas y psicológicas, se negó asistencia a los heridos y ninguno de los policías actuantes se identificó.

Cuestionan la versión oficial publicada por la página web del Ministerio del Interior y del sindicato policial. Finalmente, las organizaciones denunciantes entregaron registro fotográfico y documental respecto de los hechos denunciados.

En la instrucción, representantes del Consejo Directivo de la INDDHH se reunieron con el Sr. ministro del Interior y los Sres. director y subdirector de la Policía Nacional para informar la preocupación de la Institución por el incremento reciente de denuncias por eventuales casos de abusos policiales, entre los que se encontraba el presente caso. Además, se solicitó por oficio información detallada de los hechos.

El Ministerio contestó que se resolvió iniciar una investigación administrativa a efectos de determinar si existieron irregularidades en el procedimiento, adjuntando la resolución ministerial. Se omitió informar sobre otros aspectos consultados, como

tipo de armamento usado, contenido del plan de operaciones, etc., lo que ameritó la reiteración de la solicitud de información. El Ministerio del Interior mantuvo su respuesta anterior por escrito.

Se dio vista a la denunciante, que expresó su disconformidad con la respuesta. Se indicó que hubo actuaciones penales contra manifestantes que se archivaron por falta de pruebas. Agregó que lo publicado en la página web es contradictorio con lo investigado y laudado por la justicia.

La INDDHH, además del relato de los denunciantes, tomó en consideración informaciones publicadas y registros audiovisuales de medios de prensa, en particular, de la noche del 5 de setiembre.

El Ministerio del Interior no dio respuestas específicas a la INDDHH, y se desconoce su versión. Se limitó a indicar que inició una investigación administrativa referida a agresiones hacia un policía y no consta que haya investigado los hechos referidos a abuso policial hacia manifestantes. La agresión hacia un policía fue investigada y archivada por la justicia.

En definitiva, el Consejo Directivo de la INDDHH resolvió dar por ciertos los hechos denunciados, de acuerdo con el art. 90 del Reglamento de Denuncias de la INDDHH, y en consecuencia establecer que el Ministerio del Interior vulneró los derechos a la integridad personal, a la libertad de expresión y a la libertad de reunión de personas manifestantes durante las movilizaciones sociales de los días 5 y 6 de setiembre de 2019. Recomienda al organismo la realización de una investigación administrativa respecto de los hechos denunciados.

Resolución 840/2020

Integridad física. Libertad y seguridad personal

Organismo: Ministerio del Interior

Se recibió una denuncia el 4/5/2017, donde la persona manifestó que concurrió a la seccional 4ª de Policía a denunciar agresiones del administrador del edificio donde vive y un coinquilino. A través del servicio 911 se habría intentado hablar con el vecino y finalmente los funcionarios policiales le sugirieron que radicara la denuncia.

Una vez en la seccional quedó detenido e incomunicado, ya que había una denuncia en su contra. Trasladado al calabozo, comenzó a sentirse mal, por lo que fue llevado esposado a la policlínica del Prado para su control. Posteriormente, le tomaron declaraciones en calidad de indagado.

La INDDHH ofició al Ministerio del Interior, solicitando información y recibiendo acuse de recibo. Un mes después, la persona denunciante informó que fue citada a Asuntos Internos.

Se recibió también un mes después respuesta del Ministerio que comunicó que se habían derivado los hechos investigados al Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 14º Turno, que remitió el caso a la Dirección de Asuntos Internos, comprometiéndose a informar de los resultados. Conferida la vista, no fue evacuada.

Un año después se recibió un nuevo oficio de la Dirección de Asuntos Internos, donde consta que la comisaría 4ª no proporcionó libreta de registro de valores,

tampoco orden de detención y tampoco aportó la constancia de asistencia médica del denunciante. Se enteró a la Fiscalía de Flagrancia en lo Penal de Primer Turno y se consignó que los obrados serían derivados al Departamento Técnico Jurídico de Asuntos Internos para su análisis.

Se dio vista y la persona denunciante ratificó su denuncia. La INDDHH consultó al Colegio Médico sobre la existencia de protocolos que autoricen a los médicos a revisar personas esposadas. El asesor letrado del Colegio Médico respondió que si bien no existen protocolos, es una práctica generalizada entre los médicos, y que la víctima puede presentar denuncia frente a dicha institución, para que se evalúe por qué el médico no solicitó que se le quitaran las esposas.

Casi un año después se recibió una nueva comunicación del Ministerio del Interior, que informó la instrucción de un sumario administrativo al subcomisario responsable de la situación. Asimismo, se informó que se puso en conocimiento de lo actuado a la Fiscalía.

Se confirió nueva vista a la persona denunciante, quien señaló que compareció ante la Sra. fiscal de Flagrancia en lo Penal de Primer Turno, que le informó sobre el sumario y agradeció la intervención de la INDDHH.

En síntesis, el expediente inició con una denuncia de maltrato o abuso policial en la seccional 4ª de Policía. Destaca la colaboración del Ministerio del Interior y el trabajo de la Dirección de Asuntos Internos, que realizó una investigación administrativa interna, imparcial e independiente.

Para la INDDHH el tema del contralor interno de la gestión es de relevancia central, ya que la Policía ostenta el monopolio de la fuerza pública. Sin perjuicio, preocupa la dilación de la investigación administrativa cumplida y del sumario, sobre todo considerando la gravedad de las presuntas faltas cometidas en una seccional policial y durante un traslado fuera de ella, por un agente del Estado.

El Consejo Directivo entendió que se vulneró el derecho a la integridad personal, la libertad y seguridad personal. Exhortó al Ministerio del Interior a adoptar medidas destinadas a dar cumplimiento con los procedimientos disciplinarios que deba instruir dentro de plazos razonables. También instó al organismo, a través de su Dirección de Asuntos Internos, a implementar mecanismos preventivos de evaluación periódica, enfocados en el contralor del tratamiento que se otorga a las personas que concurren y son atendidas y, en especial, a quienes se encuentran detenidas bajo custodia, en las seccionales policiales.

La resolución tuvo el voto disidente de una de las directoras de la INDDHH, fundamentado en el excesivo tiempo que se ha observado en el trámite de esta denuncia, la que según surge fue presentada en el año 2017.

Resolución 850/2020

Abuso policial. Uso desmedido de la fuerza

Organismo: Ministerio del Interior

Se recibió una denuncia relativa al procedimiento policial realizado los días 11, 12 y 13 de abril de 2020, en el barrio La Bombonera, de Malvín Norte de Montevideo.

De acuerdo con lo informado, el día 11 de abril se realizó un operativo policial en este barrio. Se produjo un enfrentamiento entre la policía y algunas personas que se encontraban en el lugar, consistente en intercambio de disparos de armas de fuego y pedradas.

El 12 de abril la policía nuevamente ingresó a la zona. Un efectivo de la Guardia Republicana habría insultado a un transeúnte, lo que generó la reacción de este. Acto seguido varios policías habrían descendido del vehículo en el que circulaban y le propinaron una golpiza. Intervinieron en su defensa vecinos que se encontraban jugando al fútbol en una cancha próxima, quienes también habrían sido golpeados, por lo que debieron huir y buscar refugio en una vivienda cercana. La persona con quien se iniciaron los disturbios culminó con varios impactos de munición no letal en el torso. La policía disparó frontalmente hacia adentro del domicilio donde se habían refugiado algunas personas. En los lugares desde donde disparó se habrían encontrado cartuchos de escopeta calibre 12/70 mm y casquillos de armas automáticas 9 mm. Los denunciantes señalan que algunos funcionarios recogían y guardaban los casquillos y cartuchos disparados. Dentro de la vivienda, además de las personas mencionadas, se encontraban niños, niñas y otras personas que no habían tenido participación en el enfrentamiento con la policía.

El día 13 de abril se implementó un nuevo despliegue policial, de mayores dimensiones que los anteriores, y se llegó a cercar toda la zona. El operativo se realizó en forma coincidente con la hora en que se realizaba el reparto de comida en una olla popular. Varios transeúntes señalaron haber sido detenidos, interrogados en forma amenazante, así como golpeados por algunos funcionarios.

Se notificó el inicio de la investigación al Ministerio del Interior y se solicitó información.

Según informaciones de prensa, el procedimiento culminó con el arresto de tres personas señaladas como autoras del delito de desacato, posteriormente liberadas por la justicia, ya que no hubo prueba fehaciente de que hubiesen cometido algún hecho ilícito contra los agentes. La intervención policial arrojó un saldo de varias personas golpeadas y heridas con impactos de munición no letal, entre ellas varios menores de edad y una persona con discapacidad intelectual.

La INDDHH inspeccionó la zona relevando testimonios y fue informada de que, al culminar los disturbios, vecinos auxiliaron a un adolescente que había sido agredido por la policía y fue llevado al Hospital Pasteur. Al arribar, un policía que se encontraba allí se acercó y preguntó por lo sucedido. Luego de ser puesto en conocimiento de los hechos, desestimó la denuncia contra la policía por las agresiones recibidas.

Durante la instrucción, se tuvo conocimiento de que el 29 de abril se realizó un nuevo operativo policial en el barrio con allanamientos simultáneos; en particular, se allanó la vivienda que había sido objeto de disparos en el procedimiento anterior. Se ingresó rompiendo la puerta, portando armas de fuego, apuntando a los habitantes, se desordenaron todas las pertenencias, incluyendo la medicación de una señora mayor con problemas cardíacos. Cuando los habitantes pudieron, solicitaron la exhibición de la orden de allanamiento y se les exhibió un documento

donde constaba la dirección de una vivienda distinta a la efectivamente allanada. El allanamiento culminó sin incautación de objetos ilícitos ni arrestos.

El Ministerio del Interior informó que la policía ingresa habitualmente a esa zona sin que haya inconvenientes. Que del día 11 de abril no había ninguna constancia en el Sistema de Gestión de la Seguridad Pública (SGSP). Respecto del 12 de abril, la Guardia Republicana percibió a una persona en actitud hostil arrojando piedras y procedió a su detención; sobre esta persona constaba —según el SGSP— una requisitoria pendiente. En ese momento, un grupo de personas comenzaron a agredir e insultar, ante lo que se pidió apoyo. Al llegar móviles de apoyo, se detuvo a otra persona.

Un efectivo policial percibió que otra persona disparó una ráfaga de arma de fuego, que fue repelida por el agente efectuando ocho disparos con su arma de reglamento hacia un terraplén que percibió como zona segura, a efectos de disuadir el accionar del sujeto.

Los dos detenidos fueron trasladados al Centro de Constatación de Lesiones, donde se diagnosticó para ambos: «Se observan lesiones agudas al examen físico». Al día siguiente, el juez, previo conocimiento de la Fiscalía, dispuso el cese de la detención. También que hubo una denuncia de una persona por una lesión cerca de su ojo izquierdo, en circunstancias en que se sucedían los hechos narrados, cuando la persona se encontraba filmando en el frente de su domicilio. Enterada nuevamente la Fiscalía, dispuso tomar declaración y que concurriera al médico forense.

El día 13 de abril se implementó la Orden de Operaciones 058/20, con la participación de 105 funcionarios de la Dirección de la Guardia Republicana, donde resultó dañado un móvil y fue detenido un sujeto por provocar desorden y arrojar objetos contundentes contra los efectivos. Enterada la Fiscalía, dispuso tomar actas y, si hubiere filmación, remitir copia. Enterada, al día siguiente dispuso el cese de la detención.

Se informó además que el tipo de cartuchos utilizados fue calibre 12/70 MD posta de goma menos que letal, y que para el caso de cartuchería letal se utilizó el calibre 9 x 19 mm.

Finalmente, que los procedimientos que se desarrollaron estaban dentro del marco de las fases de actuación policial de prevención, disuasión y represión del delito, destacándose que toda actuación policial, y en particular la que nos ocupa, era comunicada al Ministerio Público y a la Justicia.

Se dio vista a los denunciados, que entendieron que la respuesta era insatisfactoria. Señalaron que había abundancia de evidencia de hechos que no habían sido siquiera tomados en cuenta. Que la Policía cuenta con equipos para realizar filmaciones durante los operativos y no se agregó ninguno. Se omitieron las partes centrales de la denuncia: el ataque innecesario, desmedido y desproporcionado a una casa de familia, y tampoco se mencionó nada del siguiente allanamiento a dicha casa, intimidatorio y violento, realizado una semana después de lo acontecido.

La INDDHH en sus consideraciones recuerda que envió un equipo técnico para evaluar la situación al lugar, recoger testimonios e identificar violaciones de derechos humanos. Destaca que el caso se inscribe en un contexto de aumento significativo de denuncias referidas a maltrato y abuso por funcionarios policiales en 2020.

Se recuerda que es deber de los funcionarios policiales gestionar de forma pacífica y respetuosa la interacción con los miembros de la comunidad, incluso cuando ese trato no sea recíproco. El hecho de que algunas personas hayan respondido violentamente, arrojando piedras, no habilita a la represión generalizada mediante el disparo de armas sobre una vivienda o los transeúntes.

En los elementos de juicio analizados son de especial significación videos caseros aportados. En ellos se aprecia el uso de armas de fuego por la policía en forma desmesurada, tanto con escopetas calibre 12 mm como con pistolas automáticas.

El material probatorio analizado controvierte en forma eficaz la versión del Ministerio del Interior respecto de la utilización de munición letal. En tal sentido, el Ministerio informó respecto de un único caso de uso de arma reglamentaria efectuando ocho disparos hacia un terraplén identificado como zona segura. El material fílmico registra varios casos de disparos con armas reglamentarias, que superan ampliamente los ocho disparos, cuyo destino no es un terraplén.

El uso de armas de fuego en la modalidad constatada resulta contrario a lo establecido por el artículo 23 de la ley 18315. Fueron aportados a la INDDHH casquillos de bala, cartuchos de escopeta y perdigones recogidos con posterioridad a la actuación policial. En los videos analizados se constata la práctica de disparar en forma continua y reiterada, también la de recoger los cartuchos por parte de algunos policías. Esos extremos en conjunto dan cuenta de un uso excesivo de armas de fuego, en forma claramente desproporcionada al objetivo perseguido.

Con posterioridad, el Ministerio informó a la prensa que lo realizado fue un operativo de saturación. De acuerdo con la normativa vigente, la práctica de solicitud de identificación únicamente es legítima cuando tiene por objeto la detención de personas requeridas por la justicia o fugadas, que razonablemente puedan coincidir con la persona requerida. Por tanto, no es admisible la solicitud de identificación indiscriminada, ni su utilización como práctica policial rutinaria. Esa conducta es lesiva de los derechos de las personas detenidas, aunque sea en forma transitoria.

El despliegue policial en horario coincidente con la distribución de comida de una «olla popular», donde en forma indiscriminada se detuvo e interrogó a quienes asistían, implicó una injerencia indebida sobre el derecho de reunión pacífica, y de lo cual se denunciaron tratos prepotentes, amenazas y golpes.

El Consejo Directivo de la INDDHH entiende que hubo actuación ilegítima del Estado, que implicó la violación de derechos humanos de las personas afectadas a partir del uso ilegítimo de la fuerza no letal y letal por la Policía Nacional. Recomendó el inicio de una investigación administrativa para determinar las responsabilidades funcionales. También recomendó: a) la modificación de la práctica administrativa relativa a la solicitud de identificación en forma genérica e indiscriminada; b) que se implementen mecanismos tendientes a asegurar que las fuerzas del orden público sigan estrictamente las normas sobre el uso de la fuerza en todo momento; c) la implementación de mecanismos de rendición de cuentas sobre la actuación policial respecto de las intervenciones y afectaciones de derechos de la población en particular, utilización de munición letal y no letal, allanamientos, prácticas de detención transitoria requiriendo documentación; d) se implementen las

acciones necesarias para que las personas afectadas tengan acceso a un recurso fácil, rápido y efectivo en forma de procedimientos penales, civiles, administrativos o disciplinarios, que permita su reparación; e) que se les brinde protección contra la intimidación y las represalias; y f) asistencia legal relacionada con las denuncias de dichos actos.

Resolución 866/2020

Integridad física. Abuso policial

Organismo: Ministerio del Interior

El 11/3/2020, la INDDHH recibió una denuncia presentada por una persona que, en un control de tránsito realizado por funcionarios de la Intendencia de Montevideo, recibió malos tratos del personal policial que acompañaba el procedimiento en la noche del 7 de marzo. La persona denunciante refirió que, por la oscuridad de la zona, no pudo percatarse de que se trataba de inspectores de tránsito que le habían ordenado detener su vehículo. Debido a ello, recién se detuvo a unos 30 metros del lugar indicado. Le solicitaron la libreta de conducir, la libreta de propiedad del vehículo y le efectuaron la prueba de espirometría, que dio resultado positivo, por lo que le retuvieron su libreta de conducir.

Ante el pedido de que llamara a una persona para que se hiciera cargo de conducir el automóvil, se comunicó con un cuñado. Mantuvo un intercambio verbal fuerte con una inspectora de tránsito cuando le leyó el recibo de la multa y previo a la firma de este.

Inmediatamente a ese intercambio, los inspectores cambiaron de opinión y ordenaron que se guinchara el vehículo para llevarlo al depósito de la Intendencia; entonces, la persona dice haber pretendido retirar un medicamento y unas pertenencias, lo que le habría sido impedido por un policía que apoyaba el control de los inspectores de tránsito. Se produjo un forcejeo con el funcionario policial, por lo que fue reducido y tirado al piso con el apoyo de, al menos, otro policía.

Esta situación fue filmada por su acompañante. En dicha filmación se puede ver un tercer policía en escena, apuntando su arma a la cabeza del denunciante que se encontraba reducido por un policía masculino arriba de su espalda y por una policía femenina que sujetaba su cabeza contra el suelo. La filmación lo muestra contra el piso, reducido y esposado; un policía se mantiene sentado sobre él, tirándole los brazos hacia arriba durante al menos dos minutos, situación que según relata, le dificultó la respiración. Manifestó reiteradas veces que se ahogaba, lo que se escucha en la filmación, así como también se escucha que un policía le dice que le estaba poniendo «unas pulseritas de cromo» (por las esposas) y que «estaban esperando un taxi» (refiriéndose a un patrullero). También se denuncia que, para impedir la grabación, su acompañante fue agredida por un policía y que los inspectores municipales también intentaron entorpecer la filmación.

Se solicitó información a la Intendencia de Montevideo y al Ministerio del Interior, especialmente los nombres de los funcionarios intervinientes para su interrogatorio por la INDDHH.

La Intendencia informó que el procedimiento arrojó espirometría positiva y que, ante el desacato, los inspectores fueron asistidos por personal policial. Se agrega que no se recibió ninguna denuncia; sin perjuicio, a instancias del oficio de la INDDHH, se iniciaría una investigación de urgencia, cuyos resultados no fueron aportados a la INDDHH.

La respuesta del Ministerio del Interior expresó que se procedió a realizar una compulsión en la base de datos del SGSP y que, una vez identificado el funcionario policial involucrado, se le tomó acta voluntaria. Declaró que cuando el denunciante tuvo conocimiento del resultado positivo del examen de espirometría entró en desacato, empujando e intentando darle un golpe de puño, por lo que fue detenido. Se dio noticia a la justicia, que resolvió tomar acta voluntaria y el cese de la detención. Se informó, por último, que los registros fílmicos a cargo de la Dirección de Videovigilancia, Analítica y Relevamiento Urbano tienen una permanencia de algunos días, y que ya no se contaba con el registro de esa fecha. En definitiva, se contradicen los dichos del denunciante y se solicita que se aporten los registros fílmicos entregados en la INDDHH.

Se dio vista al denunciante sin que se aportaran nuevos elementos, agradeciendo este por las gestiones realizadas.

La INDDHH entendió que hubo un uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, extremo que pudo comprobarse a partir de los videos y audios aportados. También de la filmación resulta la actitud pasiva tanto de los funcionarios de la Intendencia como de los policiales presentes ante los pedidos de auxilio del denunciante. Esas conductas violentaron lo establecido en la ley 18315, así como estándares internacionales relacionados con el uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Es fundamental que el Estado actúe con celeridad en las investigaciones internas ante la denuncia de algún tipo de irregularidad atribuida a sus funcionarios. De otra forma, se consolida en el aparato estatal una cultura de impunidad ante irregularidades en las prácticas funcionales.

En este sentido, el Ministerio del Interior, pese a investigar, no tomó declaración a la persona denunciante. También resulta claro que los funcionarios de la Intendencia no informaron los hechos ocurridos.

El Consejo Directivo de la INDDHH concluyó que se vulneró el derecho a la integridad física del denunciante y efectuó las siguientes recomendaciones: 1) a los organismos involucrados, que investiguen a los funcionarios involucrados; 2) a la Intendencia de Montevideo, que implemente protocolos de actuación y formación para los controles realizados por inspectores de tránsito en el tratamiento de personas alcoholizadas o drogadas, en especial, cuando se realizan con apoyo de la policía; 3) reiteró al Ministerio del Interior la recomendación de optimizar la capacitación del personal sobre uso de la fuerza legítima, a los efectos de cumplir con las normas y estándares vigentes.

La presente resolución tuvo voto discordante de una de las integrantes del Consejo Directivo, quien señaló que, sin perjuicio del abuso policial que emerge de la prueba aportada por el acompañante del denunciante, el cual corresponde imperativamente investigar debido a los extremos denunciados y las posibles responsabilidades que de ella emerjan, se observa que no se ha cumplido con el artículo 90 del Reglamento de la INDDHH y Defensoría del Pueblo en relación con la sustanciación de la denuncia.

Resolución 876/2020**Abuso policial, allanamiento equivocado****Organismo: Ministerio del Interior**

La INDDHH recibió con fecha 14/4/2020 una denuncia referida a un procedimiento policial realizado en el departamento de Rivera a la hora 7.30 a. m. en los respectivos domicilios de la persona denunciante y de su suegra.

De acuerdo con la denuncia, dichos domicilios habrían sido allanados violentamente, sin exhibir correctamente la orden judicial de allanamiento y sin que los policías se hubieran identificado. Luego de la actuación, los policías habrían reconocido que cometieron un error en la identificación del domicilio y le habrían hecho firmar a la denunciante un formulario que expresaba que en la orden de allanamiento solamente se señalaba dirección de calle, no identificando ningún número de puerta y sin registro de nombres.

Se solicitó información, documentación y videos al Ministerio del Interior, que informó señalando: 1) las actuaciones fueron dirigidas por la Fiscalía competente; 2) la investigación consta de un hecho que tuvo lugar el 29/3/2020, cuando un grupo de masculinos ingresó a la fuerza a una finca mediante amenazas con armas de fuego, redujeron a personas que se encontraban allí, preguntando por uno de los moradores e incendiando el lugar y efectuando disparos de armas de fuego; 3) en la casa donde sucedieron los hechos vive una familia que presuntamente se dedica a la comercialización de estupefacientes, y el grupo delictivo que llevó adelante la acción procuraba dar muerte a un masculino, que participaba de otra banda dedicada al microtráfico de drogas en la zona; 4) se realizaron varias formalizaciones y condenas por diferentes delitos por la Fiscalía mencionada; 5) uno de los denunciantes es apuntado como integrante de una organización mafiosa; 6) en el pasado, uno de los denunciantes ya se había ocultado en una de las fincas, por eso se solicitó más de una orden de allanamiento; 7) ese mismo día se efectuaron allanamientos en forma simultánea por esa causa y, una vez en la finca, se actuó conforme a lo establecido en el marco legal.

Se dio vista a la parte denunciante, quien la evacuó, contradiciendo y cuestionando lo afirmado. Señaló que: 1) en su finca y en la lindera nunca se ocultó ninguna persona; 2) es propiedad de su familia hace más de 25 años; 3) si la investigación fuera «exhaustiva», podrían constatar que en otra casa lindera vivió más de un año (aproximadamente hasta el año 2018), la hermana de la persona que buscaban, pudiendo ocultarse allí y no en su domicilio; 4) vive en una localidad chica, cerca del puesto policial y por tanto todos se conocen; es inviable pensar que no se hayan realizado averiguaciones en dicho puesto; 5) las medidas dispuestas en el allanamiento no fueron de seguridad para su familia y una anciana de más de ochenta años, reiterando la violencia usada; 6) nunca dieron a conocer los motivos del allanamiento; 7) el agente policial que estaba a cargo del procedimiento fue muy agresivo en sus respuestas.

La INDDHH consideró que el informe recibido por el Ministerio fue insuficiente, ya que no remitió la copia del parte policial y no se informó si se registraron filmaciones.

A pesar de no poder comprobarse la existencia o inexistencia de las arbitrariedades, es posible realizar consideraciones sobre la respuesta recibida y la adecuación del allanamiento realizado a la normativa vigente.

Sobre el allanamiento en sí, se recuerdan normas constitucionales y legales, y en particular, que cuando se realice, se debe velar especialmente para que sea una acción estrictamente necesaria y que guarde una debida proporcionalidad en el uso de las medidas de fuerza, pues cualquier error, desvío, arbitrariedad o utilización desmedida de amenazas o exhibición de armas puede significar una vulneración de los derechos de personas inocentes.

La insuficiencia de elementos probatorios no permite aseverar que hayan existido irregularidades en el procedimiento de investigación policial que condujo a la solicitud de allanamiento, ni tampoco que se haya dado un uso desmedido de la fuerza, amenazas o exhibición de armas. Sin embargo, la identificación errónea de la finca provocó, más allá del fin legítimo buscado, un daño injusto a terceros ajenos a la situación delictiva que se perseguía.

No surge de la respuesta que el Ministerio, habiendo constatado el error, haya pedido disculpas a las personas afectadas, quienes no tendrían vinculación con la persona requerida.

Por la naturaleza de los hechos la reparación no puede ser restitutiva, dado que es imposible devolver a la víctima a la situación anterior a la vulneración de su derecho. Tampoco corresponde a la INDDHH determinar si corresponde una indemnización por daños, por ser ello competencia privativa del Poder Judicial. No obstante, entendió que pueden ofrecerse otras formas de reparación consistentes en medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

El Consejo Directivo de la INDDHH resolvió: 1) considerar que hubo incumplimiento parcial en cuanto a no brindar la información requerida; 2) considerar que existen elementos de convicción suficientes que permiten concluir que el procedimiento policial denunciado afectó de manera injusta a la denunciante y su familia, involucrándolos por error en una situación totalmente ajena, recomendando como medida de reparación moral a la denunciante una disculpa pública que incluya el reconocimiento del error y el inicio de una investigación administrativa que determine eventuales responsabilidades; 3) la utilización por la policía de equipos de grabación, videos, cámaras fotográficas u otros para registrar las actuaciones.

3.4.1.2. Derechos de las personas en situación de discapacidad (5)

Resolución 830/2020

Acceso a la justicia. Diversidad sexual

Organismo: Ministerio de Desarrollo Social

La INDDHH inició con fecha 23/8/2019 una investigación de oficio relativa a la prohibición absoluta respecto de la persona declarada judicialmente incapaz, aunque sea

representada por su curador, a la adecuación de su nombre o sexo en documentos identificatorios (artículo 2 del decreto 104/019, artículos 6 a 9 de la ley 19684).

Se envió comunicación al MIDES solicitando información sobre las causas de la exclusión, y ante la falta de respuesta, se reiteró la solicitud.

La ley autoriza a toda persona a la adecuación de sus documentos identificatorios; sin embargo, en el decreto en cuestión se le niega cualquier posibilidad de obtener el cambio mencionado a la persona declarada incapaz —negándole la calidad de persona—, ya que se le niega la legitimación para actuar por sí o por intermedio de su curador, prohibiéndole su derecho a tener la identidad de género que le corresponde, creando una distinción injustificada respecto de las demás personas.

Una probable explicación de tal error radica en que la concepción que guió la redacción del artículo se encuentra perimida en la actualidad y ha sido sustituida por un paradigma que entiende a la persona en situación de discapacidad como un sujeto de derechos y obligaciones con igualdad de oportunidades y participación social. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad —ratificada por nuestro país— se inspira en un modelo social que concibe a la discapacidad como el resultado de las relaciones sociales y resalta la importancia de los aspectos externos y de la dimensión social en el tratamiento de la discapacidad. Las limitaciones individuales no son el problema, sino las barreras impuestas por la sociedad para que se garanticen sus necesidades.

Por eso, la Convención establece el artículo 12, que contempla en su numeral 4 que: «Los Estados partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos, de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos».

El modelo médico que inspiró el artículo 431 del Código Civil establece que la incapacidad es una enfermedad y, por tanto, la persona declarada incapaz no está en condiciones de tomar decisiones trascendentes sobre su vida, solución seguida por el artículo en cuestión. Esta concepción vulnera el derecho de toda persona al acceso a la justicia, y es responsabilidad del Estado eliminar cualquier barrera que impida tal acceso.

La posibilidad de que una persona declarada incapaz pueda acceder a la adecuación de la mención registral de su nombre, sexo, o ambos, en sus documentos identificatorios cuando no coincidan con su identidad de género es una cuestión personal que debe dilucidarse ante Poder Judicial, con las garantías del debido proceso.

La INDDHH tiene entre sus competencias la de promover la adopción de medidas que considere adecuadas para que el ordenamiento jurídico se armonice con los instrumentos internacionales relacionados con derechos humanos en los que el Estado sea parte.

El Consejo Directivo de la INDDHH entiende que existe una vulneración de derechos en el acceso a la justicia de las personas en situación de discapacidad, conforme lo que se establece en el párrafo final del artículo 2 del decreto 104/019, y recomendó al Ministerio del Desarrollo Social que en el plazo de 90 días tome las

medidas necesarias para su derogación. A su vez, insta al Ministerio de Desarrollo Social a que dé trámite a las solicitudes de la INDDHH en tiempo y forma.

Resolución 846/2020

Acceso a la justicia. Libertad de circulación de las personas con discapacidad

Organismos: Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social

La INDDHH recibió una denuncia presentada por un abogado quien, en el año 2007, en el ejercicio de su profesión, asistió a una persona en un juicio de incapacidad respecto de las hijas de esta, por el cual ella resultó designada como curadora de ambas. Años después la curadora concurrió a tramitar el pasaporte de sus hijas con vistas a un viaje. Allí le informaron que, previamente, debería obtener una autorización especial del juzgado que había entendido en el trámite original, conforme lo previsto en el artículo 22 del Reglamento Relativo a la Expedición de Pasaportes Comunes, Títulos de Identidad y de Viaje, aprobado por el decreto 129/014.

El denunciante debió realizar el trámite judicial para solicitar la autorización especial; obtuvo la expedición de pasaportes y la curadora junto a sus hijas realizaron el viaje sin inconvenientes, pese a estar en desacuerdo con el requisito. Entiende que es una práctica discriminatoria por parte del Ministerio del Interior, violatoria de varias normas constitucionales y legales, así como del artículo 18 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconoce el derecho a la libertad de desplazamiento y el derecho a entrar y salir del país de las personas con discapacidad. También recuerda que el mismo artículo reconoce el derecho de obtener, poseer y utilizar documentación que puedan ser necesarias para facilitar la libertad de desplazamiento.

Luego de comenzar el estudio de la denuncia planteada, la INDDHH tomó conocimiento de que desde PRONADIS-MIDES se estaría trabajando en un cambio de la legislación vigente. Esto fue ratificado por el MIDES en respuesta a la solicitud de información enviada.

De la respuesta se dio vista al denunciante, que la evacuó alegando que las normas de la Convención son autoejecutables y, consecuentemente, en estricto derecho, para su aplicación no se requiere adecuación normativa, sino que alcanza con que las prácticas administrativas efectivamente las respeten y cumplan. Consecuentemente, entiende que la INDDHH tiene competencia indelegable para exigir inmediatamente al Ministerio del Interior el cumplimiento impostergable de las normas internacionales en la materia.

Se consultó al Ministerio del Interior, solicitando que emitiera una opinión técnica respecto de la legalidad del artículo 22 del Reglamento, y qué medidas se podrían disponer para adecuar la normativa vigente. Se hizo igual consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores.

En su respuesta, el Ministerio de Relaciones Exteriores expresó que «el requerimiento de autorización judicial en el caso a estudio estaría vulnerando los

derechos de incapaz consagrados en la Convención [...] el requisito de la autorización judicial tampoco sería necesario una vez acreditada la calidad de representante del incapaz, previo proceso de declaración de incapacidad» y, por tanto, que la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación consideraba oportuno y conveniente la modificación del referido artículo 22.

La respuesta del Ministerio del Interior comunicó que se encontraba en estudio y consideración un proyecto de decreto que deroga el artículo 22 y modifica el artículo 16 del decreto 129/014.

La INDDHH entendió que existían suficientes elementos para dictar una resolución. La conducta discriminatoria denunciada tiene su origen en el Reglamento Relativo a la Expedición de Pasaportes Comunes, Títulos de Identidad y de Viaje, elevado por la Dirección Nacional de Identificación Civil del Ministerio del Interior y la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores al Poder Ejecutivo, y que fue aprobado por el artículo 10 del decreto 129/014.

Los tres ministerios involucrados en la temática coincidieron en que la norma denunciada contradecía claramente la Convención, y el Ministerio del Interior acotó que ya había abierto —meses atrás— un expediente con la intención de realizar la modificación.

Habiendo coincidencia entre lo que se denunciaba y los cambios a introducir, resultó innecesario ahondar en los fundamentos de la resolución a redactar, mencionando nada más que la adecuación era necesaria porque se vulneraban los artículos 4 y 18 de la Convención.

El Consejo Directivo de la INDDHH entendió que se vulneraron los derechos de las personas en situación de discapacidad y recomendó al Ministerio del Interior que, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Desarrollo Social a través del PRONADIS, elevara una modificación del Reglamento, de conformidad con las disposiciones de la Convención, en el plazo de 30 días.

Resolución 848/2020

Exoneraciones fiscales para personas en situación de discapacidad

Organismo: Congreso de Intendentes

La INDDHH recibió una denuncia realizada por el padre de una persona en situación de discapacidad, quien decidió utilizar los beneficios fiscales que brinda la ley 13102 para importar un vehículo, en el año 2013.

Años después, decidió cambiar el vehículo. En ocasión de los trámites para el empadronamiento ante la Intendencia de Montevideo, tomó conocimiento de que las condiciones habían cambiado, tornándose más gravosas, ya que antes del año 2018 estos trámites estaban exonerados de todo gasto. Según su perspectiva, se debía a una incorrecta interpretación de la legislación por la Intendencia de Montevideo. Realizó una convocatoria en redes sociales a todas las familias que pudieran ser perjudicadas por las nuevas normas y presentó denuncia ante la INDDHH.

Desde la INDDHH se solicitó información a la Intendencia de Montevideo —con copia al Congreso de Intendentes— y al Ministerio de Economía y Finanzas.

Durante la sustanciación se sumaron aproximadamente veinte denunciantes que agregaron documentación de cálculo de patente de rodados y empadronamiento de vehículos importados ante distintas intendencias, con iguales respuestas a la que agregó el denunciante de la Intendencia de Montevideo.

La Intendencia de Montevideo explicó que el cambio de criterio fue aprobado por el Congreso Nacional de Intendentes, desconociendo los fundamentos de dicho cambio.

El Ministerio de Economía informó que el valor de aduana al que refiere el decreto es el precio realmente pagado o por pagar por las mercaderías cuando estas se venden para su exportación al país de importación.

Se solicitó información al Congreso de Intendentes que informó que: el SUCIVE son las Intendencias actuando conjuntamente bajo la modalidad de un fideicomiso, no se trata de una entidad ajena a estas y que sus competencias y atribuciones son las propias de las intendencias en materia de determinación y cobro del impuesto.

Además, el Congreso de Intendentes informó que en el año 2018 no se produjo ningún cambio en el sistema fiscal de la patente de rodados; ese año empezó a regir la incorporación de los vehículos al derecho tributario vehicular unificado a nivel del país, en el mismo rango que tenían hasta ese momento los vehículos importados por la ley 13102. La unificación no se vinculó con el criterio de aforo (valor de mercado), sino con el derecho a acceder a hasta 16.000 dólares de exoneración prevista para los importados. Que ni la ley 13102 ni sus decretos reglamentarios podrían regular, limitar, condicionar o ampliar un tributo que es constitucionalmente de origen departamental en razón de la autonomía municipal.

Consultado el denunciante sobre si había importado algún automóvil con las franquicias fiscales de la ley 13102, previo al año 2018, manifestó que sí, y que además conocía decenas de casos de personas que habían importado vehículos en estas condiciones y habían recibido exoneraciones de parte de las 19 intendencias.

La INDDHH entiende que la interpretación que ha hecho el SUCIVE es violatoria de los derechos de un colectivo cuyos derechos están amparados por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, todos instrumentos que han sido incorporados al ordenamiento nacional y forman parte del bloque de constitucionalidad.

La legislación vigente desde el año 1962 a la fecha, así como su reglamentación, las disposiciones municipales, en particular la de Montevideo, y la nueva normativa del SUCIVE resultan en que ha operado una regresión en las exoneraciones otorgadas por los gobiernos departamentales establecidas para los beneficiarios de la ley 13102, que afecta su derecho a la movilidad.

Dicho de otro modo, va en contra de las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo cuando ratificó la Convención, y en particular contra lo establecido en el artículo 20 referente a la «movilidad personal». Era económicamente más accesible empadronar antes del año 2018, hasta que las intendencias cambiaron el criterio en el ámbito del SUCIVE.

Hay una regresión en el reconocimiento y protección del derecho a la libre circulación de las personas con discapacidad, violentando una de las características esenciales de los derechos humanos: su progresividad.

El concepto de progresividad está vinculado a dos características de los derechos humanos que son la irreversibilidad y la progresividad propiamente dicha. Luego de que un derecho es reconocido, ese reconocimiento es irreversible; una vez reconocido por la legislación, no existe la posibilidad de su derogación o eliminación, y su eventual limitación no puede afectar su esencia. Las limitaciones de los derechos serán válidas solo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad.

La progresividad propiamente dicha significa un avance positivo en el reconocimiento a nuevos derechos, no para sustituir a los anteriores sino para complementarlos, buscando la plena efectividad de los derechos que se reconocen en esos instrumentos. Si el gobierno de un país decide reformular y unificar políticas tributarias y, para ello, se vota la ley 18860, no pueden luego, cada una de las intendencias por separado, alegar que otro organismo, el Congreso de Intendentes, dispuso un cambio cuando precisamente son los gobiernos departamentales los que forman parte de dicho Congreso y llevan adelante el fideicomiso. Las intendencias debieron mandar al fideicomiso para que en la nueva realidad que se estableció en el año 2018 se reconocieran los derechos preexistentes y, si se fueran a modificar, debiera ser solamente para mejorarlos.

La Administración pública no puede, bajo el pretexto de poner en vigencia un sistema único que incorpora a todos los vehículos nacionalizados al derecho tributario vehicular unificado a nivel país, establecer normas regresivas. Tomando en consideración la respuesta en el sentido de que el SUCIVE son las intendencias actuando conjuntamente bajo la modalidad de un fideicomiso, la resolución dictada se notificó a todas las intendencias y juntas departamentales y del Concejo de Participación de Personas con Discapacidad, que funciona en la órbita de la Intendencia de Montevideo.

La INDDHH entendió que el régimen establecido es regresivo y vulneratorio de los derechos de las personas en situación de discapacidad que importaron automóviles al amparo de la ley 13102. Recomendó al Congreso de Intendentes que modifique el artículo 19 de las Normas de Determinación del Tributo de Patente de Rodados, Ejercicio 2020. Recomendó a las intendencias que no apliquen lo establecido por el SUCIVE, hasta su modificación, volviendo a aplicar el régimen de exoneraciones que existían previas al año 2018, reintegrando lo ya cobrado por concepto de empadronamiento, patente de rodados y cualquier otro tributo percibido a partir del año 2018 a los automóviles que fueron importados al amparo de la ley 13102.

Resolución 878/2020

Organismo: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

La INDDHH inició una investigación de oficio vinculada al cumplimiento del artículo 83 de la ley 18651 que establece la gratuidad para el transporte de personas con

discapacidad en las condiciones que regulará la reglamentación para todas las empresas de transporte colectivo nacional terrestre de pasajeros.

La INDDHH constató que empresas concesionarias del servicio público de transporte interdepartamental no aplicaban el artículo debido a que aún no había sido reglamentado, otorgando en algunos casos una cantidad de boletos mensuales subvencionados, y en otros, no otorgando beneficio alguno.

Se solicitó información oficial al MTOP, el que informó que se realizaron años atrás reuniones con los distintos ministerios involucrados en la temática y con organizaciones que trabajan por los derechos de las personas en situación de discapacidad, donde se elaboró un proyecto de decreto que se tramitaría a través del Ministerio de Salud Pública, que no se aprobó por diferencias con el BPS respecto de los distintos baremos a emplear para medir la discapacidad. En conclusión, no existe reglamentación del artículo 83.

La INDDHH recuerda es obligación de los Estados (artículo 20 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) adoptar medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, considerando como una medida efectiva la de establecer un costo asequible para el transporte. Nuestro país optó por una medida más garantista, estableciendo por vía legislativa la gratuidad del transporte en las condiciones que regule la reglamentación para las empresas de transporte colectivo nacional terrestre de pasajeros.

A diez años de la vigencia de la ley, el Poder Ejecutivo no pudo reglamentar y poner en funcionamiento la medida, constituyendo una vulneración de derechos que contradice las obligaciones asumidas al ratificar la Convención. La causa del incumplimiento no debe considerarse responsabilidad exclusiva del Ministerio de Transporte, sino del Estado en su conjunto. El obstáculo fue respecto de los distintos baremos a emplear para medir la discapacidad.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó a Uruguay, en setiembre del año 2016, que adoptara un sistema de certificación única de la discapacidad que refleje un modelo basado en los derechos humanos de las personas con discapacidad.

La falta de acuerdo trajo como consecuencia una afectación del derecho a la movilidad —en términos de la Convención— que limita la accesibilidad plena al goce de otros derechos.

También se recomendó al país implementar un plan de acción para aplicar a la accesibilidad en el transporte, el entorno físico, la información y la comunicación, conforme al concepto de diseño universal, tanto en zonas rurales como urbanas (recomendación 22 del Comité).

Se entiende que la responsabilidad original en esta temática recae en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que tiene competencia exclusiva a través de la Dirección Nacional de Transporte sobre rutas nacionales.

La INDDHH entiende que existe vulneración del derecho a la movilidad personal de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 83 de la ley 18651 y recomienda al Ministerio que elabore un proyecto de

decreto para su presentación ante el Poder Ejecutivo que reglamente el artículo 83 de la ley 18651 en el plazo de noventa (90) días.

La resolución tuvo el voto fundado de una directora que señaló, en mérito a las siguientes consideraciones y observaciones referidas al fondo y la forma: 1) en lo formal, el contenido de la resolución se enmarca dentro de las competencias del organismo contenidas en el artículo 4 de la ley 18446 relativo a informes, no siendo de aplicación el procedimiento de denuncias. Téngase presente que del punto de vista documental no existen en el expediente documentos que acrediten el incumplimiento referido. Asimismo, se observa la falta de comunicación a otros organismos estatales, especialmente a la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad (ley 18651), lo que podría incluir además a las intendencias municipales en tanto el tema en cuestión, tal cual surge del análisis, involucra múltiples organismos del Estado, sin perjuicio del rol y responsabilidad específica del MTOP con relación al transporte. En lo que refiere a la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad, ténganse presentes las potestades que le competen según los artículos 14 y 15 de la referida norma; 2) desde el punto de vista sustancial, conviene tener presente que la ley 18651 incluye una previsión aún más garantista que la contenida en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad vinculada a la temática. Sin perjuicio de compartir y reiterar la necesidad de que se establezca un criterio que defina a qué tipo de discapacidad atenderá la norma y/o se establezcan criterios que la definan incluyendo aspectos económicos que contemplen la situación en forma real, es de orden reiterar, con relación al caso concreto, que la existencia en el ordenamiento jurídico de la previsión no deja de ser aplicable por falta de reglamentación, atento a lo previsto en el artículo 332 de la Constitución.

Resolución 883/2020

Organismo: Ministerio de Salud Pública

Se recibió, el día 27/4/2020, una denuncia de una persona de 66 años, ciega y jubilada debido a su discapacidad, que manifestó que el día 17/4/2020, por cita concertada con la farmacia del Hospital Maciel, concurrió a retirar sus medicamentos para el tratamiento de sus afecciones crónicas. A partir de las disposiciones sanitarias adoptadas en el marco de la emergencia (covid-19), ese hospital dispuso que los pacientes deben aguardar en una casa a dos cuadras de la farmacia. El denunciante expresó que, cuando se dirigió a ese lugar, habría unas cien personas esperando a la intemperie, a lo que se suma el caso de los funcionarios que repartían números y que le manifestaron que tenía que esperar hasta que desde la farmacia llamaran por teléfono y en ese momento se trasladaría a la farmacia a la siguiente decena de personas con sus respectivos números. La espera a partir de esta nueva organización fue de aproximadamente tres horas y media.

El denunciante se dirigió al Ministerio de Salud para denunciar lo ocurrido y allí le habrían indicado que no había nadie que lo pudiera asistir sobre su situación.

Se solicitó información al Ministerio de Salud Pública, quien informó que como consecuencia de la pandemia por covid-19 se estableció un régimen de teletrabajo

complementado por guardias presenciales para evitar el contagio de quienes concurren a las instituciones estatales. En ese marco, se ha fomentado que la presentación de denuncias sea a través de medios informáticos; incluso, al denunciante se le informó por vía correo electrónico. Por tanto, no es que no existan posibilidades de denunciar, ni que «no se le haya asistido» sobre esta situación. También se le recibió personalmente y se le explicó el marco para efectuar denuncias. Y que a partir de la comunicación de la INDDHH se inició de oficio una investigación, habiendo solicitado información a ASSE.

Se dio vista al denunciante, quien ratificó la denuncia.

La INDDHH en su resolución valoró la colaboración y la información brindada por el MSP; no obstante, entendió que situaciones referidas a personas en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso del denunciante, deberían tener un tratamiento diferenciado. La INDDHH solicitó conocer las medidas que se hubieran adoptado para evitar que hechos como el denunciado vuelvan a producirse, saber cuáles adecuaciones en la entrega de medicamentos se han implementado para garantizar la prestación a las personas en situación de vulnerabilidad.

3.4.1.3. Derecho al trabajo. Condiciones laborales (4)

Resolución 825/2020

Organismo: Ministerio de Defensa Nacional

La INDDHH recibió, el 30/11/2017, una denuncia relativa a una presunta situación de acoso laboral. La persona desempeñaba funciones desde hacían 19 años en el Ejército Nacional, con el grado de soldado, en la Brigada de Infantería nº 1, y nunca tuvo sanciones. En febrero del año 2016 se registró un cambio de mando, que originó una reestructura que la «afectó técnicamente». Intentó gestionar un traslado que le fue negado. Sin embargo, otra funcionaria en similares condiciones pudo realizar una permuta.

A partir de la tramitación y posterior negativa al traslado, se dieron una serie de hechos que, a su entender, vulneraron su derecho a recibir un trato digno y respetuoso en su carácter de mujer trabajadora. Denunció abusos de autoridad con hostigamiento psicológico: extensión o modificaciones en su horario de trabajo habitual sin explicación, órdenes arbitrarias, que fueron luego modificadas, etc. Esto le provocó perjuicios en su salud e integridad moral y psicofísica, agravándose en el mayo del año 2016 cuando se enteró que se encontraba embarazada.

Tiempo después recibió una sanción de arresto por 30 días, por presentarse con un civil —su esposo— en el destacamento militar, sanción que quedó en suspenso por estar en período de lactancia. Agregó que a partir del mes de octubre del 2017 se encontraba con licencia médica, certificada por especialista, por presunto maltrato y acoso laboral de sus superiores.

Se solicitó información al Ministerio de Defensa Nacional, que respondió que no fue solicitado formalmente el traslado y que de haberse pedido no habría sido autorizado, por razones de servicio.

Se informó además que la Comisión Especializada de Género recibió la denuncia por presunto acoso laboral en el mes diciembre del año 2017, y solicitó se informara urgente al Comando General del Ejército sin aportar otros datos. A la vez, informó que estaba a estudio un protocolo de actuación ante casos de acoso sexual laboral.

La INDDHH confirió vista a la denunciante, que expresó que realizó formalmente su solicitud de traslado y que la información proporcionada por la Comisión Especializada de Género fue «vaga e insuficiente».

En el mes de febrero del año 2018 fue trasladada al Grupo de Artillería nº 1, aunque no se reintegró a cumplir funciones por mantenerse con certificación médica. En el mes de mayo mantuvo una reunión con autoridades ministeriales donde solicitó su traslado a un destino que no fuera un cuartel. En junio le informaron que su situación ingresaría a Comisiones Médicas de la Dirección Nacional de Sanidad Médica para ser evaluada para un reintegro. Luego de no concurrir a dos citaciones, recibió un telegrama citándola a concurrir, citación a la que no concurrió, ya que por consejo médico no podía presentarse sola o firmar cualquier documentación. En octubre le fue notificada la baja. Desde la INDDHH se puso en conocimiento del Ministerio lo aconsejado por el médico de la denunciante, solicitando la suspensión de la baja. Luego de gestiones realizadas desde la INDDHH en el mes de mayo del año 2019 fue restituida al Grupo de Artillería nº 1. En el mes de enero del año 2020 informó que el denunciado por ella era la persona a cargo de la Unidad, y manifestó sentirse intimidada y amenazada.

Desde la fecha de su reintegro destacó que subsistían problemas, ampliando su denuncia y planteando que se sintió discriminada y postergada en sus derechos, por los perjuicios que ha sufrido. Agregó que por sus denuncias nadie fue sancionado.

La INDDHH entiende que los principios de celeridad y eficacia en el abordaje de la denuncia presentada en el mes de diciembre del año 2017 ante la Comisión Especializada de Género no se cumplieron. Se violó el derecho al debido proceso administrativo por la extensión del tiempo transcurrido para llegar al dictamen final. Existieron conductas que dificultaron los procedimientos, que favorecieron la revictimización de la persona y afectaron su salud. Existieron irregularidades en el procedimiento; la más grave fue que se la envió a un nuevo destino donde el mando de la Unidad era una de las personas denunciadas.

El Ministerio informó que a la fecha de conocimiento de esta denuncia aún no estaba aprobado el protocolo interno para estos casos y se actuó de acuerdo con la normativa vigente.

Se entiende que no se dio cabal interpretación a la normativa vigente en lo que respecta a garantizar los derechos de la presunta víctima en el procedimiento, al no otorgar una respuesta oportuna y efectiva, y que no se tomaron recaudos de prevención y protección a las diversas formas de violencia que versan en la normativa citada.

La INDDHH recomienda al Ministerio de Defensa Nacional que subsane este hecho y repare el daño ocasionado, atendiendo y revisando la solicitud de traslado, asignándole un destino donde se encuentre a resguardo de las situaciones de violencia que ha vivido y que garantice que su desempeño laboral no se vea obstaculizado por los factores que motivaron la denuncia. Que mejore las prácticas en

situaciones similares, que se cumplan los principios de celeridad y eficacia con la mayor diligencia para la prevención y protección de las presuntas víctimas.

Resolución 847/2020

**Organismos: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,
Ministerio de Defensa Nacional**

Se recibió una denuncia de gremios de funcionarias/os del Puente Internacional General Artigas (Paysandú-Colón), relativa a las situaciones edilicias y de falta de higiene, así como otros factores de riesgo presentes en el trabajo, que colocaban a las trabajadoras/es en condiciones de vulnerabilidad en su integridad física.

Manifestaron que en el año 2014 se había denunciado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) las condiciones edilicias de riesgo y aclarado que el Puente Internacional General Artigas se encuentra en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) pero que en él existen oficinas de diferentes organismos públicos.

Se solicitó información al MTSS. Contestó que su intervención comenzó con la constatación de deficiencias en nueve puntos, referentes al puesto Paso Frontera, riesgo biológico, químico, eléctrico, servicios de bienestar, entrega de ropa de trabajo, botiquín de primeros auxilios y la Comisión Bipartita de Seguridad. Se realizaron varias intimaciones para solucionarlo.

El MDN solicitó prórroga para dar cumplimiento a dichas intimaciones. Vencido el plazo se produjo el informe inspectivo, en el que se constató el cumplimiento de algunas intimaciones referentes al lugar y al riesgo químico. Transcurrido los plazos se sancionó con una multa de 30 UR.

Los denunciantes actualizaron su planteo señalando que las condiciones de precariedad y riesgo vinculadas a la seguridad y salud en el trabajo distaban de haber sido resueltas. Se detalló una larga lista de los arreglos aún pendientes.

La INDDHH consideró que luego de la denuncia ante el MTSS, el MDN aún no había tomado las suficientes medidas preventivas ni de reparación; en diciembre de 2018 aún no había hecho las mejoras intimadas en el año 2014, a lo que se sumaba la situación actual de emergencia sanitaria nacional vinculada al covid-19, especialmente en los lugares de trabajo fronterizos, dadas las condiciones y el ambiente donde se realiza el trabajo. Seguían existiendo riesgos biológicos, químicos y eléctricos, además de problemas vinculados a los servicios de bienestar y salud.

La INDDHH entendió que el MDN y los organismos responsables del Puente Internacional General Artigas no habían garantizado el derecho de los/as trabajadores/as a trabajar en un ambiente seguro, al no resolver en su totalidad lo indicado por el MTSS, y recomendó: 1) a los organismos competentes, el cumplimiento cabal de las medidas señaladas y la aplicación de protocolos de prevención frente a la actual pandemia, realizando seguimiento de la situación con participación de los/as trabajadores a partir de la negociación bipartita entre empleadores y gremios, respetando las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública; 2) al MTSS, que fortalezca su rol fiscalizador y que realice una nueva inspección; 3) al MTSS y al MDN, que realicen un relevamiento de las condiciones y riesgos de salud laboral y ambiental

de los trabajadores expuestos, junto con la definición de las responsabilidades de cada organismo, informando a la INDDHH de las actuaciones e inspecciones realizadas durante el año 2020.

Resolución 849/2020

Debido proceso administrativo. Acoso laboral

**Organismo: Administración Nacional de Educación Pública -
Consejo de Formación en Educación**

La INDDHH recibió una denuncia presentada por dos personas que trabajaban en el Instituto de Formación Docente de la ciudad de Trinidad. Denunciaron que una docente, luego de asumir la Dirección, sistemáticamente las ha agredido por escrito y en otras en forma verbal, lesionando su dignidad personal y profesional. Denuncian, entre otras conductas, amedrentamiento, desconocimiento de los procedimientos de actuación de la Administración.

Se solicitó información sobre los hechos a la Dirección del Consejo de Formación en Educación (CFE). Contestó que no había recibido denuncia alguna y que contaba procedimientos internos para tramitar y resolver situaciones como la denunciada: la ANEP aprobó un protocolo de actuación frente a casos de acoso laboral, y se conformó a partir de allí una Comisión Bipartita Asesora sobre Acoso Laboral. Y que se dispuso una investigación administrativa en relación con los hechos denunciados.

Se dio vista a las denunciadas, que señalaron que la situación vivida por ambas ya había sido planteada en más de una oportunidad a las autoridades.

Transcurrido un tiempo prudencial, la INDDHH envió una nueva comunicación, solicitando que se informara sobre los resultados de la investigación. El organismo informó que el trámite estaba en marcha y que las actuaciones eran secretas.

Las denunciadas informaron que fueron entrevistadas por la abogada instructora.

Nuevamente, y transcurridos tres meses, se solicitó información y se recibió como respuesta que la instrucción estaba culminada, y que se había elevado informe con las conclusiones alcanzadas (resultados), pero no se encontraban firmes.

Tres meses después se constató, mediante consulta a las denunciadas, que la investigación no había finalizado aún. Una de las denunciadas manifestó que había abandonado su cargo.

La INDDHH consideró que, transcurrido casi un año desde su primera comunicación, no contaba con elementos sustanciales recibidos de la ANEP para evaluar la veracidad de la denuncia. La demora de la Administración para llegar a resultados es, de por sí, una vulneración al derecho de las denunciadas a las garantías del debido proceso administrativo, que no se cumplió con resolver el asunto dentro de un plazo razonable para determinar la eventual vulneración de sus derechos y una posible, justa y pronta reparación.

En situaciones de acoso u hostigamiento laboral es necesario que las denuncias sean tramitadas a través de procedimientos rápidos y sencillos, donde, sin dejar

de brindar las debidas garantías a todas las partes involucradas, se pueda llegar a una pronta resolución.

En definitiva, la INDDHH resolvió entender que el CFE vulneró las garantías del procedimiento administrativo al no realizar una investigación en tiempos razonables, que pudiera resolver la eventual vulneración de derechos planteada por las denunciantes, y recomendó que, en investigaciones sobre posibles situaciones de acoso u hostigamiento laboral, se procure, dentro de los plazos establecidos por la normativa aplicable vigente, una mayor celeridad en la toma de resoluciones a los efectos de garantizar los derechos eventualmente vulnerados.

Resolución 855/2020

Trabajo rural al aire libre. Alertas meteorológicas

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Se inició una investigación de oficio relativa al fallecimiento de trabajadores asalariados rurales ocurridas en el año 2019 durante la vigencia de alertas meteorológicas naranjas declaradas por el Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET). El último fallecimiento ocurrió el 19/9/2019, en el departamento de Cerro Largo, cuando un trabajador rural se ahogó en una cañada afluyente del arroyo Fraile Muerto mientras recorría en solitario el establecimiento bajo una alerta meteorológica color naranja por un fenómeno de persistencia de tormentas y lluvias.

La INDDHH envió una comunicación al MTSS solicitando información sobre el particular y se recibió respuesta con un informe de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS). Se señaló que en las reglamentaciones relativas a seguridad y salud de ese sector laboral no hay artículos específicos referidos a las tareas rurales al aire libre durante las alertas meteorológicas, pero que se estaba trabajando en ello, en el ámbito de la negociación tripartita.

Transcurrido un tiempo prudencial —cuatro meses—, se solicitó que se informara sobre los avances en la negociación colectiva realizados para la reglamentación, así como la difusión o implementación de tareas educativas para prevenir situaciones como la descrita.

La respuesta del MTSS indicó que no se habían producido cambios en la reglamentación que regula el sector rural, aunque se destacaba que, a partir del mes de noviembre del año 2020, entrarían en funciones los Servicios de Prevención y Salud para todos los sectores (decretos 127/013 y 126/019), que tienen entre sus funciones la identificación y evaluación de los riesgos, así como la participación en el desarrollo de programas para el mejoramiento de las condiciones y prácticas de trabajo.

La INDDHH entendió que no se han concretado acciones tendientes a regularizar el trabajo rural al aire libre bajo alerta meteorológicas declaradas por el INUMET y que en el transcurso del año 2019 dos trabajadores rurales fallecieron realizando tareas en estas condiciones en establecimientos rurales. Que, conjuntamente con el artículo 36 de la Constitución, existen otras normas que obligan al Estado uruguayo a garantizar condiciones mínimas de seguridad en el trabajo, y resultan de convenios

de la Organización Internacional del Trabajo, así como otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

El MTSS debería legislar sobre el particular, a efectos de prevenir futuros accidentes con resultado de muerte que, ante condiciones climáticas adversas y que pongan en riesgo la vida del trabajador, este pueda excusarse sin faltar a sus deberes como empleado.

La IGTS, que es el organismo competente para la protección legal de los trabajadores en el empleo y en general de las condiciones de higiene, seguridad y medio ambiente en que se desarrolla toda forma de trabajo, informó que el ámbito propicio para producir cambios normativos o acciones de difusión al respecto para prevenir sucesos como los descritos en dicha temática es la Comisión Tripartita de Seguridad y Salud del sector rural, la cual, sin embargo, no se ha reunido desde el año 2018.

De acuerdo con su ley de creación, el INUMET es el encargado de prestar los servicios públicos meteorológicos y climatológicos, con el objeto de contribuir a la seguridad de las personas y sus bienes, y actúa como autoridad meteorológica en el territorio nacional, en su espacio aéreo y marítimo. Entre las alertas que emite, la de color naranja indica que la intensidad de un fenómeno meteorológico en curso o pronosticado trae consigo un nivel de riesgo alto para la población en general.

La INDDHH ha constatado que los fallecimientos ocurridos durante el año 2019 pasado se dieron en ocasión de estar vigentes alertas de color naranja por persistencia de tormentas y lluvias. Sobre este punto en particular, se entiende que en forma urgente el MTSS debería expedirse y, específicamente, disponer la prohibición de realizar tareas al aire libre cuando está vigente una alerta de color naranja o roja.

La INDDHH entiende que el Estado uruguayo, al no adecuar la normativa vigente sobre el tema, no ha cumplido con su deber de prevención, generando así un riesgo serio de afectación del derecho a la integridad física, psíquica y moral de los trabajadores asalariados rurales. Recomienda, en consecuencia, al MTSS que reglamente el trabajo rural al aire libre durante las alertas meteorológicas decretadas por INUMET, en un plazo máximo de 60 días.

3.4.1.4. Propiedad. Vivienda adecuada (3)

Resolución 816/2020

**Organismo: Administración Nacional de Educación Pública -
Consejo de Educación Inicial y Primaria**

La INDDHH recibió, el 4/10/2017, una comunicación de la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo relativa a la afectación de la propiedad de un vecino que sería ocasionada por la Escuela Pública nº 130. A su vez, el día 25/10/2017, la persona ratificó la denuncia. Manifestó que, como consecuencia de las afectaciones, ha sufrido innumerables perjuicios: a) la ausencia de una solución respecto al desagüe de las lluvias que inunda su jardín y destruye su vereda; b) los árboles plantados en la escuela ensucian con hojas secas y ramillas que tapan el desagüe y afectan la

planchada de su casa; c) golpes constantes en la pared de la escuela que habrían perforado la medianera con su propiedad.

Se solicitó reiteradamente al CEIP información respecto a los hechos mencionados, y este finalmente respondió que realizaron obras de albañilería y sanitaria en el predio escolar orientadas a corregir las afectaciones planteadas. Sin embargo, el denunciante manifestó que las obras realizadas no fueron suficientes, ya que, cuando llueve, persisten los problemas y además han comenzado a agrietarse las paredes. Más adelante, informó que la Dirección de la escuela se ha comunicado con él para conocer la situación actual de su vivienda.

Se le informó al peticionante que tenía a su disposición la vía jurisdiccional tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado.

En noviembre de 2019 se realizó una inspección de la Escuela y se entrevistó a la directora. Se constató que el patio donde se encuentran los escolares en líneas generales estaba en mal estado, con imperfecciones que pueden poner en riesgo la integridad física de escolares, y que el muro lindero con la casa del denunciante se encontraba en mal estado.

La INDDHH entendió que —a partir de la inspección realizada— las modificaciones realizadas no habrían sido suficientes para evitar la vulneración de derechos humanos del denunciante, y recomendó al organismo que realice los mayores esfuerzos posibles para el mejoramiento de la estructura edilicia, para detener los posibles perjuicios.

Resolución 831/2020

Organismo: Intendencia de Río Negro

Se recibió, el 25/7/2019, una denuncia presentada por un grupo de personas socias de la Cooperativa de Viviendas de Funcionarios de Asistencia Social (COVIFUCAS) relativa a la vulneración de su derecho a la vivienda.

Se informó que la cooperativa es propietaria desde el año 2006 de un terreno ubicado en la zona suburbana de la ciudad de Young. Se plantea que la Intendencia Departamental de Río Negro (IDRN) les negó el permiso de construcción para edificar viviendas en ese terreno y que no les han brindado ninguna solución alternativa, además de denunciar episodios arbitrarios por parte de las autoridades departamentales, los cuales han suscitado incluso denuncias penales.

Se solicitó información a la IDRN, en especial: a) si la cooperativa solicitó permiso de construcción para edificar; b) el estado del trámite y, en caso de haberse negado, que se remitiera una copia de la resolución donde se explicaran sus fundamentos; c) para el caso de haberse negado el permiso de construcción, si la Intendencia ha ofrecido alguna solución alternativa para poder contemplar su situación de necesidad de terreno para edificar viviendas; d) si se presentaron denuncias penales contra socios de la cooperativa, indicando el motivo así como el estado actual del proceso.

La IDRN respondió expresando: a) no existe solicitud de permiso de construcción de viviendas para el referido padrón; b) al no haber solicitado permiso, este no ha sido negado nunca; c) en agosto de 2017, ante una denuncia, se dio trámite a

un expediente administrativo que constató el inicio de obras en un predio que, de acuerdo con el Plan Young de Ordenamiento Territorial, no es apto para construir viviendas; d) se notificó e intimó a los titulares del predio a detener las construcciones y, ante el incumplimiento a lo ordenado, se dio noticia a la sede penal correspondiente; e) ampliando la información, se agrega que el padrón 5099 no cuenta con viabilidad territorial, según decreto 148/012 (Plan Local de Young y su zona de influencia). Este padrón no contaba con viabilidad desde el anterior instrumento del año 1995 y tiene varios problemas, no cuenta con posibilidad de conexión al agua potable por red de OSE, ni con posibilidad de conexión a la red de saneamiento dinámica, exigencias *sine qua non* para el MVOTMA en una localidad como Young; f) existieron reiteradas reuniones donde se planteó la necesidad de cambiar la ubicación, buscando alternativas por una permuta por otro terreno viable para desarrollarse como cooperativa, con todos los servicios y de la actual cartera municipal, para que permitiera las construcciones que se pretendían realizar; g) la IDRN realizó gestiones para la posible permuta por un predio de un particular, sin obtener respuesta a dicho planteo; h) para poder desarrollar cualquier permuta es necesario hacerlo con personería jurídica, pero se desconoce si los estatutos de la cooperativa cuentan con vigencia para realizar ese negocio jurídico.

De la respuesta se dio vista a los denunciados, que manifestaron, entre otras cosas, que: 1) la cooperativa está ya hace 16 años esperando algo que nunca pudieron solucionar y es ilógico, ya que contaban con un terreno de su propiedad. Se formó en el año 2004 y está integrada por 40 familias, con personería jurídica. En el año 2006 les fue donado el padrón 5099 con documentación al día y el intendente les manifestó que era viable para viviendas. Tuvieron asesoramiento del Instituto Técnico de Asistencia Cooperativa y de otros profesionales, invirtieron muchas horas de trabajo y recaudaron dinero para cubrir gastos de documentación, estatutos, pagar cada vez que venían los profesionales, etc. En los años 2006-2007, una arquitecta de la Intendencia les informó que el terreno se encontraba muy cerca de las piletas de saneamiento y que por tanto no era viable el terreno para viviendas. Sin embargo, hoy en día otras cooperativas de vivienda están más cerca que esta y sus fondos dan a dichas piletas. Los terrenos que ofrecieron verbalmente, no llegaron nunca a concretarse. De una sesión extraordinaria de la Junta Departamental de Río Negro, de fecha 25/5/2009, resulta que el intendente manifestó que quería el terreno para estacionamiento de camiones. A la falta de servicio de OSE, se realizó un pozo semisurgente para abastecer a las familias que están viviendo allí. En agosto de 2019 la justicia penal archivó la denuncia sin perjuicio; 2) la Intendencia prohíbe a UTE que les ponga servicio eléctrico.

El artículo 45 de la Constitución reconoce a toda persona el derecho a gozar de una vivienda decorosa y, en el mismo sentido lo hace el derecho internacional de los derechos humanos. El derecho a una vivienda adecuada obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias en forma progresiva, en diversos planos (legislativo, administrativo, políticas de vivienda y de distribución de recursos), para facilitar la construcción y mejora de la vivienda, proporcionando, por ejemplo, asistencia directa en la financiación o el desarrollo de emprendimientos particulares, ya sea

individuales o colectivos. Es deber del Estado realizar sin demora todos los esfuerzos y adoptar todas las medidas posibles, dentro de los recursos de que dispone, para promover el acceso de todas las personas a una vivienda adecuada.

Esta obligación no prohíbe que, por políticas de planificación urbana, ordenamiento territorial o desarrollo se pueda desplazar a las personas o impedir que construyan sus viviendas en determinadas zonas o lugares. Ello no exime al Estado de realizar esfuerzos y adoptar medidas alternativas para que las personas o comunidades afectadas puedan acceder al goce de este derecho en lugares accesibles que no perturben su forma de vida. En suma, para concretar el goce de este derecho el Estado posee obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar.

La ley 13728 señala que toda familia debe poder acceder a una vivienda adecuada y que es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho, estimulando la construcción de viviendas y asegurando que los recursos asignados a este fin alcancen para la satisfacción de las necesidades, no sobrepasen las posibilidades de la economía y se usen racionalmente para alcanzar los objetivos señalados en la propia ley.

La cooperativa acusa a la Intendencia de no respetar y proteger este derecho a la vivienda por no habilitar la construcción de viviendas en un terreno de su propiedad, no proporcionar medidas alternativas y obstaculizar el suministro de agua potable y energía eléctrica. Además, denuncia el hostigamiento sufrido a raíz de las denuncias penales recibidas por haber comenzado a construir viviendas sin habilitación.

La INDDHH entiende que la postura de la IDRN de no habilitar la construcción de viviendas en el padrón de referencia, más allá de que no se haya solicitado una autorización expresa, es ajustada a derecho por no contar con viabilidad para ello, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Young vigente. Sin embargo, no se aprecia una voluntad política firme y persistente de satisfacer en un plazo razonable la lógica expectativa de los socios de la cooperativa de poder tener sus viviendas. Máxime cuando ya son desde hace mucho tiempo propietarios de un terreno para dicho fin y cuando las razones de la inviabilidad del terreno no les resultan imputables.

Tampoco se aprecia que la IDRN haya tomado medidas para atender la situación de no acceso a servicios públicos de primera necesidad como lo son la falta de agua potable, saneamiento y energía eléctrica para las personas que hoy habitan en el terreno. Esta inacción afecta el derecho de estas personas a la salud, al agua potable y al saneamiento.

La falta o no de personería jurídica no es argumento válido para que la IDRN no busque una solución a estos problemas en plazos razonables, pues la dificultad en el goce los derechos a una vivienda adecuada, salud, agua potable y acceso a saneamiento no lo es para la cooperativa como tal sino para las personas que habitan hoy el terreno en cuestión o aquellas que por esta larga dilatoria ya no viven. Es responsabilidad de las instituciones públicas promover estos derechos, removiendo las dificultades administrativas que puedan obstaculizarlos.

La vía de la denuncia penal, como la que se ensayó, no es el camino indicado para solucionar este tipo de conflictos por ser inconducente para elaborar una respuesta con enfoque de derechos como a la que está obligada la IDRN.

La INDDHH considera que la IDRN ha vulnerado el derecho de las personas socias de la cooperativa y sus familias a gozar de una vivienda adecuada al no adoptar en un tiempo razonable medidas que remediaran la imposibilidad de construir en un terreno de su propiedad. Que no ha habido una respuesta adecuada de dicho organismo para responder a la falta de acceso de los habitantes actuales del terreno a los servicios de agua potable, saneamiento y energía eléctrica.

Recomendó a la Intendencia que: 1) inicie un proceso de negociación para encontrar una solución al problema habitacional de la cooperativa; 2) asesore de forma profesional y gratuita sobre los aspectos legales del emprendimiento; y 3) impulse, junto con otros organismos públicos, la realización de acciones conjuntas y coordinadas para intentar encontrar soluciones en un plazo razonable a los problemas que motivaron esta denuncia.

Resolución 904/2020

**Organismo: Ministerio de Economía y Finanzas -
Contaduría General de la Nación**

Se recibió, el 13/8/2020, una denuncia por quien manifestó ser arrendataria, a través del Servicio de Garantías de Alquileres (SGA) de la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde el año 2016.

El pago del arrendamiento es realizado ininterrumpidamente desde el inicio mediante el descuento de los haberes que percibe en el Servicio Nacional de Asuntos Sociales, Sub Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial del Ministerio del Interior.

La vivienda fue usurpada «a punta de armas» y bajo amenazas el día 14/10/2019 por presuntos narcotraficantes y, en los días previos, habría sido incendiada por los usurpadores mientras se encontraba internada por motivos de salud.

La arrendataria realizó la denuncia correspondiente ante la Fiscalía Penal de Fragrancia de Décimo Tercer Turno, la que no ha derivado hasta el momento en una acción judicial penal. Desde esa fecha no habita ni tiene acceso a la vivienda, y no tiene las llaves de la casa, que habrían permanecido en poder de los usurpadores.

La arrendataria planteó la situación ante el SGA y le respondieron que sólo podría rescindir el contrato de arrendamiento si entregaba las llaves de la vivienda, por lo que el monto del alquiler seguiría siendo cobrado. Intentó contactar al propietario sin suerte. Se encuentra abonando el alquiler de una finca que no puede ocupar, y viviendo en la actualidad en un refugio del MIDES.

La INDDHH realizó coordinación con la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, para que fuera entrevistada y conocer el estado del trámite.

Se solicitó información al MEF, que informó que no ha recibido ninguna denuncia de la arrendataria y que mensualmente realiza los descuentos depositándolos en una cuenta del propietario; que inició una diligencia preparatoria ante un juzgado de paz departamental que no pudo ser implementada debido al impedimento de los vecinos. Que la finca está ocupada y hasta tanto no se produzca la entrega de las

llaves el descuento sigue vigente, teniendo la arrendataria legitimación activa para iniciar un desalojo precario.

Se dio vista a la denunciante, que ratificó la denuncia y adjuntó documentación contenida en la carpeta investigativa de Fiscalía.

La INDDHH entiende que su actuación en el caso está limitada por tratarse de una situación judicializada, analizando la situación delicada en la que se encuentra la denunciante. En este sentido, cabe analizar si existe responsabilidad del organismo público actuante. Existen dos derechos implicados: por un lado, el derecho a una vivienda digna y adecuada y, por otro, el derecho a contar con un debido proceso administrativo que permita garantizar la determinación de derechos.

Con respecto al primero, se recuerdan pronunciamientos de organismos internacionales sobre el derecho a una vivienda digna y adecuada, concepto que incluye —entre otros— la seguridad jurídica de la tenencia, su disponibilidad. Al respecto, no existe responsabilidad directa de la CGN de garantizar el derecho a la vivienda adecuada por no ser su competencia original. Sin embargo, opera dentro del ámbito estatal y debe velar porque el servicio que brinda contemple las situaciones que puedan afectar el derecho al goce de una vivienda. En tal sentido, ante la situación denunciada, su omisión en dar una respuesta rápida y efectiva afecta ese derecho de la denunciante.

Los procedimientos judiciales iniciados por el MEF no contemplan el derecho de la denunciante a recuperar la vivienda ni tampoco atienden su situación con relación al descuento mensual para servir la renta acordada, que se prolonga sin contrapartida.

En cuanto al derecho al debido procedimiento administrativo, toda persona tiene derecho a contar con un recurso efectivo como garantía para defender sus derechos. En el caso, la CGN no ha previsto la existencia de un procedimiento efectivo para resolver la situación de la denunciante. En su lugar, su organización y funcionamiento se dirigen a asegurar al arrendador el cobro del alquiler y no atiende la situación informada por la arrendataria.

Es pacíficamente aceptado por la doctrina y jurisprudencia regional que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos también se aplica a los procedimientos administrativos y, por tanto, al caso de que cualquier omisión de los órganos estatales de contar con un procedimiento administrativo que contemple la resolución de una eventual vulneración de un derecho es por sí una afectación al derecho al debido proceso legal.

Para hacer cesar esta vulneración, el SGA debe aceptar la rescisión del contrato por la sola voluntad de la arrendataria y con ello su obligación de pago de alquiler, en tanto posee los elementos (denuncia policial, actuaciones en fiscalía) que acreditan que no está usufructuando la vivienda por hechos ajenos a su voluntad y responsabilidad.

Resulta del contrato de arrendamiento que el SGA tiene herramientas legales disponibles para resolver el contrato, ya que la arrendataria no puede entregar la llave del inmueble pues ha sido desposeída del bien por la fuerza.

La INDDHH consideró que existen elementos de juicio suficientes para entender que la denunciante se encuentra en una situación de vulneración de su derecho

a un debido procedimiento administrativo sencillo, rápido y eficiente para rescindir el contrato y el descuento del alquiler de su pasividad.

Se recomendó al MEF-CGN que, con carácter de urgente, en el menor plazo posible, y por resolución especial habilite la rescisión del contrato de arrendamiento y en consecuencia cese el descuento del alquiler. Insta al MEF-CGN a la aprobación por vía reglamentaria de un procedimiento sencillo, rápido y efectivo que, dotado de todas las garantías para las partes involucradas, tenga como objetivo resolver eventuales reclamos de rescisión de contrato y cese de las retenciones de sueldo para el pago de alquiler cuando el arrendatario por razones ajenas a su responsabilidad se encuentra impedido de ocupar el inmueble arrendado.

3.4.1.5. Debido proceso administrativo (I)

Resolución 819/2020

Organismo: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Se recibió una denuncia contra el MGAP. La persona denunciante manifestó que integró desde el año 2015 el Comité de Articulación Institucional (en adelante CAI) y grupos ad hoc para la evaluación del riesgo en bioseguridad (en adelante ERB) de vegetales y sus partes, en representación del Instituto Clemente Estable (en adelante IIBCE), dentro del Sistema Nacional de Bioseguridad que preside el MGAP. Sin embargo, manifestó que en sesión del mes de julio del año 2019 del CAI se le habría comunicado verbalmente y sin explicaciones que no podría seguir participando de ese ámbito.

En setiembre del año 2019 se le notificó de la suspensión preventiva de su participación en el ERB hasta la finalización de las actuaciones. En el proyecto de la resolución se consideraba que habría dado a publicidad información en contravención de los compromisos de confidencialidad asumidos, que podría afectar los intereses del Estado ante reclamaciones de particulares, siendo necesario adoptar medidas preventivas inmediatas, sin perjuicio de las ulteriores actuaciones.

Los hechos referirían a declaraciones en nota de un medio de prensa respecto a la evaluación del riesgo en bioseguridad en el proceso de autorización del evento transgénico Trigo HB4-PAT para investigación y ensayos a campo. En esa nota se mencionó que desde el punto de vista molecular el trigo HB4-PAT tiene genes con resistencia a antibióticos, por lo que existiría «riesgo de que ese gen pase a otro organismo, por ejemplo, a una bacteria, y que la resistencia se manifieste». Se agregaba: «En el marco de un problema mundial por las resistencias generadas a los antibióticos, implica un riesgo que, aunque bajo, resulta innecesario correr». En resumen, no habría cumplido con el compromiso de confidencialidad asumido respecto a la documentación que reciba de la Comisión para la Gestión del Riesgo del Gabinete Nacional de Bioseguridad, evitando su divulgación y protegiéndola con las precauciones y diligencias de un buen padre de familia.

La persona denunciante expresó en el expediente, que la información de la nota de prensa «refiere a información que ya había sido difundida por los órganos que integran la estructura [...], en especial y entre otros, en el informe ERB/CAI

difundido a partir del 3/6/2019 por el propio Sistema Nacional de Bioseguridad en su página web».

Al respecto, el IIBCE evacuó vista y dijo que se le estaba notificando de una decisión que ya había sido tomada con anterioridad al inicio de las actuaciones administrativas y que, si bien en el expediente existía un modelo de resolución que aconsejaba la suspensión, de hecho, la resolución ya estaba siendo aplicada: la denunciante dejó de ser convocada en julio del año 2019, situación que se mantenía hasta ese momento sin resolución expresa que así lo dispusiera, por lo que se concluye que procedimiento es irregular.

La INDDHH dispuso como medida provisional urgente, en atención a las garantías del debido procedimiento administrativo: a) no innovar respecto a tomar resolución sobre la funcionaria del IIBCE, y b) cesar la suspensión preventiva de la representante del IIBCE en el sistema de ERB, hasta tanto el IIEBC determinara o no responsabilidades. También solicitó información ampliatoria.

El MGAP remitió copia del expediente, sin otra información adicional.

La denunciante informó —en febrero del año 2020— que no había vuelto a ser citada y que el IIBCE recibió una comunicación del MGAP donde se evaluaba la participación del IIBCE en el Sistema Nacional de Bioseguridad durante el año 2019. En esta figuraba que, en promedio, la denunciante participó 0,3 horas/semana. Y agregó que la comunicación del MGAP omitió e ignoró que la denunciante dejó de ser citada en el mes julio.

La INDDHH entiende que existe obligación del Estado de garantizar al público el derecho de acceso a la información ambiental bajo el principio de máxima publicidad: los organismos competentes deben difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible (ley 19773). La ley 18381 y el decreto 353/008 establecen el marco regulatorio en materia de bioseguridad de vegetales y sus partes genéticamente modificadas en nuestro país.

En ningún momento se puso en duda la validez científica de los datos expresados por la denunciante. Tampoco se hizo referencia a divulgación de documentación, sino que la sanción se fundamentó exclusivamente en las expresiones orales ante entrevistas de prensa. La nota que derivó en la sanción informaba sobre la opinión de distintos referentes de los ámbitos científico y político (incluyendo a una funcionaria del propio MGAP) respecto a la posible aprobación del evento transgénico Trigo HB4-PAT.

La denunciante hizo referencia, ante la prensa, al informe técnico presentado por el IIBCE ante la CAI, el que se encontraba publicado en internet por el propio Sistema Nacional de Bioseguridad desde junio del año 2019.

El artículo 12 de la ley 18381 establece que los organismos del Estado no podrán clasificar en carácter de confidencial o reservada a la información que «refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos». El derecho a la salud y el derecho a vivir en un ambiente sano son derechos humanos fundamentales: las manifestaciones de prensa de la representante del IIBCE refirieron a los posibles riesgos sobre el ambiente y la salud

que la aprobación del evento transgénico Trigo HB4-PAT podría generar. Se trata de información relevante para prevenir violaciones de derechos humanos.

La denunciante es funcionaria del IIBCE del Ministerio de Educación y Cultura, por lo tanto, la potestad disciplinaria, de corresponder, es de estricta competencia de dicho organismo, por lo que no pueden ser ejecutadas por otro ministerio o ámbito público, más allá de las sugerencias que se puedan realizar.

El Consejo Directivo del IIBCE consideró que la sanción fue realizada unilateralmente por el MGAP por la vía de los hechos y sin que existiera una resolución firme al respecto, dicha decisión está viciada de arbitrariedad y afecta no solamente a la persona sino también al propio IIBCE. La existencia de este tipo de estructuras de coordinación interinstitucional presupone la necesidad de brindar respuestas articuladas mejorando la calidad de las políticas públicas que garantizan derechos humanos. La actuación arbitraria de un organismo hacia la representación designada por otro afecta la calidad de la respuesta y el debido funcionamiento del dispositivo.

La INDDHH resolvió que los procedimientos sancionatorios llevados adelante por el MGAP constituyeron una vulneración al derecho de debido procedimiento administrativo. Las declaraciones a la prensa se basaron en información que se encontraba disponible públicamente, por lo tanto, no se trató de información confidencial: la información relevante para prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos fundamentales, como son el derecho a la salud y a vivir en un ambiente sano, no puede ser clasificada por los organismos públicos como confidencial, de acuerdo con el artículo 12 de la ley 18381.

Recomendó al MGAP y al Gabinete Nacional de Bioseguridad que garantice la restitución de la libre participación del IIBCE en las instancias de evaluación del riesgo en bioseguridad. Se recomendó también la suspensión de la aprobación del evento transgénico Trigo HB4-PAT para investigación y ensayos a campo hasta que se haya restablecido efectivamente dicha participación.

3.4.1.6. Derecho a un ambiente sano (2)

Resolución 852/2020

Organismos: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Salud Pública, Intendencia de Montevideo

La INDDHH recibió dos denuncias relativas a los controles sanitarios de aguas de playas para uso recreativo por contacto directo con el cuerpo humano, respecto a la medición de contaminación fecal y las consiguientes habilitaciones de playas, realizados por las Intendencias con base en la aplicación de una resolución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) del 25/2/2005. Se refirieron en especial a la Intendencia de Montevideo, si bien esto no sería excluyente a las demás intendencias costeras.

Indicaron que la resolución permitiría la aplicación de estándares menos protectores para la salud y el ambiente que los establecidos por otra norma vigente de mayor jerarquía (decreto 253/979 y modificativas).

El decreto clasifica como clase 2-b a las aguas destinadas a recreación por contacto directo con el cuerpo humano, en tanto que la resolución del MVOTMA clasifica como clase 3 en forma genérica a todos los cuerpos y cursos de agua cuya cuenca tributaria sea mayor a 10 km². Los estándares correspondientes a esta clase permiten la presencia de coliformes fecales en aguas en valores superiores a los permitidos por la clase 2-b. Por tanto, se afirma que la resolución del MVOTMA es menos protectora que el decreto 253/979. Manifestaron que no se han actualizado los indicadores de contaminación fecal en aguas para uso recreativo de acuerdo con los criterios definidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2003, especialmente en lo referente a la medición de la presencia de enterococos en playas saladas y/o estuarinas.

La Intendencia de Montevideo afirmó, en marzo de 2018, que los resultados de coliformes fecales obtenidos de las muestras se procesan y comparan con los correspondientes a clase 3, de acuerdo con lo establecido por los criterios de MVOTMA-DINAMA. En otra de las respuestas, la Intendencia sostuvo que para enterococos fecales se realiza su análisis y los resultados están incluidos en la base de datos del monitoreo de agua de la costa de Montevideo.

La INDDHH solicitó información al Ministerio de Salud Pública (MSP), al MVOTMA, a la Intendencia de Montevideo y a la Defensoría de Vecinas y Vecinos.

El MSP informó que los lineamientos de trabajo son los establecidos en el decreto 253/979, agregando el listado de parámetros correspondientes a la clase 2-b del decreto. Que no había recibido denuncias por afectación a la salud vinculadas a contaminación fecal en playas, complementando que ese ministerio participaba de mecanismos de coordinación, tanto con el MVOTMA así como con gobiernos departamentales. Que el monitoreo de la calidad del agua recreacional es realizado por laboratorios de diferentes organismos, y que si los parámetros se encuentran por encima de lo establecido en el decreto 253/979, la intendencia correspondiente establece las recomendaciones de playas «no aptas» para el baño y la señalización con «bandera sanitaria».

A criterio de la denunciante, la respuesta del MSP confirmaba que existe una contradicción entre lo que el MVOTMA aplicaba (clase 3 del decreto 253/979) en playas y lo que el MSP consideraba que se estaba aplicando (clase 2b del decreto 253/979).

La INDDHH solicitó ampliación de información y copia de las actas de coordinación con el MVOTMA y/o con gobiernos departamentales en las que se haya tratado el tema de contaminación fecal en playas.

El MSP informó indicando que las Comisiones de Cuenca son coordinadas por la DINAGUA y que los gobiernos departamentales cuentan con áreas de Higiene Ambiental, o similares.

Se mantuvo reunión entre la INDDHH y la DINAMA. Esta informó que se trabajaba desde hace años en el monitoreo de playas a través del Programa Playas, en coordinación con las intendencias costeras. Que se han ido agregando nuevos parámetros, además de los previstos en el decreto 253/79, como microbiológicos y de cianobacterias. Finalmente, se indicó que desde dicha dirección se enviaría una respuesta por escrito, extremo que no aconteció.

La Intendencia de Montevideo informó que la política desarrollada cuenta con un Comité Participativo de Playas (CPP) cuyo fin es el de mantener y ampliar la

certificación de la faja costera del Departamento de Montevideo, la que se encuentra vigente desde el año 2005, regulada bajo la norma de gestión ambiental UNIT-ISO 14001:2015. Que la comunicación a la población sobre el estado de las playas se realiza en tiempo real, a través de la página web.

El MSP indicó que los estándares aplicados por el MVOTMA e intendencias para la medición de coliformes fecales en playas son los correspondientes a la Clase 2b, sin embargo, la DINAMA y la Intendencia de Montevideo se utilizan los estándares efectivamente utilizados correspondientes a la clase 3 del decreto, con base en la resolución del MVOTMA del año 2005.

La INDDHH observa que se está aplicando por el MVOTMA estándares menos exigentes para la protección de la salud y el ambiente respecto a la medición de coliformes fecales. El tema presenta un alto grado de complejidad, tanto en sus aspectos técnicos como por la concurrencia de competencias de distintos organismos públicos, lo que se visualiza en las dificultades y/o contradicciones en las respuestas dadas por los organismos competentes.

Respecto al impacto de la eventual presencia de coliformes fecales en la salud humana, el MSP respondió en un primer momento que no se han recibido notificaciones de brotes de enfermedades de transmisión hídrica desde 2009 a junio de 2019, y posteriormente respondió que las enfermedades de transmisión hídrica como tales no son eventos bajo vigilancia, según recomendaciones nacionales e internacionales, por lo tanto, no estaría desarrollando controles epidemiológicos ni vigilancia sanitaria específica.

En definitiva, la INDDHH consideró que para la actualización del decreto 253/79 debería desarrollarse investigación científica continua y multidisciplinaria, teniendo en cuenta las condiciones locales y sobre la base de los riesgos actuales y/o futuros para la salud y el ambiente. Resolvió: Reconocer los esfuerzos realizados por el MVOTMA e Intendencia de Montevideo en la evaluación y adecuación de parámetros para el monitoreo de calidad del agua en playas; no obstante, no se han definido con claridad los criterios establecidos, utilizándose estándares de coliformes fecales menos exigentes que los dispuestos por la normativa vigente. Recomendar a los organismos competentes el desarrollo de investigación científica sostenida e interdisciplinaria, así como la coordinación interinstitucional y la participación social para la adecuación normativa del decreto 253/79. Recordar a los organismos competentes el principio precautorio de derechos humanos y ambientales. Recomendar al MSP que fortalezca su rol en cuanto al monitoreo de enfermedades por exposición ambiental (según decreto 41/012), incluyendo la evaluación de los impactos de posible contaminación fecal en aguas recreativas sobre la salud de la población.

Resolución 887/2020

Organismos: Intendencia de Canelones, Prosecretaría de Presidencia y Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Se recibió una denuncia presentada por un grupo de vecinos e integrantes de la Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía (Red) referida a las inundaciones en la

ciudad de Santa Lucía de los meses de junio y octubre del año 2019, y la inacción de diferentes organismos públicos: Intendencia de Canelones, Prosecretaría de Presidencia y Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

En el año 2019, las inundaciones sufridas en la localidad de Santa Lucía fueron diferentes a otros años, porque dos vecinos perdieron la vida; 2.700 personas fueron desplazadas de sus hogares y 41 manzanas quedaron bajo agua. Los efectos de la catástrofe siguen vigentes, por lo que los denunciantes han realizado asambleas para propiciar la participación ciudadana. A partir de estos eventos, se realizaron una serie de gestiones ante la Prosecretaría de la Presidencia, la Intendencia de Canelones y la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía.

Los denunciantes manifestaron que no recibieron respuesta de los organismos involucrados referente al acceso a información, en formatos abiertos y en tiempo real, sobre datos relativos a los cursos de agua, el nivel de incidencia que tiene en las inundaciones el cambio productivo registrado en la zona y la indemnización real a la población afectada por las inundaciones.

La INDDHH solicitó información a los organismos involucrados, referente a: a) si están contemplados en el plan de ordenamiento territorial acciones relacionadas a las inundaciones en la localidad de Santa Lucía; b) el estado actual de las medidas de rehabilitación y recuperación realizadas en la ciudad de Santa Lucía por las inundaciones del año 2019; c) si dentro de las medidas de rehabilitación y recuperación se ha realizado algún abordaje respecto de la salud mental de los damnificados, dado los impactos psicológicos y afectivos que estas catástrofes generan; d) Las medidas tomadas para prevenir o minimizar las inundaciones; e) si existe planificación de las tareas de mitigación y atención ante un riesgo de inundación.

Ante la falta de respuestas a los oficios y sus reiteraciones, la INDDHH realizó gestiones de buenos oficios con los diferentes organismos. La Prosecretaría de Presidencia contestó indicando que la competencia en esos asuntos era de los ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Salud Pública, y por lo tanto debería ser solicitada a ellos.

La INDDHH entendió necesario aclarar al organismo que la competencia de la Prosecretaría estaba dada por la ley 18621, que crea el Sistema Nacional de Emergencia Público y Permanente (SINAE).

Respecto a la Intendencia de Canelones, se recibió un informe donde se incluye un informe del Centro de Coordinación de Emergencia Departamental (CECOED) sobre las tareas de prevención y mitigación de posibles inundaciones, que reconoce la vulnerabilidad de las parcelas urbanas y suburbanas de la ciudad de Santa Lucía asociada a las inundaciones y cañadas presentes en el territorio. Informó de diferentes proyectos para relocalizar a las familias que se encuentran en zonas inundables de la ciudad de Santa Lucía. Las medidas de rehabilitación y recuperación realizadas en la ciudad centralizadas en el marco del Plan Integral de Gestión de Riesgos de Canelones. Las acciones se centraron en las familias vulnerables y consistieron en tareas de abrigo, salud, reconstrucción de viviendas, higiene, control de vectores y aguas residuales. Además, se dispuso que un equipo de salud visitara diariamente a los evacuados en los diferentes lugares, y que trabajara coordinadamente con los prestadores de salud públicos o

privados de los afectados. Vinculado a medidas de prevención, mitigación y atención ante un riesgo de inundación, en el marco de un convenio suscrito entre la Intendencia y el MVOT, se estaría instalando un sistema de alerta temprana con sensores ubicados en el río, que funcionaría con una aplicación de emergencias para celulares, que permitiría visualizar el nivel del agua en diferentes puntos de su cuenca.

Se dio vista a los denunciantes, que la evacuaron calificando de insuficientes las medidas informadas por la Intendencia. Respecto de lo informado por la Prosecretaría de Presidencia, manifestaron su asombro ante desconocimiento de las competencias que establece la ley de creación del SINAE. Agregaron que no acceden a datos actualizados sobre el nivel del río ya que se informa cada 6, 12 o 18 horas, mientras que los organismos tienen información cada media hora. Que los niveles de seguridad sobre el cauce del río que manejan las autoridades es discutible, ya que con la cota límite de 9,64 metros, a esa altura el agua empieza a entrar en las viviendas.

La INDDHH entiende que el Estado no cumplió con el derecho a la participación e información en materia ambiental, establecido en la ley 17283 y la ley 18308. Estas obligaciones deben interpretarse dentro de los parámetros que establece la Declaración de Río de 1992, que en su principio 10 establece los derechos de acceso a la información ambiental, la participación social en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente y el acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos para la prevención y resarcimiento de daños ambientales. La ley 18621, de creación del Sistema Nacional de Emergencia, su decreto reglamentario 65/020 y el decreto 66/020 plantean la participación de la organización civil en espacios vinculados a la situación de emergencia no teniendo conocimiento que se atendiera a dicha participación. Respecto de las alertas tempranas, la Intendencia de Canelones no aborda la necesidad de contar con mecanismos confiables para establecer el nivel del río con la finalidad de tomar las medidas de prevención sugeridas a tiempo para evitar poner en riesgo la vida humana.

Entiende que se ha constatado la inexistencia de una investigación de las causas de las inundaciones de la ciudad de Santa Lucía durante el año 2019, la necesidad de una alerta temprana, el impacto de los cambios de la producción rural y las medidas dispuestas para evitar similares situaciones, afectando el derecho a la información y participación de la población más expuesta y vulnerable a esas catástrofes naturales.

La omisión de respuesta a sus oficios por parte del MVOTMA y la Prosecretaría de la Presidencia de la República vulnera el derecho a la información y a la participación de los afectados.

El Estado vulneró sus obligaciones con relación al derecho al acceso a la información ambiental y a la participación pública para proteger el derecho a vivir en un ambiente sano. Recomendó a la Prosecretaría de la Presidencia de la República que, en el plazo de 60 días, informe sobre las medidas de prevención generadas para establecer alertas tempranas de inundación dirigidas a los habitantes de la ciudad de Santa Lucía; al MVOT que en el plazo de 60 días contemple en los planes de ordenamiento territorial (nacionales, regionales o departamentales) acciones relacionadas con las inundaciones en la localidad de Santa Lucía. Consideró satisfactoria la colaboración de la Intendencia de Canelones en estas actuaciones, teniendo en cuenta la información proporcionada por ese organismo.

3.4.1.7. Libertad de expresión (2)

Resolución 870/2020

Libertad de expresión. Laicidad

Organismo: Administración Nacional de Educación Pública

La INDDHH recibió una denuncia presentada por la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) contra el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN de la ANEP) alegando violación del derecho constitucional a la libertad de expresión.

Se denuncia que la aprobación de la resolución 18 (Acta 26 del 2005/2020) estaría violando el «derecho constitucional de la libre expresión del pensamiento». FENAPES denuncia que establece disposiciones que «por su amplitud, imprecisión y ambigüedad pueden resultar violatorias de sendos principios y derechos integrantes del derecho de los derechos humanos con raigambre en las normas constitucionales, así como las contenidas en diversos instrumentos internacionales». Se señalaba además que

[...] no se advierte en la resolución denunciada la aplicación de criterios mínimos y básicos de ponderación de derechos que impida la protección de unos en perjuicio de otros. Planteada como está la resolución quedará en el ámbito unilateral y discrecional de los Consejos la toma de decisiones de la más alta relevancia en la que se juegan derechos fundamentales [...].

Se acusa de utilizar un criterio «avasallante», por obligar a

[...] retirar toda cartelera que atente contra los principios rectores de la educación, sin indicar cuáles son esos principios y sin establecer tampoco parámetros de ponderación adecuados para proteger no solo la libre expresión del pensamiento, sino además todos los derechos fundamentales que permiten la materialización del derecho a la libertad sindical.

Se puso la denuncia en conocimiento del CODICEN para que presentara los descargos que entendiera pertinentes. Transcurrido el plazo no se recibió contestación del organismo. En consecuencia, se tomaron como argumentos del CODICEN de la ANEP los establecidos en la propia resolución, capítulos Visto, Resultando y Considerando. En síntesis, ellos son: 1) la preservación de los principios rectores de la educación pública; 2) la prohibición del proselitismo a los funcionarios públicos en los lugares y horarios contenida en el artículo 58 de la Constitución Nacional; 3) el principio de laicidad consagrado a texto expreso en el artículo 17 de la Ley General de Educación; 4) la libertad de conciencia y la libertad de opinión del funcionario docente reconocida por el art. 4, lit. b del Estatuto del Funcionario Docente de la ANEP; 5) La prohibición de realizar proselitismo en el ámbito de la ANEP establecida por el artículo 6 del mismo estatuto.

Dicha resolución toma como antecedente la sentencia 84/2019 dictada por el Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo de Primer Turno, de fecha

25/6/2019, que ante la colocación de carteles en las fachadas de los edificios educativos, fundamentándose en el principio de laicidad, sentenció

[...] las pancartas colocadas en el frente de los centros educativos mencionados violentan la neutralidad; constituyen una manifestación proselitista y ocupando la fachada de edificios públicos parecen expresar que esa es la posición de las autoridades educativas, es decir, se “oficializa” el contenido del cartel violentando la libertad de conciencia de los alumnos, profesores, trabajadores transeúntes, del actor o cualquier individuo que válidamente pueda tener una opinión divergente, o bien, ninguna opinión.

En su «considerando», la resolución del CODICEN de la ANEP refiere a

[...] el efectivo cumplimiento del principio de laicidad establecido en el artículo 17 de la Ley General de Educación nº 18437 hace necesario que esta Administración ofrezca las máximas garantías y asegure el libre acceso a la fuente de información y conocimiento en un marco de respeto a la libertad y libre expresión [y que esto] [...] implica que, si bien no hay temas excluidos del ámbito educativo público, se debe asegurar una posición libre, personal y consciente del educando, sin imponerse opiniones de ninguna índole en atención a que la educación democrática debe ser indiscutiblemente laica en sus contenidos y procedimientos, brindándole las posibilidades de acceder a todas las ideas, sin exclusiones dogmáticas, y discernir libremente según su propio modo de pensar.

También señala «que no puede ampararse la utilización de edificios públicos, como lo son los centros educativos, para manifestarse por una u otra posición frente a temas de esta naturaleza o de cualquier otra índole política religiosa o filosófica» y

[...] que esta referencia no pretende lesionar ni restringir el legítimo derecho del uso de carteleras gremiales, así como tampoco limitar, restringir, lesionar ni interferir con el ejercicio del derecho de libertad, ni favorecer ni perjudicar ninguna posición u opinión respecto de este u otro tema. Simplemente se propone respetar el derecho de todos en defensa de los principios constitucionales que rigen, de conformidad a los artículos 7 y 72 de la Carta.

La INDDHH considera que la libertad de comunicación, opinión y expresión se encuentra explícitamente definida en el marco jurídico nacional (art. 29 de la Constitución) y en el derecho internacional de los derechos humanos aprobado por el Uruguay. Estos textos son claros en cuanto a que su ejercicio comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole y que no puede estar sujeta a previa censura, sino tan solo a responsabilidades ulteriores, las cuales deben estar expresamente fijadas por ley. Estas solo pueden establecerse legalmente para: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos y libertad de expresión han considerado que todo límite al ejercicio de este derecho debe cumplir con una triple condición: a) legalidad, b) legitimidad y c) interés público manifiesto. Esto significa que ninguna limitación puede ser admitida si no es establecida expresamente por una ley aprobada con las formalidades democráticas constitucionales y en donde se fundamente de manera clara y concreta cuál es el interés social en juego, justificando en qué medida este puede ser dañado o perjudicado en caso de no existir la restricción.

La sola existencia de justificaciones objetivas y amplias para limitar estos derechos no resulta suficiente. Cuando se fija legalmente un límite, debe demostrarse que la prohibición o la medida restrictiva resulta necesaria para evitar una amenaza real, y no hipotética, para los derechos de otras personas, la seguridad nacional, la salud o la moral pública y que ello no puede lograrse a través de medidas menos intrusivas. También, la medida limitante debe ser proporcional al interés o derecho que se quiere proteger.

Cualquier motivo de excepción establecido como argumento limitante debe ser definido e interpretado de conformidad con el marco de la debida interdependencia e integralidad de todos los derechos humanos. No puede admitirse la restricción si no se define y demuestra en el mismo marco legal la necesidad social y la proporcionalidad indicadas.

El principio de laicidad y su respeto en la educación pública no está previsto como un derecho humano por el derecho internacional de los derechos humanos ni por la Constitución Nacional. Es, sí, un principio de rango constitucional en cuanto a la posición del Estado con respecto a los credos religiosos (art. 5) y es de rango legal para la educación pública estatal al consagrarse en la Ley General de Educación nº 18437, art. 17.

Si bien la laicidad no puede considerarse un derecho humano, puede entenderse como una condición que permite y promueve de forma más amplia el ejercicio de ciertos derechos, sobre todo, aquellos que refieren a la libertad de conciencia, religión, pensamiento y expresión, pues obliga al Estado a adoptar una posición de respeto y neutralidad frente a las manifestaciones de toda índole que puedan existir en el seno de la sociedad.

En la resolución, el CODICEN sostiene, apoyándose en una norma de jerarquía administrativa como es el Estatuto del Funcionario Docente, que la limitación establecida al ejercicio de la libertad de expresión, consistente en el retiro de toda cartelera que atente contra los principios rectores de la educación, se justifica en que la libertad de conciencia y la libertad de opinión, sean estas de orden religioso, filosófico, político o de cualquier otra índole, deben ejercerse dentro del más estricto marco de laicidad, preservando la libertad de los educandos ante cualquier forma de coacción.

Más allá de este argumento, la INDDHH entiende que la resolución cuestionada afecta y limita el derecho a la libertad de pensamiento, expresión e información de docentes, estudiantes y funcionarios de la ANEP por razones formales y sustanciales.

Desde el aspecto formal, la limitación no puede ser admitida por provenir de una norma de naturaleza administrativa, pues toda limitación al ejercicio de estos

derechos debe provenir de una norma de jerarquía legal. Tampoco puede ser aceptada porque se le otorga a una autoridad administrativa la potestad de retirar cierta cartelera. Esta atribución no cumple tampoco con el principio de legalidad, pues le concede a una autoridad administrativa el poder discrecional de limitar un derecho por vía también administrativa, sin respaldo de norma legal expresa y sin que existan garantías jurisdiccionales frente a tal decisión. Cabe señalar al respecto que, en materia de libertad de comunicación de ideas, los eventuales recursos administrativos posteriores que se puedan presentar, así como las acciones de nulidad ante el TCA, pueden perder toda eficacia por demora en su pronunciamiento.

Desde el punto de vista sustancial, a juicio de la INDDHH esta resolución es incongruente con una protección integral del derecho a la libertad de expresión para los distintos actores de la comunidad de un centro educativo, por las siguientes razones: a) establece una limitación al ejercicio del derecho demasiado genérica, amplia y difusa; la prohibición de «toda» cartelera escapa a un control garantista; b) se extralimita al prohibir por vía administrativa toda comunicación de una idea u opinión a través de cartelera; c) toda prohibición genérica dirigida a docentes, funcionarios y estudiantes de expresar sus ideas y opiniones sobre asuntos de interés público puede ocasionar el efecto inhibitorio de la autocensura; d) no se advierte que la limitación establecida pueda justificarse bajo las razones admitidas por el derecho de los derechos humanos consistentes en el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; e) la norma invocada por la resolución que consagra el principio de laicidad no puede ser entendida en el sentido de habilitar prohibir, censurar o limitar sin amparo legal expreso las ideas y demandas de los distintos actores de la comunidad educativa; f) la limitación establecida en la resolución no demuestra satisfactoriamente cómo y por qué el uso de cartelera afectaría la laicidad de manera irreversible; g) el principio legal de laicidad invocado no puede ser considerado en forma aislada, sino que debe ser integrado armónicamente con otras disposiciones de la ley 18347 referidas a derechos humanos y derecho a la educación (arts. 4 y 9) y señalan que la política educativa nacional debe tener como fin «formar personas reflexivas, autónomas, solidarias, no discriminatorias y protagonistas de la construcción de su comunidad [...]» (art. 13).

La modalidad de prohibición expresada en la resolución cuestionada puede significar una intervención ilegítima que tienda a limitar el derecho a la libertad de opinión y expresión vinculada a la libertad sindical. La limitación a una modalidad o medio de comunicación, como lo es la prohibición de colocación de carteles, puede ser considerada una restricción a la libertad sindical de las asociaciones de trabajadores, así como también las de estudiantes.

Por último, la INDDHH comparte el punto 3 de la resolución. En tal sentido, los mensajes contenidos en los carteles pueden motivar precisamente a que en los centros educativos se propicien espacios y actividades extracurriculares de información y deliberación sobre los temas que ellos presentan y que son de actualidad e interés público.

La INDDHH recomendó al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública derogar los puntos 1 y 2 de la resolución 18, acta 26,

del 20 de mayo de 2020, comunicada por circular 15/2020. Recomendó también que en todo el ámbito de la educación pública dependiente de la ANEP se promuevan las acciones previstas en el numeral 3 de la misma resolución, en especial, actividades académicas extracurriculares cuyo contenido refiera a temáticas de actualidad e interés público.

La resolución contó con el voto disidente de una directora. Señala que en lo formal la denuncia no sería admisible, en tanto no se ha analizado el tema puntual de la denuncia. Con relación al fondo, en tanto se hacen consideraciones generales, el fundamento de la resolución de ANEP 18/2020 se remite a la sentencia del Poder Judicial, la que se comparte, destacando la especial relevancia de preservar los ámbitos educativos de manifestaciones que puedan vedar la neutralidad y/o generar confusión en relación con temáticas determinadas que se entienda puedan violentar el respeto irrestricto a los principios rectores de la educación pública.

Resolución 828/2020

Libertad de expresión. Protección de medios de comunicación

Organismo: Ministerio del Interior

El 12/11/2018, en horas de la madrugada, las instalaciones de Radio Canelones 1570 AM sufrieron un atentado que causó destrozos en sus equipos eléctricos y de transmisión.

El 15/11/2018, la INDDHH emitió un comunicado declarando que este tipo de atentados son una amenaza directa a la libertad de expresión e información y ameritan una investigación urgente a fin de que no queden impunes. Señaló que es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada, y que la impunidad en este tipo de atentados afecta directa y gravemente la libertad de expresión, fomenta la reiteración de actos violentos similares y alienta el silenciamiento y la autocensura de los medios de comunicación, exhortándose a una urgente investigación.

Se ofició al Ministerio del Interior solicitando información y transmitiendo las apreciaciones realizadas en el comunicado.

El Ministerio contestó, señalando las medidas de investigación ya realizadas, indicando que el mismo 12/11/2018 se tomó denuncia de la propietaria de la emisora labrándose acta y disponiéndose pericias científicas. Se agregaba que el predio donde se encuentra la emisora está ubicado en un campo que no cuenta con ninguna medida de seguridad, ni iluminación, que dificulta la investigación.

El día 25/11/2019, la misma Radio Canelones volvió a sufrir un atentado donde nuevamente se destrozaron las instalaciones de su planta de transmisores.

La INDDHH envió una comunicación reiterando lo ya expuesto al Ministerio instando a que impulsara en forma urgente la investigación.

En su respuesta, el Ministerio del Interior señala que: no han surgido nuevas actuaciones al respecto y que, de surgir alguna novedad, informaría.

La INDDHH manifiesta que la violencia ejercida contra periodistas, comunicadores y medios de comunicación constituye una forma extrema de censura a la libertad

de expresión e información. En este sentido se han pronunciado, en reiteradas ocasiones, organismos internacionales de derechos humanos, que se detallan allí.

Es unánime la posición en cuanto a que la libertad de expresión, dentro de la que se encuentran la libertad de información y la libertad de prensa, solo puede desarrollarse libremente cuando los medios de comunicación y las personas que en ellos trabajan no son víctimas de amenazas, agresiones físicas y psicológicas, ataques morales o atentados contra instalaciones y equipamientos, ya que afectan la dimensión colectiva de este derecho, al vulnerar el derecho de toda la sociedad en su pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión como instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia, mediante la cual todas las personas ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información. En este sentido, es muy claro el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000).

Cuando los atentados quedan impunes, se fomenta su reiteración, lo que puede conducir al silenciamiento, la autocensura con las graves consecuencias que conlleva. Si las conductas vulneradoras de derechos cometidas por terceros, como estas, no son investigadas, puede haber una responsabilidad estatal por el incumplimiento de la obligación de garantizar la protección judicial y garantizar los derechos a la vida, integridad personal y a la libertad de expresión.

Si bien en nuestro país no existe una situación estructural sistemática y grave de violencia contra los periodistas y medios de comunicación, estos por la naturaleza de su profesión están expuestos a riesgos especiales que deben ser prevenidos y, en caso de ocurrir, ser investigados debida y prontamente, y en caso de encontrar a los responsables, estos deben ser juzgados y sancionados.

Es obligación del Estado investigar los casos de violaciones de derechos humanos. Se desprende de la obligación general de garantizar los derechos establecida en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana, además del derecho sustantivo que debe ser tutelado o asegurado, como es en este caso la libertad de expresión.

En los atentados contra la libertad de expresión, las líneas de investigación deben tomar en cuenta el contexto y las motivaciones políticas que pueden explicar su comisión y cuáles podrían haber sido las informaciones y opiniones brindadas en el medio que pueden haber ocasionado molestia en terceros.

En el caso, pasados dieciséis meses del primer atentado y catorce del segundo, el Ministerio del Interior ha informado que no cuenta con ningún resultado de investigación. Dado el excesivo tiempo transcurrido y pese a que continúa la investigación, la INDDHH considera que, por las características del hecho y las implicancias que posee para la libertad de expresión, el Ministerio del Interior ya ha incumplido con su obligación de investigar y perseguir a los responsables del atentado cometido, afectando con ello el derecho a la libertad de expresión e información de los propietarios y trabajadores de la emisora y de la sociedad toda, y a los derechos de acceso a la justicia y garantías judiciales de los propietarios y trabajadores de la emisora.

La INDDHH resolvió: 1) considerar que se ha vulnerado el derecho a la protección en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión e información de

los propietarios y trabajadores de Radio Canelones AM 1570 por no cumplir con su obligación de desarrollar una investigación que, con la debida diligencia, agote todas las líneas de indagación y en tiempos razonables, dada la naturaleza del derecho en juego; 2) considerar que el Ministerio del Interior ha vulnerado el derecho a la protección en el ejercicio de la libertad de expresión e información de la sociedad toda, pues la impunidad en este tipo de atentados afecta directa y gravemente la libertad de expresión, fomenta la reiteración de actos violentos similares y aliena el silenciamiento y la autocensura de los medios de comunicación; 3) considerar que, al no investigar con la diligencia debida esta violación a un derecho humano fundamental como lo es la libertad de expresión, también ha vulnerado el derecho de las víctimas al acceso a la justicia y garantías judiciales como instrumentos de reparación de aquella.

3.4.1.8. Igualdad y no discriminación (2)

Resolución 851/2020

Igualdad y no discriminación. Concurso de ingreso. Afrodescendientes

Organismo: Universidad de la República

Se recibió una denuncia sobre un eventual incumplimiento de la acción afirmativa para personas afrodescendientes (ley 19122), por parte de la Udelar. La persona denunciante se postuló al cargo de licenciado en Bibliotecología; en las bases del llamado consignaba que se cumplía con el porcentaje establecido en el art. 4 de la ley 19122. El llamado tenía como objetivo cubrir dos cargos. Se presentaron al llamado dos funcionarias de la Udelar que cumplían los requisitos establecidos, recibiendo un certificado que expresaba: «Modalidad: Abierto sin sorteo reservado afrodescendientes».

Se le notificó que estaba incorporada a la lista general del concurso, también que no existiría una lista específica para quienes concursaban postulándose como afrodescendientes, a pesar de que, como se señaló, el llamado era implementado para cumplir con las cuotas de ingreso según la ley 19122.

La INDDHH solicitó información a la Udelar, que contestó que se hizo un llamado que registraba dos modalidades: «abierto general» y «abierto reservado a afrodescendientes». Dos de las personas que se presentaron expresaron ser afrodescendientes, entre los que se encuentra la denunciante. Dado que las dos personas que se inscribieron son funcionarias de la Udelar en cargos de asistentes de Biblioteca, se optó por mantener el orden de prelación en función de los puntajes obtenidos en el proceso del concurso. Que la resolución de cierre del concurso se encuentra firme, habiendo precluido el plazo para recurrir. Se concluyó que no existe vulneración a las previsiones contenidas en la ley 19122 ya que los únicos dos concursantes que manifestaron ser afrodescendientes ya cuentan con la calidad de funcionarios públicos, y justamente revisten como tales en la Udelar.

Se confirió vista a la denunciante, que manifestó que no debía considerarse si es o no funcionaria, ya que era un llamado de ingreso y en él no se hace la diferencia entre funcionarios o no de la Udelar.

La respuesta de la vista se trasladó a la Udelar, que contestó que reiteraba lo ya indicado, y agregaba copia auténtica del expediente iniciado en virtud de la recurrencia interpuesta por la denunciante contra la respuesta que le diera la Dirección General de Personal a una nota presentada por ella.

La INDDHH, oportunamente, realizó un informe de seguimiento de la ley 19122, donde sostuvo que el ingreso laboral de la población afrodescendiente todavía sigue ofreciendo dificultades y no llega a cumplirse con la cuota legalmente establecida. Que la INDDHH ya había intervenido en una denuncia contra la Udelar por el eventual incumplimiento de lo dispuesto en la ley 19122. Así, en marzo del año 2017, en seguimiento de las recomendaciones establecidas en la resolución 418/2016, se solicitó información respecto a las recomendaciones realizadas.

La Udelar, a través de la Dirección General de Personal (DGP), contestó solicitando una reunión con el objetivo de profundizar sobre la forma en la que el organismo planifica los llamados de ingreso y la posterior incorporación de la población afrodescendiente. Señaló que su competencia es con relación a los llamados no docentes. Agregó que, por las modalidades de llenado de las vacantes, no le resulta posible realizar previsiones con carácter anual, aclarando que se ha cumplido con la cuota establecida en el artículo 4.

La INDDHH reconoce la complejidad de los asuntos administrativos internos de la Udelar en el caso objeto de esta denuncia. No obstante, y conforme a lo dispuesto por el art. 26 de la ley 18446, realizó recomendaciones generales. Resolvió recomendar a la Udelar: 1) que profundice en medidas concretas que garanticen el cumplimiento de la ley 19122; 2) que oriente sus políticas de ingreso de todo el personal de acuerdo con el marco establecido por la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social en la «Guía para la transversalización de la temática afrodescendiente y la implementación de la cuota laboral en el Estado»; 3) que en un plazo de seis meses revise sus procedimientos y prácticas en todas sus áreas institucionales que refuercen las acciones afirmativas establecidas por la ley 19122.

Resolución 896/2020

Igualdad y no discriminación. Límite de edad para llamado

**Organismo: Administración Nacional de Educación Pública -
Consejo de Educación Inicial y Primaria**

Se recibió una denuncia referente a la publicación de varios llamados públicos abiertos a la ciudadanía para proveer cargos contratados de auxiliar grado 1 del escalafón «F», Servicios auxiliares, en varios departamentos del país, realizado por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), en los cuales se incluye como requisito no superar los treinta años de edad al momento de la inscripción. La persona denunciante sostuvo que esto constituye un trato discriminatorio por razones de edad.

La INDDHH solicitó que se informaran las razones por las que se estableció un límite de edad de treinta años en los llamados anteriormente indicados.

El CEIP respondió que la actividad de los funcionarios está regulada por el Estatuto del Funcionario No Docente, que en 2015 se modificó el artículo que refiere al ingreso de auxiliares del escalafón «F», Servicios auxiliares, agregándole que para el ingreso al Escalafón Auxiliares se requería además «no sobrepasar los 30 años de edad». El informe de Asesoría Letrada del CEIP señala que el organismo cumplió con la normativa vigente para el llamado.

La INDDHH entiende que no se encuentran mencionados ni definidos los criterios objetivos sobre el límite de edad de la normativa invocada por el CEIP. La INDDHH se ha pronunciado anteriormente, en varias oportunidades, acerca de que el principio de no discriminación es uno de los pilares del derecho del trabajo y de los derechos humanos y que, por tanto, tal como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su recomendación 162, de 1980:

En el marco de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad, y en el marco de su legislación y prácticas relativas a tal política, todo Miembro debería adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores, de edad en materia de empleo y de ocupación.

Por tanto,

[...] el principio mencionado obliga a que las normas aplicables deban elaborarse de forma que no existan límites de edad para los llamados a concurso, salvo cuando estos se fundamenten estricta y claramente en el principio de razonabilidad, y cuando se refieran a políticas afirmativas tendientes a mejorar las condiciones de acceso de otros grupos vulnerables, de acuerdo con la normativa vigente.

En el marco del caso analizado, establecer como requisito excluyente un límite de edad de treinta años para acceder a la posibilidad de postular al cargo mencionado introduce un criterio que no guarda razonabilidad con las tareas a desempeñar, pues no contiene relación ni con la aptitud física ni con la formación, experiencia y competencias necesarias para cumplirlas.

Consideró que existe una vulneración de los derechos de igualdad y no discriminación por la limitación de edad establecida en los llamados a concurso para cubrir cargos de servicios auxiliares, escalafón «F». La diferenciación establecida no fue justificada ni fundamentada estricta y claramente en el principio de razonabilidad. Por lo tanto, recomendó que se realice una revisión de su normativa vigente en materia del Estatuto No Docente de ANEP, a fin de eliminar las limitaciones de edad, salvo cuando ellas se fundamenten estricta y claramente en el principio de razonabilidad, en armonización con los estándares internacionales de derechos humanos, sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación.

3.4.1.9. Adultos mayores (I)

Resolución 879/2020

Organismo: Ministerio de Desarrollo Social

El 22/5/2020 se recibió una denuncia relativa a la situación de vulneración de los derechos de las personas adultas mayores en situación de abuso y maltrato con las que trabajaba la ONG APESI.

Señalaron que dicha ONG gestiona, desde el año 2015, el Servicio de Atención a Adultos Mayores Víctimas de Violencia y Maltrato de Inmayores. En julio de 2019 se habría renovado el contrato de la ONG hasta julio de 2020 y este año estaba prevista la última renovación por otro periodo.

Manifestaron, en relación con la evaluación de la ONG, que:

El informe positivo fue enviado a las nuevas autoridades en tiempo y forma por el coordinador y la Dirección de Acciones Estratégicas de Inmayores, y las necesidades del servicio están más que probadas, dado que atienden en la actualidad más de 100 situaciones.

Días después, y luego de mensajes contradictorios, se les informó la no renovación del contrato, a pocos días de su vencimiento, con la consecuencia de tener que realizar derivaciones responsables de las situaciones que están atendiendo, así como brindarles a las personas la atención adecuada o, en su defecto, no empezar a intervenir en una situación en la que no podrán realizar el seguimiento.

Se solicitó información al MIDES, que respondió que respecto al seguimiento de las situaciones de las personas mayores en situación de abuso y maltrato que han denunciado su situación recientemente ante la ONG, se prevé realizar seguimiento de las situaciones que se encuentran en intervención por parte del equipo técnico de la ONG. Respecto a los recursos de Inmayores para abordar esta población vulnerable se informa que, al momento de la respuesta, el Servicio de Atención a Personas Mayores en Situación de Abuso y/o Maltrato se encuentra en reestructuración, habiendo iniciado el proceso de incorporación de técnicos. Por último, se indica que la decisión del MIDES es la no renovación del convenio vigente con APESI.

Se dio vista y se recibieron descargos, en los que se reiteró que, entre la fecha que se les informó en forma verbal que no continuarían y el final del contrato, transcurrieron 25 días, plazo exiguo para una transición en forma. Que no se tuvo una reunión con quienes los iban a sustituir en sus funciones, que provenían de reparticiones sin experiencia en vejez ni en violencia. Finalmente informaron que la directora de Inmayores recibió a las autoridades de la ONG y les informó que estaba muy conforme con el desempeño del equipo técnico de APESI pero que, por razones presupuestales, se había decidido no renovar el convenio.

La INDDHH entiende que el fin último de las políticas públicas sociales y los servicios de atención deben estar orientados a contribuir a la mejora de la atención de

grupos vulnerables, como en este caso, de los adultos mayores víctimas de situaciones de abuso y maltrato, y que, conforme a los principios de no regresión y de responsabilidad progresiva, el Estado debe mantener el nivel de protección o aumentar progresivamente de acuerdo con la disponibilidad de recursos económicos, pero nunca retroceder. Considera que no se ha señalado en qué sentido la reestructura implica un avance respecto a los servicios que brindará a la población adulta mayor víctima de abuso y maltrato.

La INDDHH, sin desconocer las potestades del MIDES para reestructurar sus diferentes servicios, en el caso concreto denunciado, el procedimiento adoptado generó un riesgo cierto de vulneración de las personas mayores objeto de atención, al no haberse procesado los mecanismos de transición adecuados con la ONG que anteriormente brindaba ese servicio.

Recomendó al MIDES que informara respecto a las eventuales mejoras de los servicios a personas adultas mayores víctimas de maltrato y abuso como resultado de la reestructura dispuesta, y sobre el seguimiento de casos iniciados por la ONG APESI y sobre la reestructura comunicada.

La presente resolución fue adoptada con el voto disidente de una integrante del Consejo Directivo. Se funda en que no surgen elementos en el expediente que acrediten un riesgo cierto de vulneración de las personas mayores objeto de atención, al no haberse procesado los mecanismos de transición adecuados con la ONG que anteriormente brindaba ese servicio.

3.4.1.10. Salud mental (I)

Resolución 857/2020

Organismo: Administración de los Servicios de Salud del Estado

La INDDHH recibió una denuncia relativa a una persona privada de libertad que se encontraba internada en la sala penitenciaria del Hospital Saint Bois, a quien no se brindaba atención psicológica.

Se dirigió comunicación a ASSE, que respondió que, a pesar de las múltiples gestiones realizadas, no habría obtenido una respuesta favorable. Se le explicó que el sector penitenciario del Saint Bois no está dentro de la cobertura del Sistema de Atención Integral- Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL). por lo que no era posible acceder a lo solicitado pero que se dieron directivas al SAI-PPL para que gestionara consulta con psicólogo en la unidad de reclusión nº 4 (ex-COMCAR), donde se encontraba a esa fecha recluido.

Transcurrido un tiempo prudencial se informó a través de la coordinación SAI de las PPL-UIPPL nº 4 que

[...] hoy se presenta como un joven emocionalmente estable, que aspira a cumplir su anhelo de salidas transitorias, y es capaz de construir proyectos de vida saludables, y desea, también, el acceso a actividades saludables (educación, recreación, trabajo), que le faciliten la redención de pena.

La INDDHH consideró satisfactoria la colaboración de ASSE. No obstante, quedó de manifiesto que no existió coordinación entre los servicios Hospital Penitenciario y SAI-PPL y la inexistencia de la especialidad psicológica necesaria para una atención integral de salud y, por lo tanto, hubo vulneración de los derechos a la atención integral de la salud en general y, en particular, a la salud mental.

3.4.1.11. Reparación integral a víctimas del terrorismo de Estado (I)

Resolución 884/2020

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

La INDDHH recibió una consulta presentada por una víctima directa del terrorismo de Estado. La persona entendía que, no obstante haber sido declarada víctima de lesiones gravísimas por la comisión especial de la ley 18596, y haber sido reparada por ello, tendría derecho a percibir una pensión especial reparatoria (PER), en calidad de víctima directa y no como le fue adjudicada, una pensión de PER (que percibió hasta el año 2015), derivada de los derechos pensionarios de su padre.

Se solicitó información a las comisiones de la ley 18033 y ley 18596.

El MTSS contestó, en síntesis, que la situación no encuadraba en ninguna de las previsiones que a texto expreso tiene la ley.

La INDDHH se ha pronunciado, en varias oportunidades, respecto a las leyes reparatorias, especialmente las leyes 18033 y 18596, dando cuenta que la presencia de exclusiones o de situaciones no consideradas por la legislación citada constituyen violaciones de los derechos humanos, de acuerdo con el derecho internacional.

Siguiendo la línea establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) se entiende que la obligación de reparar está dirigida a resarcir los perjuicios económicos derivados de los daños físicos y mentales, de la pérdida de oportunidades, de los daños materiales y la pérdida de ingresos, de las violaciones a la honra y a la dignidad de las víctimas, y de los gastos de asistencia jurídica, técnica, médica o psicológica. Un programa de reparación debe concebirse como una política integrada y presentar una coherencia interna que contribuya a mejorar la calidad de vida de los sobrevivientes.

La política sobre reparaciones debe ser diseñada desde la perspectiva integral de la personalidad de la víctima y la restauración de su dignidad: el derecho a la reparación supone una dimensión sustantiva, que consiste en la reparación del daño sufrido a través de la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición y una dimensión procesal como medio que posibilita que se efectivice la reparación.

Sin embargo, en la ley 18033 se verifican extremos que no acompañan los conceptos antes referidos, y se estructura sobre bases que se traducen en exclusión al derecho reparatorio o en una limitación indebida de este.

La denegatoria o limitación de la reparación reclamada:

Además de la consecuencia directa de la negación al beneficio reparatorio peticionado [...] la exclusión provoca una nueva vulneración de derechos, pues

es el Estado, que ya una vez le ocasionara los daños cuyas secuelas padece, el que ahora se niega a repararle los perjuicios generados o a reconocerle como víctima [...]. La reparación debe ser suficiente, efectiva y completa. Asimismo, ha señalado que los Estados partes, al determinar las medidas de reparación y resarcimiento que se ofrezcan o concedan a las víctimas de la tortura, deben tener en cuenta las características propias y las circunstancias de cada caso y que la reparación debe ajustarse a las necesidades particulares de la víctima y ser proporcional a la gravedad de las transgresiones cometidas contra ella.

La INDDHH ya se ha expedido respecto a que no tiene el honor de compartir la *valoración restrictiva* de las condiciones exigidas para recibir la PER; los presupuestos para el acceso a una reparación integral, deben ser interpretados de conformidad con los estándares y principios relativos al alcance subjetivo de la noción de víctima del terrorismo de Estado, provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, que por vía de lo dispuesto en el art. 72 de la Constitución de la República deben considerarse integrados al bloque de constitucionalidad vigente en nuestro país.

La INDDHH recomendó a la comisión especial de la ley 18033 estudiar una modificación de los criterios de inadmisibilidad de peticiones de reparación, teniendo presente la obligación de reparación integral que vincula al Estado uruguayo y atendiendo a los principios directrices y estándares que emanan de los preceptos internacionales protectores de los derechos humanos (entre otros, la resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

3.4.2. Resoluciones de solución satisfactoria

3.4.2.1. Igualdad y no discriminación (4)

Resolución 811/2020

Igualdad y no discriminación. Trabajo

Organismo: Ministerio del Interior

Se recibió una denuncia sobre la situación de un funcionario policial que fue declarado no apto para el servicio por estar diagnosticado con diabetes. Previo a realizar la denuncia, se había presentado un recurso a través del que se logró que se hiciera una nueva evaluación, y donde se mantuvo el dictamen, a pesar de que se presentó un informe médico donde se establece que la *diabetes está controlada* y no es invalidante para realizar sus tareas.

Se alegó que ningún empleador puede negar una oportunidad de empleo a un trabajador con diabetes controlada. Se considera que existe discriminación por motivos de salud y violación de las normas, por lo que solicitan que la situación sea nuevamente evaluada por la Junta Nacional de Aptitud, lo cual generaría otras garantías.

La INDDHH consultó mediante oficio al Ministerio del Interior que informe si la situación planteada puede ser nuevamente evaluada por la Junta Nacional de Aptitud.

El Ministerio del Interior informó a través de la Dirección de Asuntos Sociales que el funcionario ya cuenta con la certificación médica de apto y que, en relación con su alta de actividad, la Jefatura de Policía del Departamento correspondiente había informado que ya había sido restablecido a sus tareas habituales.

Se dio vista al denunciante, que adjuntó el dictamen de la tercera junta médica de aptitud de la Sub Dirección Nacional de Sanidad Policial, donde deja sin efecto el dictamen original.

La INDDHH considera pertinente destacar el cambio de valoración realizado por la junta médica de la Sub Dirección Nacional de Sanidad Policial del Ministerio del Interior, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 10.3 de la ley 18405. En definitiva, logrando una solución satisfactoria para la situación denunciada.

Resolución 814/2020

Igualdad y no discriminación. Persona en situación de calle

Organismo: Ministerio de Desarrollo Social

La INDDHH recibió una denuncia, referida a la suspensión indefinida de un usuario del Programa Calle del MIDES, debido a una presunta discriminación por parte de un funcionario educador del Centro Nocturno para Hombres Solos en Situación de Calle (en adelante, el Centro) sito en la intersección de Ana Monterroso y Acevedo Díaz, y gestionado por la Cooperativa SOCAIRE 183 en convenio con el MIDES.

El denunciante reconoce que tuvo una actuación violenta con amenazas ante el educador, en la que debió intervenir la policía. Que esa reacción fue resultante de un conjunto de arbitrariedades de las que viene siendo víctima por parte del educador, entre otras, negarle el acceso al café, amenazarlo en forma contumaz por nimiedades, por ejemplo, comer en el dormitorio, a sabiendas que, de no hacerlo, otros usuarios le roban la comida.

A partir de la denuncia del educador se habría dispuesto la suspensión indefinida del sistema de respuesta del Programa Calle. Esa situación generó la privación de su derecho a ser beneficiario de la prestación consistente en el pernocte y asistencia alimentaria que recibía en el Centro. En definitiva, determinó que el usuario se mantuviera en situación de calle, con serias dificultades de acceso a alimentación adecuada y afectación de su salud integral.

La INDDHH se comunicó telefónicamente con el Programa Calle del MIDES procurando generar una actuación de buenos oficios. Se solicitó que el usuario fuera admitido provisoriamente en un centro del Programa Calle, al menos hasta que el proceso disciplinario estuviera culminado. La respuesta recibida fue que no había cupo y no era posible dar reingreso al sistema. A su vez, con relación al accionar del educador se planteó que el usuario afectado debía presentar una denuncia por escrito para que se dispusiera una investigación. Esta fue presentada por el usuario en los días siguientes.

Dada la difícil situación de la persona denunciante, se solicitó al MIDES la adopción de medidas provisionales urgentes (art. 24 de la ley 18446), lo que implicaba que se dispusiera lo necesario para garantizar el acceso de la persona al sistema de respuesta del Programa Calle, o en su caso se le brindara una prestación equivalente hasta que no se comprobara su responsabilidad en los hechos denunciados. A lo que el MIDES accedió.

La INDDHH consideró que la actuación del MIDES ante el pedido de medidas provisionales urgentes constituyó una respuesta protectora para el denunciante ante la situación anterior que motivó la denuncia y la respuesta preliminar de falta de cupo para el reingreso al sistema de centros nocturnos para hombres solos en situación de calle.

Existió por el MIDES un cumplimiento eficaz en el deber de colaboración en lo relativo al pedido de medidas provisionales urgentes. No obstante, la INDDHH recomendó al MIDES que revea la medida de dejar sin cupo, ante situaciones similares, a personas en situación de calle sin disponer antes la investigación correspondiente y, consecuentemente, sin la oportunidad de articular defensa.

Resolución 875/2020

Igualdad y no discriminación. Educación. Estudiante afrodescendiente

Organismo: CODICEN-ANEP

Se recibió una denuncia de una persona en relación con la actuación del docente de Matemática de su hija, estudiante de quinto año de un liceo de Montevideo, que habría sufrido comentarios de índole racista del docente. La INDDHH, ese mismo día, le informó a la denunciante que, en función de su relato, era pertinente presentar una denuncia en el centro educativo y, agotando esta instancia, podría presentar la denuncia ante la INDDHH.

Posteriormente, la denunciante informó a la INDDHH que mantuvo una reunión en el liceo, en la que el profesor le pidió disculpas a la estudiante, pero esta no la aceptó y solicitó cambio de centro educativo. A esa fecha se encontraba a la espera de la comunicación formal por ANEP del cambio solicitado.

La INDDHH puso estos hechos en conocimiento del señor presidente del CODICEN, solicitando la información respectiva. Se respondió que:

En el día de la fecha, en sesión de Consejo fue tratado el tema, llegándose a un acuerdo, a instancias de la Dirección liceal, el cual establece que la alumna continuará asistiendo al curso de 5º [...], a excepción de la asignatura [...], la que seguirá siendo cursada con otro docente. Lo mencionado precedentemente contó con la aceptación de la madre y la alumna.

La INDDHH consideró satisfactoria la solución a la que arribaron las partes. Agradeció la colaboración brindada con información oportuna y recomendó al Consejo Directivo Central que continúe con los esfuerzos institucionales respecto a la lucha contra la discriminación racial.

Resolución 902/2020**Igualdad y no discriminación. Educación. Diversidad sexual****Organismo: ANEP-CEIP**

La INDDHH recibió una denuncia presentada por estudiantes de segundo turno nocturno de los Institutos Normales de Montevideo, relativa a manifestaciones homofóbicas y racistas de una profesora. A su vez, se denunció el proceder de la Dirección de los Institutos, así como también del Consejo de Formación en Educación.

Según el relato de las denunciantes, el 28/9/2018 se realizaba la Marcha por la Diversidad, a la que un grupo de estudiantes quería asistir. Le solicitaron a la profesora si podía entregar las notas del parcial al comienzo de la clase, porque deseaban retirarse antes para concurrir a la marcha. A partir de allí se desarrolló un diálogo repleto de expresiones discriminatorias, racistas, homofóbicas y transfóbicas.

El día 2 de octubre entregaron una carta a la Dirección del Instituto, haciendo referencia a los hechos acaecidos. Según lo expresado en la instancia de entrevista en la INDDHH, la directora elevó una denuncia al Consejo de Formación en Educación y notificó a la profesora. El día 4 de octubre se les informó a las denunciantes que la docente respondió la carta, acusándolas de interrumpir su clase y este hecho motivó que utilizara un vocabulario discriminatorio. En la respuesta habría pedido disculpas por el hecho puntual. Ese mismo día, las estudiantes respondieron a las disculpas manifestando su rechazo y aclarando que el día 28 de setiembre las alumnas se sintieron discriminadas, violentadas y agredidas, y pidieron elevar la denuncia. El gremio estudiantil tampoco aceptó las disculpas de la profesora.

La directora les habría dicho que el Consejo no iba a hacer nada porque las denunciantes son una minoría (nueve en un grupo de veinte). A su vez, les habría informado que no podía obligar a la docente a entregar las notas de los parciales en la Dirección. Luego del hecho, las nueve alumnas dejaron de asistir a esa clase y la Dirección les justificó las faltas. Las denunciantes no están conformes con las actuaciones de la Dirección de los Institutos ni del Consejo de Formación en Educación.

La INDDHH solicitó información al CODICEN, que respondió: 1) que este Consejo tomó conocimiento de los hechos relatados por nota presentada por los estudiantes del IINN a la directora de ese centro de estudios, que generó un expediente; 2) que previo informe de la Dirección del Centro, vista a la docente denunciada, se elevaron las actuaciones a este Consejo; 3) que se recabó informe de la referente en Derechos Humanos, Asesoría Letrada y División Jurídica; 4) que, considerados los referidos informes, este Consejo dispone la instrucción de sumario administrativo con separación del cargo y retención de medio sueldo a la docente; 5) con relación a los estudiantes directamente afectados por la forma de proceder de la profesora, se han coordinado con la Dirección medidas que aseguren una evaluación imparcial; 6) con relación a los estudiantes en general, se llevarán a cabo acciones a cargo de nuestra coordinación en Derechos Humanos que contribuyan a prevenir la ocurrencia de situaciones similares.

La INDDHH comunicó a las denunciantes de la respuesta, que transmitieron el temor por posibles represalias en las calificaciones, ante lo cual la respuesta es

que las autoridades de los Institutos Normales son las que tienen la potestad para investigar los hechos de ese tipo y acudir a las pruebas para evaluar si hubiera alguna arbitrariedad.

La INDDHH consideró satisfactoria la solución arribada por el CODICEN, que inició de forma inmediata acciones al estar en conocimiento de los hechos informados oportunamente.

3.4.2.2. **Correcto funcionamiento de los servicios (2)**

Resolución 820/2020

Correcto funcionamiento de los servicios. Alumbrado público

Organismo: Municipio de Piriápolis

Con fecha 28/1/2019, se recibió una denuncia de una persona, que vive desde hace treinta años en calle X de la ciudad de Piriápolis. Hace unos cuatro años, a causa de un temporal, el alumbrado público fue afectado y dejó de funcionar. El 12/10/2016 se notificó el hecho a la oficina de Piriápolis que atiende esos asuntos. En setiembre de 2017 le indicaron que se ejecutarían las reparaciones, pero estas no fueron realizadas. Con fecha 30/3/2017 el Municipio de Piriápolis discutió su tema y se decidió, por 5 votos (unanimidad), que se efectuaría de forma urgente la reparación solicitada (acta 423). Sin embargo, hasta la fecha tal reparación no fue implementada. La denunciante también subraya su preocupación por el hecho de que paga impuestos de alumbrado público, videovigilancia y pavimento, beneficios a los que no accede la zona donde vive.

Con fecha 26/7/2019 el Municipio de Piriápolis informó a la INDDHH que: «[...] no existiendo refacción para el artefacto en cuestión, será respuesto con un foco led», y el 22/8/2019 se recibió información adicional: «Cúmpleme informar que se procedió a cumplir con la tarea solicitada». Comunicada la denunciante, confirmó que el foco fue instalado exitosamente.

La INDDHH resolvió que el Municipio cumplió con la solicitud de refacción del alumbrado solicitado de manera satisfactoria.

Resolución 881/2020

Correcto funcionamiento de los servicios. Discapacidad

Organismo: Ministerio de Desarrollo Social

La INDDHH recibió, el día 6/4/2020, una denuncia de quien solicitó vía telefónica la prestación de canasta de emergencia alimentaria, la que le fue negada. Su núcleo familiar estaría compuesto por dos personas discapacitadas y sus dos hijos; una persona mayor de 77 años y el denunciante, que es trabajador informal.

Solicitada información al MIDES, respondió el 22 de abril que de los registros se deducían datos contradictorios respecto a que no aparecía como postulante a una canasta de emergencia y que el denunciante registraba actividad y/o prestaciones en BPS, por lo que fue denegado el beneficio de canasta de emergencia en un inicio,

y que se encontraban aguardando información de BPS sobre el negativo de actividad. En caso de aprobarse, le avisarían telefónicamente.

En el marco del seguimiento de las actuaciones, la INDDHH se comunicó con el denunciante, quien informó que desde el mes de junio es beneficiario de la canasta de emergencia alimentaria.

La INDDHH consideró solucionado satisfactoriamente el caso denunciado, así como la colaboración del MIDES en estas actuaciones, teniendo en cuenta la información oportunamente proporcionada.

3.4.2.3. Salud mental (2)

Resolución 808/2020

Salud mental

Organismo: Ministerio de Salud Pública (MSP)

La INDDHH recibió una denuncia el día 8/1/2020, presentada por una persona que solicitó ampararse bajo reserva de identidad (art. 12 de la ley 18446). La denuncia trataba sobre la situación de personas que se encontraban internadas en el residencial ubicado en la ciudad de La Paz, Canelones. Según la denuncia, en dicho residencial, que recibe a pacientes con sufrimiento psíquico, existían varias irregularidades que afectaban los derechos de residentes, entre otras, situaciones de inseguridad edilicia y maltrato y falta de debida atención a los residentes por carencia de personal idóneo. Que, debido a la proximidad del residencial con una cantera, existiría riesgo de accidentes, debido a que sería un lugar sin medidas de seguridad.

Se solicitó información al MSP, así como se realizó una inspección técnica al residencial, sin previo aviso. Se intercambiaron análisis de información sobre las fortalezas y debilidades de ese centro, así como de la ausencia de un proyecto de egreso a las personas internadas allí.

El día 31/10/2020 se recibió la comunicación del MSP de que el lunes siguiente se cerraría el residencial y se brindó información a las solicitudes de la INDDHH. Se consideró satisfactoria la colaboración del MSP. Sin perjuicio de ello, recomendó se informe del cierre del residencial al PRONADIS para dar seguimiento adecuado a la reubicación de los residentes y sus condiciones de atención.

Resolución 821/2020

Salud mental

Organismo: Ministerio de Salud Pública (MSP)

La INDDHH recibió una denuncia, presentada el día 25/9/2019 por una persona que relató que su hija se encontraba en una internación voluntaria en la Clínica xx, derivada desde su prestador de salud. El día 24 de setiembre la visitó y se enteró de que su hija habría sido agredida por una funcionaria de la clínica. La hija habría relatado que la funcionaria tapaba las cámaras para que nadie la viera, mientras habría agredido física y psicológicamente a la paciente. Luego del episodio relatado, habrían sido

dispuestas medidas de contención. La denunciante planteó que su hija tenía lesiones corporales: derrame en el ojo derecho, marcas en el cuello y dolor en la zona de las costillas. Agregó que no recibió atención médica por sus lesiones, hasta el momento de la denuncia. Posteriormente, la denunciante recibió la llamada de la coordinadora de la clínica, para informarle que su hija había tenido un problema, pero que no creía que fuera una agresión de la funcionaria. Se le ofreció un cambio de clínica.

La persona realizó la denuncia en la comisaría también concurrió al Centro de Atención a los Usuarios de su sociedad médica para denunciar esta situación.

Con fecha 1/10/2019, la INDDHH envió oficio al prestador solicitando información y las medidas tomadas con relación a ello. Con fecha 6 de noviembre este respondió que, a partir de la denuncia realizada se investigó la situación, que terminó concluyendo que las lesiones de la paciente fueron debidas a procedimientos inadecuados de la funcionaria. La clínica despidió a la funcionaria involucrada, debido al no cumplimiento de los protocolos existentes para la atención de pacientes en crisis. Agregó la información obtenida, y que la investigación se ajustó a los principios de celeridad y corrección pertinentes. Se trasladó a la denunciante la información respectiva.

La INDDHH consideró que, a partir de la comunicación con el área de Usuarios de Salud de la mutualista vinculada a los hechos, la investigación y respuesta fue rápida y efectiva. Que se llegó a una solución satisfactoria para este caso, en particular, se atendió al derecho a ser tratada/o con el respeto debido a la dignidad de todo ser humano, así como el derecho a recibir atención sanitaria y social integral y humanizada, basada en fundamentos científicos ajustados a principios éticos.

3.4.2.4. Salud (2)

Resolución 806/2020

Derecho a la salud

Organismos: Ministerio de Salud Pública, prestador de salud privado

La INDDHH recibió una denuncia el 26/3/2019. Según la denunciante, el prestador de salud afectaba su derecho al acceso a la historia clínica de su hija por el costo excesivo de las fotocopias cobradas por ese centro de salud, y que las necesitaba para la realización de una consulta médica en el exterior.

De acuerdo con la ley 18335 de Derechos y Obligaciones de Pacientes y Usuarios de los Servicios de Salud, en especial el art. 18, numeral d, que establece: «El paciente tiene derecho a revisar su historia y a obtener una copia de la misma a sus expensas y en caso de indigencia le será proporcionada al paciente de forma gratuita», la INDDHH, en el marco de su demanda de protección de los derechos humanos, solicitó a al prestador «tenga el bien de expedir, en forma urgente, copia de la historia clínica de [...] a expensas de la solicitante y a su costo real (no tarifado)».

Fue contactada el área Jurídica de esta mutualista, que explicó que se trata de una tarifa estandarizada para trámites de tipo «común» o «urgente», que está

establecida por el Ministerio de Salud Pública. Desde la Gerencia General le brindaron sin costo las fotocopias correspondientes, pero haciendo la salvedad de que, por medio de una excepción no prevista en la regulación, podrían incurrir en una desigualdad de trato respecto de otros pacientes.

La INDDHH consideró que: a) a partir de la satisfactoria colaboración dispensada por ese prestador de salud, y la celeridad de las actuaciones, no se vulneraron los derechos de la denunciante; b) sin perjuicio de lo anterior, remitir copia de las presentes actuaciones al Ministerio de Salud, a los efectos de que revise las disposiciones que regulan el costo de la entrega de copias de la historia clínica de los usuarios del sistema, con el fin primario, como lo han manifestado, que es «proteger el interés primario de la solicitante». Esto implica considerar las singularidades de las situaciones que se presentan, para ser evaluadas basadas en el principio de protección de mejor atención para las necesidades de las personas que hacen uso de los servicios de salud.

Resolución 845/2020

Salud. Acompañamiento a la mujer en el parto, parto y nacimiento

Organismo: Ministerio de Salud Pública

Se presentó una denuncia, por una organización social, sobre la prohibición de acompañamiento en el parto por razones de la emergencia sanitaria (covid-19), en varios centros de salud, aduciendo directivas del Ministerio de Salud Pública.

La INDDHH solicitó información al MSP, corroborando que no había impedimento (tomándose todas las medidas de seguridad apropiadas) para que pudiese asistir adecuadamente y ejercer los derechos al parto acompañado, y a la salud e integridad familiar, conforme a la ley 17386 de Acompañamiento a la Mujer en el Parto, Parto y Nacimiento.

El MSP elaboró el documento *Recomendaciones referidas a la asistencia de la mujer embarazada y el recién nacido en el marco de la pandemia por covid-19*, publicado en la página web institucional el 21/4/2020, según surge de esa página web. En él se indica el respeto y vigencia de la ley 17386. Asimismo, para las mujeres embarazadas asintomáticas y sin contacto con personas con covid-19, se posibilita que concurra acompañada por una persona a los controles prenatales. Establece específicamente que «la participación de la pareja asintomática en la ecografía obstétrica debe permitirse, asegurando las medidas de protección (distancia y uso de tapabocas)».

El MSP emitió un comunicado a los prestadores de salud donde se exhorta a sus direcciones técnicas a garantizar el cumplimiento efectivo de la ley 17386.

La INDDHH consideró satisfactoria la colaboración del MSP, dando cumplimiento a las medidas provisionales urgentes solicitadas por la INDDHH. A la vez, recordó que las medidas deben ser complementadas con efectivos mecanismos de contralor, por lo que corresponde que el MSP realice el seguimiento sobre el efectivo cumplimiento de las recomendaciones emitidas referentes a la asistencia de la mujer embarazada y el recién nacido en el marco de la pandemia por covid-19.

3.4.2.5. Medio ambiente (I)

Resolución 813/2020

Organismo: Ministerio de Salud Pública. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

La INDDHH realizó una investigación de oficio relativa a una posible vulneración a los derechos a la alimentación sana y al acceso a la información ambiental.

En una nota de prensa publicada el día 8/10/2019 se informó que un país había rechazado un cargamento de frutas por contener restos de un pesticida prohibido llamado Fentión. Se trata de una sustancia tóxica para la salud humana, que se habría encontrado presente en un contenedor en una proporción diez veces mayor a la permitida por la Unión Europea. La nota consignaba que la fruta rechazada en Europa podía ser consumida en Uruguay, según normas sanitarias vigentes, ya que el Fentión es considerado categoría 2 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), esto es, *moderadamente peligroso para la salud humana*. La nota de prensa indicó también que desde el MGAP se informó que «ya estaba estipulado eliminar del mercado uruguayo el Fentión».

Otra nota daba cuenta de que la Dirección Nacional de Servicios Agrícolas estaba analizando el tema mediante una investigación en proceso para determinar si se trataba de un error en las mediciones o del uso de productos y dosis que no corresponden. En ningún lugar se informaba sobre la fruta devuelta desde Europa.

En ese marco, se solicitó al Ministerio de Salud Pública y al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que informaran sobre lo indicado por la prensa.

El MSP indicó que esa cartera investigó la situación tomando contacto con el MGAP y con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). El LATU controla los alimentos que se comercializan en el exterior, dependiendo del exportador el número y características de los análisis. Se informó que el límite máximo del Fentión en cítricos es de 2 mg/kg, de acuerdo con la normativa nacional, basada en el Codex Alimentarius (FAO/OMS). En cambio, la Unión Europea establece un límite para este plaguicida en citrus de 0,01 mg/kg. Según la información preliminar, «el valor encontrado en el cargamento fue de 0,012 mg/kg». No se aclaró si el MSP evaluaba otras medidas de prevención respecto al consumo nacional de esas frutas. La actualización del Reglamento Bromatológico Nacional estableciendo límites máximos para pesticidas (LMR) es continua, ya que en el decreto 285/009 mencionado anteriormente se define que se utilizan los LMR que establece el Codex Alimentarius, los cuales son revisados anualmente en el Comité de Codex de Residuos de Plaguicidas (CCPR) que tiene como objetivo establecer los LMR fijados por Codex para residuos de plaguicidas en alimentos específicos o en grupos de alimentos que circulan en el comercio internacional.

En enero de 2020, la INDDHH tomó conocimiento mediante la página web del MGAP que, por resolución de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA), se estableció la prohibición, importación, registro y renovación de productos fitosanitarios con base en el ingrediente activo Fentión, a partir de lo cual, declarado el stock del producto, la DGSA determinará el plazo vigente para su comercialización.

El MGAP informó que identificó el lugar de producción y los tratamientos fitosanitarios declarados por la empresa; recibió e intervino el contenedor y analizó muestras en el laboratorio de la DGSA y en otro de Argentina, y se ratificó la presencia de Fentión en valores más bajos que los aportados desde Europa, debido a la degradación del agroquímico en el viaje. Que la fruta devuelta fue enviada a compostaje en un trabajo conjunto con la Intendencia de Montevideo. Como aspecto principal se indicó que se plantea un plan 2018-2021, aumentando y diversificando la canasta de productos vegetales a muestrear y el número de ingredientes activos a incluir en el Plan de Vigilancia en los tres años sucesivos.

Al MGAP le compete vigilar el uso adecuado de los plaguicidas que son autorizados y registrados por la DGSA. En el periodo 2014 a 2019 se analizaron 112 muestras de estas frutas y solamente una muestra (año 2015) superó el límite de la Unión Europea.

El derecho a la alimentación adecuada está establecido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en diversos instrumentos de derecho internacional y nacional. Este derecho comprende la disponibilidad y accesibilidad a alimentos sin sustancias nocivas. Es decir que los Estados deben tomar medidas de protección para asegurar, entre otros aspectos, la inocuidad de los alimentos. El acceso de la población a la información sobre la inocuidad (o no) de los alimentos que se consumen es una garantía básica para asegurar el derecho a la alimentación sana, y guarda relación con el derecho a la información ambiental, en cuanto a las condiciones de producción de dichos alimentos.

La INDDHH reconoció la labor desarrollada por ambos ministerios en el seguimiento de la situación y dejó constancia en la resolución de que el MGAP tomó en cuenta la presente investigación de oficio en la resolución de la DGSA que prohíbe el Fentión y recomendó al MGAP la publicación de las mediciones realizadas en el monitoreo de plaguicidas, en tanto recomendó al MSP que fortalezca su rol de fiscalización y control de alimentos, realizando las coordinaciones necesarias para la vigilancia de residuos de agroquímicos en alimentos destinados al consumo nacional.

También recomendó la modificación normativa en los procedimientos de autorización, registro y control de plaguicidas en Uruguay, garantizando la aplicación de los principios de precaución y prevención para la salud humana y ambiental, fortaleciendo la competencia y liderazgo del MSP y de la DINAMA-MVOTMA en estos procesos.

3.4.2.6. Infancia y adolescencia

Resolución 889/2020

Infancia y Adolescencia. Educación. Salud

Organismo: CEIP-ANEP

La INDDHH recibió una denuncia relativa a la eventual situación de discriminación en la aplicación de las normas disciplinarias de un colegio privado al cual concurrían hasta el año anterior. Según la denunciante, esos hechos habrían afectado a toda su familia, compuesta por su esposo y dos hijos: una niña de 7 y un niño de 11 años.

Se amplió luego la denuncia, manifestando la disconformidad expresada hacia el accionar del colegio al que asistían sus hijos con respecto al manejo de un presunto abuso sexual infantil hacia su hijo. Aclara que fue el colegio que, ante este caso, sugirió la intervención de una psiquiatra para realizar un diagnóstico que despejara la posible situación de abuso sexual infantil, y que el colegio posteriormente no siguió sus recomendaciones.

La denunciante había presentado una denuncia en la ANEP, a la cual le habían respondido que, al tratarse de un colegio privado, no era su competencia el monitoreo de la situación. Respuesta que fue reiterada por el inspector de Zona y de Institutos Privados, basados en la Ordenanza 14.

La INDDHH trasladó la denuncia al CEIP pidiendo informe sobre su actuación y la interpretación de su actuación en el caso. Las solicitudes de información se reiteraron hasta que el CEIP señaló que, con relación a la desvinculación del niño, existe «la más amplia potestad de las instituciones a la hora de decidir sobre el tratamiento dado a situaciones que acontezcan en la órbita interna de dichas instituciones».

La INDDHH consideró, en el caso, que la respuesta contradecía posiciones del organismo en otras instancias como ser el *Mapa de ruta para las situaciones de maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes detectadas en el ámbito escolar*, donde se explicita claramente el rol de la escuela ante estas situaciones:

La escuela no es un centro de atención a la violencia familiar, sino un ámbito educativo y, como tal, tiene una misión claramente definida. Sin embargo, por el tiempo que el niño permanece en la institución y fundamentalmente por el vínculo de confianza que entabla con sus pares y docentes, esta constituye un ámbito privilegiado para la detección y revelación de las situaciones (mediante el relato o la apreciación de signos y síntomas).

En el caso concreto, la INDDHH señala que el CEIP debió cumplir como parte del Estado uruguayo con su responsabilidad respecto a la dignidad y bienestar de la niña y el niño y las obligaciones emergentes del Código de la Niñez y Adolescencia, así como de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, entre otros.

La INDDHH mantuvo una reunión con la Dirección de Derechos Humanos del CEIP, con el objetivo de establecer alternativas de abordaje al caso denunciado. Se compartieron puntos de vista sobre la situación y se quedó en promover la intervención del Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). Posteriormente, se recibió información de la Dirección de Derechos Humanos del CEIP de que había articulado la situación de fondo con el SIPIAV.

La INDDHH consideró que existió omisión del CEIP en el ejercicio de sus cometidos de supervisión sobre la institución privada, que se tradujo en una eventual vulneración de los derechos del niño. También, que existió una omisión inicial del organismo en el despliegue de acciones en torno a los indicadores de maltrato y de presunto abuso sexual. Dicha omisión fue posteriormente subsanada.

El Consejo Directivo consideró satisfactoria la colaboración del CEIP en lo relativo a la coordinación con el SIPIAV por la Dirección de Derechos Humanos de la ANEP. Recomendó la revisión de la normativa del organismo, en particular, la Ordenanza 14, explicitando los cometidos de supervisión, control y monitoreo estatales respecto de hechos que impliquen eventuales vulneraciones del derecho a la educación.

3.4.2.7. Acceso al agua potable (I)

Resolución 805/2020

Acceso al agua potable

Organismo: Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca

En febrero de 2017 se recibió la denuncia de una familia de colonos con dificultades de acceso al agua potable, en un campo localizado en Toledo, Canelones, del Instituto Nacional de Colonización (INC). Realizaban el suministro mediante el acuerdo con un vivero lindero, propiedad del MGAP. En diciembre de 2016, el INC les había aportado cañería y tanque de agua de 1000 litros, lo que consideraban una solución paliativa, ya que podían acceder al agua, siempre y cuando los funcionarios del vivero vecino encendieran la bomba, cada dos o tres días. Esta situación impidió el desarrollo de su proyecto productivo en condiciones de higiene y salubridad adecuadas, además de afectar las necesidades familiares.

Según los denunciados, el INC no contestaba sus reclamos, aunque en la respuesta inicial del INC a la INDDHH menciona un acuerdo para mejorar la capacidad de almacenamiento del agua y la frecuencia del encendido de la bomba. En diciembre de 2018, el INC autoriza la permuta de su campo por otro, en la Colonia Presbítero Juan M. Laguna, por un período de prueba de dos años y el otorgamiento de un crédito no reembolsable para la construcción de una vivienda prefabricada, así como una bonificación en la renta por los primeros tres años.

En diciembre de 2019, las personas denunciadas se mudaron al nuevo predio otorgado por el INC, el que cuenta con suministro de agua y energía eléctrica. A inicios de 2020 expresaron a la INDDHH que pudieron construir su nueva vivienda y consideraban adecuada la solución del nuevo predio para desarrollar su proyecto productivo.

La INDDHH considera que, en este caso, el INC procuró realizar los acuerdos necesarios con el vivero vecino para que los colonos tuvieran acceso al agua, pero no fueron suficientes. Debido a esta situación, el INC procuró una solución satisfactoria de realojar a esta familia de colonos, con los servicios básicos necesarios para el desarrollo de su proyecto productivo: acceso al agua potable y suministro de energía eléctrica, teniendo encaminada la nueva vivienda. El INC reconoció en su resolución de Directorio (N 82, del 5/12/2018), la vulneración de la familia en el derecho al acceso al agua potable y estableció medidas reparatorias a tales efectos, mediante la asignación de un nuevo predio. Se consideró satisfactoria la colaboración del INC y el MGAP en el caso.

3.4.2.8. Seguridad social (I)

Resolución 817/2020

Seguridad social

Organismo: Banco de Previsión Social

Se recibió, con fecha 6/6/2019, una denuncia presentada por una persona que se encontraba tramitando una pensión por invalidez. Señaló que el baremo médico le habría dado un puntaje favorable a la obtención de dicha pensión. Agregó que fue considerado «legalmente ciego» pero que, por motivos que desconoce, aún no había podido acceder a la pensión. Expresó que le habrían solicitado desde el BPS «certificado de contador público», entre otros documentos. Señaló que no tenía dinero para presentar dicho certificado, ya que se encontraba desempleado; que había estado viviendo en condición de ocupante en distintas viviendas de amigos. Actualmente estaba residiendo en Cerro Norte. Cuando fueron a realizar la inspección en la vivienda desde el BPS, él estaba residiendo en la casa de una amiga en Euskal Erria 70.

Se solicitó información al BPS, que respondió que se había denegado la solicitud de pensión por invalidez, ya que esta persona no carecía de recursos. Que había un recurso de revocación y jerárquico contra la última resolución de 2018 en que se le negaba la pensión solicitada, que todavía no había sido resuelto. Se realizaron otras gestiones y el BPS planteó entre sus objeciones que no presentó fundamentación del cambio en su situación económica.

La INDDHH solicitó que se realizara un nuevo baremo socioeconómico, ya que el denunciante estaba en situación de vulnerabilidad social, contando con el apoyo provisorio y alternado de amistades para poder alojarse, sin poder cubrir las necesidades básicas. Finalmente, luego de varias instancias, el 13/3/2020 concurrió el denunciante a la INDDHH para plantear que, finalmente, y más allá del complejo procedimiento, el BPS le otorgó la pensión por invalidez.

La INDDHH consideró que el BPS vulneró en parte los derechos del denunciante, ya que no brindó, en tiempo y forma, una respuesta a una persona que, además de tener una discapacidad, contaba con necesidades básicas insatisfechas, según lo que el denunciante y posteriormente el organismo señalaron. Si bien el BPS respondió a todas las solicitudes de información de la INDDHH, no se recibió la confirmación del otorgamiento de la pensión al denunciante, más que por la información que el denunciante brindó a la INDDHH.

3.4.2.9. Migrantes (I)

Resolución 854/2020

Migrantes. Reunificación familiar. Protección. Educación

Organismo: Ministerio de Relaciones Exteriores

La INDDHH recibió el 15/4/2020 una denuncia de la directora CT de la Escuela nº 366 del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) referida a la situación de la Sra.

xxx y de su hermana xxx. A principios del mes de marzo, las hermanas, residentes en Uruguay, tuvieron que viajar de forma urgente a República Dominicana, por el fallecimiento de su madre. Tenían fecha de retorno por la aerolínea para el día 25 de marzo pasado. Sin embargo, en virtud de la emergencia sanitaria mundial, la empresa suspendió el vuelo, y quedaron sin posibilidad de volver al país, habiendo dejado en Montevideo a seis hijos y un nieto, cinco de ellos menores de edad.

Con fecha 16 de abril, la INDDHH se comunicó con la Sra. xxx y con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), e informó la situación de las hermanas, así como de otros uruguayos y uruguayas que por la emergencia sanitaria mundial habían quedado varados en República Dominicana, y fueron incluidos en la llamada Operación Todos en Casa del MRREE.

La INDDHH se comunicó con la directora de Derechos Humanos de la ANEP, para lograr apoyo a los hijos con canastas de alimentación y acceso a la atención médica, entre otras prestaciones.

El MRREE confirmó el 16 de junio el retorno de las hermanas xxx y xxx a nuestro país en el vuelo humanitario gestionado por la Cancillería y desde República Dominicana. Además, el MRREE, amparado en el artículo 120 de la ley 18996, con los informes sociales de las instituciones competentes, pudo exonerar del pago de los gastos de repatriación a las Sras. xxx y xxx, por su situación de vulnerabilidad.

La INDDHH consideró satisfactoria la colaboración del MRREE para este caso, teniendo en cuenta la información oportunamente proporcionada que da cuenta de la repatriación de las ciudadanas legales contemplando su situación de vulnerabilidad social. Analizadas las actuaciones realizadas por el MRREE en el marco de la llamada Operación Todos en Casa, la INDDHH considera que atendieron con prontitud la denuncia presentada. Los procedimientos utilizados por el organismo requirieron experticia en una tarea que era compleja y delicada, ante la crisis sanitaria mundial.

3.4.2.10. Reparación víctimas de terrorismo de Estado (I)

Resolución 886/2020

Derecho a la reparación

Organismo: Ministerio de Educación y Cultura

La INDDHH recibió, el 10/2/2020, una denuncia presentada por el Sr. xxx., relativa a su solicitud de amparo a lo dispuesto por la ley 18596, de reparación a las víctimas de la actuación ilegítima del Estado, específicamente por haber sido detenido y procesado por motivos políticos ideológicos o gremiales, y sufrido lesiones gravísimas a raíz o en ocasión del accionar ilegítimo de agentes del Estado, artículos 9, 10 y 11 de la referida ley.

A esa fecha se le había dado vista del dictamen del Área Técnica, de fecha 30/1/2020, que en lo sustantivo le reconocía el carácter de víctima al amparo de los artículos 9 y 10. Sin embargo, con respecto al amparo previsto en el artículo 11, literal b) sufrido lesiones gravísimas, el dictamen señalaba:

[...] el informe realizado por la Dra. [...] constata la existencia de lesiones gravísimas, pero no ha podido constatar el nexo causal con el accionar ilegítimo por parte del Estado. En efecto, el informe expresa [...]. Si bien su desarrollo pudo tener su origen en los traumatismos padecidos durante la reclusión, la documentación adjuntada al expediente es insuficiente para poder establecerlo.

Por tal razón no se pudo constatar que la lesión se hubiera ocasionado a raíz o en ocasión del accionar ilegítimo del Estado. En definitiva, sugiere rechazar el amparo bajo la causal de referencia, confiriendo vista (artículo 75 del decreto 500/991).

Se solicitó al MEC información sobre el caso, y en particular su posición respecto a la carga de la prueba en materia de violaciones de derechos humanos en el marco del terrorismo de Estado. Se reiteró en la comunicación, respecto al reconocimiento de la calidad de víctima del terrorismo de Estado establecido en resoluciones de la INDDHH 404/2016 y 412/2016, que:

[...] los estándares internacionales aplicables a denuncias de violaciones de derechos humanos establecen que el Estado tiene la obligación de investigar exhaustivamente los hechos alegados por la víctima, procurando alcanzar la verdad material y sustantiva, elemento que prima sobre una eventual alegación de cosa juzgada desde el punto de vista administrativo.

Del dictamen surge que el denunciante efectivamente tiene lesiones gravísimas. La carga probatoria acerca del nexo causal en materia de reparación de graves violaciones de derechos humanos no debe equipararse a aquella que tiene por objeto la persecución y sanción penal. La prueba debe valorarse en función de la existencia de elementos suficientes para amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les fueron causados por responsabilidad o aquiescencia del Estado. En el caso, corresponde al Estado acreditar el eximente de responsabilidad en el resultado de la cadena causal. Esto es, que las lesiones gravísimas padecidas por el denunciante tienen origen distinto y sin conexión con los tormentos padecidos por el accionar ilegítimo de los agentes del Estado. El MEC informó el 27/2/2020 que la Comisión Especial de la ley 18596 había dictado resolución amparando la petición del denunciante, y adjuntó la resolución dictada.

3.4.3. Resoluciones de no colaboración

Resolución 841/2020

Salud mental, protección de la salud y la integridad física

Organismo: ASSE

La INDDHH comunicó a ASSE, el día 27/3/2020, la denuncia respecto a la situación del covid-19 en el Centro de Rehabilitación Médico Ocupacional y Sicosocial (CEREMOS), ex Colonia Etchepare. Esta denuncia abordaba aspectos generales sobre atención en

salud mental que involucra a todos los centros de atención del país similares, tanto públicos como privados, en cumplimiento de la competencia otorgada por el art. 46 de la ley 19529 de Salud Mental. La INDDHH decidió también ampliar la investigación y abordar los problemas generales planteados en esta.

A efectos de poder tomar conocimiento de la situación, y ante la gravedad de esta, se solicitó a ASSE que informara: 1. Cuáles son las medidas de prevención y atención especiales que se han adoptado en CEREMOS, así como en otros centros de salud mental dependientes de ASSE, para evitar la propagación del coronavirus (covid-19) entre los pacientes internados; 2. Si se han dispuesto nuevos abordajes integrales de salud mental dirigidos a los pacientes para mitigar el efecto de las eventuales medidas de prevención de contagio que puedan disponerse (por ejemplo, limitación de visitas, salidas a los patios y actividades grupales); 3. Cuáles son las medidas de prevención y cuidado destinadas al funcionariado y profesionales de la salud que trabajan en dichos centros; 4. Si ASSE ha elaborado un protocolo para dichos centros para la prevención y atención ante esta situación de pandemia de covid-19. En caso afirmativo, enviar copia de este e informar si se le ha dado difusión en todos los centros de atención en salud mental, tanto públicos como privados; 5. Qué medidas ha adoptado ASSE para supervisar a los centros privados de atención en salud mental ante esta situación.

Esta falta de respuesta de ASSE en los plazos establecidos conduce a que la INDDHH considere que esta omisión constituye una obstrucción en el cumplimiento de sus funciones, que impide contar con la información necesaria para proponer a las autoridades competentes las medidas específicas pertinentes a adoptar para atender la vulneración de derechos denunciada.

El Consejo Directivo de la INDDHH, resolvió: 1. Considerar que ASSE, al omitir presentar la información solicitada en los plazos establecidos, adoptó una actitud de no colaboración con la INDDHH para que esta pueda cumplir con sus funciones legales; 2. Recomendar a ASSE que todas las medidas necesarias que se adopten para la atención, cuidados y protección de los derechos de las personas institucionalizadas para garantizar su debida protección a la salud, así como también la de los y las trabajadoras frente a la posibilidad de contagio del covid-19 coadyuven con el objetivo de desarrollar un plan de disminución de internados tendiente a continuar avanzando en el cierre de estos centros y el diseño de soluciones que, desde un enfoque de derechos, promuevan el apoyo a las familias y sistemas de cuidados con corresponsabilidad del Estado y la comunidad; 3. Recomendar a ASSE que sistematice e informe públicamente cuántas personas se encuentran actualmente internadas en los centros públicos y privados de atención a la salud mental, cuántas se encuentran en condiciones de alta médica, cuantas en condición de egreso a un dispositivo alternativo, así como qué estrategias de cuidado en salud mental se están implementando que impliquen la realización de rutinas y actividades diarias, como se recomienda a la población en general en el contexto de aislamiento físico por la pandemia; 4. Recomendar a ASSE informar públicamente las medidas adoptadas tendientes a fortalecer la red de policlínicas descentralizadas (RAP) para la resolución de situaciones desde el primer nivel de atención y evitar la sobredemanda de las emergencias en hospitales generales.

Resolución 842/2020

Dignidad e integridad personal. Violencia institucional

Organismo: Ministerio del Interior

La INDDHH recibió una denuncia, presentada el día 13/9/2019 por la Sra. A. N., la cual está relacionada con los hechos ocurridos en la unidad de reclusión nº 4 (ex COMCAR), el 12/9/2019 a las 12.30 horas, aproximadamente. La señora fue a visitar a su hijo, privado de libertad en el mencionado establecimiento, y al pasar los controles previos a la visita, le plantearon que estaba reteniendo «un paquete» en su cuerpo, según estarían registrando las imágenes del *scanner* utilizado. La suposición de que escondía algún objeto en el cuerpo generó que se sumaran a los procedimientos habituales una serie de acciones impuestas a la denunciante, a saber: quitarse toda la ropa, ordenarle reiteradamente que «entregara el paquete», revisión del cuerpo pidiendo se colocara en posturas sumamente incómodas, hasta que finalmente le ordenaron defecar en el piso del lugar.

Toda esta situación se transitó con la presencia de dos agentes femeninas en la habitación, con la puerta entreabierta y la presencia de dos agentes varones que observaban desde allí, realizando comentarios degradantes y aparentemente riéndose de la situación. Finalmente, al no encontrar indicios de lo registrado por el *scanner*, los agentes le permitieron a la denunciante pasar a la visita, quien concurrió sintiéndose muy alterada emocionalmente por lo transitado, además de encontrarse en pésimas condiciones de higiene por las mismas razones. Antes de ello, le habrían solicitado que un médico la viera, negándose la señora debido al sufrimiento vivido anteriormente. Posteriormente a presentarse en la INDDHH, la Sra. A. N. realizó la denuncia en la Dirección Nacional de Asuntos Internos, trámite 17175-19.

Con fecha 18/9/2019 y 13/3/2020 se solicitó al Ministerio del Interior información sobre lo ocurrido.

A pesar del tiempo transcurrido, el Ministerio referido no ha respondido a las solicitudes en ninguna de las dos oportunidades. La INDDHH resolvió que, conforme al artículo 90 del Reglamento de la INDDHH, se configuró una vulneración de los derechos de la Sra. A. N., según surge de su relato.

Resolución 843/2020

Derecho a la integridad física. Abuso policial

Organismo: Ministerio del Interior

La INDDHH recibió, con fecha 6/3/2020, la denuncia relativa a una presunta situación de abuso policial sobre una persona en la vía pública. La denunciante manifestó que un funcionario policial fue visto apuntando con un arma a una persona integrante de un grupo que realizaba malabares, en una plaza de la capital del departamento de San José, mientras era detenido por otros efectivos. Las posteriores declaraciones públicas del Sr. jefe de Policía del Departamento respaldaron dicho accionar.

De un primer análisis de las declaraciones y de los videos aportados por la denunciante, así como de la información publicada por diferentes medios de prensa,

para la INDDHH surgieron dudas fundadas con relación al apego de dicho procedimiento al marco de la normativa vigente en la materia (ley 18315), en especial respecto a los criterios para la aplicación del uso legítimo de la fuerza por el personal policial, así como para la detención de personas que se encuentran en espacios públicos.

La INDDHH, con fecha 6/3/2020, solicitó al Ministerio del Interior que informara en el plazo de cinco días hábiles acerca de su posición sobre los hechos acaecidos y, en caso de haberse iniciado investigaciones administrativas, sus resultados.

El 12/3/2020 la INDDHH recibió respuesta, firmada por el director general de la Secretaría, donde se comunicó la solicitud de informe de dicha Secretaría a la Jefatura de San José. La INDDHH reiteró el pedido de información, sin respuesta.

En tanto, el Ministerio del Interior no ha respondido al pedido de informes sobre los hechos denunciados, ha incumplido lo dispuesto por el artículo 21 de la ley 18446. No se informó a la INDDHH ni la posición del organismo ante los hechos acaecidos, ni si se encuentra en curso una investigación en la órbita de la Dirección de Asuntos Internos. Tampoco se informó acerca de las derivaciones del pedido de informe a la Jefatura de Policía de San José que pudieran tender al esclarecimiento de los hechos denunciados.

Dado lo anteriormente dicho, la INDDHH resolvió: a) que existen elementos de juicio suficientes que llevan a concluir que la actuación de los funcionarios policiales en este caso vulneró derechos humanos en el procedimiento denunciado; b) recomendar al Ministerio, como ya lo ha hecho la INDDHH en anteriores oportunidades, que profundice la formación de sus recursos humanos y corrija las eventuales disfuncionalidades de modelos operativos policiales en aplicación, conforme a los estándares internacionales aplicables; c) solicitar al Ministerio que informe a la mayor brevedad los resultados de la investigación interna dispuesta. En caso de confirmarse los hechos denunciados, recomendar a esa cartera la reparación integral de los daños resultantes de violaciones a los derechos humanos de las personas implicadas; d) señalar que el Ministerio no ha cumplido el deber de colaboración, no brindando información sustantiva ni en plazo. Asimismo, se desconoce si se ha iniciado la investigación administrativa correspondiente a cargo de la Dirección de Asuntos Internos y Jefatura de Policía de San José.

Resolución 853/2020

Derecho a la salud mental. Integridad física

Organismo: ASSE

Con fecha 4/9/2019, la INDDHH recibió una denuncia del Sr. XX referente al alta del Hospital Vilardebó de su hijo ML. La persona denunciante planteó que su hijo se encontraba transitando una situación de consumo problemático de drogas con reiterados intentos de autoeliminación, y había ingresado, por gesto suicida con psicofármacos, el 31 de agosto en el Hospital Maciel. Desde ese centro de salud fue trasladado al Hospital Vilardebó, para ser dado de alta el 4 de setiembre. Sin embargo, el alta se produjo de forma compulsiva, con apoyo policial. Al Sr. ML solamente se le entregó un paquete de medicamentos psiquiátricos y la orden

para la atención con su médica tratante. En ese momento no se encontraba presente ningún familiar o allegado, y no se le proporcionaron medios para el regreso a su domicilio. El Sr. ML manifestó que, durante la internación de ML en el Hospital Vilardebó, no había tenido, a pesar de haberlo solicitado en varias ocasiones, entrevistas con los médicos tratantes, para poder evacuar sus dudas sobre el diagnóstico, tratamiento y las pautas que debería seguir en el egreso. Asimismo, manifestó que, debido a su inestabilidad emocional, ML tendría que seguir recurriendo a los equipos de salud mental del Hospital Maciel para su evaluación y seguimiento.

La INDDHH solicitó a ASSE información al respecto, así como sobre los procedimientos de egreso de pacientes en situaciones similares a las que presentó el Sr. ML. A pesar de la ampliación de los plazos establecidos, el organismo no contestó en ninguna oportunidad. La INDDHH se comunicó con la familia del denunciante, que informó que su hijo había vuelto a consumir y estaba a la espera de un cupo en algún centro.

Además, la INDDHH se comunicó con personal del organismo denunciado, a los efectos de informarse respecto a si existe un profesional de la salud que lleve adelante un dispositivo, tanto en situación de puerta de emergencia como en sala, para seguir de forma cercana a las personas con gesto suicida hasta que sean amparados en un lugar de referencia para continuar su tratamiento. Lo que, en el caso de ML no se cumplió. Conforme a la investigación realizada por la INDDHH, pudo verificarse la falta de un protocolo o dispositivo específico para el egreso del Hospital Vilardebó de personas con gesto suicida.

En definitiva, y a partir de la información recabada, existen elementos de convicción suficientes para concluir que, en el caso, ASSE, con su omisión, ha vulnerado el derecho a la salud mental y de integridad personal de ML al promover su egreso compulsivo con apoyo policial del Hospital Vilardebó sin ningún tipo de protocolo o mecanismo de seguimiento adecuado a la condición de esta persona.

La INDDHH resolvió: a) que ASSE no ha cumplido con su obligación de protección de la integridad personal al egresar al Sr. ML compulsivamente del Hospital Vilardebó, cuando este se encontraba en situación de sufrimiento mental, consumo problemático de sustancias psicoactivas y gestos suicidas, sin el debido seguimiento y derivación a un dispositivo de atención que garantizara el adecuado abordaje de su problemática; b) que en este caso se ha verificado una negativa de cooperación por parte de ASSE; c) se recomienda a ASSE que en el plazo máximo de 60 días hábiles adopte un protocolo específico para el egreso de personas con sufrimiento mental con gestos suicidas, y lo comunique a la INDDHH; d) se recomienda la elaboración de un protocolo de egreso para personas con sufrimiento mental y consumo problemático de sustancias psicoactivas en conjunto con la Junta Nacional de Drogas, para garantizar el abordaje integral; e) se recomienda incentivar las campañas de difusión pública para la prevención de suicidio, así como para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, estas últimas en conjunto con la Junta Nacional de Drogas.

Resolución 859/2020**Debido proceso administrativo****Organismo: Consejo de Educación Secundaria**

Se recibió una denuncia presentada por la Sra. XX, el día 24/4/2020. La persona denunciante manifestó ser docente de Educación Secundaria desde hace 33 años. Al momento de la denuncia se encontraba en un trámite de prescripción de aportes a la Caja Notarial. Como consecuencia del no pago de los aportes a la Caja Notarial, el Consejo de Educación Secundaria había retenido el 100% de sus haberes desde el presupuesto de noviembre, por lo que, al momento de la denuncia, llevaba seis meses trabajando sin percibir su salario. Según manifestó, su situación era muy grave, ya que es el único ingreso con el que cuenta.

La INDDHH solicitó al CES que se adoptara como medida urgente la liberación de los dineros retenidos a la Sra. XX hasta tanto el Poder Ejecutivo dejara sin efecto la declaración de estado de emergencia nacional sanitaria, ya que estaban suspendidos los trámites ante la Caja Notarial y el Fondo de Solidaridad. La INDDHH entendió que las consecuencias del estado de emergencia sanitaria no debían recaer sobre la Sra. XX, quien no podía acceder a un debido proceso administrativo, desde que el trámite se paralizó, afectando lógicamente su plazo y la posibilidad de ejercer defensas. Por ello se realizó una solicitud dentro de las competencias del artículo 4 literal L y del artículo 24 de la ley 18446.

El 15 de junio, el CES informó que no podía suspender el cumplimiento de lo establecido por una ley, es decir, el contralor del pago de los aportes respectivos.

El Consejo Directivo de la INDDHH consideró que el Consejo de Educación Secundaria no cumplió con la medida provisional urgente solicitada por la INDDHH.

Resolución 891/2020**Integridad física. Procedimiento policial****Organismo: Ministerio del Interior**

La INDDHH recibió una denuncia el día 25/3/2020, relacionada con los hechos ocurridos el día 23 de marzo pasado, a las 20 horas, frente a un supermercado, en la esquina de Zum Felde y Pitágoras. La persona denunciante relató que quedó en medio de un tiroteo entre un funcionario policial y un auto en el que escapaba un hombre.

Se solicitó reiteradamente al Ministerio del Interior información sobre los hechos denunciados. Finalmente, el 2/6/2020 llegó respuesta del Ministerio en la que informó que los funcionarios policiales fueron alertados de la rapiña en cuestión, con la que sustrajeron un vehículo mediante uso de arma de fuego. Uno de los funcionarios que respondió al llamado dio la voz de alto y desde el vehículo sustraído se realizó un disparo de un arma de fuego hacia el funcionario policial. El funcionario repelió la agresión, respondió al disparo recibido y comenzó la persecución. Además, afirmó que en el lugar había cámaras de videovigilancia, para las que el Ministerio solicitó resguardo de las filmaciones, y planteó que la Jefatura de

Montevideo estaba estudiando dichas pruebas y que continuaban la investigación comenzada a partir de nuestras informaciones.

Por su parte, la denunciante contradijo la versión del Ministerio, afirmando que la dirección a la que hace referencia el organismo no es correcta, que el funcionario policial nunca dio la voz de alto y que tampoco se encontraba repeliendo los disparos desde el otro auto, puesto que no recuerda haber quedado entre «dos fuegos», ya que no sintió disparos de quienes estaban robando el vehículo.

A partir de la respuesta de la denunciante, el 2 de agosto se volvió a informar al Ministerio solicitando información acerca de las filmaciones realizadas por las cámaras de videovigilancia que se encontraban a estudio. A pesar del tiempo transcurrido, no se ha recibido respuesta de esta solicitud.

En el caso, es el Ministerio del Interior quien tiene la propiedad y disposición exclusiva de la red de cámaras cuyas grabaciones pueden aportar claridad sobre el accionar de los efectivos policiales. Debe evaluarse, en primer lugar, si el organismo requerido cumplió con entregar la información solicitada. Y, para el caso de que eso no haya ocurrido, y luego de agotados los plazos y advertido de las consecuencias del incumplimiento, es de aplicación lo establecido en el artículo 23 de la ley 18446 y en el artículo 90 del Reglamento: la admisión como ciertos de los hechos denunciados, puesto que la no colaboración de quien tiene toda la prueba en su poder es determinante, e importa una obstrucción al procedimiento imposible de sortear por otras vías.

Para ponderar la conducta de los funcionarios policiales y su responsabilidad hubiera sido determinante tener los resultados de la investigación acerca de las grabaciones de las cámaras instaladas en esa esquina. Sin embargo, el Ministerio no brindó la información requerida, que hubiera colaborado en el marco de análisis para llegar a reunir elementos de convicción suficientes para dictar una resolución sobre bases más objetivas. Por lo tanto, la INDDHH da por válidos los hechos denunciados, teniendo en cuenta los testimonios de la víctima y que el Ministerio —al tanto de la situación y en la primera respuesta enviada— no contradijo los hechos reseñados y recomendó que se realice una investigación con los aportes de las cámaras de videovigilancia del lugar.

4. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura - Uruguay

4.1. Presentación

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) tiene como cometido central la protección de las personas privadas de su libertad, contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se estableció en la órbita de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)⁵⁵ y funciona desde 2013 conforme a lo previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT).⁵⁶

En sus orientaciones estratégicas, el MNP se plantea

contribuir a la construcción de una cultura alternativa al encierro institucional que promueva la excepcionalidad y la brevedad de la privación de libertad, a la vez que priorice la desinternación y las medidas no privativas de la libertad. [...] El MNP continuará los esfuerzos por armonizar el marco jurídico las normas internacionales en materia de prevención de la tortura. Asimismo, centrará sus esfuerzos en la modificación de las condiciones estructurales de riesgo y en el monitoreo de los lugares de privación de libertad donde habitan colectivos en peores condiciones de acceso a derechos y con mayor riesgo de vulneración [...].⁵⁷

De este modo, la tarea preventiva del MNP⁵⁸ se centra en el monitoreo sistemático de las condiciones de vida y trato a las personas en los lugares de encierro,

55 El artículo 83 de la ley 18446 establece «La INDDHH llevará a cabo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones del mecanismo nacional de prevención al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Tratado Internacional del que la República es parte. A tal efecto, la INDDHH deberá cumplir con las exigencias que, para el mecanismo nacional, prevé el mencionado Protocolo dentro de sus competencias y atribuciones».

56 El OPCAT fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 9 de enero de 2003 (resolución 57/199). Entró en vigor el 22 de junio de 2006. Fue ratificado por Uruguay y lo integró a su normativa por ley 17914 del 21 de octubre de 2005, obligándose a la instalación del MNP.

57 INDDHH. «Plan Estratégico de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo 2019-2023. Aprobado por el Consejo Directivo el 19 de febrero de 2019», pp. 18-19. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

58 El MNP ha establecido las siguientes líneas de acción: 1. Monitoreo, 2. Recomendaciones, mecanismos de diálogo con autoridades y seguimiento de recomendaciones, 3. Incidencia/Cabildeo, 4. Estudios e informes sobre derechos humanos de las personas en situación de

con base en la realización de visitas no anunciadas. Esta constituye la herramienta central de prevención, fundada en la concepción de que una cultura de apertura y transparencia hacia el escrutinio público de los lugares de privación de libertad es un medio eficaz tanto para reducir los riesgos de violencia institucional y maltrato como para mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de encierro institucional. En las visitas *in situ*, se observa el establecimiento, se realizan entrevistas a las personas privadas de libertad, al personal y a las autoridades. A partir del análisis de la evidencia recabada, se elaboran informes y establecen recomendaciones de mejora en acuerdo con la normativa pertinente.

En el marco del mandato del OPCAT, el MNP tiene la obligación de publicar y difundir un informe anual de sus actividades. En esta instancia, se presenta una síntesis de la tarea realizada por el MNP durante 2020.

El informe se detiene en el examen del trato y las condiciones de privación de libertad de las personas que viven en situación de encierro en el marco del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes, el sistema penal juvenil (SPJ), dependencias policiales, unidades penitenciarias de adultos e instituciones psiquiátricas.

En particular, dado el impacto de la pandemia por covid-19 durante el período de referencia, se aborda en forma específica la situación relativa a la adopción de medidas preventivas y de atención en los centros monitoreados y el impacto de la pandemia en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad.

4.2. Sistemas de encierro en el contexto de pandemia por covid-19

La prohibición de la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes no pueden ser derogadas, incluso en circunstancias excepcionales y emergencias que amenacen la vida de la nación.

*Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT)*⁵⁹

La pandemia por covid-19 y la declaración de emergencia sanitaria por el decreto 93/020,⁶⁰ promulgado el 13 de marzo de 2020, han tenido un fuerte impacto

privación de libertad y las condiciones contextuales, normativas o estructurales que afecten el marco de privación de libertad. 5. Relación internacional.

59 SPT/OPCAT/ONU. «Pautas del Subcomité para los Estados partes y los mecanismos nacionales de prevención en relación con la pandemia de la enfermedad por coronavirus (covid-19)». 7 de abril de 2020. p.6. Disponible en <<http://undocs.org/es/CAT/OP/10>>.

60 Decreto 93/020. Disponible en <<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>>.

a nivel sanitario, económico y social al generar restricciones a los derechos y libertades fundamentales.

En este contexto, las personas privadas de libertad en los diferentes sistemas de encierro han sido especialmente vulnerables a las restricciones que impusieron las medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena, a la vez que a la resonancia de la crisis económica en sus condiciones de vida. La agudización de las condiciones de encierro fundada en medidas sanitarias amplió la distancia con el mundo exterior, lo que redujo las oportunidades de escrutinio público y denuncia, y aumentó los riesgos de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En marzo, el MNP emitió un comunicado⁶¹ en el que exhortaba a las autoridades a adoptar medidas urgentes para la protección de las personas en situación de encierro institucional frente a la pandemia por covid-19 en función de su mayor vulnerabilidad, dadas las dificultades en su calidad de vida, acceso a la salud y situación de dependencia institucional. Asimismo, señalaba que era necesario adoptar medidas preventivas frente al incremento de los riesgos de tratos crueles, inhumanos o degradantes que la agudización de las condiciones de encierro suponía.

Frente a este cambio de escenario, el MNP reorganizó su estrategia de trabajo en acuerdo con las «Pautas del Subcomité para los Estados partes y los mecanismos nacionales de prevención en relación con la pandemia de la enfermedad por coronavirus (covid-19)»⁶² y otras recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos.

A la vez, durante 2020, el MNP participó en múltiples reuniones conjuntas con el SPT, el relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mecanismos nacionales de prevención de otros países y la Asociación para la Prevención de la Tortura. Estas reuniones tuvieron como objetivo la actualización continua del accionar de los diferentes organismos en contexto de la pandemia de cada país, el intercambio de buenas prácticas y la revisión metodológica del sistema de monitoreo de los lugares de privación de libertad.

4.3. Metodología de monitoreo

El MNP, basado en el mandato del OPCAT, tiene la facultad de

examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer,

61 MNP. «Ante la pandemia covid-19 el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura llama a adoptar medidas urgentes para las personas en situación de encierro». 26 de marzo de 2020. Recuperado de www.inddhh.gub.uy.

62 SPT/OPCAT/ONU, op. cit.

si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁶³

Para efectuar esta tarea, el MNP realiza visitas in situ a los lugares de encierro. Si bien en 2020 la situación de emergencia sanitaria afectó la manera en que los MNP a nivel mundial cumplieron con su mandato preventivo, las visitas no fueron suspendidas. Al respecto, el SPT señaló:

El Subcomité considera que los mecanismos nacionales de prevención deben seguir realizando visitas de carácter preventivo, respetando las limitaciones necesarias relativas a la manera de llevarlas a cabo. En este momento, es particularmente importante que los mecanismos nacionales de prevención velen por que se adopten medidas eficaces para reducir la posibilidad de que las personas detenidas sean sometidas a formas de trato inhumano y degradante como resultado de las presiones manifiestas a las que se enfrentan actualmente los sistemas penitenciarios y sus responsables.⁶⁴

En respuesta al desafío de asegurar la continuidad del mandato en el contexto de emergencia sanitaria, el MNP reorganizó su estrategia de trabajo preventivo de acuerdo con el principio de no dañar y al interés general de detener la epidemia. Así, definió como objetivo transversal del monitoreo para todos los sistemas de encierro constatar la aplicación de medidas preventivas y de respuesta frente a la covid-19 y su impacto en las condiciones de vida y trato de las personas privadas de libertad.

A la vez, revisó la metodología de monitoreo tomando como referencia las recomendaciones planteadas en el contexto de la covid-19 por el SPT, las orientaciones provisionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS) relativas a «Prevención y control de infecciones en los centros de atención de larga estancia en el contexto de la covid-19»,⁶⁵ la «Guía- Monitoreo de los lugares de detención durante la pandemia de la covid-19»⁶⁶ de la Asociación para la Prevención de la Tortura y los estándares derivados de los diversos instrumentos de derechos humanos.

63 Artículo 19 OPCAT. «Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes» Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>.

64 SPT/ OPCAT/ ONU, op. cit.

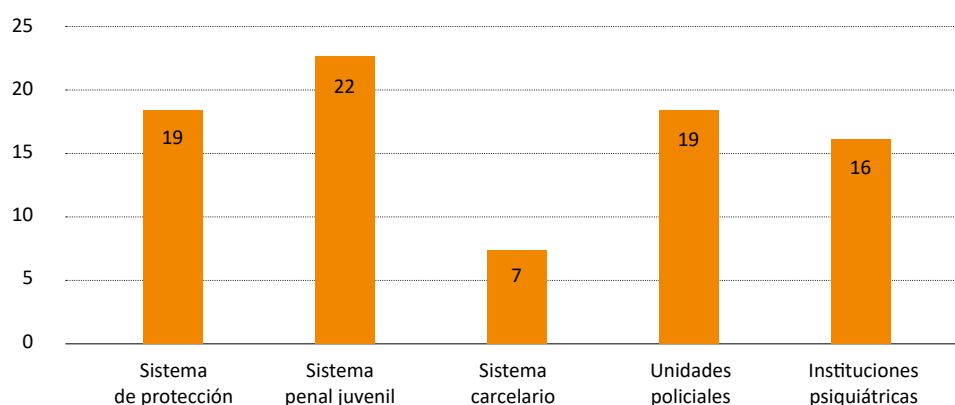
65 OMS. «Prevención y control de infecciones en los centros de atención de larga estancia en el contexto de la covid-19. Orientaciones provisionales». 21 de marzo de 2020. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331643/WHO-2019-nCoV-IPC_long_term_care-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

66 APT. *Guía - Monitoreo de los lugares de detención durante la pandemia de la covid-19. Mayo de 2020*. Recuperado de http://www.apt.ch/sites/default/files/publications/Guidance%20note_FINAL%20with%20COVER_ES_1.pdf.

De este modo, definió un protocolo sanitario para la realización de visitas y adaptó las prácticas habituales de trabajo buscando incrementar el uso de medios no presenciales para la compilación de información sobre los lugares de encierro, al comunicarse con los centros por vías telefónicas, virtuales y administrativas (solicitud de información por oficio). Los mecanismos remotos complementaron y enriquecieron el monitoreo in situ, y han sido incorporados en forma permanente a la metodología de trabajo del MNP. A través de los mecanismos antedichos se mantuvo un diálogo continuo con las autoridades de los establecimientos, el personal y, siempre que fue posible, con las personas privadas de libertad. También, se buscó mejorar el intercambio con organizaciones de la sociedad civil y la academia.

En 2020 la situación de emergencia sanitaria limitó la realización de visitas in situ. Sin embargo el MNP las mantuvo cuando existió debida justificación y a partir del momento en que la epidemia se consideró bajo control. En particular, entre los meses de marzo, abril y mayo, las visitas in situ se realizaron en forma excepcional. Posteriormente, acompasado con la mayor apertura de los centros, se retornó a priorizar las visitas in situ, con la aplicación del protocolo sanitario y el uso de equipo de protección personal.

Gráfico 4.1. Total de visitas in situ realizadas por el MNP según sistemas de encierro, 2020



Fuente: Registros MNP, 2020.

Durante 2020, se realizó un total de 83 visitas a lugares de encierro: 19 al sistema de protección de niñas, niños y adolescentes en centros de 24 horas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), 22 a centros de cumplimiento de medidas privativas de libertad para adolescentes del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) en el marco del SPJ, 19 a unidades policiales dependientes del Ministerio del Interior, 7 a unidades penitenciarias de adultos en la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y 16 a instituciones psiquiátricas de adultos dependientes de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). A partir del análisis de la evidencia recabada, se elaboraron oficios, informes de centros e informes temáticos, en los cuales se presentaron los hallazgos y se establecieron

recomendaciones de mejora en acuerdo a la normativa pertinente. Posteriormente, se desarrolló un proceso de diálogo con las autoridades y otros actores involucrados.

En el referido período de gestión, se continuó trabajando en el marco de la cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)- Uruguay y se prosiguió con el convenio con la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, en particular, con la Cátedra de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Unidad Académica de Bioética.

4.4. Monitoreo de los lugares de encierro

4.4.1. Monitoreo del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes

La Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece la obligación de los Estados partes de proteger a niñas, niños y adolescentes contra la tortura, malos tratos o abusos (art. 37). La tarea preventiva del MNP en el sistema de protección se centra en identificar y prevenir las situaciones de riesgo que puedan afectar el desarrollo integral de la infancia, así como denunciar situaciones de malos tratos y vulneración de derechos. Con este fin, el MNP monitorea desde 2014 los centros de atención integral de tiempo completo del INAU y las modalidades de acogimiento familiar.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU advirtió sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia covid-19 en los niños y las niñas⁶⁷ y, subrayando el incremento de las condiciones de vulnerabilidad en el contexto de pandemia, exhortó a los Estados a que adopten acciones para proteger a la infancia.

El año 2020 supuso el desafío de adaptar el monitoreo del sistema de protección a la emergencia sanitaria, sin por ello descuidar los objetivos previamente establecidos en función de las problemáticas y vulneraciones ya identificadas en años anteriores. Es por ello que se continuó con el seguimiento de aquellos establecimientos que exhiben mayores riesgos de violencia institucional y encierro, esto es los centros de atención en salud mental, puertas de entrada al sistema, y centros focalizados. Asimismo se ejecutó un monitoreo a distancia dada la excepcionalidad de la emergencia sanitaria y la aplicación de medidas que implican mayores niveles de encierro para las niñas, niños y adolescentes. Es de destacar que, aunque es limitado en la profundidad y alcance de la evaluación del centro, el monitoreo a distancia permite tener una mirada más abarcadora del estado de situación del universo de centros de protección especial. En este

67 Comité de los Derechos del Niño. «El Comité de Derechos del Niño advierte sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia covid-19 en los niños y hace un llamado a los Estados para proteger los derechos de los niños», 8 de abril de 2020. Recuperado de <http://tbineternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_S.pdf>.

sentido, se valoró incorporar esta metodología de forma complementaria a las visitas in situ que habitualmente realiza el MNP, con el objetivo de identificar nudos críticos transversales al sistema de protección, tener presencia en centros a los que no se llega con la visita presencial debido a las limitantes de recursos y tiempo, y complementar los datos recabados en visitas presenciales a partir del contacto a distancia posterior.

4.4.1.1. Objetivos del monitoreo en 2020 y visitas efectuadas

Para el monitoreo al sistema de protección especial, se plantearon como objetivos continuar la supervisión en profundidad de los centros de atención en salud mental del sistema de protección y dar seguimiento a la situación de los centros «Puertas de entrada del sistema de protección especial» de Montevideo, a través de distintas modalidades. Asimismo, se propuso realizar un monitoreo regular de los centros focalizados en el sistema.

Durante 2020, se realizó el monitoreo de 19 centros mediante visitas presenciales: 14 fueron in situ a centros de atención en salud mental, 2 a los establecimientos de puertas de entrada y 3 a centros focalizados como parte del monitoreo regular.

La emergencia sanitaria alteró las planificaciones y obligó a reformular y adaptar las modalidades del monitoreo. En ese orden, se integró como objetivo el desarrollar mecanismos extraordinarios en los centros de 24 horas, en especial aquellos establecimientos definidos como con mayores niveles de vulnerabilidad en cuanto a la aplicación de las medidas preventivas frente al covid-19. Para ello, se implementó un monitoreo a distancia de 53 centros del sistema de protección, que incluyó 14 centros de atención en salud mental, 15 centros de atención a personas con discapacidad, 2 establecimientos de adolescentes madres y embarazadas, 4 centros puertas de entrada, 2 establecimientos de atención a niñas y niños en situación de calle y 16 centros de atención 24 horas, Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar y el centro Pequeño Hogar. El monitoreo telefónico se realizó entre los meses de abril y mayo de 2020.

En cuanto a los centros de atención en salud mental, se dio continuidad al monitoreo en un total de 10 centros de atención integral de salud mental para niños, niñas, adolescentes y adultos con trastornos mentales, severos o no compensados, lo que representa el 83 % del universo, y en 2 centros de atención a episodios agudos para niños, niñas y adolescentes que cursan un episodio agudo, lo que representa el 100 % del universo. Se enviaron a las autoridades de INAU informes y oficios con las principales constataciones y recomendaciones con relación a la situación de niños, niñas y adolescentes en centros de salud mental.^{68,69} En especial en los centros donde se constataron situaciones de malos tratos y violencia institucional se enviaron las

68 MNP. *Informe sobre Clínica Psiquiátrica Asencio, Canelones*. Informe 123 /MNP- SP/2020. Montevideo, 6 de agosto de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

69 MNP. *Informe sobre el Centro de medio camino Larrañaga, Montevideo*. Informe 122 /MNP- SP/2020. Montevideo, 27 de julio de 2020 Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

denuncias y sus correspondientes recomendaciones al Directorio del INAU.⁷⁰ Se realizó seguimiento a las acciones desarrolladas por el INAU y la puesta en práctica de las recomendaciones elevadas.

A partir de la sistematización y análisis de las constataciones relevadas y del análisis de la opinión de los actores involucrados en la política de salud mental e infancia, y a la luz del marco normativo internacional y nacional en la materia, se elaboró un informe global de la atención en salud mental del sistema de protección a la infancia en Uruguay. Este monitoreo especial en materia de salud mental en infancia se apoya en la metodología del MNP basada en el OPCAT y toma como referencia los estándares de calidad y derechos de la OMS⁷¹ basados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD-ONU),⁷² así como el enfoque de derechos de infancia emanado de la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU.⁷³

En el mes de diciembre, se hizo una presentación cerrada a las autoridades de INAU de una versión preliminar de resultados del informe global, con el objetivo de intercambiar en relación con las conclusiones preliminares y posibles acciones de cambio. Se efectuará dicha presentación a las autoridades y organismos referentes en el ámbito de salud mental e infancia antes de la presentación pública, que se realizará en el mes de abril 2021. Las constataciones y resultados más significativos serán abordados en el siguiente apartado.

4.4.1.1. Hallazgos y nudos críticos del monitoreo 2020

Emergencia sanitaria

La peculiar situación de emergencia sanitaria hizo necesario el seguimiento de las medidas preventivas frente a la pandemia y su impacto en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes en el sistema de protección de tiempo completo. Diferentes órganos internacionales de derechos humanos^{74,75} han recomendado

70 MNP. Oficio 600, 10 de marzo de 2020 y oficio 610, 31 de marzo de 2020.

71 OMS. *QualityRights: instrumento de calidad y derechos de la OMS: evaluando y mejorando la calidad y los derechos humanos en los establecimientos de salud mental y de apoyo social*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Medicina, Escuela de Salud Pública Dr. Salvador Allende, 2015. Recuperado de <<http://apps.who.int/iris/handle/10665/150398>>.

72 Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD-ONU), aprobada por la Asamblea General en la resolución 61/106 del 13 de diciembre de 2006, entró en vigor en mayo de 2008, ratificada en Uruguay por ley 18418 del 20 de noviembre de 2008.

73 Convención sobre los Derechos del Niño (CDN-ONU), aprobada por la Asamblea General en la resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, ratificada en Uruguay por ley 16137 del 26 de septiembre de 1990.

74 Comité de los Derechos del Niño, op. cit.

75 Resolución 1/2020 Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. Disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>>.

que se jerarquice el interés superior de niñas, niños y adolescentes, en particular de quienes no cuentan con cuidados familiares, quienes están en situación de calle o en condición de pobreza, en centros de privación de la libertad o se encuentran en instituciones de cuidado.

Con los datos recabados en dicho monitoreo, se presentó el informe «Monitoreo a los centros de protección especial para niños, niñas y adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria en Uruguay»,⁷⁶ donde se da cuenta del impacto negativo a nivel físico, emocional y psicológico, así como del incremento de los riesgos de vulneración de derechos de las niñas, niños y adolescentes como consecuencia de la aplicación de medidas preventivas frente al covid-19. Se constató la escasa efectividad de las medidas de aislamiento preventivo de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a los centros de protección en dicho período. Se previó un aislamiento de siete días para quienes ingresaban al sistema de protección, pero no todos los centros contaban con la infraestructura necesaria para realizar dicho aislamiento correctamente. Es así que se relevó que quienes realizaban aislamiento compartían el baño con los residentes. Por otro lado, las medidas de cuidado sanitario del personal del centro se fueron flexibilizando (no se desinfectaba el calzado ni se cambiaban de vestimenta al ingresar), lo que no correspondía con el estricto aislamiento impuesto para los niños, niñas y adolescentes que ingresaban. El cuarto de aislamiento como medida para evitar el contagio tiene que estar integrado a un sistema de medidas de cuidado del personal que ingresa y de higiene del centro. Finalmente, en este sentido, se relevó que el aislamiento previsto para siete días se extendía, ya que existían demoras para concretar el hisopado.

Por otro lado, el informe da cuenta de los efectos negativos de las prácticas de limitación de visitas presenciales de los referentes afectivos. En este sentido, en los centros se detectó un aumento en los niveles de angustia y ansiedad en los niños, niñas y adolescentes, que impactó en un incremento en el uso de la medicación psicotrópica. Se confirmaron altos niveles de encierro y aislamiento, en especial en los centros para personas con discapacidad o con afecciones de salud mental, justificadas en la prevención de posibles contagios. También en los centros se señaló que se verifica un aumento en las dificultades económicas en las familias y un escaso aporte desde el Estado para paliarlas.

El reporte señala la necesidad de evaluar la efectividad de las medidas aplicadas en forma integral, dando prioridad al interés superior del niño y en acuerdo con las recomendaciones en el contexto de pandemia emitidas por los organismos internacionales de derechos humanos. Los resultados del estudio fueron presentados en conferencia pública el día 18 de junio de 2020, con la presencia de la defensora de la Niñez de Chile, Patricia Muñoz García, y se invitó a dialogar y buscar alternativas entre los diferentes actores involucrados.

76 MNP. *Monitoreo a los centros de protección especial para niños, niñas y adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria en Uruguay*. Junio de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

Salud mental y encierro en infancias y adolescencias

El monitoreo a los centros de salud mental introdujo una metodología exhaustiva que permitió observar mayor cantidad de estándares⁷⁷ de derechos con criterios técnicos adaptados a la realidad del país. La evaluación se basó, por una parte, en el relevamiento de la voz de los actores involucrados en la políticas de salud mental e infancia, y, por otra, en el monitoreo de los centros de atención en salud mental del sistema de protección especial.

Del análisis de la voz de los actores involucrados en el diseño, puesta en práctica y evaluación de la política de salud mental e infancia se desprende como principal desafío la consolidación de un sistema de protección a las infancias y adolescencias que integre la mirada sobre la salud mental. Este desafío plantea tres niveles de acción: normativo, de diseño institucional y en el abordaje concreto de la política de salud mental. A nivel normativo los actores consideran que la ley de Salud Mental implicó un avance en su concepción integral y de mirada comunitaria, pero persiste una mirada biomédica y se confirma la ausencia de la perspectiva de la niñez y la adolescencia en la redacción de la ley. Otro aspecto clave refiere a la necesidad de una articulación fluida entre las instituciones involucradas en la política de salud mental e infancia. Por último, las personas entrevistadas destacan que prevalece una práctica de encierro por períodos prolongados, que se opone a las intenciones y esfuerzos realizados en dirección al abordaje comunitario y la desinstitucionalización.

Los hallazgos del monitoreo en centros de salud mental dan cuenta de un trato distante y descuido emocional en una amplia mayoría de establecimientos. En tres centros se verificaron maltratos verbales y físicos por parte del personal hacia los niños, niñas y adolescentes, así como amenazas y humillaciones. En muchos casos, la intervención del personal desencadenaba o potenciaba situaciones de crisis, en lugar de atenuarlas. En estas situaciones el MNP realizó acciones inmediatas con el Directorio de INAU y con los directores a cargo. En todos los casos el INAU investigó e intervino para modificar las situaciones constatadas y dar cumplimiento a las recomendaciones.

Por otra parte, en cuanto al tratamiento y la atención en salud, se constató que la medicación era la primera y en muchos casos la única respuesta frente a las crisis. Es importante señalar que en un caso el equipo del MNP expresó a la dirección del establecimiento su preocupación por el uso de la medicación, y esto fue revisado por el centro y ajustado, lo que fue constatado por el equipo del MNP en la siguiente visita. Los tratamientos, en líneas generales, no consideran las características propias de los y las residentes, y prima la concepción de patología antes de

77 Se relevó la situación de cinco temas vinculados a las convenciones internacionales específicas que los obligan: 1) el derecho a ser protegido contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como también contra la explotación, la violencia y el abuso; 2) el derecho al goce de salud física y mental del más alto nivel posible; 3) el derecho a la libertad y seguridad de la persona y a la libertad de opinión en todo lo que le concierne; 4) el derecho a un nivel de vida adecuado; y 5) el derecho a vivir en forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

considerar la etapa vital en que se encuentran. Al mismo tiempo se observó que los niños, niñas y adolescentes desconocen el tratamiento, objetivos, plazos u otros posibles planes terapéuticos que los ayuden en su rehabilitación.

En otro orden, se constató que los traslados a los centros de salud mental se realizaban sin previo aviso, preparación o incluso mediante engaños. Del mismo modo, se relevaron situaciones en las que no se aplican los procedimientos previstos por la normativa nacional para la internación voluntaria o involuntaria de niños, niñas y adolescentes. También se verificó la situación de niñas, niños y adolescentes que permanecen internados en clínicas para episodios agudos con posterioridad al alta médica. Se constató un uso inadecuado de las cámaras de videovigilancia, ya que no contribuyen a la protección de los niños, niñas y adolescentes, y atentan contra su privacidad. También se verificó que en ningún centro existían mecanismos de denuncia formalmente instalados donde los residentes o sus familiares pudieran dar cuenta de eventuales situaciones de malos tratos que les brindaran garantías de confidencialidad y anonimato.

En relación con el mantenimiento y la infraestructura de los edificios, se relevaron situaciones adecuadas, aunque no todos ofrecían condiciones de accesibilidad. Algunos centros priorizan la seguridad y generan espacios poco acogedores con aspectos carcelarios (rejas en los cuartos, escaleras y lugares de esparcimiento; cámaras de seguridad en todas las habitaciones). En general, la circulación de las niñas, niños y adolescentes por los diferentes espacios de los establecimientos prioriza el orden y el control, lo que dificulta la apropiación del espacio como un hogar.

Vulneraciones de derechos en centros puertas de entrada y establecimientos focalizados

Las *puertas de entrada* al sistema de protección 24 horas son aquellos centros que reciben en primer lugar a las niñas, niños y adolescentes, que, mediante orden judicial al constatar que se han vulnerado sus derechos, requieren de la protección del Estado.

El MNP ha venido monitoreando estos centros desde 2014 y ha constatado múltiples carencias y vulneraciones de derechos, entre otros, exposición a malos tratos y abusos, falta de atención terapéutica acorde a la situación, internaciones prolongadas en centros diseñados para una atención transitoria, inadecuación de la infraestructura y falta de personal de atención.

Durante 2020, se realizó el seguimiento de las recomendaciones ya planteadas, mediante visitas de carácter inspectivo a los establecimientos. En este sentido, se constató que en los centros para adolescentes, el ingreso y egreso suele ser frecuente debido a la ocurrencia de salidas no autorizadas, hecho que requiere en cada caso de una readmisión administrativa y sanitaria. Como consecuencia, se afecta tanto la cotidianidad del centro —dada la alta rotación de la población—, como la contención y atención de los y las adolescentes. En particular, este hecho dificulta la posibilidad de continuar y desarrollar un proyecto de atención integral y egreso personalizado para cada adolescente. El reingreso de algunos adolescentes a la puerta de entrada, luego de haber transitado por un centro 24 horas, es un factor que les afecta emocionalmente y complejiza una adecuada atención. También, se constató

en los relatos de los residentes el deseo casi constante de ser trasladados a otro establecimiento que asegure su permanencia y les brinde estabilidad.

A la vez, se observó que en estos centros la propuesta de vida cotidiana se caracterizaba por la ausencia de actividades y recursos educativos. Esto se debe a que las propuestas generadas por el personal, en su mayoría, no contemplan la preferencia de los y las adolescentes.

Por otra parte, fue habitual que los residentes manifestaran en las entrevistas que se sentían poco escuchados y contenidos por el personal. Asimismo, las decisiones (sobre traslados a otros centros, con quién comparten los dormitorios, la participación en centros educativos u otras actividades) tomadas por el personal del centro eran percibidas como arbitrarias, injustificadas o formas de castigo. Esto suponía el desarrollo de formas de expresión disruptivas, y muchas de ellas ponían en riesgo la integridad personal de los y las adolescentes. En este sentido, es de subrayar que durante el período de referencia se produjeron en forma reiterada episodios de incendios provocados por los residentes, que evidencian la disconformidad con la situación y dificultades de convivencia en el centro.

Finalmente, durante el período de emergencia sanitaria, las condiciones de los centros de puerta de entrada plantearon dificultades para implementar las medidas de prevención y cuidado sanitario, en particular, por la alta rotación de adolescentes, la dificultad de establecer cuartos de aislamiento que resultaran efectivos, escaso número de personal para el cuidado y contención de los niños, niñas y adolescentes.

Preocupa al MNP un escenario para 2021 de posible incremento del número de niñas, niños y adolescentes institucionalizados, que acentúe la tendencia ya creciente observada en la última década. En este contexto, el monitoreo de los centros puertas de entrada resulta sustantivo en la prevención, protección y reparación de los derechos vulnerados de la infancia.

4.4.2. Monitoreo del sistema penal juvenil

El carácter regresivo del marco legal⁷⁸ que ya caracterizaba al SPJ en Uruguay, se endureció aun más con la aprobación de la ley de urgente consideración (LUC) 19889, promulgada el 9 de julio de 2020. Esta normativa introduce nuevas tipificaciones delictivas y el incremento de las penas privativas de la libertad, a la vez que debilita las garantías en las instancias de detención y procedimientos penales. Estas disposiciones están claramente en contraposición con lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular en cuanto al principio de excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad en adolescentes, con lo que desestima las

78 Las reformas de las leyes 18777, 18778 y 19055 significaron un marco regresivo de la normativa en materia de justicia penal juvenil, contrapuesto a las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales.

particularidades de la aplicación de la justicia penal en adolescentes como sujetos en proceso de desarrollo.

En este contexto, durante 2020 el INISA cambió de autoridades en el Directorio. En el marco de sus competencias de administración de las medidas privativas y no privativas de la libertad de adolescentes en conflicto con la ley penal, INISA gestionó durante 2020 el Centro de Ingreso Transitorio y otros 13 centros de privación de libertad ubicados en Montevideo, Canelones y Lavalleja.⁷⁹ Es de notar que en febrero de 2020 se cerró el Centro de Máxima Contención⁸⁰ para varones mayores, el cual había sido objeto de múltiples recomendaciones por parte del MNP, incluyendo su cierre.⁸¹

4.4.2.1. Objetivos del monitoreo en 2020 y visitas efectuadas

Durante 2020, en respuesta a la situación de emergencia sanitaria y sin descuidar el monitoreo regular de los centros, el SPJ se focalizó, durante la primera mitad del año, en el monitoreo de acciones preventivas que asegurasen el seguimiento y la atención de los derechos de los adolescentes privados de libertad en relación con la pandemia por covid-19. En tal contexto, se trabajó en la identificación del impacto de las medidas sanitarias sobre las condiciones de privación de libertad de las y los adolescentes. Asimismo, se continuó con el monitoreo regular de los centros durante el segundo trimestre en forma virtual y en el resto del año en modo presencial. Finalmente, una tercera línea de trabajo comprendió el proyecto sobre «Violencia institucional hacia adolescentes», implementado en conjunto con el Área de extensión de la Universidad Católica del Uruguay (UCU) y el Instituto de Formación en

79 El INISA gestiona cinco centros en Montevideo: Centro de Preegreso (varones de 15 a 21 años); Centro de Ingreso Adolescentes Femenino (CIAF, mujeres de 13 a 18 años); Centro de Ingreso Adolescentes Mayores (CIAM, varones de 15 a 17 años); Centro Desafío (varones de 13 a 15 años) y el Centro Semilibertad (varones de 15 a 18 años). En Canelones gestiona siete centros: Centro Cerrito (varones de 16 a 19 años); Centro Mayores de Dieciocho años (CMD1- varones de 18 a 23 años); Centro Granja (varones de 16 a 21 años); Centros Ituzaingó I y II (ambos para varones de 15 a 22 años); Centro Las Piedras (varones de 15 a 19 años) y Centro Sarandí (varones de 15 a 21 años). En el departamento de Lavalleja se ubica el Centro Nuevo Rumbo (varones de 15 a 18 años).

80 El cierre del CMC se determinó por resolución del Directorio de INISA 97/2020 con fecha 19 de febrero de 2020, según informó INISA el 29 de enero de 2021 en respuesta a oficio 652/2020 del MNP.

81 El MNP estableció como recomendación al Directorio de INISA, entre otras: «Implementar las acciones necesarias para el cierre definitivo del CMC, en el menor tiempo posible, en tanto es un centro que no reúne las condiciones para un trabajo con jóvenes», debido entre otros, a su impronta securitaria —en contradicción con los objetivos de las medidas socioeducativas—, a las reiteradas situaciones de intentos de autoeliminación en el establecimiento. MNP, 2018. «Informe de seguimiento sobre las condiciones de privación de libertad en el Centro Máxima Contención» Informe 111/MNP- SPJ/2018. Montevideo, 7 de febrero de 2019. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

Educación Social (IFES), de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), con la cooperación de UNICEF.

En el período objeto del informe, se realizaron un total de 22 visitas in situ a centros de INISA y un total de 7 visitas a unidades policiales. Como resultado de las medidas sanitarias y de las recomendaciones de los organismos internacionales, se adaptó la metodología⁸² de monitoreo priorizando la modalidad virtual frente a la presencial.⁸³ Durante el período comprendido entre el 13 de marzo y el 30 de junio se llevaron a cabo entrevistas telefónicas y videollamadas a las direcciones de los centros, equipos técnicos y a adolescentes privados de libertad. En particular, en las entrevistas con los jóvenes realizadas por videollamadas, se procuró mantener la intimidad adecuada y fue el equipo del MNP quien realizó la elección de las personas a entrevistar, con el criterio de priorizar aquellos adolescentes con mayor y menor tiempo en el centro.

De manera simultánea, se emitieron oficios dirigidos a autoridades del INISA, a la Suprema Corte de Justicia y a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, con el propósito de complementar las entrevistas remotas y visitas in situ. El 27 de abril se mantuvo una reunión presencial con la nueva presidenta de INISA, Lic. Rosanna de Olivera Méndez. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de intercambio con las organizaciones de la sociedad civil que integran el equipo de trabajo sobre sistema penal juvenil del Comité de Derechos del Niño de Uruguay, con el objeto de fortalecer el intercambio y el vínculo con estos actores.

Se publicaron los siguientes informes:

- «Informe de seguimiento sobre las condiciones de privación de libertad en los centros Granja y Cerrito (Colonia Berro-Suárez, Canelones), Nuevo Rumbo (Minas-Lavalleja) y Cimarrones (Montevideo)», Informe 119/MNP- SPJ/2019. Montevideo, 24 de enero de 2020.⁸⁴
- «Informe sobre el Centro de Ingreso Adolescentes Mayores (CIAM)- INISA», Informe 120/MNP/2020. Montevideo, 17 de marzo de 2020.⁸⁵

82 De este modo, se redefinieron los criterios de visitas a centros de INISA, se elaboraron nuevas pautas para las herramientas de entrevistas a adolescentes privados de libertad, personal técnico y autoridades, así como las pautas de observación. A la vez, se utilizó el protocolo sanitario definido por el MNP para la realización de visitas presenciales, en acuerdo con el principio de no dañar.

83 Entre el 13 de marzo y el 30 de junio se limitó la realización de visitas presenciales a centros donde se evidenciaron dificultades de acceso para el monitoreo a distancia o mayor riesgo de vulneración de derechos.

84 MNP. Informe 119/2020. Montevideo, 24 de enero de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

85 MNP. Informe 120/2020. Montevideo, 17 de marzo de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

- «Monitoreo de las condiciones de privación de libertad de adolescentes en el marco de la pandemia por covid-19. Julio de 2020», Informe 124/MNP-SPJ/2020. Montevideo, 5 de agosto de 2020.⁸⁶

4.4.2.2. Hallazgos y nudos críticos del monitoreo 2020

Emergencia sanitaria

Durante 2020, se realizó el monitoreo de la implementación de medidas preventivas frente a la pandemia por covid-19 y de su impacto en las condiciones de vida de los y las adolescentes en centros del INISA. Los hallazgos evidencian que la totalidad de los centros aplicaron las directrices recibidas de las autoridades de INISA respecto a las medidas preventivas frente a la pandemia por covid-19, en consonancia con lo dispuesto por las autoridades sanitarias nacionales. Al respecto, las autoridades de INISA establecieron los siguientes lineamientos para prevenir la propagación del virus: cesación de los traslados entre los centros; restricción de todas las visitas familiares; suspensión de las actividades culturales, profesionales y sociales; reforzamiento de las pautas de higiene; reducción de los horarios presenciales de los técnicos; entre otros.

En todos los centros se observó el reforzamiento de las medidas sanitarias de prevención y la existencia de los insumos necesarios para la higiene. INISA instaló espacios de aislamiento ante un eventual reporte de casos positivos por coronavirus y en los centros algún mecanismo de cuarentena para el ingreso de jóvenes. También se advirtió la reducción de los horarios presenciales de los técnicos y en general una baja importante del personal disponible (por certificación médica) luego del decreto de emergencia sanitaria.

Entre el 13 de marzo y el 30 de junio, se cancelaron todas las actividades presenciales de educación formal, así como las que implicaban salidas autorizadas o participación de jóvenes en instancias grupales numerosas. En cambio, se sostuvieron las actividades educativas a distancia y se mantuvieron en forma presencial los talleres impartidos por personal de INISA con grupos reducidos de jóvenes. A la vez, dentro de las medidas preventivas adoptadas, se constató la interrupción de las salidas transitorias y las salidas recreativas. Posteriormente, en diferente medida según el centro, las actividades educativas se fueron normalizando, en particular aquellas que no requerían traslados.

Por otra parte, frente al mayor encierro, los centros implementaron rutinas con un mayor número de actividades recreativas, cuando las condiciones las permitieron, propuesta que impactó en el descenso de los niveles de angustia y aburrimiento de los adolescentes. Es de notar que no se reportó un aumento significativo de medicación psiquiátrica entre los adolescentes.

86 MNP. Informe 124/2020. Montevideo, 5 de agosto de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

El régimen de visitas de familiares se mantuvo durante el año 2020, aunque limitado a una vez por semana y solo un familiar por adolescente. Algunos centros ampliaron el número de días de visita y la duración o tipo de llamadas de adolescentes y sus familias, incluyendo videollamadas que permitían un contacto visual entre ellos.

Personal técnico y directivo expresó preocupación por la suspensión de audiencias, las dificultades en relación con el traslado y la presencia de la defensa, situaciones que impactaron negativamente en el nivel de acceso a la justicia.

En suma, durante el 2020 se produjo un incremento en los niveles de encierro de las y los adolescentes debido a la reducción de actividades y del relacionamiento con el mundo exterior, lo cual impactó en sus condiciones de vida así como en la gestión de los centros. Se destaca que durante 2020 y hasta el momento del cierre del informe (27 de enero de 2021) no se han registrado casos de adolescentes con covid-19 positivos en ninguno de los centros de INISA.

Centros de ingreso al sistema

Durante 2020 creció la población atendida en los centros de INISA, que pasó de 399 adolescentes privados de libertad en 2019 a 488 adolescentes en 2020.⁸⁷ A la vez, apareció como fenómeno nuevo el ingreso de adolescentes con sentencia definitiva como efecto de la implementación de los procesos abreviados. Ambas situaciones impactaron en los centros de ingreso al sistema, esto es, en el centro Desafío para varones de 13 a 15 años, el CIAM para varones mayores de 15 y el CIAF para mujeres.

Al respecto, entrevistas al personal de INISA refirieron un incremento de ingresos a partir de la aplicación de la LUC (segundo semestre de 2020), en especial por las causales de hurto, abigeato y tenencia que antes cumplían medidas no privativas de la libertad. Además, plantearon su preocupación por el impacto en el sistema del incremento de los tiempos de las sentencias para los delitos graves.

En referencia al CIAM, el monitoreo dio cuenta de la persistencia de importantes dificultades edilicias,⁸⁸ aspecto sobre el cual el MNP ya se había pronunciado en forma reiterada.⁸⁹ De las tareas de monitoreo realizadas surge que durante el año no se habrían realizado grandes reparaciones de la infraestructura. No obstante, se pudo constatar que se realizaron tareas de mantenimiento que permitieron mejorar el drenaje de agua y reducir la inundación de los patios interiores. Sin embargo, en

87 Datos proporcionados por INISA con fecha 29/1/2021 en respuesta al oficio 352/2020 del MNP.

88 La estructura edilicia de todos los módulos del CIAM era similar, predominando una impronta securitaria, con celdas enfrentadas entre sí o enfrentadas al baño, escasa iluminación y ventilación, carencia de aislamiento contra el frío o la lluvia (ventanas que no cerraban completamente) e inundación de las celdas y espacios comunes.

89 A partir de la visita in situ al centro de fecha 21 de mayo de 2020, el MNP recomienda a las autoridades «Realizar las diligencias necesarias para que se provean los elementos materiales y humanos necesarios a fin de realizar las refacciones necesarias en el centro», lo que fue publicado en informe 124 de «Monitoreo de las condiciones de privación de libertad de adolescentes en el marco de la pandemia por covid-19. Julio, 2020» de 5 de agosto de 2020.

las recorridas durante las visitas de monitoreo, el MNP observó la persistencia de sectores inundados en los módulos.

Por otra parte, el centro se vio afectado por las restricciones impuestas por las medidas sanitarias ya mencionadas, con lo cual se observó una reducción de las actividades, dificultades en el acceso a los controles médicos y en el acceso a la defensa. No obstante, el centro mantuvo durante el año algunas actividades, en especial aquellas implementadas con maestras y talleristas de INISA.

De los centros de ingreso, el CIAM es el que presenta mayor conflictividad entre los adolescentes. Si bien el establecimiento ha implementado estrategias de mediación para la resolución de conflictos, en algunas ocasiones se registró el uso de la fuerza mediante la aplicación de medidas de contención físicas (esposas y grilletes), aislamiento o traslado a otros módulos del centro.

En referencia a la recepción de adolescentes que ingresan con sentencia por los procesos abreviados, las autoridades del centro establecieron un acuerdo con el Programa de traslado para mantener 15 días a estos casos en el CIAM, a fin de reunir los elementos necesarios para determinar el perfil psicológico del adolescente y en función de ello determinar el centro al cual sería trasladado. El acuerdo determinó que se realizara una junta de tratamiento integrada por el personal que coordina y educadores del módulo (quienes aportan la valoración de la convivencia en la cotidianeidad); la subdirección programática y psicólogo (aporta el informe de pericia psicológica).

De las entrevistas al personal se desprende que estos percibían el proceso abreviado como menos garantista, refiriendo situaciones de adolescentes que señalaban haber asumido responsabilidad en causas de las que no eran culpables. No obstante, señalaron como elemento positivo de este tipo de procesos la reducción del tiempo y la angustia de cumplir medidas cautelares a la espera de la audiencia y sentencia. También reduce el tiempo de permanencia en el CIAM al derivarlos a otros centros de menor encierro, lo que mejora la vida cotidiana del joven.

En referencia al centro Desafío, el monitoreo en 2020 da cuenta de una infraestructura en buenas condiciones, incluyendo los patios externos y comedores comunes. El trato brindado por el personal se identificó como adecuado. Durante el año las actividades educativas y recreativas se mantuvieron tomando en cuenta las medidas sanitarias correspondientes, a excepción de las salidas del centro que se tenían previstas, que fueron suspendidas. En cuanto al vínculo con las familias, se mantuvo un régimen de una visita semanal por parte de un integrante y dos video-llamadas por cada adolescente. Posteriormente, a medida que a nivel central se permitió la apertura de actividades, se retomaron las salidas a otros centros INISA y el ingreso de otras organizaciones externas al centro (por ejemplo, en la visita del 6 de octubre la totalidad de los adolescentes participaron en una actividad de videoforo con integrantes de Radio Vilardevoz).

Finalmente, el personal de Desafío también planteó con preocupación la situación de los jóvenes con sentencia por procesos abreviados, al observar algunos casos en los que se habría dictado sentencia en la primera audiencia sin la presencia de la defensa o en los cuales los jóvenes optan por dicha modalidad sin conocer todos los elementos en juego.

El CIAF es el único centro de INISA destinado a la atención de adolescentes mujeres, destinado al ingreso transitorio para el cumplimiento de medidas cautelares y definitivas de privación de libertad. Al momento del relevamiento, el centro contaba con una infraestructura adecuada —espacios con buena iluminación y ventilación, así como varios patios con luz natural—, con excepción de los baños, que no contaban con cerramientos apropiados que aseguraran condiciones respetuosas del derecho a la intimidad de las adolescentes, lo cual ya fue observado en reiteradas ocasiones por el MNP.

Por otra parte, se destaca el desarrollo de actividades de relacionamiento con las familias, educativas y recreativas, a pesar de que por momentos estas fueron restringidas por la aplicación de las medidas sanitarias. Sumado a ello, en la medida en que las restricciones sanitarias lo permitieron, en el centro se logró que la totalidad de las adolescentes estuvieran cursando algún tipo de estudio y participaran de actividades externas. En relación con la atención de salud, se constató la que se realizaban evaluaciones al ingreso y controles médicos de rutina en forma adecuada.

Durante las visitas de monitoreo se evidenció un buen relacionamiento entre las adolescentes y con el personal. En particular, se reconocieron buenas prácticas para la resolución de conflictos entre las adolescentes. Finalmente, no se registraron prácticas vinculadas a la violencia sexual y de género, sino que, por el contrario, el centro realiza actividades preventivas y brinda atención a las adolescentes que han vivido episodios de violencia sexual y de género.

Informe temático: violencia institucional hacia adolescentes

Durante 2020, el MNP se abocó a la elaboración de un informe temático sobre «Adolescentes en conflicto con la ley penal: situaciones de maltrato y violencia. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos». Este cuenta con un primer componente de monitoreo, que tiene como objetivo «indagar el cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de la detención, las condiciones en que se producen situaciones de violencia institucional y las situaciones que involucran tortura y otros malos tratos hacia las y los adolescentes», implementado por el MNP con el apoyo de UNICEF. Un segundo componente, ejecutado por el área de extensión de la UCU-IFES, tiene como objetivo indagar las experiencias de violencia institucional de adolescentes que no están vinculados al sistema penal, en el marco de procedimientos y detenciones policiales. En ese sentido, relevan las voces de los adolescentes y del personal técnico de organizaciones de sociedad civil que trabajan en proyectos con jóvenes en comunidad.

En forma preliminar, puede decirse que los resultados del estudio muestran situaciones de violencia física, verbal o psicológica durante los primeros momentos de la detención. A la vez, puntualiza ciertas deficiencias en el cumplimiento de las garantías procesales. El informe identifica cuatro nudos críticos referentes al sistema penal juvenil. En primer lugar, la regresión en materia penal juvenil que se profundizó en 2020 con la LUC. En segundo lugar, se evidencian las dificultades del sistema penal juvenil para que el proceso judicial resulte transparente,

comprensible y respetuoso de los derechos humanos de las y los jóvenes que lo transitan. Esto dificulta el cumplimiento de la normativa internacional y nacional vigente en la materia. Un tercer nudo crítico refiere a las condiciones de detención que, en ocasiones, señalan un alejamiento respecto de la normativa vigente que procura evitar los tratos crueles, inhumanos o degradantes. El cuarto nudo remite al cumplimiento de las medidas cautelares y las formas más visibles de vulneración de derechos referida a las condiciones de habitabilidad. El informe temático será presentado en 2021.

4.4.3. Monitoreo de unidades policiales

El monitoreo de la privación de libertad en las unidades policiales durante el año 2020 procuró dar continuidad al trabajo iniciado en el año 2017, en lo referente al cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de detención en los dispositivos policiales del Ministerio del Interior. A los efectos del monitoreo se entendió como *momento de detención* el lapso transcurrido desde la aprehensión y detención de una persona hasta su comparecencia ante el o la fiscal de turno (o excepcionalmente el o la jueza), que incluye la etapa en que ingresa, permanece y es trasladado en las unidades policiales. Asimismo, procuró realizar un seguimiento de los primeros impactos que tuvo la aplicación de LUC desde su promulgación en julio de 2020.

En este marco, durante el año objeto del informe, se prepararon y concretaron una serie de visitas in situ en las cinco zonas de operaciones de Montevideo. Esto permitió contemplar una parte significativa de los ingresos policiales de la capital dadas las características del organigrama institucional y las propias constataciones realizadas por el equipo del MNP. Posteriormente, se dio comienzo al monitoreo de las seccionales policiales pertenecientes a la zona operacional I (seccionales 1ª a 7ª), que contempla un extenso listado de barrios.

4.4.3.1. Objetivos del monitoreo 2020 y visitas efectuadas

El equipo de monitoreo de unidades policiales se planteó líneas de trabajo y objetivos para 2020. La primera se refiere al monitoreo sistemático de las unidades policiales, con el objetivo de profundizar en los elementos analizados en el primer informe, con visitas a las cinco bases de operaciones de Montevideo. En particular, se procuró abordar en profundidad el monitoreo de la base de operaciones nº 1.

La segunda línea se plantea el objetivo de presentar y realizar múltiples tareas de incidencia en referencia al informe sobre «Salvaguardas y garantías en los primeros momentos de la detención». Además se procuró dar continuidad al monitoreo relativo a la constatación del cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de la detención: a) notificación a familiares, allegados y defensa de la detención; b) acceso a atención médica; c) acceso a una abogada o abogado; d) información de los derechos de los detenidos.

4.4.3.2. Hallazgos y nudos críticos del monitoreo en 2020

En referencia a las unidades policiales se continuó el monitoreo a jefaturas de las zonas de operaciones, seccionales policiales y centros de constataciones médicas. Asimismo, se realizaron visitas a la Jefatura Departamental de Canelones y Maldonado junto con las siguientes dependencias: seccional 4ª - Las Piedras, Seccional 1ª - Maldonado y 10ª - Punta del Este. En esta línea, se presentó y difundió el informe «Las garantías en los primeros momentos de detención en las unidades policiales uruguayas»,⁹⁰ el cual presenta los hallazgos del monitoreo relativos al cumplimiento de las garantías⁹¹ en dependencias policiales del país en el período 2017 y 2019. También se elaboró folletería sobre las garantías en la detención dirigida a las personas privadas de libertad y un video informativo sobre garantías en los primeros momentos de la detención, dirigido al público general.

Durante el año 2020, se visitó la base de operaciones nº 1 y las siete seccionales policiales que de ella dependen correspondientes a Montevideo. El monitoreo se realizó con el objetivo de constatar aspectos referidos al cumplimiento de las garantías en los primeros momentos posteriores a la detención y sus efectos bajo la vigencia de la LUC. Al respecto, se constató la realización de declaraciones en sede administrativa sin presencia del Ministerio Público ni de la defensa en amparo a lo dispuesto por la LUC. Si bien estas declaraciones se realizaban con el consentimiento del detenido, estas prácticas pueden constituir un debilitamiento en las garantías para las personas bajo custodia policial. Las visitas realizadas en la jurisdicción de la base de operaciones nº 1 fueron objeto de la elaboración de un informe a publicarse en 2021, que incluye constataciones del impacto de la LUC en los primeros meses de su aplicación.

A la vez, se trabajó en diversas tareas de incidencia relativas al cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de detención. Por una parte, se dialogó con los responsables de las unidades policiales a fin de mejorar el cumplimiento de cada una de las garantías. En este sentido, solo dos de las garantías dependen principalmente del Ministerio del Interior (llamada a los familiares o allegados e información de derechos) mientras las restantes dos (acceso a un abogado y examen médico) dependen de la resolución e intervención de otros organismos públicos a fin de que se cumpla cabalmente con estas garantías. Que se cumpla con la garantía del examen médico depende también de decisiones políticas, instrumentación y coordinación con el Ministerio de Salud Pública y ASSE. Asimismo, el procedimiento para que realmente se acceda a un abogado debiera ser implementado por el Poder

90 MNP. Las garantías en los primeros momentos de detención en las unidades policiales uruguayas. 2019. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

91 Las garantías relevadas son: acceso a llamada telefónica a familiares y allegados, acceso a abogado, evaluación médica independiente y conocimiento de derechos.

Judicial. Para que estas dos garantías se cumplan en la práctica deben disponerse las asignaciones presupuestales correspondientes.⁹²

Por otra parte, se buscó mantener un diálogo permanente (reuniones presenciales y virtuales) con la Dirección Nacional de Defensoría Pública y con gran parte de los defensores en materia penal en el Interior y en Montevideo. Esto incluyó a quienes abordan la defensa pública durante el proceso penal y aquellos que intervienen durante la ejecución de la privación de libertad de las personas defendidas.

4.4.4. Monitoreo del sistema carcelario de adultos

El sistema penitenciario de adultos es gestionado por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y cuenta con unidades penitenciarias en todos los departamentos del país. Dando continuidad al trabajo realizado el año precedente, el MNP priorizó durante el año 2020 el seguimiento de los problemas sanitarios y de alimentación así como el análisis de problemas estructurales de algunas unidades penitenciarias del país. Para seleccionar las unidades penitenciarias a visitar se fijaron los siguientes criterios: menor visibilidad respecto a otras unidades penitenciarias del sistema; cantidad considerable de población carcelaria; ubicación fuera del departamento de Montevideo; posibilidad de dar cuenta de las diferencias en los servicios sanitarios que ofrecen los dos prestadores de salud que trabajan dentro del sistema carcelario.

4.4.4.1. Objetivos del monitoreo 2020 y visitas efectuadas

En 2020, el MNP se propuso observar la adopción de medidas preventivas frente al covid-19 en el marco del sistema carcelario. A asimismo, se planteó dar continuidad al monitoreo de unidades penitenciarias, fundamentalmente en el seguimiento de recomendaciones. A la vez, buscó profundizar en el examen de los riesgos de carácter estructural directamente relacionados con las condiciones de reclusión y los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Así, se definió una primera línea de trabajo sobre *salud y alimentación*, que analizara el grado de cumplimiento de lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como lo dispuesto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos (Reglas Mandela), en lo relacionado con la atención sanitaria y la alimentación brindada por el Instituto Nacional de Rehabilitación en las unidades penitenciarias n° 7 (Canelones), n° 13 (Maldonado) y n° 28 (Rivera).

92 En el presupuesto quinquenal aprobado por ley 19924 del 18 de diciembre de 2020 no se incluyeron recursos destinados a acciones vinculadas al cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de detención.

Una segunda línea relativa a las *condiciones de reclusión en los sectores de seguridad y preventivas* se planteó una primera aproximación a dichas condiciones en el sistema penitenciario de las mismas unidades (Canelones, Maldonado, Rivera) de mayor población del interior y sobre las cuales el Mecanismo cuenta con antecedentes de trabajo en el año 2019.

La tercera línea de trabajo aborda el monitoreo de las unidades penitenciarias nº 26 (Tacuarembó) y nº 20 (Salto). El monitoreo de la unidad nº 26 tuvo como prioridad realizar un informe de cierre de la situación del sector masculino, fundamentalmente en lo relativo a la atención médica. El monitoreo de la unidad nº 20 tuvo como objetivo obtener un panorama general de las condiciones de reclusión en los sectores masculino y femenino, a través de visitas de carácter exploratorio. Este objetivo se vio modificado por la pandemia. Sin perjuicio de ello, se mantuvo un contacto permanente con la unidad a efectos de realizar un seguimiento de la situación.

4.4.4.2. Hallazgos y nudos críticos del monitoreo 2020

Emergencia sanitaria

Durante 2020, el MNP dio seguimiento a las medidas preventivas adoptadas frente al covid-19 por el INR y buscó incidir en la definición de medidas de protección de las personas privadas de libertad. En este sentido, propició el diálogo con las autoridades correspondientes (ASSE, Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad, INR, Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Policial) a fin de conocer las medidas dispuestas para la protección de las personas privadas de libertad ante la presencia de casos positivos para covid-19 confirmados dentro de las unidades penitenciarias (medidas de aislamiento, población de riesgo, etc.) y solicitó información sobre todos los aspectos referidos al abordaje y atención de la pandemia (material médico, recursos humanos, higiene, etc.).

A la vez, la INDDHH actuando como MNP exhortó a las autoridades a tomar medidas urgentes para la protección de las personas privadas de libertad con mayor riesgo sanitario frente a la infección por covid-19. Entre los grupos de mayor vulnerabilidad, siguiendo el criterio de la OMS, se incluyó a las personas mayores de 60 años y a aquellas con patologías crónicas previas como enfermedades cardiovasculares, enfermedades respiratorias crónicas, diabetes o cáncer. También se solicitó considerar la situación de mujeres con hijos, mujeres embarazadas y personas privadas de libertad bajo medidas cautelares.

La declaración señaló:

La INDDHH-MNP considera que, dada la dimensión y gravedad del problema así como las innumerables situaciones particulares que se presentan, es necesario constituir esta instancia coordinadora de carácter urgente para ponderar la reducción de la población penitenciaria en la medida posible a través de

mecanismos de liberación, de aquellos detenidos para quienes sea seguro hacerlo, y que presenten situaciones de especial vulnerabilidad.⁹³

Por otra parte, se procuró utilizar un instrumento jurídico que sirviera para que se adoptaran prisiones domiciliarias en casos de la población de riesgo, ante la eventual detección de casos positivos confirmados de covid-19 en las cárceles. Luego de ser estudiada la problemática por el equipo del MNP, se evaluó que las acciones de habeas corpus correctivo no tendrían mayor receptividad en el sistema de justicia. Ante ello se prefirió dialogar con la Defensoría Pública para conocer los pedidos de prisión domiciliaria presentados por esta circunstancia.

En esta línea se decidió la elaboración y presentación de un *amicus curiae* en cada una de las solicitudes realizadas por la Defensa Pública y que esta pidiera al MNP su opinión. Se presentaron 36 *amicus* como informe técnico del MNP con una perspectiva de derechos humanos, realizada como no parte en el proceso penal con la opinión favorable a la prisión domiciliaria ante eventuales riesgos a la vida y a la salud de la población carcelaria específica, por efecto de la pandemia.

Monitoreo del derecho a la salud y la alimentación

En enero de 2020, se presentó el informe sobre el derecho a la alimentación basado en el monitoreo de la unidad n° 12 de Rivera (sector femenino).⁹⁴ Posteriormente, se presentó el «Informe temático: salud y alimentación en el sistema penitenciario»,⁹⁵ en el que se analiza el funcionamiento de los servicios sanitarios y la alimentación en tres unidades penitenciarias ubicadas en los departamentos de Canelones (unidad n° 7), Rivera (unidad n° 12) y Maldonado (unidad n° 13).

En referencia al derecho a la salud, el informe aboga por un enfoque de salud integral en el sistema que adopte planes de intervención basados en la promoción y prevención, además del tratamiento de los problemas de salud. En tal sentido, recomienda la implementación de acciones de captación, control y atención programada en todas las unidades penitenciarias. El MNP observó como positiva la creación, reforma y mantenimiento de policlínicos dentro de las unidades penitenciarias. En las unidades monitoreadas, se constató el desarrollo de actividades orientadas a la atención primaria de salud. No obstante, se evidenciaron fallas en la accesibilidad y en la coordinación de interconsultas. El informe subraya la necesidad de efectuar una correcta evaluación de

93 INDDHH-MNP. «INDDHH exhorta a tomar medidas urgentes para personas privadas de libertad con mayor riesgo sanitario». Montevideo, 15 de abril de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

94 MNP. Informe 117/MNP-SA/ 2020- Unidad n.º 12 Rivera (sector femenino). 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

95 MNP. «Informe temático: salud y alimentación en el sistema penitenciario. Análisis de las unidades 7 (Canelones), 12 (Rivera) y 13 (Maldonado)». Octubre de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

salud de las personas privadas de libertad, tanto al ingreso al sistema como al realizar traslados entre unidades del sistema penitenciario. Finalmente, el informe da cuenta sobre la inexistencia de equipos de salud mental interdisciplinarios, y de ciertas limitaciones en el abordaje del consumo problemático de alcohol y otras drogas.

En cuanto al derecho a la alimentación, en referencia a la cantidad y calidad de los alimentos se evaluó que no cubre las necesidades de energía, carbohidratos, grasas, fibra, hierro y calcio de las personas privadas de libertad. Informa de importantes dificultades que impiden que se cumpla en forma adecuada, y puntualiza: inadecuación del mantenimiento e higiene de las plantas físicas en las cuales se elaboran los alimentos; escasa variación en los alimentos provistos; distribución de alimentos no equitativa —quedan muchas personas privadas de libertad sin recibir alimentos suficientes ni apropiados—; heterogeneidad de criterios sobre los requerimientos y condiciones de trabajo del personal de cocina (cantidad de personal, condiciones de trabajo, exigencia de carné de salud y de manipulación de alimentos), e inadecuación del acceso al agua potable (unidades n.º 7 de Canelones y n.º 13 de Maldonado) y a productos de higiene.

El 7 de diciembre, el MNP convocó a un webinar⁹⁶ en el que presentó el «Informe temático: salud y alimentación» y el comisionado nacional del MNP de Paraguay, Dr. Dante Ariel Leguizamón Mora expuso sobre «El rol del MNP y su importancia en la generación de políticas públicas».

El MNP continuará trabajando en la puesta en marcha de una mesa de trabajo interinstitucional con la finalidad de abordar el tema salud y alimentación en el sistema penitenciario, tomando como eje la ley de creación de INR y el pasaje de los servicios médicos de Sanidad Policial a ASSE.

Condiciones de reclusión en los sectores de seguridad y preventivas

Durante 2020, se realizó una primera aproximación al análisis de las condiciones de reclusión en los sectores de seguridad y preventivas de las unidades penitenciarias de Canelones, Maldonado y Rivera. La selección se fundamentó en que son las unidades del interior del país que tienen mayor población y sobre las cuales el MNP cuenta con antecedentes de trabajo en el año 2019.

Monitoreo de la unidad n.º 26 (Tacuarembó)

Al inicio de 2020, se realizó el cierre de un proceso de seguimiento de recomendaciones con la unidad n.º 26 de Tacuarembó, iniciado en el año 2017. Al respecto, se presentó un informe sobre el sector masculino de la unidad n.º 26⁹⁷ publicado con fecha 24 de enero de 2020.

96 INDDHH. «Salud y alimentación en el sistema penitenciario uruguayo», 2 de diciembre de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

97 MNP. Informe 118/MNP-SA/ 2020- Unidad n.º 26 Tacuarembó (sector masculino). 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

El informe da cuenta del proceso realizado durante los años 2017-2019, de forma de identificar claramente, avances y retrocesos en materia de condiciones de reclusión. En el período de referencia, se registraron avances en la prestación de servicios médicos, basados en las mejoras en el sector de enfermería para garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de libertad. No obstante, se requiere dotar al sector de medios materiales adecuados para el trabajo de los profesionales que allí se desempeñan. Algunos de los avances constatados en el período presentaron como dato alentador su sostenibilidad, lo que necesariamente implicó el compromiso de las personas involucradas.

Por otra parte, la última visita presentó un panorama preocupante que pone en riesgo muchos de los avances logrados y que deben ser abordados de manera urgente a efectos de evitar situaciones graves. El aumento de la población carcelaria en la unidad es uno de los aspectos sobre los que deben adoptarse recaudos a efectos de instrumentar cambios. Preocupa al MNP que estos aspectos puedan repercutir en un retroceso en materia de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Monitoreo de la unidad n.º 20 (Salto)

En esta primera aproximación a la situación de la unidad n.º 20 se pudo constatar, al igual que en el resto del sistema penitenciario, un aumento sostenido de la cantidad de personas privadas de libertad, lo cual repercute en forma negativa en las condiciones de reclusión tanto en el sector femenino como en el masculino. La situación de emergencia sanitaria ha resultado en una mayor complejidad de la capacidad locativa, dada la necesidad de contar con espacios de aislamiento para las personas que presentan síntomas sospechosos de covid-19. Asimismo, se han detectado carencias en el suministro de agua potable y energía eléctrica.

4.4.5. Monitoreo de instituciones psiquiátricas

El MNP ha monitoreado las instituciones psiquiátricas desde 2017 en virtud de que constituyen lugares donde se encuentran o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad por orden de una autoridad pública.

Asimismo la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por ley 18418 de fecha 20 de noviembre de 2008, establece la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 15) y el derecho a la libertad y seguridad (art. 14) de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Indica que los Estados partes han de asegurar que «la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso una privación de la libertad».

4.4.5.1. Objetivos del monitoreo en 2020 y visitas efectuadas

En 2020 el equipo del MNP se planteó como objetivo general profundizar en el monitoreo de las condiciones de vida, atención de salud y protección contra la tortura

en los sectores, salas o pabellones de las instituciones psiquiátricas que por sus características presentaran mayores factores de riesgo de malos tratos. Para ello se establecieron las siguientes líneas prioritarias de acción:

- Monitorear la adopción de medidas preventivas relativas a la pandemia en Centro de Rehabilitación Médico Ocupacional y Sicosocial (CEREMOS), Hospital Vilardebó y sector D del módulo 12 (en adelante SD-M12), y valorar su impacto en las condiciones de vida de las personas internadas.
- Seguir las condiciones de trato y reclusión de las personas privadas de libertad imputables que presentan episodios graves vinculados a la salud mental, alojadas en el sector 6.ºB Unidad de Ingreso, Diagnóstico y Derivación de la zona Metropolitana del INR (ex Cárcel Central) y su posterior traslado al SD-M12 de la unidad 4 del INR.
- Examinar los factores de riesgo y las situaciones en las cuales la aplicación de la terapia electro convulsiva (ECT por sus siglas en inglés) pudiera contribuir a que las personas internadas en instituciones psiquiátricas sufrieran tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Monitorear las salas 10, 11, 16 y cuartos fuertes de sala 11 del Hospital Vilardebó, donde se encuentran alojadas personas (varones y mujeres) con sufrimiento mental, derivadas por orden judicial.
- Monitorear los pabellones del sector Etchepare (en especial 5 y 10) y del sector Santín Carlos Rossi (en especial 24J, pabellón de mujeres y enfermería) pertenecientes al CEREMOS.

4.4.5.2. Hallazgos y nudos críticos del monitoreo 2020

Emergencia sanitaria

En referencia al monitoreo de instituciones psiquiátricas, durante 2020 se realizó un seguimiento continuo de la adopción por los centros de medidas preventivas relativas a la pandemia por covid-19, valorando su impacto en las condiciones de vida de las personas internadas. Los hallazgos fueron publicados en el informe temático «Instituciones psiquiátricas en el contexto de la pandemia por covid-19, 2020»⁹⁸ referente al Hospital Vilardebó, al CEREMOS y al SD-M12, servicios dependientes de la Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables de ASSE. El informe da cuenta de que, en el período observado, la implementación de medidas de prevención y control de la covid-19 en los tres lugares monitoreados resultaron efectivas para la prevención y control de la epidemia. En 2020, las medidas adoptadas profundizaron las limitaciones preexistentes de los derechos fundamentales de las personas

98 MNP. «Instituciones psiquiátricas en el contexto de la pandemia por covid-19, 2020». Septiembre de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

privadas de libertad, priorizando el control de la epidemia sobre la atención integral de salud mental. No obstante, no se detectaron acciones que implicaran tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Por otra parte, el 17 de junio el MNP convocó a organizaciones sociales del campo de la salud mental a participar del seminario virtual «Instituciones psiquiátricas en tiempos de pandemia»⁹⁹ con el objetivo de generar un intercambio acerca de la situación de las personas internadas en instituciones psiquiátricas en el contexto de pandemia. El seminario contó con las exposiciones del Psic. Nelson de León y la Dra. Graciela Iglesias, y con la participación de autoridades de gobierno, equipos técnicos de las instituciones psiquiátricas y representantes de organizaciones sociales.

Hospital Vilardebó

El Hospital Vilardebó registró el primer foco epidemiológico en una institución de salud en abril de 2020, durante el comienzo de la pandemia en el país. Si bien al inicio se observaron dificultades, en un breve lapso la institución estableció la implementación de medidas que permitieron controlar el foco. Para ello, se instaló un Comité de Infección que determinó los lineamientos y coordinaciones relativas al control de la covid-19. Asimismo, se determinó la cuarentena preventiva del centro y el aislamiento de los pacientes que se encontraban cursando la enfermedad.

Las personas internadas en las salas 10, 11 y en los cuartos fuertes de la sala 11 habían sido informadas de la situación sanitaria y de las medidas preventivas adoptadas. Las limitaciones preexistentes en la disponibilidad de actividades terapéuticas integrales se profundizaron durante el período del foco epidemiológico. Si bien algunas actividades se reiniciaron a medida que se logró el control de la epidemia en el centro y el país, el incremento de casos a fines del 2020 a nivel nacional determinó que se retomarían medidas restrictivas. También se registró un aumento de las dificultades en las coordinaciones relativas a los egresos durante la cuarentena. En particular, en el caso de egresos de personas sin referentes familiares y provenientes de situación de calle se registraron problemas para coordinar el ingreso a refugios del Ministerio de Desarrollo Social.

Al inicio del 2021, se mantenían los criterios de distanciamiento y cuidados preventivos; la circulación por el hospital estaba limitada, las actividades estaban suspendidas y las visitas muy restringidas.

CEREMOS

CEREMOS adoptó medidas de prevención y control de infecciones en el contexto de la covid-19 en forma adecuada. La movilidad de pacientes dentro y fuera de la institución y el ingreso de visitas se limitaron. Se redujeron las intervenciones psicosociales y la atención de policlínica.

99 MNP. Seminario virtual sobre instituciones psiquiátricas en tiempos de pandemia». 15 de junio de 2020. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

La infraestructura de las salas 5 y 10 era precaria, situación que se vio agravada por la suspensión de las obras de remodelación y acondicionamiento debido a la pandemia. En dichas salas, se constató carencia de materiales de higiene personal y ambiental, así como falta de personal de atención en salud. No obstante, se observó un buen relacionamiento entre el personal de asistencia y los pacientes.

Las actividades se vieron restringidas significativamente. La circulación en el predio de CEREMOS y las actividades propias de fin de año (por ejemplo, las visitas, las salidas de las fiestas), de acuerdo a las pautas establecidas por las autoridades nacionales, se limitaron.

Al inicio de 2020 se postergaron las salidas transitorias y egresos a casas del medio camino, situación que continuó durante el correr del año. Esto implicó un retraso en el proceso de desinstitutionalización, lo que impactó en el cumplimiento efectivo de los distintos planes de egreso, que tenían como objetivo observar lo mandatado por la ley de salud mental (ley 19529, de fecha 24 de agosto de 2017).

Durante 2020, se mantuvo un diálogo continuo con las autoridades de CEREMOS a fin de dar seguimiento a las recomendaciones relativas al trato y condiciones de vida en el marco de la emergencia sanitaria. Basado en el trabajo sistemático con la dirección y vista la necesidad de profundizar la perspectiva de derechos humanos, con fecha 10 de agosto se realizó la capacitación «Protección de los derechos humanos de las personas internadas en instituciones psiquiátricas», dirigida al personal directivo, técnico, administrativo y de servicios de CEREMOS. Se trató de un espacio de sensibilización y reflexión sobre la protección de los derechos de las personas internadas en instituciones psiquiátricas, herramientas de erradicación de la tortura, prevención de la violencia institucional y promoción de la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad.

Área de internación psiquiátrica en SD-M12 unidad n.º 4 Santiago Vázquez

En enero de 2020, se inauguró el SD-M12 como área de internación psiquiátrica para pacientes privados de libertad. El MNP realizó un seguimiento del traslado¹⁰⁰ de los pacientes ubicados en el 6ºB de la ex Cárcel Central¹⁰¹ y, posteriormente, monitoreó las condiciones de vida y de trato a los pacientes en el nuevo servicio¹⁰² y emitió recomendaciones.

En referencia al traslado, se observó que fue realizado por el personal del INR, sin la presencia de personal de salud. Los pacientes relataron que el trato recibido

100 MNP. Oficio 583/2020 de 16 de enero de 2020. Relativo al traslado y condiciones de reclusión en el 6ºB de la ex cárcel central. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

101 MNP. Informe 116 /MNP- SM/2019 Montevideo, 11 de noviembre de 2019. Relativo a la situación del 6ºB y posible traslado al M12 de la unidad n.º 4 Santiago Vázquez. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

102 MNP. Oficio 594/2020 de 17 de febrero de 2020. Relativo a las condiciones de reclusión, atención y riesgos de malos tratos en el SD-M12 de la Unidad 4, INR. Disponible en: <www.inddhh.gub.uy>.

durante el procedimiento fue adecuado. Al ingreso al establecimiento se les realizó una revisión médica. Se notificó a familiares sobre el traslado.

Al momento de la apertura, la infraestructura del sector estaba en buen estado. Sin embargo, algunos inodoros estaban rotos y se tapaban. Los pacientes tenían acceso a los patios y al área de comedor del sector durante el día. Se encontraban alojados en celdas individuales que permanecían abiertas durante el día, todas tenían cámaras, monitoreadas desde la sala de enfermería. Las personas entrevistadas señalaron presencia de ratas e insectos. En cuanto a la alimentación, los pacientes dijeron que la calidad de la comida y agua era buena, si bien la cantidad era insuficiente. No les estaba permitido tomar mate en la tarde, lo que afectaba su bienestar. El régimen de visitas se estableció en dos días fijos de dos horas.

En las primeras semanas el servicio logró contar con atención de medicina general, psiquiatría, enfermería y psicología. No obstante, durante 2020 no llegó a establecerse un proyecto de abordaje integral en salud mental y permanecieron ausentes las actividades orientadas a la rehabilitación psicosocial e integración social, así como actividades socioeducativas o recreativas.

En el transcurso del año se constató el deterioro progresivo de la infraestructura e instalaciones del sector (teléfono de línea sin servicio, cámaras de vigilancia rotas, etc.). Las medidas adoptadas frente a la pandemia redujeron el número de visitas de familiares y afectaron la prestación presencial de la atención psicológica. A la vez, se observó un incremento de los episodios de lesiones autoinfligidas e intentos de autoeliminación, así como situaciones de violencia entre los pacientes, incluida la presencia de *cortes carcelarios*.

Al respecto, el MNP advirtió¹⁰³ sobre la necesidad de implementar en forma urgente medidas que minimicen los riesgos de malos tratos, represalias y violencia institucional. Esto es, realizar las reparaciones indispensables (cámaras de vigilancia, teléfono, duchas, etc.) a fin de asegurar la integridad física de los pacientes, y proveer el personal suficiente para las tareas de seguridad, enfermería, atención médica y psicosocial. A la vez, el MNP observó la necesidad de elaborar un plan de trabajo que atienda los derechos a la salud física y mental, educación, recreación, trabajo, vinculación familiar y acceso a la justicia de las personas que en la privación de libertad experimentan crisis emocionales agudas.

En noviembre, el MNP presentó un informe del SD-M12 a las autoridades de Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad, Hospital Vilardebó, Salud Mental y Poblaciones Vulnerables de ASSE, INR y al comisionado parlamentario. En dicho espacio, se analizó la situación y se acordó instalar en 2021 una mesa de diálogo interinstitucional sobre dispositivos de atención a personas en contextos de privación de libertad que transitan por episodios agudos vinculados a sufrimientos mentales.

103 MNP. Oficio 638/2020 de 7 de setiembre de 2020.

Terapia electroconvulsiva

Durante el período de referencia, se realizó un informe temático referido a terapia electroconvulsiva en Uruguay 2019-2020. La terapia en cuestión fue considerada a la luz de un modelo preventivo de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con el objetivo de valorar a partir de estándares internacionales de derechos humanos su aplicación en el Hospital Vilardebó, CEREMOS y otros centros dependientes de la Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables de ASSE. El monitoreo integró como referencia conceptual y metodológica la normativa nacional e internacional en la materia y los estándares de calidad y derechos de la OMS basados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.¹⁰⁴ El informe se presentará durante 2021.

Entre los principales hallazgos, se observó que no se disponía de guías clínicas aprobadas y publicadas por el Ministerio de Salud Pública para la aplicación de ECT. El Hospital Vilardebó, CEREMOS y algunos centros departamentales de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) del interior del país reportaron la disponibilidad de protocolos de ECT. Los centros monitoreados y aquellos que reportaron información por oficio manifestaron que la aplicaban en su forma modificada, utilizando anestésicos y relajantes musculares. Los centros monitoreados afirmaron que no administran ninguna ECT sin el consentimiento libre e informado de los usuarios. No obstante, se observó que la mayoría de los consentimientos eran firmados por otras personas (familiares o directores de los establecimientos), lo que mostró poca o nula incidencia y participación de los y las pacientes en la decisión terapéutica. El Hospital Vilardebó fue el único centro que reportó que administraba ECT a adolescentes.

A partir de los hallazgos, el MNP considera necesario generar un ámbito específico de debate sobre la aplicación de la ECT, a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y estándares de derechos humanos, con la participación del personal de salud, la academia, personas usuarias de los servicios de salud mental, referentes de la sociedad civil y organizaciones de derechos humanos.

104 En referencia a la protección contra la tortura y otros malos tratos, la herramienta incorpora el «Estándar 4.3. No se debe abusar de la terapia electroconvulsiva, psicocirugía y otros procedimientos médicos que puedan tener efectos permanentes o irreversibles, sean estos realizados en el establecimiento o referido a otro establecimiento, y pueden ser administrados solamente con el consentimiento libre e informado del usuario» (OMS, op. cit., p. 92).

5. Educación y promoción en derechos humanos

5.1. Introducción

El Área Educación y Promoción en Derechos Humanos de la INDDHH fomenta, a través de sus actividades, una cultura de respeto y protección de los derechos humanos, la paz y la no violencia, como ejes sustanciales de la convivencia social. Es un área especializada, complementaria y transversal al respeto de las funciones que desarrolla la INDDHH.

Esta área tiene como objetivo principal promover una cultura humanitaria de convivencia social. Para ello, desarrolla diferentes estrategias y actividades desde el paradigma de los derechos humanos, en articulación con organismos públicos, así como con organizaciones de la sociedad civil. En particular, articula con los organismos responsables de la educación formal a través de los diferentes subsistemas de la ANEP, Universidad de la República, Plan Ceibal, así como con otros vinculados a la educación no formal y formación permanente de educandos y educadores, tales como el Ministerio de Educación y Cultura; y con organizaciones de la sociedad civil.

A continuación se detallan a modo general sus acciones tal como se han diseñado desde 2017:

- I. Desarrolla actividades en articulación con otros organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil para brindar información, conocimientos y educación en derechos humanos al funcionariado público y a la población en general; así como monitorea el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH).
- II. Colabora en la construcción de políticas públicas democráticas e inclusivas que fortalezcan a la ciudadanía, en las que se brinden herramientas para combatir las desigualdades y los abusos de poder, se valoricen la diversidad y las diferencias y se eduque en la prevención de la violencia y la resolución pacífica de los conflictos.
- III. Contribuye a la creación de una cultura de derechos humanos en la que los derechos y las responsabilidades para con los otros se internalicen, se vuelvan naturales, para que lleguen a formar parte de los modos de vida compartidos y las costumbres de quienes integran la sociedad

Las líneas de trabajo son las siguientes:

- I. Actividades de sensibilización y difusión de los derechos humanos en centros educativos de educación formal e informal (jornadas, talleres, charlas) y dirigidas a la ciudadanía en general (concursos de afiches, cuentos, dibujos; conferencias y visitas).
- II. Elaboración de materiales didácticos (juegos, publicaciones).

- III. Actividades de promoción y capacitación a funcionarios públicos (cursos y talleres).
- IV. Educación en derechos humanos a distancia (cursos en línea, red de egresados).
- V. Actividades de formación para funcionarios policiales.
- VI. Monitoreo del desarrollo de planes y acciones curriculares en educación en derechos humanos (coordinación con el Sistema de Educación Formal ANEP-CEIP-CES- PNEDH)
- VII. Actividades de capacitación interna en articulación con otras áreas de la INDDHH.
- VIII. Actividades académicas en coordinación con universidades nacionales e internacionales.

5.2. Acciones 2020

Para el año 2020 se habían planificado actividades dirigidas a brindar información, promoción y educación en derechos humanos tanto al funcionariado público como a la población en general; así como monitorear el PNEDH.

Dicha planificación anual proyectada para el año se vio alterada a consecuencia del impacto de la pandemia del covid-19 en el mes de marzo, por lo que debió adecuarse y priorizar las actividades a distancia, por lo que se postergaron muchas de las acciones previstas. Las posibilidades materiales y las necesidades de las personas durante el año resultaron bastante diferentes.

Las dos actividades desarrolladas durante el año 2020 que tuvieron mayor impacto en términos cuanti y cualitativos fueron el curso básico Derechos humanos y el rol de la INDDHH, que vio aumentada la demanda en forma altamente significativa durante el primer semestre, y el Primer Concurso Nacional de Cuentos *Contando derechos*, en el que participaron personas de diversas localidades del país, de todas las edades, divididas en cuatro categorías: Niñas/os, Adolescentes, Jóvenes y Adultos.

El área desarrolla tres estrategias de intervención dirigidas a la difusión y el aprendizaje de los derechos humanos: promoción, capacitación y formación. Por promoción se propone que las personas identifiquen nociones de respeto de derechos humanos y los incorporen en la vida cotidiana. Por capacitación se aportan conceptos y nociones, se busca sensibilizar y desarrollar habilidades que propicien el cambio de actitudes; en particular, se trabajan los aspectos subjetivos de los derechos humanos y se promueve la empatía. Por formación se ofrecen herramientas teórico prácticas que permitan que las personas incorporen, a través del análisis y la comprensión, elementos conceptuales y destrezas que apliquen en su trabajo y en la vida cotidiana.

5.2.1. Promoción en derechos humanos

En el siguiente apartado se describen actividades de promoción en derechos humanos llevadas a cabo durante 2020. La reseña abarca actividades dirigidas a desarrollar valores y actitudes basadas en los derechos humanos, e incentivar el

conocimiento sobre la defensa de los derechos, libertades y garantías para la resolución de conflictos en forma pacífica.

La protección de los derechos humanos depende en gran medida del conocimiento que las personas adquieran sobre sus derechos, así como sobre sus responsabilidades. Con ello se pretende sentar las bases de una sociedad más justa y participativa que prevenga y erradique la violencia en los ámbitos sociales y privados.

A continuación, se detallan las acciones de promoción realizadas:

5.2.1.1. Campaña Jugando Aprendemos Derechos

La campaña ideada por el Área de Educación se despliega a través de la utilización del material didáctico elaborado por la referida área, denominado *Juego de la memoria*, que promueve la difusión de los contenidos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

El *Juego de la memoria*, que se presentó en el año 2018, está conformado por 62 cartas: 60 ilustran, por duplicado, los 30 artículos consagrados en la Declaración Universal y dos cartas ilustran la imagen de la INDDHH, en tanto organismo independiente y autónomo encargado de la defensa, promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas en todo el territorio nacional. La propuesta está especialmente diseñada para trabajar en el aula y en otras instancias de formación ciudadana o sociocultural, en todos los niveles y edades.

En el año 2019 se realizó una nueva edición de 500 cajas de este juego con el apoyo de la Unión Europea, y se proyectó para el 2020 la campaña Jugando Aprendemos Derechos. La campaña se propuso presentarse en todos los departamentos del país, llevar adelante instancias de promoción y sensibilización en derechos con actores locales, y hacer llegar este material didáctico a las bibliotecas de centros educativos formales y no formales. La acción en sustancia promueve el conocimiento de los derechos humanos en docentes, educadores y demás profesionales abocados a la educación de niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional.

En el mes de octubre de 2020 la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura se sumó a la iniciativa. Se realizó un nuevo lanzamiento de la campaña en Montevideo el día 29, en dependencias del propio Ministerio (Magallanes 1328), en el que participaron autoridades del Ministerio, representantes de la Unión Europea, la directora referente del Área Educación, Dra. Mariana Blengio Valdés, e integrantes del equipo.

Conjuntamente con la Dirección de Educación del MEC se planificó un calendario de talleres a realizarse en centros educativos de capacitación y producción (CECAP) de distintas localidades del país. Solo pudieron realizarse algunos de los planificados debido al agravamiento de la pandemia, los demás se pospusieron para el año siguiente.

- El 12 de noviembre se realizó un taller presencial en CECAP Río Negro; organizado conjuntamente con la Dirección de Educación del MEC; participaron la directora Mariana Blengio Valdés, Gabriela Brunetto y Leticia Alcarraz por la

INDDHH y Andrea Romero por el MEC. Se intercambió en modalidad de taller con jóvenes que ya venían trabajando la temática y con docentes y educadores del mismo CECAP y de otros organismos, entre ellos de INAU del mismo departamento.

- El 23 de noviembre se realizó un taller presencial en CECAP Paysandú; organizado conjuntamente con la Dirección de Educación del MEC. Se trabajó la noción de derechos humanos a partir de las ideas previas de los jóvenes. En subgrupos se eligieron algunas tarjetas del juego de la memoria y se fue relacionando con la vida cotidiana el derecho aludido en cada tarjeta. En plenario se compartió lo trabajado por cada subgrupo, se comentó y los docentes aportaron información complementaria. Concurrieron 25 personas entre educadores y adolescentes; participaron María Celia Robaina por la INDDHH y Andrea Romero y Macarena Gómez por el MEC.

Dada la trascendencia que ha tenido el *Juego de la memoria*, el área propuso imprimirlo en una gigantografía, con la intención de convertirlo en un juego cooperativo, que pueda ser utilizado por la INDDHH para actividades, tanto en talleres como en intercambio con otros organismos o con la sociedad civil.

Por otro lado, se diseñaron cuatro banners que buscan no solo promocionarlo, sino que el Juego de la memoria sea accesible a cualquier persona, dado que contienen un código QR que puede ser escaneado con un dispositivo, celular o tableta, para acceder a la planilla del juego que se encuentra en el sitio web de la Institución.

5.2.1.2. **Primer Concurso Nacional de Cuentos de la INDDHH: *Contando derechos***

La INDDHH en el marco de sus competencias, reafirmando su compromiso con la educación y promoción en derechos humanos, convocó a este concurso abierto, que promueve el paradigma de los derechos humanos y la reflexión sobre estos en la vida cotidiana, a partir de la expresión literaria, de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos.

La consigna propuso la elaboración de un cuento cuya temática fueran los derechos humanos, tomando como base los consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y otros instrumentos internacionales y nacionales de reconocimiento y protección de los Derechos Humanos. Dentro del elenco de derechos, se reconoce, entre otros, el derecho a una vida digna; el derecho a la libertad, libertad de opinión, de expresión, de reunión y asociación pacíficas; derecho a la igualdad y no discriminación entre géneros y hacia minorías no hegemónicas; derecho a la diversidad cultural; derecho al acceso a la justicia, derecho a tener una nacionalidad y elegir donde residir, derecho a migrar, a recibir refugio en caso de persecución; derecho a formar una familia; derecho a la intimidad; derecho a un trabajo digno; derecho al descanso; derecho a la salud; alimentación; vivienda; educación; a participar y gozar de las artes y la cultura; derecho a la vida libre de violencia; derecho a la paz.

Se previó en las bases la participación de personas que habitaran en la República Oriental del Uruguay, cualquiera fuera su nacionalidad, en la categoría que correspondiera de acuerdo a su edad:

- Primera categoría: niños y niñas hasta los 12 años de edad.
- Segunda categoría: adolescentes, desde los 13 hasta los 17 años de edad.
- Tercera categoría: jóvenes, desde los 18 hasta los 29 años de edad.
- Cuarta categoría: adultos, a partir de los 30 años de edad.

En la primera y segunda categorías se habilitó la participación de equipos de hasta tres autores.

La temática de los cuentos debía estar claramente vinculada con algún derecho humano, tomando como base los consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos así como en otros instrumentos jurídicos internacionales o nacionales de reconocimiento de derechos humanos.

Los cuentos debían ser de autoría propia, es decir expresar una idea original, inéditos y no haberse presentado en ningún otro concurso o instancia similar a la convocatoria.

En los meses de febrero y marzo se elaboraron las bases del concurso, se diseñó un afiche tanto en formato papel como digital para redes y sitio web, así como una versión digital más amigable de las bases y se comenzó la difusión. La elaboración de las bases estuvo a cargo de la directora Mariana Blengio Valdés y de Gabriela Brunetto, con la colaboración del asesor jurídico Diego Lamas e integrantes del área. El diseño del afiche estuvo a cargo de Leticia Alcarraz. También se diseñaron lápices promocionales y se trazó una hoja de ruta que preveía instancias presenciales en todo el país para incentivar la participación. Se planteó que estas instancias presenciales de difusión podían realizarse conjuntamente con la Campaña Jugando Aprendemos Derechos, como forma de optimizar tiempos y costos. Muchas de las actividades presenciales se vieron suspendidas por la pandemia, pero otras pudieron desarrollarse en varios centros educativos públicos y privados, de Montevideo y del interior del país.

El 28 de abril de 2020 ANEP declaró de interés educativo el Primer Concurso Nacional de Cuentos de la Institución Nacional de Derechos Humanos *Contando derechos*, en el marco del trabajo interinstitucional que desarrolla con la Dirección de Derechos Humanos según resolución 21/2020.

Por su parte, el Plan Ceibal difundió la convocatoria del concurso a través de su plataforma y sus respectivos talleres.

El 22 de junio se realizó el lanzamiento virtual del concurso de cuentos *Contando derechos*, con la participación de la Prof. Alena Karpova desde España, Verónica Massa por ANEP, comunicadores y educadores del interior del país, la directora Mariana Blengio Valdés e integrantes del Área Educación de la INDDHH.

A los efectos de promover la participación y la sensibilización en la temática de los derechos humanos se realizaron durante el año las siguientes visitas institucionales:

- 10 de julio. Visita al colegio y liceo Santa Elena; participaron la directora Mariana Blengio Valdés y Gabriela Brunetto.

- 17 de julio. Visita al colegio y liceo San Pablo; participaron Gabriela Brunetto y Leticia Alcarraz.
- 5 de agosto. Visita a la escuela n.º 13 Joaquín Mestre; participaron la directora Mariana Blengio Valdés y María Celia Robaina.
- 6 de agosto. Difusión del concurso de cuentos en la ciudad de Mercedes, en escuelas y liceos públicos y colegios privados; participaron la directora Mariana Blengio Valdés, Gabriela Brunetto y Leticia Alcarraz en coordinación con la profesora del departamento Nibya Riva Castellanos. Se incluyó la visita al Centro de Formación de Profesores del departamento, donde se abordó la temática de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La tarea de registrar los cuentos en el concurso e ingresar los respectivos formularios estuvo a cargo de María Celia Robaina. El 28 de agosto se dio por finalizado el plazo de entrega, con un total de 232 cuentos, distribuidos de la siguiente manera: 62 en la primera categoría, 58 en la segunda, 28 en la tercera y 84 en la cuarta.

Los jurados quedaron integrados de la siguiente manera:

- Primera categoría, niñas/os: Gloria Canclini (ANEP), directora Mariana Blengio Valdés (INDDHH) y Mirtha Villa (INDDHH).
- Segunda categoría, adolescentes: Verónica Massa (ANEP), directora Mariana Blengio Valdés (INDDHH), Érika Giménez (INDDHH).
- Tercera categoría, jóvenes: Horacio Cavallo (escritor), directora Mariana Blengio Valdés (INDDHH) y María Rossi (INDDHH).
- Cuarta categoría, adultos: Rosario Peyrou (escritora), directora Mariana Blengio Valdés (INDDHH) y Virginia Martínez (INDDHH).

Fallos de los jurados

Primera categoría: hasta 12 años de edad

- Primer puesto «Derecho por el camino». Seudónimo: TodosJuntos19. Ariela Silveira, 9 años; Romina Mederos, 12 años, y Tatiana Mederos, 10 años, Montevideo.
- Mención especial: «Los derechos de los niños en tiempos de pandemia». Seudónimo: Martu. Martina Fernández, 11 años, Montevideo.
- Mención especial: «El sueño de Sofía». Seudónimo: Juanito. Johan Manuel Salvo, 12 años, Montevideo.

En la oportunidad el tribunal también resolvió hacer una mención a cada uno de los siguientes autores por los derechos que abordaron, y un gran reconocimiento al Nuevo Club de Niños «La Tablada» de Salto, por su labor.

- Mención «El niño perdido». Seudónimo: Flash. Matías Ustra, 7 años, Salto.
- Mención «Maribel, la niña que no podía jugar». Seudónimo: Miss Súper Maravilla. Milly Caballero, 7 años, Salto.

- Mención «Mateo quería tener una familia». Seudónimo: Esmeralda11. Camila Calvo, 11 años, Salto.
- Mención «Lupe». Seudónimo: Lola. Luján de León, 7 años, Salto.

Segunda categoría: de 13 a 17 años de edad

- Primer puesto «Todos». Seudónimo: SunnyLinn. Juliana Gil, 15 años, Mercedes, Soriano.
- Mención especial «Un desierto en el mar». Seudónimo: 18 Koko. Julieta Rodríguez Videla, 15 años, Florida.
- Mención especial «Betty y el hogar». Seudónimo: Bianca Rowen. Azucena Izquierdo, 14 años, La Paz, Canelones.
- Mención especial «Hace mucho tiempo atrás te castigaban por opinar, te tenías que callar». Seudónimo: Little Peep. Constanza Estrella Sánchez Chávez, 15 años, Montevideo .
- Mención especial «Ventana». Seudónimo: Alondra. Aldana Podestá Tuyaré, 16 años, Montevideo.
- Mención especial «La jauría». Seudónimo: Bompi. Emilia Bonfiglio Dumich, 17 años, Montevideo.

Tercera categoría: de 18 a 29 años de edad

- Primer puesto «De tigres y jaulas». Seudónimo: Literando. María Eugenia Britos. Montevideo.
- Mención especial «Cultivando sueños». Seudónimo: Vero Cabrera. Verónica Cabrera, Rivera.
- Mención especial «Abayubá». Seudónimo: Inchalá. Ana Karen Migliorini Flores, Barros Blancos, Canelones.

Cuarta categoría: desde 30 años de edad

- Primer puesto «Retrospección». Seudónimo: Peregrina. Norma Visconti, Montevideo.
- Mención especial «Tierra del rincón». Seudónimo: La tesista. Andrea Vizcaíno, Montevideo.
- Mención especial «El Vasco 63». Seudónimo: Resistiré. Celsa Puente, Montevideo.
- Mención especial «Vida». Seudónimo: Belda. Juana Canosa Bonjour, Montevideo.
- Mención especial «El derecho de todos». Seudónimo: Charrúa. Hugo Saavedra, Montevideo.

En el mes de diciembre se editó y publicó el libro *Contando derechos 1* con los cuentos ganadores y las menciones de primera y segunda categoría y con

ilustraciones a todo color de la artista Verónica Leite. El libro se encuentra en formato web y en papel. Su distribución se realizará durante el año 2021. La coordinación de la publicación estuvo a cargo de María Celia Robaina.

La referencia al concurso y las ilustraciones fueron incluidas en la edición de un calendario institucional para el año 2021 ideado también como herramienta para promover los derechos humanos.

Todos los cuentos de primera y segunda categorías fueron grabados como audiocuentos, con la voz de sus autoras/es. En el próximo año se editarán y serán utilizados como otro insumo didáctico de difusión de los derechos humanos. Se planea también subirlos a la web institucional en un formato amigable y atractivo, tarea que contará con el apoyo del Área de Comunicaciones.

Se editó y publicó el libro *Contando derechos 2* con los cuentos ganadores y las menciones de la tercera y cuarta categorías. El libro se encuentra en formato web y en formato papel. Su distribución se realizará durante el año 2021. La coordinación de la publicación estuvo a cargo de María Celia Robaina.

Se organizó una ceremonia de reconocimiento a autoras/es, que se realizaría el 10 de diciembre por conmemorarse el Día Internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, debió ser pospuesta por el agravamiento de la situación sanitaria en los meses de noviembre y diciembre. Se prevé su realización en cuanto se retomen los eventos presenciales.

Ambos libros se encuentran incorporados a la web de la INDDHH a los efectos de facilitar su acceso y difusión.¹⁰⁵

5.2.1.3. Juego didáctico *Avanzar en derechos*

Se diseñó y publicó el juego *Avanzar en derechos*. Se trata de un material didáctico, que podrá ser utilizado tanto en el aula como en el hogar; una herramienta de difusión y promoción de los derechos humanos y de construcción de ciudadanía, dirigido a personas de todas las edades.

El juego consiste en responder 100 preguntas sobre derechos humanos que están divididas en cuatro categorías: Conceptos, Historia de los derechos humanos, Derecho, libertades y deberes, Garantías. Cada participante tirará un dado e irá avanzando en un tablero en la medida en que responda en forma correcta. Las preguntas fueron diseñadas con el objetivo de dar a conocer los derechos humanos, la historia de su reconocimiento, los instrumentos internacionales y las garantías para su efectividad. En la elaboración de contenidos e instrumentación participaron Leticia Alcarraz, Gabriela Brunetto y la directora del Área, Mariana Blengio Valdés, quien fuera autora de la idea original y los contenidos. Además, contó con la colaboración de las pasantes Julia López y Antonella Sorbara, estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en convenio con la Facultad de Derecho Universidad de la República.

105 Disponible en <www.inddhh.gub.uy>.

En el año 2021 se realizará el lanzamiento oficial de este material con el objetivo de que sea entregado a bibliotecas y centros educativos de todo el país, sin perjuicio de que el material se incorpore en la web institucional para que su acceso sea libre y universal. Como en toda campaña, se realizarán talleres de capacitación y sensibilización con los actores locales con injerencia en derechos humanos.

5.2.1.4. Otras iniciativas comunicacionales

- En el mes de diciembre se editó un video sobre el Área de Educación que recoge las actividades realizadas desde el 2017. Su contenido fue pautado por la directora Mariana Blengio Valdés y Gabriela Brunetto, con la colaboración de Claudia Kusma en coordinación con el Área de Comunicaciones de INDDHH. Incluye la reseña de las instancias de promoción y capacitación desplegadas en ese lapso.¹⁰⁶
- También se editó un material básico en forma de folleto para difundir las actividades del área. Describe aspectos centrales del área: objetivo, acciones, líneas de trabajo, estrategias de intervención, actividades. La elaboración del folleto estuvo a cargo de la directora Mariana Blengio Valdés y María Celia Robaina con la colaboración de Gabriela Brunetto.

5.2.2. Capacitación en derechos humanos

Se llevaron a cabo acciones de capacitación en diferentes modalidades tanto por iniciativa del área como en coordinación o a pedido de organismos y organizaciones.

5.2.2.1. Taller Cuentos ancestrales y la Carta de la Tierra

El 17 de enero se realizó el taller interno dirigido a los funcionarios de la INDDHH «Cuentos ancestrales y la Carta de la Tierra», a cargo de la invitada internacional Prof. Alena Karpova, de España.

5.2.2.2. Curso - taller en coordinación con el Colegio de Abogados del Uruguay: la INDDHH como herramienta de protección de los derechos humanos

El 9 y 10 de junio se llevó a cabo una capacitación dirigida a abogados, procuradores y operadores del sistema de justicia, que se realizó en coordinación con el Colegio de Abogados del Uruguay (CAU) a partir del intercambio mantenido con su presidente, Dr. Diego Pescadere, quien manifestó su inquietud con respecto a la poca visibilización de la INDDHH a nivel de los operadores jurídicos.

106 Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=crPzIKNQjhY&t=112s>>.

El taller tuvo como objetivo dar a conocer las herramientas de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, y entre ellas a la INDDHH. Se llevó a cabo en la plataforma zoom del CAU, en dos sesiones de dos horas cada una.

Se realizó un análisis de las competencias de la INDDHH en virtud de la ley 18446 y leyes posteriores, que otorgaron nuevas competencias. Se informó acerca de las áreas de la INDDHH y de sus cometidos. Se estudiaron resoluciones tanto satisfactorias como recomendaciones, y se analizaron los derechos involucrados. También se trabajó sobre informes del MNP, y actuaciones de la INDDHH ante el Poder Judicial, como acciones de amparo y *habeas corpus*.

El diseño de ambas instancias del taller y su dictado vía zoom estuvieron a cargo de la directora Mariana Blengio Valdés y Gabriela Brunetto.

5.2.2.3. Curso - taller en coordinación con el Centro de Estudios judiciales del Uruguay: protección no jurisdiccional de los derechos humanos

El 22, 23 y 24 de junio se llevó adelante una capacitación a magistrados en coordinación con el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU).

Dicha capacitación se materializó a partir de la propuesta de la INDDHH trasladada al entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia por la entonces presidenta de la INDDHH, Mariana Blengio Valdés, en el mes de marzo de 2020. Estuvo dirigida a magistrados de todo el país, a través de videoconferencia.

Sus objetivos fueron los siguientes:

- I. Introducir a los magistrados en una temática que incorpora una nueva proyección del ejercicio de derechos y que requiere un conocimiento específico para facilitar la comprensión y alcance de sus funciones en todo el país.
- II. Aportar herramientas a los magistrados a los efectos de que puedan visualizar el cometido y esencia de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en su carácter de órganos de monitoreo y control de la actividad estatal, así como conocer los nuevos requerimientos que la legislación ha introducido y sus fundamentos doctrinarios.
- III. Potenciar y promover la comprensión de la necesaria articulación con el Poder Judicial de estos organismos autónomos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

En la primera sesión se abordó la proyección e impacto de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico y el universo del derecho público. En la segunda sesión, los aspectos particulares de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el universo del derecho público y el derecho internacional de los derechos humanos. En la tercera sesión, se realizó un taller de análisis de casos prácticos en materia de denuncias e informes de monitoreo.

La capacitación se impartió en tres sesiones de dos horas cada una, realizada vía Zoom, lo que sumó seis horas.

Participaron más de 140 magistrados. Se realizó prueba evaluatoria a los magistrados, solicitada en el marco de la regulación de las capacitaciones del CEJU. La actividad estuvo a cargo de la directora Mariana Blengio Valdés y Gabriela Brunetto.

5.2.2.4. Taller de capacitación dirigido a miembros de organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación formal

El 28 de agosto se llevó a cabo un taller, vía Zoom, en coordinación con la organización social Luna Nueva, dirigido a educadores y jóvenes promotores de derechos humanos de distintos puntos del país. Se trabajaron los siguientes temas: concepto sobre derechos humanos, rol de la INDDHH, derecho a la igualdad y no discriminación, libertad de expresión.

Participaron un total de 25 personas. La actividad estuvo a cargo de Claudia Kuzma y María Celia Robaina.

El 28 de octubre se realizó un taller, vía Zoom, con un grupo del liceo Colonia Miguelete, del departamento de Colonia, sobre derechos humanos y mecanismos de denuncia relativos a adolescentes y dentro del ámbito educativo.

Participaron 40 adolescentes de 4º y 5º año de liceo y la docente Prof. Yuliana Banhero. Estuvo a cargo de Claudia Kuzma y Gabriela Brunetto.

5.2.2.5. Webinario temático

El 8 de julio, en el entorno de la fecha del nacimiento de Ana Frank, se realizó en coordinación con el Museo de la Shoá de Uruguay, un conversatorio vía Zoom sobre la vida de Ana Frank a cargo de la directora Mariana Blengio Valdés, con el tema «Nuestra dignidad indigna. El legado de Ana Frank en la lucha contra la discriminación y el prejuicio». Participaron un total de 50 personas.

5.2.2.6. Plataforma educativa INDDHH/EDUCA

Se propuso el objetivo de impartir cursos con base en la plataforma educativa INDDHH/EDUCA dirigidos a la población en general a efectos de capacitar en derechos humanos y el rol de la INDDHH.

Es importante tener en cuenta que Uruguay es uno de los países de América Latina que alcanza los mejores índices de accesibilidad, conectividad y calidad de conexión, aun entre los hogares menos favorecidos y con menor diferencia entre zonas rurales y urbanas, lo que permite la proyección de esta herramienta digital para la educación. La apuesta a la plataforma educativa INDDHH/EDUCA abre la posibilidad de aproximar la Institución a todo el territorio nacional.

La educación a distancia ha sido incorporada en otras instituciones nacionales de derechos humanos y defensorías del pueblo de la región, lo que ha permitido un crecimiento exponencial en relación con el aprendizaje en derechos humanos a nivel territorial. Esta herramienta se acompasa con los desafíos de la revolución

tecnológica y digital, y tiene por objetivo promover que tanto integrantes del funcio-
nariado público como la población general accedan a estas instituciones.

Entre los meses de abril y mayo se llevó a cabo la capacitación de funcionarias
del Área Educación y bedelía sobre manejo de la plataforma Moodle, capacitación
externa especializada a cargo de la consultoría de la ONG El Abrojo.

La coordinación de la quinta edición del curso básico estuvo a cargo de María
Celia Robaina y la de la sexta, séptima y octava de Leticia Alcarraz.

5.2.2.7. Red Intercambio INDDHH/Educación

La propuesta surgió de las evaluaciones de los participantes en las ediciones del cur-
so básico durante 2019, a fin de mantener un canal de comunicación en materia de
educación en derechos humanos y estrictamente abocado a esta temática.

El 3 de febrero se dio lanzamiento a la Red Intercambio INDDHH/Educación con
el objetivo de constituirse en un canal para la difusión y la convocatoria de activida-
des relacionadas con los derechos humanos.

En dicha red participaron 233 egresados del curso básico, se desarrollaron fo-
ros de discusión, se compartió bibliografía y se difundieron actividades de interés
común. La Red Intercambio trabajó durante los meses de febrero a mayo del 2020 y
fue coordinada por María Celia Robaina.

5.2.2.8. Educación a distancia. Curso básico de Derechos humanos y el rol de la INDDHH

El curso básico Derechos humanos y el rol de la INDDHH, impartido por el área a tra-
vés de la plataforma educativa, cuenta con una carga de 40 horas, con una duración
aproximada de cuatro semanas. Comprende tres módulos temáticos que son ante-
cedidos por la presentación de los/as participantes y el acercamiento a la plataforma
Moodle a través del apoyo de materiales de aprendizaje y de las tutoras, durante
los primeros días. En los módulos se incluyen materiales obligatorios, con guías de
lectura y materiales complementarios, además de material audiovisual y foros de
discusión para promover la interacción de participantes entre sí y con la tutora a
cargo. Cada módulo culmina con un cuestionario de múltiple opción, actividad auto-
gestionada, que permite evaluar la asimilación de contenidos. La respuesta a los tres
cuestionarios, la participación en el foro de presentación y en el foro de aspectos
empáticos son de carácter obligatorio.

El primer módulo, denominado *¿Qué entendemos por derechos humanos?*,
aborda conceptos básicos de derechos humanos, su evolución histórica, los dere-
chos humanos como conquistas, sus características y la necesidad de la participa-
ción ciudadana. El segundo módulo se aboca a la dimensión subjetiva: *Derechos,
deberes y garantías*. Aborda los derechos humanos desde la cotidianidad de las
personas y su subjetividad, por lo que apuesta a transformar estereotipos y preju-
icios a partir de la empatía con el otro. En definitiva, el módulo procura aportar a un
cambio cultural basado en los sentimientos, actitudes, valores y acciones concretas.

También analiza los deberes, responsabilidades y obligaciones, los problemas de la exigibilidad de los derechos humanos y el rol que le cabe al Estado. En el tercer módulo se estudia a la INDDHH como garantía de los derechos humanos, su rol, atribuciones y competencias, las diferentes áreas que la componen, tales como el Área de Denuncias e Investigación o el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. A la vez, se abordan las instituciones y defensorías del pueblo como garantías de los derechos humanos en una sociedad democrática.

Para aprobar el curso y obtener el correspondiente certificado se exige la elaboración de un trabajo final, en el que los/as participantes tienen la oportunidad de analizar sus prácticas cotidianas a través del paradigma de los derechos humanos y los conceptos abordados durante el curso. En algunos casos, según el tipo de vínculo laboral de los/as participantes, se los/as invita a proponer posibles vinculaciones de la INDDHH con los organismos e instituciones que integran.

El número de personas que buscan realizar cursos online crece exponencialmente año tras año; de edades diversas, diferentes ocupaciones y distintos niveles de formación. La educación online cada vez tiene una presencia más transversal en la sociedad. Los motivos que pueden llevar a que alguien desee estudiar online son de distinta índole: la formación es compatible con otras obligaciones; las distancias de los lugares de residencia; la gratuidad; la mayor autonomía a la hora de marcar el ritmo de estudio.

La INDDHH no es ajena a esta realidad. Durante el primer semestre del año, en particular a causa del confinamiento provocado por la covid-19, se encontró con una demanda que sobrepasó ampliamente las posibilidades de respuesta del equipo a cargo. En el año aumentó el número de personas matriculadas. Durante 2019 se realizaron cuatro ediciones del curso, en cada edición se constituyeron cuatro grupos, con un total de 612 personas inscriptas. En cambio, durante 2020 el número de grupos fue mayor: en la 5ª edición hubo diez grupos; en la 6ª fueron nueve; en la 7ª cuatro y en la 8ª se conformaron dos grupos. Durante el año 2020 se matricularon 1221 personas. En la 5ª y en la 6ª edición se inscribieron más de 1000 personas, por lo que debió seleccionarse a los participantes por sorteo y asignar un porcentaje por departamento; no fue posible dar respuesta a toda la demanda a causa del escaso número de tutoras a cargo. En las ediciones 7ª y 8ª se matriculó a todas las personas inscriptas.

Se logró llegar a todos los departamentos del país por igual y se mantuvo un porcentaje equitativo entre inscriptos con domicilio en Montevideo y quienes residían en los otros departamentos. La selección fue aleatoria, según el porcentaje de población de habitantes de cada departamento.

El curso Derechos humanos y el rol de la INDDHH es evaluado por los participantes a través de una encuesta en la plataforma. Se observó una alta valoración, ya que todos los ítems fueron evaluados con la calificación de *muy buenos* y *buenos*, por una cifra mayor al 50% de los/as participantes en cada edición. Las preguntas del cuestionario versan sobre: a) exigencia del curso; b) ritmo de aprendizaje; c) vínculo con tutoras; d) materiales propuestos en el curso; e) metodología; y f) satisfacción con conocimientos adquiridos.

Asimismo, se realiza una pregunta abierta a los efectos de recibir una evaluación cualitativa.

Se destacaron como fortalezas la calidad y cantidad adecuada de bibliografía y videos propuestos; la flexibilidad para realizar el curso al ritmo particular de cada persona; la posibilidad de aplicar los conocimientos en la vida cotidiana y en el trabajo; el rol y profesionalismo de las tutoras; el incorporar conocimientos sobre derechos humanos y sobre la INDDHH; la integración de grupos heterogéneos; el intercambio en los foros; el requisito de realizar un cuestionario de evaluación por módulo, lo que exige estar al día con la lectura de los materiales teóricos proporcionados; la plataforma resulta de fácil acceso; la muy buena disposición y compromiso del equipo.

En cuanto a las debilidades o carencias se indicó la necesidad de mejorar la interacción entre los participantes en los foros; a algunas personas les resultó demasiado corto; la escasa profundización de algunos temas; solicitan realizar alguna visita a terreno o encuentro cara a cara; más reuniones por zoom; más intercambio con la tutora; incluir temas y debates sobre problemáticas actuales; solicitan un segundo curso para profundizar más.

Con respecto a los temas abordados en los trabajos finales, se destaca la temática de la educación en derechos humanos como herramienta transformadora para construir una sociedad más respetuosa, centrada en el ser humano, que fomente la no discriminación, la construcción de ciudadanía, la promoción de la participación comunitaria, el análisis de la dimensión subjetiva de los derechos humanos, la importancia de desarrollar la empatía y fomentar una conciencia humanitaria. Algunos docentes, además de reflexionar sobre la importancia del derecho a la educación, se preguntaron acerca de cómo se vio afectado este derecho en tiempos de covid-19. Otros temas elegidos con frecuencia fueron: derechos de niños y niñas, derechos de personas de la tercera edad; igualdad y no discriminación, derecho al trabajo, derecho a la salud; pobreza, migración, refugio, violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado, sitios de memoria, derechos de personas afrodescendientes; derechos de personas con discapacidad, salud mental y derechos humanos, violencia hacia las mujeres. Otras personas reflexionaron sobre instrumentos y garantías jurídicas de protección, promoción y defensa de los derechos humanos.

Con el transcurso de las distintas ediciones se ha ido adaptando la plataforma e incorporando contenidos y herramientas. Gracias al apoyo de Soporte Técnico de la INDDHH, se han sumado videos descriptivos sobre cómo editar los perfiles de los alumnos, cómo participar en foros, instrucciones a modo de ejemplo para la realización de cuestionarios, y tutoriales para acceder a las conferencias por zoom según distintitos dispositivos. Asimismo, se ha contado con el apoyo de Bedelía para la responder con diligencia a las consultas de los participantes.

En la 5ª edición del curso (abril 2020) se agregó la transcripción de los videos, lo que hizo posible la accesibilidad a la población que presenta dificultad en la audición. Por otra parte, en el módulo «¿Qué entendemos por derechos humanos?», se incorporó material complementario sobre el Sistema Universal de Protección

de los Derechos Humanos y sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

En la 6ª edición (junio 2020), en el módulo «La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo como garantía», se sumó el video *Recorrido virtual por el sitio de memoria ex-SID (Servicio de Información de Defensa)*.

Se realizaron cuatro ediciones del curso básico Derechos humanos y el rol de la INDDHH: en abril-mayo (diez grupos de 50 personas cada uno); junio-julio (nueve grupos de 40 personas cada uno); agosto-septiembre (cuatro grupos de 40 personas cada uno); noviembre-diciembre (dos grupos de 40 personas cada uno).

La 5ª edición comenzó el 20 de abril. Tutoras: María Celia Robaina, Leticia Alcarraz, Claudia Kuzma, Gabriela Brunetto, Mariana Blengio Valdés.

La 6ª edición comenzó el 15 de junio. Tutoras: María Celia Robaina, Leticia Alcarraz, Claudia Kuzma, Gabriela Brunetto.

La 7ª edición comenzó el 26 de agosto. Tutoras: María Celia Robaina, Leticia Alcarraz, Claudia Kuzma, Gabriela Brunetto.

La 8ª edición comenzó el 3 de noviembre. Tutoras: María Celia Robaina, Leticia Alcarraz.

CUADRO 5.1

Educación a distancia. Curso Derechos humanos y el rol de la INDDHH. Número de inscriptos/as por curso. Año 2020.

| Edición del curso | Número de inscriptos/as |
|-------------------|-------------------------|
| Quinta edición | 1154 |
| Sexta edición | 1467 |
| Séptima edición | 286 |
| Octava edición | 78 |
| Total | 2985 |

Fuente: Registros del Área de Educación 2020.

CUADRO 5.2

Educación a distancia. Curso Derechos humanos y el rol de la INDDHH. Número de matriculados/as por curso. Año 2020.

| Edición del curso | Número de inscriptos/as |
|-------------------|-------------------------|
| Quinta edición | 450 |
| Sexta edición | 407 |
| Séptima edición | 286 |
| Octava edición | 78 |
| Total | 1221 |

Fuente: Registros del Área de Educación 2020.

5.2.2.9. Actividades coordinadas con el sistema educativo formal

Línea de trabajo en vínculo con ANEP

El 13 de febrero se mantuvo una reunión con autoridades de ANEP, en la que participaron la directora Mariana Blengio Valdés y Gabriela Brunetto. De dicha reunión resultó el apoyo de ANEP al Primer Concurso Nacional de Cuentos.

Vínculo con el Instituto Normal

El 12 de marzo se mantuvo una reunión con la Prof. Ingrid Hack, del Instituto Normal, en la que participaron la directora Mariana Blengio, Claudia Kuzma y María Celia Robaina. Las actividades planificadas no pudieron llevarse a cabo debido a la pandemia.

Línea de trabajo en vínculo con Plan Ceibal

El 5 de junio y el 13 de agosto se mantuvieron reuniones con representantes del Plan Ceibal. Participaron la directora Mariana Blengio Valdés, Gabriela Brunetto y Leticia Alcarraz.

El 1º de octubre se realizó el taller «Dimensión subjetiva de los derechos humanos», vía Zoom, organizado por el Plan Ceibal y dirigido a 25 docentes de primaria y secundaria. Se abordaron los conceptos derechos humanos, su historia, conciencia humanitaria, paradigma de los derechos humanos, educación en derechos humanos, la importancia de los testimonios de vida y la empatía. Asimismo, se desarrolló la noción de exigibilidad de los derechos humanos, tomando en cuenta si se encuentran o no reconocidos por el ordenamiento jurídico, garantías jurisdiccionales y no jurisdiccionales y el rol de la INDDHH. Dicha actividad estuvo a cargo de Claudia Kuzma, María Celia Robaina, Gabriela Brunetto y Leticia Alcarraz. La apertura fue realizada por la directora Mariana Blengio Valdés.

Como resultado de la iniciativa del Plan Ceibal de realizar actividades conjuntas de capacitación, las autoridades y referentes de ambas instituciones han mantenido reuniones (vía zoom) con la intención de diagramar un curso elaborado por el equipo del Área de Educación y Promoción de la INDDHH, semejante al curso online, y así replicarlo desde la plataforma del Plan Ceibal. Sin perjuicio del plan piloto que se ha desarrollado durante el año, se proyecta realizar nuevos cursos interinstitucionales en 2021, y la participación del Plan Ceibal en más proyectos de promoción y educación en derechos humanos.

Convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad de la República

El 19 de noviembre, se incorporaron al área las estudiantes de la Licenciatura de Relaciones Internacionales de dicha facultad: Julia López y Antonella Sorbara en calidad de pasantes. La pasantía consiste en efectuar 300 horas de trabajo, a desarrollar a partir del mes de noviembre, con un receso en el mes de enero de 2021. Durante los meses de noviembre y diciembre realizaron una inducción a las

competencias del área, participaron en las reuniones semanales de planificación, y comenzaron a trabajar en los contenidos de un curso que proyecta el área para el 2021 sobre el Sistema Internacional e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Por otra parte, se incorporaron como participantes en la 8ª edición del curso básico Derechos humanos y el rol de la INDDHH, que cumplieron satisfactoriamente.

Actividad con estudiantes del IPA

En el mes de agosto se dictaron clases, vía Zoom, a dos grupos —de 30 estudiantes cada uno— del profesorado de historia del IPA a cargo de la Prof. Jimena Alonso.

Se expuso sobre la noción de derechos humanos y las competencias de la INDDHH. Desarrollaron esta tarea Claudia Kuzma y María Celia Robaina, en conjunto con la coordinadora del sitio de memoria ex-SID (Servicio de Información de Defensa), Virginia Martínez.

Línea de trabajo con Dirección de Educación del MEC

El 20 de julio se mantuvo una reunión con el director nacional de Educación del MEC por diversos temas del área y colaboración en difusión de actividades y monitoreo del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Participó la directora Mariana Blengio Valdés.

Como resultado de la iniciativa del MEC de realizar actividades conjuntas de capacitación, la Dirección de Derechos Humanos de dicho organismo se unió a la Campaña Jugando Aprendemos Derechos, en el mes de octubre. Muchas de las actividades de capacitación y difusión de los derechos humanos programadas se vieron frustradas por la pandemia, y quedaron suspendidas para ser retomadas en el 2021. Sin perjuicio de estas instancias, se proyecta realizar otras actividades con el mismo objetivo: hacer llegar a diferentes puntos del país el conocimiento de los derechos humanos por la población en general.

5.2.3. Acciones tendientes a promover el conocimiento de las competencias de la INDDHH y Defensoría del Pueblo

- El 5 de febrero se realizó una reunión con el fiscal de Corte, Dr. Jorge Díaz, en la que participaron la directora Mariana Blengio Valdés, Gabriela Brunetto y Leticia Alcarraz, con el objetivo de coordinar capacitaciones a los operadores del Ministerio Público respecto de las funciones de la INDDHH como instrumento de garantía de los derechos humanos.
- El 5 de marzo se mantuvo una reunión en el Palacio Legislativo con el director de la Escuela de Gobierno, Pablo Sciarra, con el objetivo de coordinar acciones a nivel parlamentario en la formación de las competencias y rol de la INDDHH. Participaron la directora Mariana Blengio Valdés y Leticia Alcarraz.

5.2.4. Actividades de colaboración y monitoreo del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

El 21 de julio se participó en el seminario en línea: «El derecho a la educación y la educación en derechos humanos en tiempos de crisis», organizado por la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos del Sistema Nacional de Educación Pública (MEC, ANEP, UDELAR, UTEC), en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos. Participó en calidad de asistente María Celia Robaina.

6. La INDDHH en el territorio

6.1. **La estrategia de descentralización y su importancia en contexto de emergencia sanitaria**

Desde el año 2018, el Área de Descentralización acerca las competencias legales de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) a los territorios del país. Atendiendo las necesidades emergentes, despliega distintas acciones: promoción de derechos, elaboración de informes, atención de situaciones, derivación a otras áreas de la institución cuando corresponde, participación en instancias interinstitucionales y con organizaciones sociales.

Las acciones de descentralización se iniciaron en el año 2017. Durante 2018 y 2019 se abordó el trabajo sistemático en cinco departamentos de frontera: Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha y Treinta y Tres. Para el 2020 se definió desarrollar en los mencionados departamentos líneas temáticas de trabajo y ampliar el abordaje regular del equipo de Descentralización a los departamentos de Durazno, Tacuarembó y Salto.

Entre las acciones específicas que desarrolla el Área de Descentralización se encuentran:

- Interactuar con las autoridades para dar a conocer la INDDHH, sus cometidos y tomar conocimiento directo de las acciones, programas y problemas que las autoridades visualizan para el desarrollo de sus políticas públicas.
- Interactuar con organizaciones sociales locales para conocer su trabajo, sus objetivos, sus logros y sus dificultades, así como contribuir en la promoción de los derechos humanos y el trabajo en el diagnóstico y posibles propuestas de solución a los problemas zonales y promover el trabajo en redes.
- Promover un marco analítico para identificar problemas comunes en los departamentos y el intercambio de formas de abordaje.
- Realizar investigaciones y emitir informes sobre situaciones departamentales o zonales.
- Coordinar las actividades de los grupos de trabajo o equipos de referencia temáticos de la INDDHH en lo que fuere beneficioso.
- Coordinar junto con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura posibles abordajes en los departamentos.
- Recibir y trasladar las denuncias y consultas que se formulen en el territorio al Área de Denuncias e Investigación.
- Articular con el Área de Educación actividades de capacitación.

El especial contexto del año, así como cambios en la integración del equipo de trabajo,¹⁰⁷ obligó a realizar ajustes en la planificación. Durante el primer semestre del año se agregaron acciones dirigidas atender la situación de emergencia sanitaria y esto redundó en que se redujeran los nuevos territorios a abarcar (avanzando en el 2020 en los departamentos de Tacuarembó y Durazno) y que no pudieran realizarse proyectos temáticos pautados para algunos departamentos.

La situación de emergencia sanitaria y sus derivaciones sociales y económicas generaron la necesidad de incrementar los mecanismos de monitoreo de los derechos humanos. El derecho a la salud y otros, como la educación, el trabajo, la alimentación, la libertad de circulación, de manifestación, entre otros, podrían verse afectados por la pandemia. Agudizar el diálogo y los mecanismos de contacto con los diferentes territorios para realizar un monitoreo global y una detección precoz de situaciones emergentes es una tarea fundamental de la INDDHH. De esta manera y atendiendo a una estrategia de cercanía, la Institución generó herramientas de relevamiento de información a través del contacto con actores locales, que son quienes detectan las situaciones emergentes.

Por otra parte, una función primordial de las instituciones de derechos humanos es realizar observaciones para colocar la perspectiva de derechos humanos en el centro de las políticas públicas. En ese sentido, el Área de Descentralización promovió instancias para informar e intercambiar con las autoridades departamentales sobre las percepciones, preocupaciones y las situaciones emergentes relevadas, así como sobre los estándares internacionales en la materia.

En este sentido, la Comisión Interamericana recomienda a los Estados:

Adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del covid-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen. Estas deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad, particularmente de los DESCA.¹⁰⁸

Ante una situación de emergencia, se considera que la correcta evaluación de las políticas públicas y el monitoreo adecuado de su aplicación permiten prevenir afectaciones de derechos y promover respuestas estatales eficaces y eficientes.

107 El equipo de descentralización se encontraba conformado al inicio del 2020 por tres personas que son parte de la plantilla funcional de la INDDHH y tres personas en pase en comisión. Durante el primer semestre se dio el cese de un pase en comisión y el ingreso de una nueva persona. Al inicio del segundo semestre cesó otro de los pases en comisión y al final de año cesó otra persona. La sustitución de los pases en comisión se encuentra en proceso.

108 Resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Es por ello, que, en el marco de la declaración de pandemia, se asumió un rol de colaboración para lograr la mayor protección de derechos e identificar las situaciones de vulneraciones generadas por la emergencia sanitaria, social y económica.

Las graves consecuencias sociales y económicas de la pandemia reafirman la importancia de que los Estados cumplan con la obligación de desarrollar políticas públicas basadas en el pleno respeto de los derechos humanos. Para ello es necesario considerar los siguientes principios:

- Los Estados deben ceñirse a adoptar medidas temporales, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales para atender la pandemia, de manera de no afectar o restringir el goce de los derechos de acuerdo al marco jurídico vigente.
- La interdependencia de los derechos humanos implica que las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la salud deben contemplar la efectiva realización de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como la alimentación, el agua, la vivienda digna, el trabajo, la prevención de cualquier forma de violencia y la salud mental, entre otras.
- Deben garantizar que el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales sean ejercidos sin discriminación, atendiendo a las poblaciones más vulnerables, como las personas mayores,¹⁰⁹ las niñas y los niños, las personas con discapacidad,¹¹⁰ las personas migrantes, los refugiados, las personas privadas de la libertad,¹¹¹ las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en período de posparto, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población en situación de pobreza y las personas en situación de calle.

6.11. Nuestros socios

El 26 de abril de 2013, la INDDHH suscribió un convenio con la Universidad de la República que estableció un marco institucional para promover la colaboración entre ambas instituciones a efectos de concertar acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos de la INDDHH. A partir de dicho convenio marco se han efectivizado diferentes acciones institucionales. Durante el año 2020, el Área de

109 Por más información sobre medidas en relación con las personas adultas mayores ver <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/recomendaciones-realizadas-estado-uruguayo-defensa-derechos-personas>>.

110 Por más información sobre medidas para las personas en situación de discapacidad, ver <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/preocupa-situacion-personas-situacion-discapacidad>>.

111 Por más información sobre medidas en relación con personas privadas de libertad, ver <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/INDDHH-exhorta-tomar-medidas-urgentes-para-personas-privadas-libertad-mayor>>.

Descentralización realizó negociaciones para concretar un convenio específico con la Facultad de Información y Comunicación con el objetivo de promover los derechos humanos de las personas en las distintas regiones del país, con una perspectiva comunicacional, a través de la difusión de las competencias, facultades y actividades de la INDDHH, para extender su presencia y acciones en el territorio nacional.

6.1.2. El inicio de la emergencia sanitaria en los departamentos de frontera seca

El 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia de la covid-19 como una emergencia de salud pública de preocupación internacional. Exhortó a los Estados a prevenir, proteger y brindar atención sanitaria a la población contra las afectaciones del derecho a la vida y la salud de las personas.

En Uruguay, se declaró la emergencia nacional sanitaria el 13 de marzo a través del decreto 93/020.¹¹² Se suspendieron los espectáculos públicos, se ordenó el cierre preventivo de los centros turísticos públicos y privados, y el eventual cierre de otros lugares de acceso público. La suspensión del dictado de clases y cierre de los centros educativos públicos y privados, en todos los niveles de enseñanza, fue decretada el 16 de marzo.¹¹³ En similar forma se fijó una feria judicial sanitaria. El 17 de marzo se ordenó el cierre preventivo y provisorio de todos los locales comerciales de gran porte¹¹⁴ y el 24 de marzo se suspendió la salida del país con fines turísticos.¹¹⁵ Desde la declaración de emergencia sanitaria, el Área de Descentralización tomó una actitud proactiva, generando mecanismos de mayor comunicación para conocer las respuestas en cada territorio, promoviendo las buenas prácticas y minimizando los riesgos. La INDDHH asumió el rol de colaborar para lograr la mayor protección de derechos, identificar situaciones de urgencia generadas por la emergencia sanitaria y apoyar al Estado para atenderlas.

Las limitaciones de circulación que signaron los primeros meses de la declaración de emergencia sanitaria obligaron a potenciar otras vías de comunicación. En ese escenario el trabajo de cercanía desarrollado previamente cobró un gran significado. En una primera etapa se diseñó una consulta para relevar información dirigida a los referentes locales de los cinco departamentos de frontera seca, con los cuales se venía trabajando.¹¹⁶ El dispositivo utilizado fue un formulario autoadministrado, que fue

112 <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>>.

113 <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/101-2020>>.

114 <<https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/337-2020>>.

115 <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2020>>.

116 El formulario de relevamiento de información utilizado inicialmente en los departamentos de frontera seca se implementó luego a escala nacional, sin resultados positivos y sin alcanzar el nivel de reporte deseado.

difundido en redes sociales de telefonía celular y correos. Las respuestas fueron sistematizadas y en algunos casos se tomó contacto para ampliar información. Esta primera consulta se centró en relevar información sobre población vulnerable: personas en situación de calle, mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia de género y personas adultas mayores, entre otras. Además, se centró en recabar información sobre el derecho a la alimentación y el acceso al agua potable.

Se recibieron 105 respuestas de los cinco departamentos en que se trabajó. De Artigas se recibió información de Artigas, Bella Unión, Pintadito, Cerro Ejido, Baltasar Brum, Pueblo Sequeira y Tomás Gomensoro. De Cerro Largo se recibieron respuestas de Melo, Río Branco, Aceguá, Tres Islas, Lago Merín y Ramón Trigo. Del departamento de Rivera, de la ciudad de Rivera, de Minas de Corrales y de la localidad de Lagos del Norte. De Rocha se recibieron de la ciudad de Rocha, Chuy, Barra del Chuy, Cabo Polonio, La Paloma, Lascano y Castillos. Del departamento de Treinta y Tres se recabó información de las ciudades de Treinta y Tres, Vergara, Cerro Chato, Gral. Enrique Martínez y de las localidades de Colonia Dionisio Díaz y Arrozal Treinta y Tres.

En una segunda etapa se amplió el formulario de relevamiento de información a todo el país y a otras temáticas. La nueva consulta se organizó en cuatro capítulos: salud, alimentación y acceso al agua, participación social, y poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En forma complementaria al relevamiento de información, se planearon actividades departamentales de intercambio, que se desarrollaron en forma virtual entre los meses de abril y mayo.

El 22 de abril, en el encuentro con Rocha, participaron 10 organizaciones sociales del departamento. El 28 de abril, con referentes de Cerro Largo, participaron 13 organizaciones sociales. El 29 de abril y el 6 de mayo se realizaron los encuentros con Treinta y Tres, de los que participaron 10 organizaciones sociales. El 30 de abril, en la instancia de Artigas, participaron 9 organizaciones sociales. El 5 de mayo, en la actividad con Rivera, participaron 11 organizaciones sociales.

Asimismo, y dado los vínculos generados en los territorios, el Área recibió consultas o inquietudes sobre situaciones vinculadas a diferentes territorios.

En los recuadros se destacan algunas de las situaciones emergentes informadas en los primeros tres meses de declarada la emergencia sanitaria.

Las situaciones y las acciones realizadas se comunicaron a las autoridades correspondientes,¹¹⁷ garantizando el anonimato de las personas. Entre los temas relevados a partir de la consulta y las videoconferencias, se mencionan los siguientes:

Garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar las pandemias y sus consecuencias incorporen de manera prioritaria el contenido del derecho

117 En el caso de Rocha y Treinta y Tres se hizo llegar un informe al Comité de Emergencia Departamental; en los restantes departamentos se realizaron comunicaciones con las autoridades correspondientes.

humano a la salud y sus determinantes básicos y sociales, los cuales se relacionan con el contenido de otros derechos humanos, como la vida e integridad personal y de otros DESCAs, tales como acceso a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, cooperación comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud; así como respuestas para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico.

Resolución 1/20 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Salud en Treinta y Tres

Al inicio de la pandemia, se registró preocupación por eventuales dificultades en el funcionamiento de las policlínicas barriales y rurales del departamento de Treinta y Tres. Luego de algunas consultas con actores locales y en especial con el director departamental de Salud, Dr. Quintín, se recabó la siguiente información: las policlínicas están cerradas para evitar aglomeraciones, ya que no cuentan con capacidad para recibir a muchas personas. Se brindaron teléfonos de contacto para pedir atención de enfermería y otro en caso de síntomas de contagio. Las

policlínicas continuarían prestando los servicios como hasta ese momento, a pesar de su cierre transitorio, la enfermería retiraría los medicamentos de farmacia central y se entregarían a domicilio (tanto crónicos como agudos) y en caso de controles también los hacen en domicilio (fundamentalmente presión y glicemia). Las policlínicas rurales mantendrán el servicio, en varias de ellas, en modalidad de complementariedad público-privado. Se mantiene un equipo de cinco profesionales médicos para la atención presencial en policlínicas urbanas y rurales.

Alimentación escolar en Cerro Largo

En el mes de marzo, al implementarse el cierre de la presencialidad en las escuelas por la emergencia sanitaria, se relevó la preocupación de las comunidades educativas de Cerro Largo, dado que las escuelas rurales no estarían comprendidas en el apoyo alimentario previsto a través de bandejas. El 1.º

de abril se remitió una solicitud de información al Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) en el que se expresó que si bien el acta n.º 22 del CEIP, de fecha 30 de marzo del 2020, previó la ejecución de transferencias de dinero por día y por niña/o para alimentación, a través de un convenio

con el Banco de Previsión Social, para cubrir del 6 al 10 de abril —la Semana de Turismo— era necesario considerar el mantenimiento de apoyo alimentario a las escuelas rurales. Por ello, la comunicación enviada al CEIP requería información sobre las medidas a adoptar para mantener el apoyo alimentario en todos los centros dependientes del CEIP mientras durara la emergencia sanitaria por el covid-19 y, en particular, el apoyo a las niñas y niños de las escuelas rurales de todo el país.

En cuanto al derecho a la salud, en los cinco departamentos las percepciones fueron diferentes. En los departamentos de Cerro Largo y Artigas se informó que los teléfonos para agendar la repetición de medicación crónica estaban saturados, así como para reprogramar consultas con especialidades médicas, tanto en efectores de la salud pública como privada. En Artigas se señalaron las dificultades para el seguimiento a usuarias/os con riesgo crónico y la imposibilidad de detectar oportunamente situaciones de riesgo vinculadas a violencia intrafamiliar, intentos de autoeliminación, entre otros. Asimismo, se expresó preocupación por la carencia de servicios de atención a la salud en el medio rural, lo cual se vio agudizado en la situación de pandemia. En el caso de Rivera se compartía la inquietud por la reprogramación de consultas y tratamientos médicos, así como por la baja cantidad de tests que se realizaban en el departamento. Varios referentes del departamento enfatizaban el riesgo particular por la cercanía con la ciudad de Santana do Livramento y el flujo de personas en la ciudad binacional.

En los cinco departamentos se mencionó la preocupación por la atención en salud mental. En el caso de Rocha se destacó el funcionamiento de la mesa de Salud Mental de Castillos y de organizaciones sociales de las ciudades de Rocha y de Chuy, que difundieron medidas de cuidado y contención. En el caso de Treinta y Tres, se planteó la carencia de apoyo de equipos de salud mental para enfrentar las diversas situaciones de aislamiento social en general y, en particular, para las personas con trastornos del espectro autista (TEA) así como personas con sufrimiento mental severo. Organizaciones de personas con discapacidad han planteado en reiteradas oportunidades a autoridades del Ministerio de Salud Pública la necesidad de un servicio de apoyo para las familias que tienen algún integrante con discapacidad. Hasta el momento no han tenido respuesta y plantean que el requerimiento es aún mayor en la situación de distanciamiento social. En Artigas, no se ofrece hora de atención de psiquiatría, por lo cual muchas personas son derivadas a Salto o a Rivera para recibir atención.

Durante el primer semestre, en ninguno de los departamentos consultados se habían convocado espacios de participación en la materia, como la Junta Departamental de Salud o las Juntas locales de Salud.

En relación con el derecho a la alimentación, en los cinco departamentos se visualizaba una situación similar, aunque existían diferencias en cuanto a la demanda. El apoyo alimentario se brindaba a través de distintos servicios, tales como escuelas, centros CAIF, comedores municipales y otros programas del Ministerio de Desarrollo

Social (MIDES). En todas las localidades se relevó el aumento de la demanda, por lo cual las acciones estatales se complementaron con iniciativas solidarias de organizaciones sociales. En zonas más alejadas de las capitales departamentales, como pequeñas localidades o zonas rurales, se suspendió en un primer momento la entrega de alimentos en escuelas. Las medidas desarrolladas por el MIDES, de incremento del monto de las tarjetas de alimentos o la solicitud de canastas, según las opiniones relevadas, fueron insuficientes. En particular se planteó preocupación por la falta de información y las demoras en efectivizar prestaciones sociales.

En Treinta y Tres se visualizaron problemas de coordinación y optimización de los recursos disponibles, por lo que se superpusieron prestaciones, esfuerzos y se generó desgaste.

En Cerro Largo, algunos referentes del departamento vinculados a organizaciones sociales destacaron que estaba en funcionamiento una comisión de emergencia de la Intendencia que recibía y promovía las donaciones y su distribución en ollas populares y merenderos.

Se destacó la importancia de que las autoridades nacionales y departamentales pudieran considerar en un rango prioritario en los proyectos de asistencia a algunas poblaciones especialmente vulnerables, tales como las mujeres embarazadas, mujeres con hijas/os o personas con discapacidad, jóvenes, poblaciones migrantes (comunidad cubana, venezolana y senegaleses, principalmente) y poblaciones de comunidades más pequeñas que se vieron especialmente afectadas.

El desafío actual es que los países encuentren un balance que garantice la salud pública y el derecho a la educación. Es clave centrar esfuerzos estatales para transformar los sistemas educativos en sistemas inclusivos y resilientes de modo estructural. En ese marco, la reapertura de las escuelas es un objetivo primordial que debe ser considerado en atención a las condiciones de salud global de la región y el interés superior de niñas, niños y adolescentes.

Guías prácticas de la SACROI-covid-19.¹¹⁸ «¿Cómo garantizar el acceso al derecho a la educación para niñas, niños y adolescentes durante la pandemia de covid-19?»

Transporte en Rocha

En el mes de abril, los pobladores permanentes de Cabo Polonio señalaron dificultades para acceder a servicios de salud, así como para realizar gestiones,

118 Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del covid-19.

debido a la disminución de los turnos de transporte de salida a la terminal. En el marco de la emergencia sanitaria la frecuencia se vio reducida. Se realizaron

gestiones con la Intendencia a los efectos de que los actores gubernamentales generaran instancias de diálogo para encontrar soluciones favorables.

Acceso al agua potable en Artigas y Rocha

En Bella Unión, Artigas, se relevó la situación de una familia domiciliada en la Chacra Municipal, a unos 500 metros del complejo de MEVIR Las Piedras, con permiso de la Municipalidad, sin acceso directo agua potable. La familia está radicada en el lugar desde hace ocho años y habría gestionado, sin éxito, el acceso al agua. El caso fue remitido al Área de Denuncias.

En Lascano, Rocha se detectó la situación de una familia con un niño

de 2 años en una precaria vivienda, sin baño ni agua. Se tomó contacto con trabajadoras sociales del Plan CAIF y del municipio de la localidad, que informaron que la familia accedería a agua por una canilla del predio lindero y que se trata de una familia cuyo caso está siendo abordado por equipos especializados debido a que presenta varios factores de vulnerabilidad.

En cuanto al derecho a la educación, los Estados deben disponer de mecanismos que permitan a las niñas, niños y adolescentes continuar la educación formal de acuerdo con su nivel de desarrollo.

En el caso del departamento de Treinta y Tres, se señalaron dificultades para el uso de los recursos tecnológicos que permitirían la conexión a la educación primaria y secundaria no presencial (falta de cargadores, computadoras que se rompen y deben enviarse a reparar a Montevideo con su consiguiente demora, pérdida, cambio o rotura de celulares). Estas situaciones o entorpecieron la continuidad de las tareas y la vinculación al sistema educativo, en particular en los contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica. Otro obstáculo tenía relación con las diferentes capacidades y oportunidades de niñas, niños y adolescentes para seguir las actividades en línea, lo que se vinculaba con la posibilidad de recibir apoyo de sus familiares o cuidadores. En el caso de niñas, niños y adolescentes con TEA estas dificultades se destacaban como aumentadas.

En relación con el derecho a la vivienda se abordaron dos dimensiones. Por un lado, los casos en los que las personas no tenían garantizado el derecho a la vivienda por encontrarse en situación de calle y, en segundo lugar, las preocupaciones

relevadas en relación con los servicios y planes que habilitaban el acceso a una vivienda adecuada.

Treinta y Tres y Artigas fueron los departamentos que presentaron mayor preocupación sobre las personas en situación de calle. En el caso de Treinta y Tres se registró una decena de personas en situación de calle en la capital departamental. En Artigas el número de personas en situación de calle era mayor y se distribuían tanto en la capital departamental como en la ciudad de Bella Unión. Al momento de la consulta no se encontraban operativos los. Con la llegada del invierno, en ambos departamentos se implementaron programas temporales de urgencia para paliar la situación.

Las medidas sanitarias de distancia social profundizaron la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda. En ese sentido, no basta con atender a las personas en situación de calle¹¹⁹ o en viviendas con condiciones de habitabilidad precarias, sino que es importante considerar todos los elementos que conforman el derecho al usufructo de una vivienda adecuada de las personas o el grupo familiar. En particular, en el marco de la emergencia sanitaria, cobró relevancia la disponibilidad de servicios básicos, como el acceso al agua potable, a instalaciones sanitarias que permitan la higiene personal y del entorno, a la energía para la cocción y conservación de alimentos, así como para la calefacción. En este sentido las dificultades de sectores de la población para cumplir con el pago de los servicios de agua y electricidad se expresaron como fuertes preocupaciones en referentes de los cinco departamentos.

En relación con lo anteriormente expuesto se destacó que en el departamento de Artigas se identificaron problemas de acceso al agua potable, así como con la limpieza de pozos en zonas sin saneamiento.

Es importante tomar medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de contención y protección durante la pandemia, así como condiciones de acceso a la alimentación y otros derechos esenciales.

Resolución 1/20 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En relación con el derecho al trabajo, el contexto de restricción económica y de circulación de personas a partir de las medidas de distanciamiento social lleva a subrayar la importancia de adoptar medidas tendientes a asegurar los ingresos económicos y los medios de subsistencia de las personas. En los departamentos de

119 El 18 de marzo, la INDDHH recomendó al Poder Ejecutivo la atención urgente a personas en situación de calle. La declaración completa se encuentra disponible en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/INDDHH-recomienda-atencion-urgente-personas-situacion-calle>.

Rocha y Cerro Largo preocupaba particularmente la situación del sector turístico. En el caso de Rivera, se planteó la inquietud por que se cumplieran los protocolos sanitarios en los espacios laborales.

Considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad al momento de adoptar medidas de atención, tratamiento y contención de la pandemia del covid-19; así como para mitigar los impactos diferenciados que dichas medidas puedan generar.

Resolución 1/20 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En relación con la población en situación de vulnerabilidad durante la emergencia sanitaria, se señala en particular a las personas adultas mayores, que constituyen una población de especial riesgo. Se destacó la importancia de disponer medidas de apoyo que minimicen las consecuencias del aislamiento, así como los recursos necesarios para garantizar la alimentación, el acceso a medicamentos y a servicios esenciales de agua y energía.

En Cerro Largo, se remarcó la importancia de disponer controles especiales sobre las residencias o casas de salud, de forma de evitar situaciones de maltrato o condiciones inadecuadas de atención, las que pueden ser agravadas por la limitación o suspensión de las visitas de familiares y referentes afectivos de las personas internadas.

En relación con personas en situación de dependencia y discapacidad, en Cerro Largo se relevó la situación de familias al cuidado de personas con TEA. Organizaciones de familiares destacaron el impacto específico de las restricciones del contacto social y del aislamiento en esta población. Las evaluaciones de niñas, niños y adolescentes para su diagnóstico y seguimiento, en muchos casos, son realizadas por equipos especializados del Centro Hospitalario Pereira Rossell, en Montevideo, y esas consultas se han visto demoradas por la emergencia sanitaria.

Trabajo sexual en Rivera

En el mes de abril, se recibió una denuncia sobre las condiciones de trabajo sexual en una whisquería en el departamento de Rivera, que señalaba la preocupación por la especial situación de vulnerabilidad en la que se encontrarían quienes ejercían el trabajo sexual. La denuncia fue remitida al Área de Denuncias.

En relación con la situación de mujeres, niñas, niños y adolescentes, se han difundido medidas de prevención de violencia doméstica y/o de género al

promover el acceso a los servicios de atención especializados. Sin embargo, se señaló que la feria judicial sanitaria dispuesta al inicio de la pandemia, la ausencia de casas de breve estadía, así como la falta de servicios en localidades más pequeñas o el hecho de que la violencia siga considerándose un asunto privado incrementaban las situaciones de riesgo.

En Artigas y Rivera, se relevó una preocupación especial por la situación de las personas trans, en particular por aquellas cuyos ingresos provienen del trabajo sexual.

Promover desde las más altas autoridades la eliminación de estigmas y estereotipos negativos que puedan surgir sobre ciertos grupos de personas a partir del contexto de pandemia.

Resolución 1/20 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Con la aparición de la covid-19 en el mundo, se han profundizado situaciones de discriminación contra personas de determinados grupos, países o etnias. Los principios de igualdad y no discriminación contenidos en distintos instrumentos de derechos humanos son parte esencial de todas las respuestas oficiales ante el covid-19. En el departamento de Treinta y Tres, se informó un clima de mayor violencia comunitaria, la que fue referida como un tipo de violencia y discriminación ejercida hacia las personas portadoras (o con sospecha de portar) el coronavirus. La estigmatización de personas, su exposición pública, así como de las personas que recibirían apoyo alimentario se planteó en la capital departamental. Se identificó que algunos actores, incluso de medios de comunicación locales, favorecían informaciones falsas y discriminatorias. El manejo de información amplia, accesible, profesional y fidedigna es un factor fundamental para combatir la emergencia sanitaria y promover prácticas comunitarias y políticas públicas que fortalezcan el respeto y la inclusión.

6.1.3. Ampliar el trabajo a nuevos territorios

Como ya se mencionó, para el año 2020 se había definido ampliar la estrategia de descentralización a nuevos departamentos. Esa ampliación se concretó en acciones focalizadas en los departamentos de Tacuarembó y Durazno. Tal como se venía haciendo, el criterio de selección de departamentos se basó en el análisis de datos sociodemográficos. Además, se consideró el impacto que generó la instalación de la nueva planta de celulosa. Las empresas desempeñan un papel importante en la vida política, económica y social de los países, de ahí la importancia de que su actuación sea respetuosa de los derechos humanos.

Antes de las visitas a Tacuarembó y Durazno, se solicitaron entrevistas con los representantes nacionales de todos los partidos políticos de ambos departamentos, con el propósito de presentar el proyecto de trabajo del Área de Descentralización, acercar materiales institucionales e intercambiar sobre las perspectivas de las/os representantes acerca de las realidades de cada territorio.

De Tacuarembó, los representantes nacionales que respondieron a la solicitud de entrevista fueron Zulimar Ferreira (Frente Amplio) y Rafael Menéndez (Cabildo Abierto), cuyas entrevistas fueron el 17 y 29 de julio, respectivamente.

En ocasión de la visita al departamento, el 20 de agosto, se mantuvo entrevista con la representante suplente Magdalena Colla (Partido Nacional).

De Durazno, el equipo de descentralización se reunió con el representante nacional Martín Tierno (Frente Amplio), el día 28 de julio. El representante Benjamín Irazábal (Partido Nacional) no respondió a la solicitud.

Las visitas a los departamentos se realizaron a partir del mes de agosto. En el caso de Tacuarembó se visitaron las ciudades de Tacuarembó y Paso de los Toros. En el caso de Durazno, se visitó Durazno, Pueblo Centenario, Sarandí del Yi, Villa del Carmen y Carlos Reyles.

Durante las visitas en Tacuarembó se realizaron entrevistas con las siguientes autoridades departamentales: Gustavo Ramos, director de la oficina legal de la Intendencia; Ignacio Borad, director departamental de MIDES; Graciela Caro, directora departamental de INAU; secretario general de la Junta Departamental Guillermo López (Partido Nacional) y con los ediles Ariel Casco y Gustavo Bornia (Frente Amplio) y con representantes de organizaciones sociales: Alejandra da Rosa, de Unión Diversa de Tacuarembó; Karol Romero, de Asociación Trans del Uruguay (ATRU), y con varias personas integrantes del Grupo Memoria Tacuarembó.

En Paso de los Toros, se realizaron entrevistas con Juan José López, alcalde; la directora, Doris Silva, y el equipo técnico del Centro de Protección de Derechos (CEPRODE) y con la directora del Hospital de Paso de los Toros, Gabriela Arburúa. En esa ocasión, también se mantuvo un encuentro con María José Cuevas, responsable de relaciones con la comunidad de UPM Paso de los Toros.

A las entrevistas presenciales debe sumarse la videoconferencia mantenida el día 31 de agosto con la Dirección Departamental de Salud de Tacuarembó y la participación en la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales los días 15 de septiembre y 14 de octubre, así como la entrevista con Daniel Cal, director de la sede Tacuarembó del CENUR Noreste de la Universidad de la República y con la directora regional Isabel Barreto.

A partir de las entrevistas mantenidas y de datos relevados de organismos y referentes del Estado y organizaciones de la sociedad civil, se destacaron como temas de relevancia los que se describen a continuación.

6.1.3.1. Enfermedades de transmisión sexual

Las enfermedades de transmisión sexual (ETS) deben notificarse por disposición de decretos¹²⁰ pero, según se informó, habría un subregistro y una subnotificación, si

120 Véase decreto 41/012 en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/41-2012>, decreto 64/004 en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/64-2004> y decreto notificación de sífilis 35/014 en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/35-2014>.

bien referentes de los equipos de salud, principalmente de Paso de los Toros, entendían que en la segunda mitad del año se percibía un aumento de las consultas por ese motivo. Se destacó la importancia de la recopilación y notificación de información como forma no solo de atender el problema sanitario sino también como indicador de problemáticas o vulneraciones de derechos asociadas (trata, abuso sexual comercial y no comercial, etc.).

Consultados los referentes de salud y de la intendencia sobre los mecanismos de fiscalización del trabajo sexual y del registro de trabajadoras/es sexuales, se refirió que se tendría fiscalización nocturna en Paso de los Toros, especialmente luego del decreto de emergencia sanitaria, pero que es una situación de fiscalización compleja.

6.1.3.2. **Salud mental**

Se relevó información de que las internaciones se cubren en el prestador privado, pero no en ASSE. El hospital departamental dispone de tres camas para ello pero se utilizan para temas generales de atención médica.

Las personas con episodios agudos que requieren internación de salud mental son derivadas al Hospital Vilardebó, en Montevideo, o al Hospital de Rivera.

6.1.3.3. **Protección a la infancia**

Según informó la dirección departamental de INAU, en respuesta a oficio, existen 64 proyectos activos de protección en distintas modalidades. En el año 2019 se dieron de baja proyectos específicos referidos a cuidados en familias en sus distintas modalidades *Extensa, Ajena, Acogida familiar*, y durante el año 2020 se integraron a la gestión departamental un proyecto de atención a víctimas de violencia —tiempo parcial— y un CAIF a inaugurar.

Se informó que no existen en el departamento clínicas de internación por salud mental en convenio con INAU. Cuando se requiere, las niñas, niños y adolescentes son derivados principalmente a Montevideo. En 2020, seis adolescentes bajo protección de INAU fueron derivados a internación en clínicas por determinación de médico psiquiatra y Poder Judicial.

El departamento cuenta con un único dispositivo de reparación del daño a las víctimas de violencia que es de atención parcial, el proyecto Esmeralda, que atiende en la ciudad de Tacuarembó y tiene presencia en Paso de los Toros.

6.1.3.4. **Discriminación a colectivos LGBTI**

Se recibió la preocupación de referentes de colectivos vinculados a la diversidad sexual, principalmente en relación con la carencia de fuentes de trabajo, de cupos en llamados públicos y de obstáculos administrativos que pudieran dar cuenta de formas de discriminación por motivo de identidad sexual. Asimismo, se manifestó

preocupación por la obligación del traslado a Montevideo de las personas que debían tramitar un cambio registral por su identidad de género, lo que es más difícil para aquellas personas que viven en medios rurales o alejadas de la capital departamental. En Uruguay, la ley 18620 reconoce el derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios. Para lograr mejor acceso al derecho se transmitió a la Dirección del MIDES el problema mencionado, de forma de facilitar la gestión del trámite.

En Durazno se realizaron entrevistas con las siguientes autoridades departamentales: Alejandro Castro, director departamental de INAU; Víctor Larregui director departamental de MIDES; José Pedro Rodríguez, director general de Promoción Social de la Intendencia; Luis Eduardo Ayçaguer Pérez, director departamental de Salud, Coordinación de la Red de Atención Primaria (RAP-ASSE) y la Comisión Descentralizada de ANEP, así como con representantes de organizaciones sociales: Asociación Civil Los Pollitos- CAIF, Proyecto Panambí, integrantes del Plenario Intersindical de Trabajadores, Colectiva Feminista y Durazno Solidario.

En Pueblo Centenario se realizaron entrevistas con el secretario de la Junta Local y con la organización social Pasocent.

En el departamento de Durazno se realizaron dos visitas más recorriendo las localidades de Sarandí del Yi, Carlos Reyles y Villa del Carmen.

En Sarandí del Yi se realizó entrevista con la Oficina Territorial de MIDES, la Red de Infancia de Sarandí del Yi y la Alcaldía. También con organizaciones sociales: Movimiento de Usuarios de la Salud, Colegio Paiva y Cooperativa el Fogón.

En Carlos Reyles se realizó entrevista con la Secretaría de la Junta Local y con las organizaciones sociales Liga de Trabajo Los Molles y Colegio Saru.

En Villa del Carmen se visitó la Alcaldía y las organizaciones sociales Asociación El Carmen y Chela Echevarrito.

Por otra parte, el día 30 de octubre se presentó el Informe Anual en la Junta Departamental de Durazno.

En términos generales, de las entrevistas realizadas en el departamento de Durazno, surge que los temas que preocupan a la población son los que se mencionan a continuación.

6.1.3.5. Salud

En localidades como Pueblo Centenario, que ha tenido un crecimiento poblacional, se insistía con la necesidad de fortalecer la cobertura de salud, en especial con mejorar las condiciones edilicias de la policlínica. A ello se le sumaba el reclamo por la ausencia de transporte público que conectara con la ciudad de Paso de los Toros, lo que dificulta el acceso a la salud, educación, recreación, entre otros.

En relación con el tema de la salud mental, se encuentra funcionado la Comisión de Prevención del Suicidio, en especial en instancias de prevención. Varios actores manifestaron preocupación por el índice de suicidios en jóvenes y personas adultas mayores.

6.1.3.6. Prevención de situaciones de violencia de género hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes

Se señaló la necesidad de trabajar en la prevención contra la explotación sexual y de aumentar los servicios de respuesta para atender situaciones de violencia hacia niños, niñas y mujeres. MIDES dio cuenta de la ampliación del servicio de atención a mujeres en situación de violencia para la ciudad de Sarandí del Yi, logrado a partir de un acuerdo con la Intendencia. Por su parte, INAU informó que cuando se tiene conocimiento de una situación de violencia o explotación sexual, lo primero que se hace es referir ese niño, niña o adolescente a un equipo del sistema INAU del departamento de Durazno para construir estrategias de protección y de término de esa situación de violencia. En segundo lugar, se da intervención a la referente de Violencia, de la Dirección de Proyectos y Servicios, para trabajar con el equipo del servicio de referencia. En el caso de situaciones de explotación sexual, se agrega el equipo itinerante del Proyecto En Ruta, de la organización Gurises Unidos, que apoya y asesora a la Dirección Departamental de Durazno en esta temática. En tercer lugar, se tienen en cuenta las estrategias reparatorias a implementar. Por último, ingresa al dispositivo de atención, de segundo orden, del sistema de INAU del departamento de Durazno, del Proyecto Panambí.

Los servicios del sistema INAU de departamento de Durazno, referentes de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencias, postulan situaciones, especialmente las más complejas, a la Dirección de Proyectos y Servicios, de la Dirección Departamental de Durazno de INAU, que decide y coordina los ingresos a Proyecto Panambí para el proceso de reparación del daño.

En la ciudad de Sarandí del Yi existe una fuerte preocupación por el impacto que tienen en la localidad las eventuales situaciones de explotación sexual, trata de personas con fines de explotación sexual y las condiciones de ejercicio del trabajo sexual. Se desataca que es una problemática de vieja data en la ciudad.

6.1.3.7. Vivienda

En varias de las localidades visitadas es una preocupación presente el derecho a la vivienda, tanto por la necesidad de mejorar el acceso a una vivienda digna, como por el incremento de los precios de los alquileres. Asimismo, en la ciudad de Durazno se visualiza como preocupación el impacto sobre las viviendas de la construcción de las vías férreas.

A esto debe sumarse la preocupación por el incremento de la cantidad de personas en situación de calle en la ciudad de Durazno. Tanto el MIDES como la Intendencia informaron que se estimaba un promedio de 50 personas. La instalación del refugio significó un gran avance, aunque la asistencia a refugio era de aproximadamente 20 personas. Esta problemática se ve asociada a la necesidad de mejorar los dispositivos de atención de personas con consumo problemático.

En relación con la instalación de la nueva planta de UPM, el Área promovió algunas instancias de intercambio específicas. Por un lado, en el marco de la visita a Paso de los Toros se mantuvo entrevista con la Fundación UPM. La Fundación trabaja en la gestión de los impactos sociales de la zona, de acuerdo con la evaluación de impacto ambiental y social presentada por la empresa ante DINAMA. Los tres ejes principales de trabajo en la zona son: seguridad vial, prevención de la explotación sexual y consumo problemático de sustancias.

Trabajan a partir del vínculo con los vecinos y las vecinas de Durazno, Carlos Reyes, Pueblo Centenario y Paso de los Toros. En relación con explotación sexual firmaron un acuerdo de trabajo con la organización social El Paso, que prevé un curso y una campaña de sensibilización.

Asimismo, se mantuvo entrevista con la organización social El Paso, el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES) y la Unidad de Atención a Víctimas de Fiscalía. El tema estuvo presente en cada espacio de intercambio con organismos públicos y organizaciones sociales. Se relevaron otras preocupaciones, entre las que se destacó el impacto poblacional de la construcción e instalación de la planta de UPM II y la necesidad de fortalecer los servicios públicos, en particular en salud y educación.

En este sentido, la INDDHH expresó en la reunión que entiende que la instalación de grandes emprendimientos implica cambios en los territorios involucrados que, directa e indirectamente, producen modificaciones estructurales que conllevan un rápido crecimiento poblacional, migración interna e instalación de servicios, entre otros. Por ello es necesario posicionar la protección de los derechos humanos como un eje central de la agenda de políticas públicas, en torno al impacto del crecimiento poblacional ante la instalación y puesta en funcionamiento de UPM II.

De la información remitida por INAU Durazno y Tacuarembó y de las entrevistas con CONAPEES y MIDES surgió la creación de una comisión de trabajo a la interna de INAU convocada, liderada y coordinada por CONAPEES, con participación de las Subdirecciones Generales de Gestión Territorial y Programática, Asuntos Internacionales y Cooperación, Planificación Estratégica, Observatorio de Infancia y Adolescencia, Direcciones Departamentales de Tacuarembó y Durazno. En el correr del 2020, se sumarían las Direcciones Departamentales de Florida y Cerro Largo.

Desde la Comisión interna de INAU se está en procura de diseñar e implementar Plan de Trabajo, donde las acciones a concretar pasan por: fortalecer dispositivo de atención CEPRODE de Paso de los Toros, implementar servicios de INAU en Centenario (concreción Centro CAIF en la localidad), coordinación con MIDES para la implementación y concreción de servicios en la zona (ya se concretó SOCAT en la localidad de Centenario, se está en procura de Servicio de Atención a Víctimas de Violencia de Género en Paso de los Toros), trabajo con los Referentes de Violencia de las Direcciones Departamentales, cambio en la modalidad de atención en el Convenio con la OSC Gurises Unidos que otorgue mayor presencialidad de este equipo en los territorios, fortalecimiento de los

sistemas INAU de los departamentos involucrados para la prevención, atención y reparación de situaciones de explotación; capacitación de operadores.¹²¹

En las Mesas Interinstitucionales de Tacuarembó y Durazno, los organismos participantes intercambiaron información sobre los cambios producidos y articularon acciones. Hasta 2019, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) había implementado el Programa de Desarrollo de la Región Centro, con diferentes espacios de trabajo, donde INAU Durazno participaba activamente en la Comisión de Hábitat y Desarrollo Humano.

6.1.4. Ejes temáticos desarrollados y actividades relacionadas

De acuerdo al plan de trabajo del Área para el 2020, se trabajó en cinco ejes con los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Rocha, Rivera y Treinta y Tres. Dichos ejes fueron definidos en 2019 y se continuaron en líneas de incidencia, seleccionando temas específicos sobre los cuales profundizar el trabajo.

En la prospectiva del capítulo del Área de Descentralización en el Informe Anual INDDHH 2019 se explicitaba que durante el 2020 se daría «continuidad y seguimiento en los cinco departamentos ya abordados, con un enfoque centrado en las líneas temáticas prioritarias» (Informe Anual, 2019, 207).¹²²

Ante la situación de emergencia sanitaria y la imposibilidad de mantener la presencia y el contacto en territorio, se adecuaron las actividades de forma de continuar el vínculo con las autoridades y organizaciones sociales.

6.1.4.1. El derecho a la salud como derecho humano

Luego del trabajo desarrollado durante el 2018 y 2019 en el departamento de Artigas, se definió abordar de modo exhaustivo el acceso a la salud en el departamento. Durante el 2020, se continuaron algunas líneas de acción trazadas a fines del 2019. Sin embargo, tal como se mencionó, la redefinición del plan de trabajo para atender la crisis sanitaria, económica y social, así como los cambios en la conformación del equipo impidieron profundizar el trabajo.¹²³

En ese sentido, en este apartado se repasarán las preocupaciones relevadas¹²⁴ y algunas consideraciones planteadas al respecto por la INDDHH.

121 Respuesta a solicitud de información de INAU Durazno, de fecha 16 de octubre de 2020.

122 Disponible en <www.inddhh.gub.uy>.

123 Sin perjuicio de lo señalado el derecho a la salud es una línea de trabajo importante de la INDDHH. Se trata de uno de los temas trabajados en la última Asamblea Anual y uno de los derechos que se abordará en el trabajo a desarrollar en el Mirador DESCA. Este último, permitirá disponibilizar mejor información a nivel departamental sobre todas las dimensiones del derecho a la salud.

124 La información utilizada se desprende de las diversas acciones desarrolladas en el departamento. Parte de esa información se encuentra disponible en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional>>

Para analizar las preocupaciones detectadas se utilizarán las dimensiones del derecho a la salud, que han sido desarrolladas en la observación general 14 del Comité DESC sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Cabe señalar que los temas más mencionados forman parte de las dimensiones referidas a disponibilidad y accesibilidad.

Disponibilidad

Esta dimensión implica que el Estado debe contar con un número suficiente de servicios de salud, de profesionales capacitados y de medicamentos.

En relación con el número suficiente de servicios y en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, en el departamento existe preocupación por alcanzar un número significativo de acuerdos de complementariedad y su adecuado funcionamiento, de manera de garantizar el acceso equitativo a toda la población. Un ejemplo es el acuerdo de complementariedad sobre la disponibilidad de camas en el Centro de Tratamiento Intensivo (CTI) de Gremeda para usuarias/os de ASSE. En el marco de la emergencia sanitaria la disponibilidad de camas operativas de estos servicios ha sido centro de atención, en especial para garantizar una cobertura equitativa.¹²⁵

En relación con el número suficiente de profesionales capacitados, la preocupación se centra en la ausencia o deficiencia de especialistas. Dentro de las especialidades se mencionan psiquiatría, neurología, oftalmología, endocrinología y fonoaudiología (esta última en la zona de Bella Unión). Se destaca que en forma reiterada se señalan las dificultades para la atención en salud mental, dada la ausencia de servicios adecuados en los territorios.

En relación con el número suficiente de medicamentos, se detectan algunas dificultades transitorias de entrega en localidades pequeñas, que requieren de una atención permanente de las autoridades.

Accesibilidad

La accesibilidad implica que los servicios de salud deben ser asequibles a todas las personas, sin distinción alguna, y garantizarse su alcance físico y económico, así como facilitar la comprensión y disponibilidad de la información.

En este sentido, uno de los temas señalados es la preocupación por la deficiente atención en zonas rurales como Diego Lamas y Cuaró, entre otras.

[derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/derechos-humanos-mirada-organizaciones-sociales](#)». Asimismo, durante el 2020 se recabó información a partir de la consulta ya mencionada y de un encuentro virtual con organizaciones sociales vinculadas al derecho a la salud, desarrollado el 23 de junio.

125 En ese sentido, la reciente creación de la mesa coordinadora de centro de cuidados críticos a nivel nacional constituye un avance y un antecedente importante para atender estas preocupaciones existentes en el departamento antes de la declaración de emergencia sanitaria.

En cuanto al derecho de acceso a la información, cabe resaltar la importancia que en este tema tiene garantizar los espacios de participación. En este sentido, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud se prevé el funcionamiento de las Juntas Departamentales de Salud (JUDESA) y de las Juntas Locales de Salud (JULOSA).

En el departamento cabe destacar una fuerte presencia de actores sociales que trabajan en la temática, como el Movimiento de Usuarios de la Salud Pública y Privada (MUSPP) con representación en diferentes localidades (Artigas capital, Bella Unión, Tomás Gomensoro y Baltasar Brum), la Federación de Funcionarios de Salud Pública (FFSP), la Federación Uruguaya de la Salud (FUS), representantes de las polí-clínicas comunitarias de Bella Unión y Artigas, entre otros.

El funcionamiento permanente y eficaz de estos espacios (JUDESA y JULOSA) es un aspecto reclamado por los actores sociales.

Teniendo en cuenta los aspectos señalados y los estándares internacionales en relación con el derecho a la salud, la INDDHH resalta las obligaciones de efecto inmediato a cargo de los organismos del Estado, en especial que el derecho a la salud sea ejercido sin discriminación de ningún tipo y la obligación de adoptar medidas para garantizar el acceso a la salud. Por otra parte, el principio de progresividad aplicable al derecho a la salud impone la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización.

Por último, la emergencia sanitaria que abarcó gran parte del año 2020 y que sigue vigente ha puesto de manifiesto la interdependencia del derecho a la salud con otros derechos, tales como la educación, la vida libre de violencia, la alimentación, la vivienda y el ambiente, entre otros.

6.1.4.2. Hacia una cultura de no discriminación.

Desafíos interinstitucionales para la efectivización de prácticas significativas en las políticas públicas. La promoción de igualdad de oportunidades y derechos para las personas afro y trans

A partir del trabajo del equipo y los contactos con organizaciones sociales y personas referentes en el departamento de Rivera durante 2018 y 2019, se identificó como tema de mayor preocupación a abordar durante 2020 las reiteradas situaciones de discriminación. En atención a ello se planificaron instancias de sensibilización hacia el respeto a la diversidad sexual, la identidad de género y la erradicación de todas las formas de discriminación racial.

Si bien los avances normativos nacionales abren un espacio de protección legal, la aplicación efectiva de procedimientos respetuosos de la diversidad sexual, la identidad de género y la protección de la población afro tienen importantes rezagos.

El trabajo del Área se centró en la población afrodescendiente y la población trans como parte de los sectores más vulnerados y vulnerables.

Rivera es el departamento con mayor proporción de afrodescendientes, con el 17,3 %, seguido de Artigas con 17,1 %. Por otra parte, según el censo de personas trans de 2014, en Rivera hay 27 personas trans, lo que representa el 3,2 % de la totalidad de personas a nivel nacional, que suman 853.

Organizaciones de la sociedad civil plantearon que muchos organismos del Estado no respetan el uso del nombre social de las personas trans y que es escasa la educación sexual en los niveles educativos básicos, primaria y secundaria, e inexistente a nivel universitario. Refirieron, además, situaciones de discriminación y de naturalización de comentarios homofóbicos y racistas en centros educativos y oficinas públicas de atención ciudadana. Por último, plantearon algunas dificultades en el acceso a la salud y a la educación, que obviamente refuerzan la situación de vulnerabilidad. En el encuentro con organizaciones sociales¹²⁶ se hizo énfasis en la gestión del Estado, en la aplicación de las políticas públicas. Uruguay avanzó significativamente en el proceso legislativo de reconocimientos de derechos, pero la responsabilidad del Estado en cuanto a la protección efectiva de los derechos humanos trasciende al aspecto normativo. La legislación —en sentido amplio— es condición necesaria pero no suficiente para que las prácticas administrativas del Estado se conviertan en prácticas significativas de protección y garantía efectiva del cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas.

El Estado es responsable de identificar aquellos grupos vulnerados, potencialmente vulnerables y atender las posibles causas estructurales que producen esa desigualdad. Mirar esa situación no implica hacerlo como un observador externo, sino que, por el contrario, debe mirar hacia dentro del propio Estado y analizar si algunas de sus prácticas podrían estar contribuyendo a la reproducción de la discriminación, a la generación de nuevas desigualdades y a lesionar derechos fundamentales. Atender las vulneraciones, trabajar sobre la oportunidad de revertirlas y transformarlas en prácticas significativas protectoras evitarán que estas poblaciones caminen inexorablemente a la exclusión social.

La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas trans tiene que ser entendida como resultado de un contexto de discriminación producido por las personas y las instituciones. Por ello es fundamental ver las interconexiones que existen entre las problemáticas de educación, trabajo y salud; tener en cuenta la indivisibilidad e interdependencia de los derechos y que el desafío que está detrás, que es el de la integralidad.

Las relaciones mutuas y necesarias que existen entre los diferentes derechos y el reconocimiento de que la garantía de unos dependerá del disfrute y la afectación de otros hace necesaria la búsqueda de la integralidad en los diseños y los abordajes, siendo la interseccionalidad la estrategia que reconoce la necesidad de integración entre los diferentes sectores de las políticas públicas

126 La publicación se encuentra disponible en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-de-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/derechos-humanos-mirada-organizaciones-sociales>>. De las páginas 53 a 62 se encuentra lo producido en el encuentro con organizaciones sociales de Rivera.

como forma de generar sinergias ancladas en un sentido de corresponsabilidad para efectivizar derechos y potenciar la capacidad de respuestas.¹²⁷

El Plan Nacional de Diversidad Sexual en relación con el departamento de Rivera identificó como principales problemas:

- No se aplican de modo efectivo las leyes vigentes relacionadas con la diversidad sexual.
- Muchos organismos no respetan el uso del nombre social de las personas trans.
- Falta de formación de los docentes, lo que redundaría en falta de herramientas para abordar el tema de la diversidad sexual en el aula.
- En los centros educativos del interior del departamento es difícil abordar el tema por la resistencia de las autoridades.
- Una joven trans fue expulsada del centro educativo a pesar de su voluntad de seguir estudiando.
- Los centros de salud no están preparados para la atención de mujeres trans; faltan especialistas en endocrinología, y no es factible viajar a Montevideo para realizar el proceso de hormonización por los costos asociados. Además la cercanía con Brasil aumenta el riesgo de uso de aceites y siliconas industriales.
- Las personas trans sufren situaciones discriminatorias en centros de salud.
- Las personas trans sufren situaciones de exclusión, discriminación y violencia en el Sistema Penitenciario.

La población afrodescendiente es la minoría étnico-racial más numerosa del país. De acuerdo con datos del censo del año 2011, el 8,1 % de población se identifica como afrodescendiente como principal ascendencia y complementariamente 4,8 % de población que marcó la ascendencia afro dentro de otras que también incluye.

Existe una mayor concentración en el norte del país, que obedece a factores geográficos, por la frontera con Brasil, así como históricos, por la migración de la población negra desde los países vecinos y del Caribe.

Todos los indicadores que se revelan en el censo del año 2011 permiten señalar que «los afros son los más pobres dentro de los pobres».¹²⁸ El 64 % con ascendencia afro son pobres o de estrato medio vulnerable, mientras que 42 % de los hogares no afro pertenecen a alguna de estas categorías. En cuanto a las necesidades básicas insatisfechas, la población afrodescendiente alcanza el 51,3 % frente

127 IPPDH- LGTBI: Compendio regional de buenas prácticas gubernamentales de garantía y protección de derechos. Disponible en <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/05/Editorial-LGTBI-Digital.pdf>.

128 Wanda Cabella. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. La población afro uruguaya en el censo 2011*, 2011.

al 31,9 % de la población blanca, según datos del censo 2011. En 2016 el 0,6 % de la población afro presentaba vulneración en Educación-Salud-Vivienda y Seguridad Social, frente al 0,3 % de la población no afro.

Un estudio de MIDES-ANEP¹²⁹ en los centros educativos públicos de educación media muestra que más del 50 % del estudiantado reportó haber presenciado comentarios negativos o insultos entre estudiantes, citando como principales motivos el color de piel, la orientación sexual e identidad de género y la ascendencia étnico racial. Uno de cada cinco estudiantes reportó que presenció que los insultos provenían de una persona adulta. Los grupos poblacionales del estudio sufren agresiones o acoso en mayor proporción y con más frecuencia que el resto del estudiantado. El estudio refleja que el entorno escolar puede tener consecuencias negativas en el desempeño de los estudiantes. Se observan altos niveles de ausentismo y depresión entre estos grupos poblacionales. Por otra parte, garantizar el derecho a la salud es una preocupación presente tanto para la población trans como para la población afrodescendiente.

Partiendo de un documento que reunió esta información, el día 4 de noviembre, a iniciativa de la INDDHH, se desarrolló una instancia de intercambio que contó con la participación del Estado, sociedad civil y academia.

Las exposiciones estuvieron a cargo de Luisa Rodríguez, de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural MIDES; Natalia López, de MIDES Rivera; Diego Sempol, de la Universidad de la República; Colette Spinetti, de la Dirección CTU; Nicolle Casaravilla, de ATRU Rivera; Carla Méndez, del Movimiento Mizangas Mujeres Afrodescendientes, y Julia de los Santos, de Identidad Afro Rivera. Por la INDDHH expusieron Oscar Rorra, integrante del Equipo de Referencia Técnico Afro; Mariana Risso y Roxana Zaroni, del Área de Descentralización. La apertura estuvo a cargo de la directora de la INDDHH Mariana Mota.

Luisa Rodríguez, de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural MIDES, destacó: «Desde el Estado se sigue promoviendo y pensando en políticas de inclusión social y de equidad social en relación con estas poblaciones», sobre la base del Plan Nacional de Diversidad Sexual y del Plan Nacional de Equidad Racial. En la misma línea, Natalia López señaló la importancia de

[...] construir conjuntamente acciones concretas que promuevan la no discriminación en nuestro departamento y en nuestra frontera. Partimos de la base de que la promoción es el despliegue de acciones organizadas y planificadas orientadas a cambiar las formas de pensar y de actuar de las personas en torno a los derechos. Y para eso es imprescindible generar conocimiento. La participación en la construcción de los colectivos, en la construcción de las políticas, es fundamental justamente desde su experiencia.

129 MIDES. *Convivencia en los centros educativos de educación media*, 2018.

De la UDELAR, Diego Sempol aportó:

Buena parte de la literatura sobre políticas públicas señala que la mayor atención para hacer una política pública en sintonía respecto al paradigma de los derechos humanos pasa por las formas en que se piensa la política pública. No son solo los contenidos en sí mismos, sino la forma en que se instrumentaliza. Normalmente, históricamente, las políticas públicas siempre trabajaron en base o con la población construyéndolas como objeto de la política y nunca como sujeto. Y esto incluía la idea de un saber experto que explicaba al propio sujeto cuáles eran sus problemas, y cuáles eran los mecanismos de transformación y de solución a sus problemas. Esta visión sumamente vertical implícitamente tiene la idea de la injusticia testimonial, de que de alguna forma del objeto de la política pública a lo sumo lo que pueda aportar a la producción de conocimiento es simplemente una serie de ruidos, problemas o asuntos que el experto debe interpretar, debe avalar y debe significar. Entonces, permanentemente lo que hace este tipo de forma de política pública es generar infantilización de las poblaciones con las que se quiere trabajar, y reforzar las lógicas de subalternidad que supuestamente debería combatir.

La sociedad civil resaltó la importancia de la participación. Carla Méndez dijo:

Desde el movimiento afrofeminista hay mucha construcción teórica, práctica, agenda, recomendaciones, y lo que queremos decir es que eso se tome en cuenta. Que cuando van a hacer esas políticas públicas no parten de cero. Hay una construcción supercompleta que ha hecho una sociedad civil organizada, que debe ser tomada en cuenta para la construcción de política pública.

Al mismo tiempo se señalaron las dificultades en las prácticas. Colette Spinelli reafirmó:

Las instituciones como la salud, la educación, el sistema carcelario siguen siendo estructuras hetero cis normadas. Y si vamos más al fondo siguen viniendo de la matriz europea, cis género, blanca, heterosexual. Y católica, judeocristiana, etcétera, etcétera. En ese sentido entonces todas aquellas disidencias, en este caso las disidencias sexo-genéricas terminan quedando fuera.

Por su parte, el testimonio de Nicolle Casaravilla repasó cómo se manifiestan esas dificultades en el departamento de Rivera, en los servicios de salud y en la educación.

El ERT AFRO de la INDDHH señaló la persistencia de las brechas raciales:

Las políticas públicas para la población afrouruguaya tenían básicamente como objetivo atacar la pobreza. Ese ataque a la pobreza no ha tenido un re-

sultado bueno, como se ha visto anteriormente, porque todavía se continúa con lo que se llama la brecha racial.

Julia de los Santos consideró:

Falta mucho recurso para el desarrollo de nuestra población. Para que podamos desarrollarnos. Porque superación es evolucionar. Y cada vez nuestra población pasa más dificultad. Y cuando hablamos de dificultad no estamos pidiendo. Estamos pidiendo que haya herramientas, que haya apoyo para que nosotros podamos salir adelante a través del trabajo. A través de los programas.

La difusión de las acciones desarrolladas se complementan con un audiovisual que sintetiza el encuentro y que se encuentra disponible el sitio web de la Institución.¹³⁰

Participación en marcha binacional de mujeres

El domingo 8 de marzo un equipo participó de la marcha binacional que tuvo lugar en la ciudad de Rivera, en el límite con la ciudad brasileña de Santana do Livramento. La actividad se realizó en el marco del Día Internacional de la Mujer y fue convocada por organizaciones sociales feministas y colectivos de Uruguay y de Brasil.

La participación se enmarcó en las actividades que desarrolló el Área de Descentralización en el departamento de Rivera con el objetivo de promover derechos y respuestas a las

situaciones de discriminación y violencia en general y hacia las mujeres en particular por su condición de tales o agravadas por su orientación de género, su origen étnico, su condición de migrantes, etcétera.

El día siguiente, lunes 9, el equipo se entrevistó con autoridades departamentales vinculadas a las políticas públicas de atención a los derechos de las mujeres, como la Dirección del MIDES, y el jefe de Policía.

El registro audiovisual de esa participación fue compartido en las redes sociales de la INDDHH.¹³¹

130 <www.inddhh.gub.uy>.

131 <<https://www.facebook.com/watch/?v=895831077554666>>.

6.1.4.3. Infancias y adolescencias en el ámbito rural y en pequeñas localidades; visibilizar vulnerabilidades desde un enfoque de promoción y protección de derechos

El Área de Descentralización de la INDDHH realizó acciones en el departamento de Cerro Largo. En particular en el año 2019 había recopilado información y percepciones locales sobre la infancia en localidades rurales del eje de la ruta 7.

Se relevaron situaciones que hicieron que se definiera la línea de trabajo sobre la infancia rural en pequeñas localidades. Sobre esa base, durante el 2020 se elaboró un documento disparador para una actividad semipresencial: «Infancias y adolescencias en el ámbito rural y en pequeñas localidades; visibilizar vulnerabilidades desde un enfoque de promoción y protección de derechos».

En las entrevistas con referentes y actores de las localidades de menos de 5000 habitantes y zonas rurales ubicadas sobre el eje de la ruta 7 del departamento de Cerro Largo, se constataron como principales preocupaciones la naturalización del consumo de alcohol a edades muy tempranas y la frecuencia de situaciones vinculadas al abuso sexual y otras formas de violencia intrafamiliar.

Consultados técnicos y actores judiciales de la zona, confirmaron que realizan con frecuencia intervenciones de equipos especializados para abordar situaciones críticas. Todos los entrevistados por el equipo de la INDDHH consideraron que los recursos y programas específicos dirigidos a la infancia rural en situación de riesgo eran insuficientes.

Entre los factores más destacados sobre esa insuficiencia de recursos y acciones se señaló la distancia de los servicios de protección, lo que provoca que la detección muchas veces sea tardía o a partir de situaciones extremadamente críticas y de impacto en la comunidad. La lejanía de los servicios del Estado favorece la naturalización de prácticas de relacionamiento violento y de restricción de espacios de socialización ajenos al ámbito doméstico, para mujeres, niñas y niños. Estas situaciones aumentan el riesgo y la dificultad de romper círculos de maltrato que se transmiten intergeneracionalmente.

Las escuelas rurales, los centros educativos, el personal sanitario que trabaja en estas localidades son, muchas veces, los primeros en detectar y abordar situaciones de abuso y maltrato. El involucramiento en comunidades pequeñas, el conocimiento próximo de las familias y la carencia de equipos especializados que puedan orientar y sostener los procesos de abordaje y denuncia hacen que esa detección sea especialmente complicada y traumática.

Sigue siendo necesario elaborar programas dirigidos a promover en las comunidades rurales una perspectiva de derechos. Los estudios académicos o técnicos son principalmente producidos desde la centralidad de Montevideo, con escasos datos de pequeñas localidades o poblaciones rurales, lo que reduce la posibilidad de atender singularidades.

La exposición y la frustración de técnicos y personas referentes en pequeñas localidades, cuando denuncian situaciones de violencia o abuso intrafamiliar, llevan

muchas veces a un serio desgaste emocional e incluso al riesgo real de sufrir rechazo o represalias de personas afectadas por esas intervenciones.

Se entiende que es fundamental incentivar nuevas investigaciones que permitan desagregar datos en función de las características territoriales de las comunidades y de las familias donde se constatan indicadores de violencias. De esta forma se obtendrían mejores fundamentos para el diseño de políticas y programas que recojan la experiencia de técnicos y actores locales. Esto, a la vez, permitiría el desarrollo de nuevas herramientas a partir de los aportes que retroalimenten la formación, el fortalecimiento y reconocimiento de los técnicos y profesionales que trabajan cotidianamente con las infancias rurales.

El día 6 de octubre se conformó, a iniciativa de la INDDHH, una instancia de intercambio en la que participaron de forma presencial, a través de la plataforma zoom y siguiendo la trasmisión en vivo por el canal de Youtube más de cincuenta personas. En esa actividad expusieron Aparicio Machado, director de INAU Cerro Largo; Luis Purtscher, director de CONAPEES; Fernando Gómez, juez de Paz de Fraile Muerto; Magdalena Paladino, de la Unidad de Víctimas y Testigos de Fiscalía; Mariana Risso y Roxana Zanoni, por el Área de Descentralización, INDDHH. La apertura estuvo a cargo de la directora de la INDDHH Mariana Mota.

El encuentro permitió intercambiar perspectivas y fortalecer acciones que potencien la tarea de referentes comunitarios, técnicos locales y nacionales.

El objetivo principal fue dar cuenta de reflexiones a partir de acciones y experiencias de coordinación territorial sobre el tema realizadas por el equipo de Descentralización en Cerro Largo, durante 2019 y 2020, para incidir en la visibilización de las especificidades de la promoción y protección de niñas, niños y adolescentes en el contexto rural o de pequeñas localidades. En ese sentido, la tarea de contribuir al desarrollo de una mirada sensible y comprometida con el bienestar de las infancias en el medio rural se entiende como un desafío permanente para la acción de la INDDHH y los demás actores que participan del desarrollo de las políticas públicas de infancia.

El director de INAU Cerro Largo, Aparicio Machado, destacó:

No es lo mismo una situación de violencia en el ámbito rural que una situación de violencia en el ámbito urbano. ¿Por qué? Porque no todo se arregla con recursos humanos, no todo se arregla con recursos materiales. [...] Es necesario que tengamos herramientas y recursos no solamente humanos y materiales sino intelectuales y afectivos, y es necesario que no solo descentalicemos la mirada, sino que la descentremos. No tenemos que esperar que el problema acuda, tenemos que salir a buscarlo.

Luis Purtscher puso el acento en pensar en cuál es la presencia del Estado en temas de violencia y de explotación sexual. Y en ese sentido señala «el Estado se define tanto por lo que hace como por lo que no hace. Cuando está y cuando no está, cuando está ausente. Y estas definiciones cruzan evidentemente los temas de violencia».

Las personas participantes vinculadas al Sistema de Justicia compartieron el enfoque de su trabajo y el rol institucional que cumplen. Desde la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía se remarcó:

La intervención [...] tiene un fuerte enclave interinstitucional. ¿Por qué? Porque nadie nace de repente víctima de un delito. Esa persona viene con una historia. Con una historia de vínculos de redes personales, de redes sociales, familiares, institucionales. Con personas que han conocido a ese niño, o a esa niña, o a ese adolescente. Para muchos de los que estamos aquí, para muchos de nosotros la voz de las organizaciones e instituciones, de los familiares y los allegados a ese niño, niña o adolescente es superimportante. Porque muchas veces buscamos que lo que el niño o la niña no pueden decir, sí nos lo pueda decir la técnica, el técnico, la vecina, la persona que conoce a ese niño o a esa niña. Y eso es superimportante. Tanto para lo que tiene que ver con el camino durante el proceso penal, como en el abordaje [...] de las eventuales secuelas y del día después.

Por su parte, el juez de Paz Fernando Gómez señaló:

El gran desafío que tengo como juez de Paz es el acceso a la justicia de la población más vulnerable. Y por supuesto entre esos están en primer lugar los niños, niñas y adolescentes. Mi competencia, sobre todo desde el punto de vista jurisdiccional, está relacionada con la violencia basada en género, con la vulneración de derechos de las niñas, niños y adolescentes, pero solo en la parte de urgencia, en adoptar las primeras y más urgentes medidas en relación con esta población. Y ese trabajo, obviamente coordinado con la labor social que como juez tengo. He trabajado muy bien también con las distintas organizaciones que trabajan en el departamento.¹³²

6.1.4.4. Movilidad y derechos humanos

A partir del trabajo en el territorio iniciado en el 2018 en el departamento de Treinta y Tres, en marzo de 2020 se elaboró un informe que analizaba una de las principales problemáticas que, desde la mirada de sus habitantes, enfrenta el departamento como desafío para su desarrollo.

132 El encuentro puede verse íntegramente en el canal de Youtube de la INDDHH: <https://www.youtube.com/watch?v=Mae1ORdN43M>.

Se basó en la información proporcionada por actores sociales y políticos durante las recorridas realizadas por Treinta y Tres y de la obtenida en el encuentro con organizaciones sociales.

El informe abarcó el eje de la ruta 7 en su recorrido por el departamento de Treinta y Tres, que es uno de los que presenta mayor dificultad para su conexión con la ruta 8 y con la capital departamental. Este eje limita con los departamentos de Durazno y Florida, y tiene en su margen parte de la zona rural de Cerro Largo (Tupambaé). Sobre la ruta se asientan las localidades de Valentines, Cerro Chato, Santa Clara y varios asentamientos rurales relacionados con su producción económica.

Al relacionar la movilidad territorial con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el eje de la ruta nacional 7 del departamento, se detectaron derechos que se ven afectados por la falta de una adecuada caminería y un transporte público que haga accesibles los servicios que no se encuentran en la zona de residencia y satisfagan las necesidades de las personas que allí viven.

Para la elaboración de este informe se tomaron como referencia los DESCAs, derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para vivir con dignidad y libertad; que comprenden el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un ambiente adecuado y la cultura.

A la vez, se entiende que la responsabilidad sobre la gestión y ejecución de programas y recursos que promuevan acciones para satisfacer derechos recae en los organismos nacionales y departamentales, los que están obligados a dar cumplimiento a las necesidades de los territorios.

En las localidades y zonas rurales se presentaron reclamos de gestión relacionadas con la vida cotidiana, esencialmente aquellos que por razones de implementación de políticas públicas y disposición de recursos no han logrado resguardar las necesidades de los habitantes, y dar cumplimiento a los DESCAs.

Una de las problemáticas abordadas, que involucra a la gestión del Estado en sus tres niveles —nacional, departamental y municipal— es la dificultad que presenta la caminería rural para una buena movilidad territorial, situación que no se visualiza en todo el departamento, pero emerge como obstáculo cuando se analiza a partir de la accesibilidad a los servicios.

La movilidad territorial cumple un rol determinante en la vida social de las personas y para el cumplimiento efectivo de los DESCAs. A los fines de este informe se consideró *movilidad* como ‘el desplazamiento humano de naturaleza social que realizan las personas a través del tiempo y del espacio para acceder a diferentes bienes, servicios, esparcimiento, destinos y demandas’.

El modo en que las personas se desplazan se vincula con sus dimensiones sociales, culturales y hasta afectivas, en la medida en que se relaciona directamente con la satisfacción de necesidades y la creación de relaciones de oportunidad. Dependerá también de las características particulares, edad, sexo, capacidades físicas, de los colectivos de los que son parte, de las estructuras familiares y económicas a las que pertenezcan.

Los principales derechos que se consideran afectados en este contexto son:

Educación

Para ejercer este derecho se señalan algunas dificultades. Por un lado, si bien la cobertura escolar y secundaria básica estaría cubierta por la cantidad de institutos existentes, la asistencia se ve afectada cuando se cortan los caminos en épocas de lluvia. Asimismo, no hay en la zona una oferta educativa más amplia que aliente la permanencia en el sistema educativo y que evite la deserción estudiantil del nivel secundario. Existe dificultad para acceder (por caminería u horario de transporte) a centros de educación formal e informal.

Las problemáticas detectadas en los centros educativos, como la afectación de salud mental, discriminación, violencia familiar, sexual y de género hacia niños, niñas y adolescentes, o el consumo problemático de sustancias, son obstáculos que retrasan o impiden el abordaje adecuado. Si bien se reconocen avances que han permitido abordar estos temas, como la creación del SIPIAV, el Plan CAIF y Equipos de Cercanía, no existen recursos estables para estos territorios, ya que requiere el traslado de los técnicos, de las familias o de las personas y se ve impedido cuando no se garantiza el transporte o los caminos no dan paso, además del costo y tiempo que implican.

Por otra parte, no hay espacios educativos ni centros de atención especializados para las personas con discapacidad. El más cercano un centro que cubre alguna de estas necesidades (fonoaudiología, foniatría) en Fraile Muerto (Cerro Largo), a unos 98 a 100 kilómetros de distancia, según el punto de la ruta 7 donde resida la persona.

Salud

De acuerdo con el Informe de OPP del año 2018, el departamento tiene algunas características diferenciales respecto al cuidado de salud. Casi la mitad de la población (48,8 %) se atiende en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) —lo que supera largamente al promedio del país, que se sitúa en 29,6 %— y otra parte se atiende en mutualistas y en otros servicios. Una importante proporción de usuarios utilizan las policlínicas municipales, 6 % aproximadamente, y es el único servicio de salud en las áreas rurales más dispersas.¹³³

El estado de las rutas y la frecuencia del transporte son de los problemas más importantes que se presentan para atender la salud. La insuficiencia de personal médico especializado y de equipos técnicos multidisciplinarios de atención y seguimiento en los territorios hace que las personas deban trasladarse a otros centros urbanos para satisfacer sus necesidades.

El hospital departamental de referencia para derivación de atención secundaria, terciaria y especialidades es el de la ciudad de Treinta y Tres. Allí también se encuentran los principales servicios y centros de atención, tanto públicos como

133 Datos extraídos del informe *Caminos que conectan, Treinta y Tres*, elaborado por OPP. Disponible en https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/2019-10/PVD_Treinta%20y%20Tres.pdf.

privados. La escasa frecuencia del transporte y las dificultades para transitar los caminos traen como consecuencia que las personas deban destinar importantes gastos para atender su salud.

Justicia

La imposibilidad de recurrir a la administración de justicia por falta de transporte o medios económicos que faciliten su llegada, o porque los caminos no permiten el tránsito, constituyen un obstáculo para el acceso, y por ende para el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Los casos más graves se viven en algunas localidades o en el interior rural, donde no es posible realizar denuncias o darles seguimiento a las denuncias por situaciones de violencia y abuso, contra mujeres, niños, niñas y adolescentes.

En consideración al análisis realizado, la INDDHH manifestó su preocupación por:

- la situación de los tres caminos rurales que unen el eje de la ruta nacional 7 hasta su intersección con la ruta nacional 8 y con la capital departamental,
- el menoscabo de la relación movilidad-cumplimiento de los DESCA. No se visualizan al respecto cambios que favorezcan la relación de desempeño para asegurar a la población del eje ruta 7 y conexiones un acceso adecuado, de caminería y transporte, a los centros de educación, salud y otros servicios, incluyendo el ocio y la cultura,
- que no se han creado todas las condiciones para avanzar en la generación de políticas públicas diferenciadas, reconociendo las desigualdades, de forma que lleguen directamente a los territorios y por ende a las poblaciones que residen alejadas de los centros urbanos donde se desarrollan.

La Institución recomendó a las autoridades competentes que:

- se analicen las circunstancias descritas como vulneradoras de derechos de las personas, en la medida en que no puede cumplirse integralmente con las condiciones de acceso a políticas públicas igualatorias;
- se destinen recursos presupuestales para la corrección de esta desigualdad, en el sentido de avanzar en una caminería moderna, rápida y segura, que acorte distancias entre el campo y la ciudad;
- se estudien diferentes opciones (exoneración de impuestos, régimen de subsidios, inversión directa, otros) para hacer efectivo un transporte que cumpla con las condiciones de horario, calidad y accesibilidad;
- se destine espacio y tiempo para la participación y escucha de las personas, habitantes de la zona, en las problemáticas que plantean y en la toma de decisiones sobre su vida y su circunstancia.

El informe completo sobre esta problemática se envió en el transcurso del 2020 al director nacional de Transporte (MTOF), al director de la OPP, a los señores intendentes (del actual y del anterior período), al director de Vialidad de la

Intendencia (del actual y del anterior período), a las alcaldías de Santa Clara, Cerro Chato y Vergara (del actual y del anterior período), a la Dirección Departamental del MIDES, a la Unidad Coordinadora Departamental de Integración Educativa de Treinta y Tres, a la Inspección Departamental de ANEP y a las organizaciones sociales de las zonas involucradas.

6.1.4.5. El control en el uso de agroquímicos y su relación con el derecho a la salud y al ambiente

Desde 2018 se relevó la preocupación y la iniciativa de abordar los aspectos vinculados a los controles ambientales por el uso de agroquímicos. Durante el 2018 y 2019, el Área de Descentralización participó de una Submesa de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales destinadas al tema. Dicho espacio fue compartido con representantes de la Intendencia Departamental de Rocha, del MGAP, COMERO, OSE, Centro Universitario Regional Este, MIDES y convocado por la Dirección Departamental de Salud.

Para el 2020 el Área se propuso avanzar en el conocimiento y en propuestas sobre la materia, así como colaborar en la difusión de herramientas de protección de los derechos en juego.

En el caso de Rocha, los derechos ambientales tienen diversas expresiones, pero en particular tanto en el diálogo con diferentes actores como en el encuentro con organizaciones sociales existe un interés particular en controlar el uso de agroquímicos.

De acuerdo con el informe de OPP del año 2018, en materia productiva, Rocha presenta un sector primario superior al del promedio del país (25,5 % frente a 10,3 % del promedio nacional). El cultivo de arroz (hacia el norte del departamento) y la ganadería son las principales actividades productivas del sector. También ha crecido el sector forestal. Los sectores secundario y terciario presentan índices menores que el promedio nacional.¹³⁴

Por otra parte, importa señalar la presencia de varias áreas protegidas y reservas ecológicas (Parque Nacional Cabo Polonio, Parque Nacional San Miguel, Laguna de Rocha, Reserva de Cerro Verde e Islas de la Coronilla y la Laguna de Garzón).

Entre las principales preocupaciones en el territorio se identifica el control del uso de agroquímicos en la zona arrocera, que se ubica hacia el norte del departamento y comprende localidades como Velázquez, Lascano, Cebollatí, San Miguel y San Luis.

Asimismo, existen otras iniciativas y demandas presentadas en el departamento de Rocha vinculadas al uso de agroquímicos.

134 Datos extraídos del informe *Caminos que conectan, Rocha*. Elaborado por OPP. Disponible en https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/2019-10/PVD_Rocha.pdf.

En el Municipio de la Paloma, la preocupación se centra en limitar o erradicar la aplicación de herbicidas en el área del Municipio utilizada principalmente para jardinería o limpieza de malezas.

En las sierras de Rocha conviven dos fenómenos socioeconómicos: por un lado, el asentamiento de familias y emprendimientos agroecológicos, y por otro, la expansión de la industria forestal. En este caso, la preocupación se centra en que los cambios experimentados en el modelo de forestación, que implicarían el uso de herbicidas, podrían afectar los bienes naturales de la zona, en especial, el monte nativo y el agua, lo que vulneraría el derecho a vivir en un ambiente sano.

Durante el 2020, se continuó el trabajo de difusión de las herramientas de protección de derechos con organizaciones sociales de la zona y a través de la participación en el taller de inicio del proyecto de gestión binacional e integrada de los recursos hídricos en la cuenca de la laguna Merín y lagunas costeras, que tuvo lugar el 28 y 29 de octubre. Sin embargo, tal como se mencionó, la redefinición del plan de trabajo para atender la crisis sanitaria, económica y social, así como los cambios en la conformación del equipo impidieron profundizar en el conocimiento y las propuestas sobre la temática.

6.2. Prospectiva 2021

Tal como se expresó el año pasado, el principal objetivo de trabajo del Área es contribuir a la exigibilidad de los derechos humanos como factor de cambio en el enfoque de las políticas públicas del Estado uruguayo.

En ese sentido se trazan tres grandes líneas:

- Dar continuidad al diálogo y el intercambio con los territorios ya trabajados e incorporar al menos dos departamentos. Para ello será fundamental potenciar la capacidad de incidencia de la Institución con base en la proactividad, la legitimidad y la especificidad de su tarea, desarrollando un enfoque colaborativo interinstitucional y con la sociedad civil en los territorios, así como visibilizar a la INDDHH como herramienta defensorial en los territorios en que interviene el Área de Descentralización.
- Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales han estado presentes en las percepciones y preocupaciones recogidas en todos los territorios. Es por ello que es fundamental trabajar en la promoción del marco conceptual de dichos derechos y en la visualización de brechas territoriales. Para ello se trabajará en forma articulada con el Área de Estudios en indicadores de derechos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Por último, generar acciones que incidan en el diseño de políticas públicas y prácticas institucionales para la promoción de derechos de las infancias y adolescencias en el medio rural y pequeñas localidades orientadas a la exigibilidad de los derechos humanos. Se busca visibilizar las características de la niñez en

contexto rural, en particular atendiendo a algunas de las singularidades en el acceso al derecho a la educación, la salud y la justicia, así como para la protección ante violencias de género y generacionales, considerando para ello la articulación de los tres derechos mencionados.

Anexos

Anexo I

Evolución de la estructura funcional de la INDDHH

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) fue creada por la ley 18446, del 24 de diciembre de 2008, como una institución autónoma que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y no está sujeta a jerarquía (artículos 1 y 2).

El 22 de junio de 2012 la Institución quedó definitivamente instalada al asumir funciones su primer Consejo Directivo, designado por la Asamblea General mediante el procedimiento que la ley establece a esos efectos (artículos 37 y siguientes de la ley citada).

La INDDHH está dirigida por un Consejo Directivo de cinco miembros, electos cada cinco años por la Asamblea General a propuesta de organizaciones sociales y/o legisladores. Actualmente lo integran Mariana Blengio Valdés, Juan Faroppa, Mariana Mota, Josefina Plá y Wilder Tayler. La presidencia rota cada año entre los integrantes del Consejo Directivo. Actualmente la ejerce Wilder Tayler, hasta setiembre de 2021.

En 2015 se implementó el proceso de concursos de oposición y méritos entre funcionarios públicos, y durante el primer semestre de 2016 ingresaron a la INDDHH los primeros funcionarios propios: cinco abogados, seis psicólogos, una comunicadora, una docente, siete administrativos, una licenciada en Sociología y un ayudante de contador.

En 2017 ingresaron un auxiliar, una contadora y dos abogados; adicionalmente se incorporaron una docente y una licenciada en Sociología

a partir de la creación de nuevos cargos; el total de ingresos en ese año fue, por tanto, de seis nuevos funcionarios.

Durante 2018, mediante concursos de oposición y méritos, ingresaron a la INDDHH ocho personas: una licenciada en Bibliotecología, tres administrativos, un abogado que se desempeña en el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), un chofer, una licenciada en Relaciones Laborales —para la nueva área de Gestión Humana, que comenzó a funcionar en 2018 (con su incorporación sumada a la de una de las administrativas mencionadas)— y una informática.

En 2019 la INDDHH tuvo un total de diez ingresos, de los cuales cuatro fueron por concursos que estaban en proceso, más uno por contratación directa en modalidad de arrendamiento de servicio y otros cinco por pases en comisión de otros organismos.

Estructura funcional

La INDDHH cerró 2020 con 61 personas desempeñando funciones en el organismo. De estas, 14 eran funcionarios en comisión provenientes de otros organismos públicos,¹ tres se encontraban en comisión en otras dependencias estatales y uno era un arrendamiento de servicio.

En 2020 no hubo ingresos a la carrera funcional. Se registraron dos ingresos en la modalidad

1 Por el artículo 8 de la ley 19763, que modificó la Ley de Creación de la INDDHH, se habilita al Consejo Directivo a disponer de hasta 15 funcionarios en comisión de otros organismos.

de pase en comisión, provenientes de otros organismos. Adicionalmente, la Institución contrató, mediante la cooperación con UNICEF, ocho técnicos que desempeñan funciones en el MNP. De estos, cinco culminaron sus contratos durante 2020 y tres finalizaron en febrero de 2021.

A ello se suma el apoyo de cuatro pasantes en régimen de pasantía educativa. Se cuenta con un convenio con la Licenciatura de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR vigente desde 2017, mientras que con la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UDELAR existe un convenio desde el año 2020.

Capacitaciones

Durante 2020 se llevaron a cabo tres instancias de capacitación dirigidas a los recursos humanos de la INDDHH con la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC):

1. Desde el Gobierno abierto al Estado abierto: una política pública para alcanzar instituciones eficaces, transparentes e inclusivas
2. Gestión y calidad de contenidos: redacción web
3. Drupal 8

Anexo 2

Ejecución presupuestal

Las asignaciones presupuestales de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo fueron aprobadas en las instancias del Presupuesto para el período 2015-2019 (resolución de la Cámara de Senadores del 22 de diciembre de 2015) y las sucesivas rendiciones de cuentas de 2015, 2016 y 2017. La totalidad de los ingresos de la INDDHH provienen de rentas generales.

La ejecución del presupuesto se enmarca en las normas estipuladas para la Administración

pública, con la correspondiente intervención del Tribunal de Cuentas de la República.

La rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal al 31 de diciembre de cada año, se presenta a la Asamblea General para su consideración dentro de los cuatro primeros meses de cada período legislativo siguiente a la finalización del ejercicio correspondiente. Asimismo, se presentan los estados contables de acuerdo con la ordenanza 89 del Tribunal de Cuentas.

Informe de ejecución presupuestal al 31 de diciembre de 2020

Presupuesto de remuneraciones

PR. 01/01/2020

| Denominación | Crédito vigente | Total ejecutado | % ejecución |
|--|--------------------|--------------------|-------------|
| Sueldos, gastos de representación, dedicación especial | 82.199.396 | 82.137.140 | 100% |
| Aguinaldo | 7.286.590 | 7.230.600 | 99% |
| Cargas sociales | 23.589.138 | 23.566.033 | 100% |
| Beneficios sociales | 7.654.015 | 7.620.805 | 100% |
| Otros rubros salariales | 5.505.089 | 5.456.381 | 99% |
| Total grupo 0 | 126.234.228 | 126.010.959 | |

Presupuesto de gastos e inversiones

PR. 01/07/2020

| Denominación | Crédito vigente | Total ejecutado | % ejecución |
|---|-----------------|-----------------|-------------|
| Gastos | 17.270.439 | 16.596.415 | 96% |
| Suministros | 2.543.726 | 2.333.104 | 92% |
| Inversiones | 8.938.335 | 5.703.937 | 64% |
| Obra de refacción y reacondicionamiento de sede | 8.364.916 | 619.897 | 7% |

La ejecución de remuneraciones, corresponde a los sueldos, aguinaldos y cargas legales de los cinco miembros del Consejo Directivo y los 46 cargos de funcionarios presupuestados.

La ejecución de gastos corresponde a la operativa normal de funcionamiento de la INDDHH.

Las inversiones corresponden fundamentalmente a las adquisiciones de equipamiento informático y muebles de oficina.

Durante el 2020, y en virtud de las nuevas competencias asignadas a la INDDHH por la ley 19822 sobre búsqueda de personas detenidas desaparecidas, se procedió a la ampliación de los servidores informáticos y la adquisición de un nuevo vehículo, dado que, una vez aprobado el nuevo presupuesto 2020-2024, las tareas destinadas al cumplimiento de dichas competencias serán de cargo de la INDDHH.

Cooperación internacional

Durante 2020, se completaron la casi totalidad de las actividades en el marco de convenio de cooperación de UNICEF con la INDDHH, en apoyo al monitoreo del sistema de protección y del sistema de responsabilidad penal juvenil llevado adelante por el área Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

La ejecución del contrato al 31 de diciembre de 2020 asciende a \$ 2.930.733 (84 % del total aportado) y corresponde a honorarios profesionales de técnicos que se han ido incorporando al proyecto para la implementación de diversas actividades. Queda pendiente para 2021 la presentación del informe final, dado que como consecuencia de la emergencia sanitaria se tuvo que posponer.

Anexo 3

Comité de Emergencia y protocolos internos por covid-19

A partir de la situación de emergencia sanitaria y las medidas decretadas por el Poder Ejecutivo,¹ el Consejo Directivo determinó un régimen excepcional de funcionamiento.² Se constituyó un comité de emergencia integrado por la/el presidente de la Institución y las áreas Gestión Humana, Jurídica y Administración y Finanzas, de manera de dar respuesta rápida a la situación extraordinaria de pandemia y, en función del avance de esta, ajustar semanalmente las medidas.

Se restringió el horario de atención al público sin cerrar la atención en la sede y se promovió la comunicación a través de medios electrónicos.

La atención de denuncias no tuvo suspensión de plazos procesales, pero se aplicó el principio de razonabilidad respecto a los atrasos en las respuestas de los organismos. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura continuó con la realización de visitas de monitoreo, de acuerdo con el principio del menor daño, procurando todas las medidas de protección hacia las personas y centros visitados, así como al equipo participante.

El Consejo Directivo mantuvo sus reuniones ordinarias semanales, presenciales y no presenciales, y sesiones extraordinarias cuando las medidas decretadas por Presidencia así lo requirieron. Asimismo se realizaron reuniones bipartitas con la Comisión de Salud Laboral de AFINDDHH, el sindicato de la Institución, de manera de contemplar sus ideas y solicitudes en cuanto a medidas de salud y seguridad de los trabajadores.

En cuanto fue posible, se procuró sustituir las actividades generales de la INDDHH fuera de la sede, a otros departamentos del país, por medios electrónicos y contactos telefónicos.

A lo largo del año, el Consejo Directivo, junto con el Comité de Emergencia, trazó planes de reincorporación paulatina a la Institución, los que se plantearon de forma quincenal y se llevaron adelante en tres etapas. Además del retorno a las tareas presenciales, se contemplaron las situaciones particulares de las y los funcionarios en cuanto a los cuidados familiares y a su estado de salud, y se priorizó en todos los casos la posibilidad de continuar con la modalidad de teletrabajo sugerida por Presidencia de la República.

En este sentido, en el mes de julio se volvió a la presencialidad total de la plantilla de trabajadores y en los horarios habituales de atención al público, garantizando el cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas en el protocolo del Sistema Nacional de Emergencia, el Ministerio de Salud Pública y aquellas sugeridas en cada resolución que el Consejo Directivo dictó en virtud de esta situación sanitaria.

En el último mes del año, en virtud del rebrote de la pandemia en nuestro país, se retomaron las reuniones extraordinarias del Consejo Directivo junto con el Comité de Emergencia, así como las reuniones bipartitas con la Comisión de Salud Laboral de AFINDDHH, de manera de hacer

1 Decreto 093/2020. Se declara el estado de emergencia sanitaria nacional como consecuencia de la pandemia de covid-19.

2 Expediente n.º 2020-1-38-0000149, que comprende resoluciones varias: 16/03, 23/03, 28/04, 26/05, 15/06, 02/12, 17/12.

frente a una nueva situación de alta vulnerabilidad para la salud de todos y todas.

Se volvieron a tomar algunas de las medidas tendientes a reducir la presencialidad y estimular el teletrabajo de al menos dos tercios del funcionariado, pero en esta ocasión el Consejo Directivo estableció como principios rectores la no afectación del servicio, el

cumplimiento del mandato de la INDDHH y no volver a los parámetros de trabajo de los meses de marzo a junio.

Se culminó el año siguiendo estos principios y con una escasa presencialidad, tal como estableció oportunamente el Poder Ejecutivo en las medidas del mes de diciembre, para frenar el avance de la pandemia.

Anexo 4

Biblioteca

La biblioteca de la INDDHH, especializada en el área de los derechos humanos, se encuentra en plena formación. Con el propósito de realizar un desarrollo consecuente con la misión y objetivos de la Institución, se trabajó en la elaboración de varios documentos de referencia que le brindaran un marco de actuación adecuado. Así, se definieron la misión y la visión de la biblioteca y se elaboró una política de formación y desarrollo de la colección para establecer los criterios con los que serán seleccionados los materiales que formarán parte del acervo. Además, se redactó el reglamento de consulta y préstamo, en el que se establecen por escrito los servicios que se ofrecen a usuarias y usuarios y la forma de acceder a ellos. Las propuestas fueron puestas a consideración del Consejo Directivo y aprobadas por este.

Para la organización de la colección se utiliza el sistema integrado de gestión de bibliotecas PhpMyBibli (PMB). Se trata de un software de código abierto y gratuito, con muchas prestaciones que optimizan el uso del acervo de la biblioteca, entre las cuales, sin duda, el catálogo en línea es la más importante para nuestros usuarios y usuarias. Se elaboró una guía de uso, con explicaciones detalladas para realizar los diferentes tipos de búsquedas.

En el mes de febrero finalizó la obra de remodelación de las instalaciones destinadas a la biblioteca. Debido a los inconvenientes causados por el covid-19, el mobiliario ingresó al país con retraso y la biblioteca quedó instalada recién en el mes de mayo. Se realizó la mudanza de la colección y la ubicación de los materiales en los anaqueles. Se confeccionó la señalética correspondiente para facilitar la localización de los materiales dentro de la colección.

Se había planificado que, una vez finalizadas estas tareas, la biblioteca se abriría al público en general, pero ello no fue posible debido a la emergencia sanitaria.

Para el 2021, se pretende abrir las puertas de la biblioteca a la ciudadanía, con el protocolo necesario, y hacer efectiva la disponibilidad del catálogo en línea a través del sitio web institucional.

En el mes de mayo se aprobaron los criterios para el archivo de toda la documentación perteneciente a la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM). Se realizó el archivo de las solicitudes, las resoluciones y todos los materiales complementarios referidos a cada caso hasta la fecha, y se continuará manteniendo el archivo actualizado.

Anexo 5

Datos de visitas del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

| Referencias | Recomendaciones |
|---|--|
| <p>Tema: Unidad n.º 26 Cárcel de Tacuarembó Ref.: Informe 118/MNP - SA/2020 c/ Oficio 586. Fecha: 24/1/2020 Para: Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) c/C Asesora de Asuntos Penitenciarios del Ministerio del Interior (MIN)</p> | <p>Recomendaciones en materia de salud</p> <ol style="list-style-type: none"> Se realicen las gestiones correspondientes a efectos de dotar de una computadora, teléfono y acceso a internet al Sector Enfermería de la Unidad n.º 26. <p>Recomendaciones generales</p> <ol style="list-style-type: none"> Se realicen las reparaciones de los techos de los sectores de forma de proceder a su correcta impermeabilización. Se adopten medidas urgentes a efectos de evitar que existan reclusos durmiendo en el piso, sin que ello implique el traslado de estos a otras unidades penitenciarias. |
| <p>Tema: Unidad n.º 12 Rivera Ref.: Informe 117/MNP- SA/2020 c/ Oficio 588. Fecha: 27/1/2020 Para: Asesora de Asuntos Penitenciarios del MIN c/C INR</p> | <p>Recomendaciones generales</p> <ul style="list-style-type: none"> Se extremen las precauciones con el fin de limitar la utilización de traslados como medidas disciplinarias a efectos de garantizar la permanencia de las mujeres privadas de libertad en establecimientos cercanos a su lugar de origen. Se adopten medidas a efectos de mitigar el crecimiento de la población penitenciaria en el sector femenino de la Unidad n.º 12, sin que ello implique el traslado de las mujeres privadas de libertad provenientes del departamento y lugares cercanos. Se realicen las mejoras edilicias correspondientes a efectos de acondicionar el lugar destinado para la niña u otras niñas o niños que se alojen con su madre en la unidad en el futuro. <p>Recomendaciones en materia de alimentación</p> <ul style="list-style-type: none"> Se realicen las gestiones correspondientes a efectos de garantizar una alimentación que contemple los requerimientos nutricionales de la población femenina privada de libertad, elaborando preparaciones especiales, tanto para las mujeres embarazadas como para los niños y niñas que permanezcan en la unidad. Fortalecer la documentación de alimentos estableciendo un registro de entradas y salidas, junto con el correspondiente control de stock. Gestionar carné de manipuladores de alimentos para cada una de las reclusas que se dedican a elaborar las preparaciones alimentarias. Se realicen las reparaciones de las aberturas del sector de cocina a efectos de evitar el ingreso de plagas. |
| <p>Tema: Emergencia sanitaria. Unidades penitenciarias Ref.: Oficio 605 Fecha: 20/3/2020 Para: Ministerio de Salud Pública (MSP) Ministerio del Interior Dirección del Sistema de Atención Integral -Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) / Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) Sub Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Policial/INR</p> | <p>El MNP recomienda en forma urgente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Informar con antelación a las personas privadas de libertad sobre las medidas de prevención personales y las establecidas a nivel institucional. Es de particular importancia que se ofrezcan fundamentos para la inclusión de cualquier tipo de restricción en el contacto con familiares u otras. Adoptar todas las medidas necesarias para lograr la aplicación del «Protocolo de actuación para la prevención del contagio del virus SARS CoV-2 Coronavirus» en todos los centros penitenciarios. Definir lineamientos específicos para la adopción de medidas sanitarias de prevención, control y manejo de casos sospechosos y confirmados de covid-19 en las instituciones de encierro. Orientar al conjunto del personal de las instituciones de encierro en las medidas a adoptar en relación con el covid-19. Garantizar la protección del personal de los establecimientos, con énfasis en el personal de salud y personal de atención directa. Asegurar que cualquier medida restrictiva de los derechos de las personas privadas de libertad se realice en acuerdo a los principios de proporcionalidad, legalidad, responsabilidad, necesidad y no discriminación, por el menor tiempo posible y en condiciones que minimicen los daños colaterales. |

| | |
|---|--|
| | <p>A su vez, se solicita la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas adoptadas para el cumplimiento de las recomendaciones señaladas por el MNP. • Información detallada sobre la cantidad de población penitenciaria que presenta alguno de los siguientes factores de riesgo, indicando la unidad penitenciaria en la que se encuentran privadas de libertad. |
| <p>Tema: Sector 6.º B (ex Cárcel Central) Ref.: Oficio 583 Fecha: 16/1/2020 Oficio 584. Fecha: 16/1/2020 Para: INR</p> | <p>En cuanto a las condiciones actuales de reclusión el MNP recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar garantías de seguridad para el personal y los pacientes. • Acceso a los internos a un espacio adecuado al aire libre, al menos durante una hora diaria. • Limitar, en lo posible, el ingreso de nuevos pacientes hasta tanto no se realice el traslado. <p>En referencia al traslado, en prevención a que este momento es uno de los cuales las personas detenidas están expuestas a mayor riesgo de sufrir malos tratos o abusos, el MNP recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación del traslado involucrando al personal de salud. • Informar al personal de enfermería con antelación sobre el procedimiento de traslado. • Notificar debidamente a las familias y a los defensores correspondientes. • Tomar disposiciones para evitar la exposición de los pacientes al público. • Asegurar que las condiciones físicas del traslado sean adecuadas (seguridad, ventilación, luz, etc). • Realizar un registro completo del traslado (motivo, duración, personas trasladadas, personal involucrado, incidentes, etc.). • Se supervise el traslado por autoridades de INR y SAI-PPL. • Se adjunten las historias clínicas de los pacientes tomando medidas para asegurar la confidencialidad (Regla de Mandela 26,2) y seguridad de estas. • Al ingreso al lugar de destino se proceda al examen médico correspondiente (Regla de Mandela 30). |
| <p>Tema: Emergencia sanitaria, Vilardebó- CEREMOS Ref.: Oficio 607. Fecha: 25/3/2020 Para: MSP c/c Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables / ASSE c/c Unidad de Transparencia ASSE c/c Dirección de Hospital Vilardebó c/c Dirección de CEREMOS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Definir lineamientos específicos para la adopción de medidas de prevención, control y manejo de casos sospechosos o confinados de covid-19 en las instituciones de encierro, en el marco del «Plan Nacional de Contingencia para la Infección (covid-19) por el nuevo Coronavirus (SARS-CoV-2): Lineamientos para la gestión de la respuesta». • Orientar al conjunto del personal de las instituciones de encierro en las medidas a adoptar con relación al covid-19. • Informar con antelación a los y las pacientes en encierro institucional y a sus familias sobre las medidas de prevención personales y las establecidas a nivel institucional, fundamentando la inclusión de cualquier tipo de restricción en el contacto con familiares u otras y propiciando espacios terapéuticos que posibiliten minimizar los impactos que circunstancias de estas características generan sobre personas en situación de vulnerabilidad. • Generar condiciones materiales para la implementación de protocolos y estrategias de atención equivalentes a las planificadas para la población general, incluyendo, entre otros, el acceso a insumos de limpieza y desinfección para los pacientes en encierro institucional y la disponibilidad de equipo de protección especializado para el personal de salud. • Garantizar la protección del personal de los establecimientos, con énfasis en el personal de salud, tanto desde el punto de vista sanitario como en lo que refiere a la instrumentación de medidas para brindar apoyo psicosocial a los equipos de trabajo. • Asegurar la disponibilidad de condiciones para la atención de emergencia, traslado y atención de pacientes en encierro institucional en camas en hospitales generales. • Asegurar que cualquier medida restrictiva de los derechos de los pacientes en encierro institucional se realice en acuerdo a los principios de proporcionalidad, legalidad, responsabilidad, necesidad y no discriminación, por el menor tiempo posible y en condiciones que minimicen el daño infligido. |

| | |
|---|---|
| <p>Tema: Sector D del Módulo 12 (en adelante SD-M12) de la Unidad n.º 4 de Santiago Vázquez destinado a pacientes imputables Ref.: Oficio 638 Fecha: 7/9/2020 Para: ASSE Sr. Director de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables c/c INR c/c SAI-PPL</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Reparar cámaras de seguridad, teléfono y cualquier otra instalación que asegure la integridad física de los pacientes, y establecer un servicio destinado al mantenimiento de las instalaciones del Sector D. • Establecer las coordinaciones básicas indispensables entre el personal dependiente de INR y de ASSE - SAI-PPL, definiendo claramente la hoja de ruta y roles a desempeñar de manera complementaria. • Proveer el personal suficiente para atender las tareas de apertura y cierre de celdas, reforzar el número de funcionarios de enfermería y asignar profesionales del área psicosocial y de áreas educativas y recreativas. • Brindar capacitación continua y apoyo al personal a cargo, para el ejercicio técnico de su función en torno a un proyecto de trabajo. En particular, capacitar y brindar información escrita sobre los derechos de las personas con discapacidad mental y privación de libertad, así como sobre la Ley 19529 de Salud Mental y la normativa internacional de derechos humanos en la materia. • Fortalecer el equipo profesional de atención psiquiátrica. <p>En reiteración a las recomendaciones realizadas por el MNP en oficios anteriores se recomienda, a corto plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constituir una mesa de diálogo interinstitucional e intersectorial que integre a todos los actores involucrados, incluido el Mecanismo Nacional de Prevención de la INDDHH, a efectos de dar una respuesta respetuosa de los derechos humanos de aquellas personas privadas de libertad que transitan episodios severos de descompensación de su salud mental. • Elaborar un proyecto de servicio de atención a personas que han sido acusadas de cometer infracciones a la ley penal y que padecen sufrimientos mentales graves, o que en la privación de libertad transitan por crisis emocionales agudas. |
| <p>Tema: Centros Granja, Cerrito, Nuevo Rumbo y Cimarrones Ref.: Informe 119/MNP - SPJ/2020 c/ Oficio 587. Fecha: 24/1/2020 Para: Presidenta del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)</p> | <p>Recomendaciones</p> <p>A) A las direcciones de los centros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insistir en que se realicen las gestiones escritas pertinentes para el mejoramiento de aquellos lugares de los edificios que requieren reparaciones y/o mejoras. • Se realicen las gestiones necesarias, también por escrito, para solicitar los recursos humanos requeridos para la ejecución de los proyectos de centro, especialmente trabajadores sociales, psicólogos y personal vinculado a la salud. • Profundizar los proyectos de centro, poniendo énfasis en lo educativo, social, psicológico y recreativo. • Maximizar con un fin educativo, social y recreativo los espacios verdes con que cuentan los centros. • Profundizar el relacionamiento con instituciones externas (educativas, recreativas, laborales, etc.) al centro de privación, para lograr continuidad en el proyecto de cada adolescente, en el marco de la protección. • Profundizar el vínculo de los centros de privación, con el Proyecto de Cimarrones y la medida de semilibertad para que esta sea una alternativa mucho más utilizada de lo que es actualmente. • Potenciar la elaboración/explicitación de objetivos a alcanzar en el proyecto de intervención con cada adolescente. • Fortalecer el vínculo con las familias de los adolescentes en el marco de los proyectos socioeducativos, a través de talleres, instancias de trabajo de proyecto de vida de los adolescentes, etc. • Evitar el uso de las celdas que se encuentran aisladas del resto como celdas de castigo. <p>B) Al Directorio de INISA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se provean los recursos materiales necesarios para el acondicionamiento de los distintos centros y sus entornos. • Se brinde personal calificado necesario a fin de que puedan desarrollarse plenamente los proyectos de centros, fundamentalmente aquellos que están en trato directo con los jóvenes (especialmente psicólogos, trabajadores sociales y personal vinculado a la salud). • Apoyar la estabilidad de las direcciones de los centros y los equipos de trabajo en buena sintonía. • Estimular, generar y potenciar mecanismos de articulación con el exterior de los centros, fundamentalmente la inclusión de los jóvenes en centros educativos de la comunidad y en experiencias laborales protegidas, como forma de favorecer especialmente la situación de pregreso que transitan la mayoría de los jóvenes internados. |

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Incidir con las autoridades de la educación (p. ej., UTU) para efectivizar con mayor cantidad y calidad la inclusión de los jóvenes en centros educativos de la comunidad. • Promover con organismos del Estado y empresas privadas la posibilidad de una inclusión efectiva y sistemática de jóvenes en experiencias laborales efectivas y protegidas. • Promover con mayor énfasis la resolución de conflictos mediante formas alternativas a la amenaza y/o la utilización de las celdas de aislamiento (o cual fuere su denominación) con fines exclusivamente sancionatorios. • Sistematizar las buenas prácticas que se dan en los centros para ser replicados en otros. • Procurar que la medida socioeducativa de semilibertad (Cimarrones) sea implementada en otro centro(s) o, en su defecto, acondicionar el actual para eliminar al máximo los componentes punitivos (rejas) que contravienen la medida. • Promover la progresividad dentro del sistema, ampliando, potenciando y profundizando la utilización de la medida de semilibertad. • Establecer una estrategia para incidir significativamente en la presencia de defensores en los centros de privación, ya que la mayoría de los jóvenes ignora en qué situación se encuentra su causa. |
| <p>Tema: CIAM Ref.: Informe 120/MNP - SPJ/2020 c/ Oficio 603. Fecha: 17/3/2020 Para: Presidenta de INISA</p> | <p>Recomendaciones</p> <p>A las autoridades de INISA:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer y apoyar la propuesta socioeducativa del CIAM. 2. Procurar su traslado a un lugar físico que favorezca dicha propuesta. 3. En tanto no se haga efectivo el punto anterior, realizar las reparaciones estructurales que sean necesarias (humedades, etc.) de forma que principalmente las celdas presenten condiciones adecuadas, que tengan en cuenta la dignidad inherente a la persona humana y especialmente la condición de sujeto en desarrollo de los adolescentes. <p>A las autoridades del Centro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Profundizar y sostener la propuesta socioeducativa. 5. Gestionar ante las autoridades los recursos materiales y humanos necesarios para solucionar las deficiencias de carácter edilicio, especialmente mejoras en baños y celdas. 6. Obtenidos los recursos materiales, realizar las acciones necesarias (pintar, acondicionar, etc.), a fin de que las celdas contemplen, a pesar de las limitaciones estructurales, especialmente la condición de sujeto en desarrollo de los adolescentes. |
| <p>Tema: Emergencia sanitaria - INISA Ref.: Oficio 604 Fecha: 25/3/2020 Para: Presidenta de INISA</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Informar a los y las adolescentes en contexto de encierro sobre la situación sanitaria que está viviendo el país debido a la infección por el coronavirus, educándolos sobre las medidas de prevención personales y las establecidas a nivel institucional. • Explicar a los y las adolescentes las razones de cualquier tipo de restricción en el contacto con sus familiares u otras personas. • Garantizar la protección del personal de los establecimientos, con énfasis en el personal de salud y el personal en contacto directo con los y las adolescentes. • Asegurar que cualquier medida restrictiva de los derechos de los y las adolescentes en contexto de encierro se realice por el menor tiempo. |
| <p>Tema: Emergencia sanitaria Ref.: Oficio 608 Fecha: 27/3/2020 Para: Ministras/os de la Suprema Corte de Justicia</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda a los órganos jurisdiccionales competentes que, ante el inicio de nuevos procesos, se evalúe con rigurosidad y compromiso profesional y ético, y en virtud de las circunstancias actuales, la adopción de medidas alternativas a la privación de libertad, utilizando el amplio espectro que la norma vigente admite, tanto para medidas cautelares (221 CPP) como definitivas no privativas de libertad (art. 80 CNA). • Asimismo, se insta a los órganos jurisdiccionales a que, atentos a lo antes mencionado, actuando con rigurosidad y compromiso, utilicen los dispositivos de sustitución o cese de medidas (art. 94 CNA) que permita evitar el descongestionamiento en los centros. |
| <p>Tema: Emergencia sanitaria Ref.: Oficio 609 Fecha 27/3/2020 Para: Integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Elabore en forma urgente una propuesta legislativa que prevea la suspensión temporal de la aplicación del artículo 116 bis del Código de la Niñez y la Adolescencia, durante el tiempo que rija el estado de emergencia sanitaria, de forma que los/las magistrados/as actuantes no se vean compelidos/as por esa norma a imponer la preceptividad de la privación de libertad para ciertos delitos. De esta forma el/la juez actuante podrá, según su leal saber y entender, imponer la pena que entienda correspondiente, respetando los principios de protección integral, temporalidad y excepcionalidad de la privación de libertad. |

| | |
|---|--|
| <p>Tema: INISA Ref.: Oficio 611 Fecha: 7/4/2020 Para: Presidenta de INISA</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Se coordine con el Poder Judicial a los efectos de realizar las audiencias en forma virtual/remota, con las garantías necesarias para las y los adolescentes privadas/os de libertad. • Se proporcione a los centros los recursos materiales y técnicos necesarios para que puedan implementarse las audiencias y demás instancias procesales correspondientes a través del sistema de videoconferencias. • En lo que respecta a jóvenes con VIH, embarazadas o con niños lactantes, o que presenten comorbilidades asociadas a cuadros graves por infección por coronavirus, y que no sea posible o recomendable la sustitución o cese de medida en virtud de que la consecuencia de ello implique un mayor riesgo para su salud, se recomienda extremar los cuidados proporcionados en el centro. |
| <p>Tema: CIAM Ref.: Oficio 612 Fecha: 7/4/2020 Para: Ministras/os de la Suprema Corte de Justicia</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Se implementen sistemas alternativos a los existentes, que permitan la tramitación electrónica de los expedientes en un grado más amplio al actual y el desarrollo de audiencias en forma remota o virtual a través de videoconferencias. • Asimismo, dada la complejidad de la situación, se inste también a la defensoría de oficio a que implemente un sistema similar para desarrollar las entrevistas con las y los jóvenes en forma remota que permita garantizar el acceso a una defensa. • En tercer lugar, se recomienda a las y los operadores del sistema judicial a que desarrollen una campaña informativa para las y los justiciables, a fin de informarles, en un lenguaje claro y adecuado, las implicaciones de esta feria judicial sanitaria sobre su proceso. • Se reitera la recomendación realizada en oficio anterior (608/2020), en cuanto a adoptar las medidas que estén al alcance, a fin de garantizar la aplicación de principios tales como los de protección integral, excepcionalidad y temporalidad a fin de reducir el riesgo que la privación de libertad origina y acentúa en el marco de la presente emergencia sanitaria. |
| <p>Tema: Emergencia sanitaria - INISA Ref.: Informe 124/MNP-SPJ/2020 c/ Oficio 626. Fecha: 6/8/2020 Para: Presidenta de INISA</p> | <p>Recomendaciones</p> <p>Al Directorio de INISA:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consultar, con personal a cargo, la oferta en la variedad de alimentos para los adolescentes, de tal forma que sean suficientes en calidad y cantidad, de manera similar a como se venían ofertando antes de la pandemia. 2. Sostener la dotación de materiales e insumos de higiene que permitan la prevención del ingreso/contagio del covid-19 al centro. <p>A la Dirección del centro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Monitorear el uso adecuado de los materiales de protección para prevenir el contagio por covid-19, tanto en funcionarios como en adolescentes. 2. Ampliar, en la medida de lo posible, la oferta de actividades recreativas y educativas disponibles para los adolescentes. 3. Mantener y fomentar las actividades al aire libre, que contribuyan a disminuir en cierto grado los niveles de encierro de los adolescentes. <p>Para la visita al sector de aislamiento y atención sanitaria el MNP recomienda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar el acceso al agua caliente en todas las celdas, o en su defecto anular las dos celdas que no tienen acceso a agua caliente. 2. Implementar medidas para cerrar las aberturas en la claraboya del módulo, y medidas para mantener una temperatura adecuada en las celdas. 3. Elaborar un registro que permanezca en el área de asistencia sanitaria con los datos de todos los adolescentes que hayan transitado por el módulo de aislamiento. |
| <p>Tema: Clínica Psiquiátrica Asencio - Local Río Branco Ref.: Oficio 600 Fecha: 10/3/2020 Para: Presidenta de INAU</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Disponer de forma inmediata de medidas de protección para todos los residentes, como forma de evitar represalias por parte del personal de atención directa, dado que se constató un clima institucional donde están naturalizados los malos tratos hacia los niños y adolescentes. 2. Resolver medidas para aquellos niños, niñas y adolescentes que relatan haber sido víctimas de malos tratos, en un plazo no mayor a dos semanas, de modo de encontrar vías para contener su angustia y desconfianza hacia el entorno adulto que los ha agredido. 3. Desarrollar una investigación urgente y exhaustiva en la que se entreviste a todos los niños, niñas y adolescentes, para recabar testimonios de toda la población residente respecto a los hechos de malos tratos y violencia. 4. Aplicar medidas y eventualmente sanciones al personal involucrado en los malos tratos. |

| | |
|---|--|
| | <ol style="list-style-type: none"> 5. Definir la remoción con carácter urgente al personal de atención directa involucrado en los malos tratos consignados. 6. Revisar en conjunto con la supervisión de INAU, y con carácter urgente, las prácticas de sanción y el uso del cuarto de contención, de modo de diferenciar las medidas disciplinarias de aquellas que configuran castigo y son vulneradoras de derechos. 7. Desplegar una intervención en forma urgente en el centro con el personal destinado a la atención directa de los residentes, de modo de informar y sensibilizar en torno a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y la responsabilidad y garantías a ofrecer en los espacios de cuidado donde están institucionalizados. |
| <p>Tema: CARPEI Ref.: Oficio 610 Fecha: 31/3/2020 Para: Presidente de INAU</p> | <p>Se recomienda a INAU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De forma urgente, realizar medidas que erradiquen situaciones de violencia institucional e interpersonal, malos tratos y abusos hacia los y las adolescentes que residen en el centro. <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Investigar situaciones de posibles malos tratos, abusos y/o violencia institucional, supervisar las resoluciones y medidas adoptadas por el centro para su resolución. 1.2. Revisar, en conjunto con la supervisión de INAU y de carácter urgente, las prácticas de sanción y el uso del cuarto de contención, de modo de diferenciar las medidas disciplinarias de aquellas que configuran castigo y son vulneradoras de derechos. 1.3. Exigir y orientar en la elaboración, capacitación y puesta en práctica de un protocolo de uso del cuarto de aislamiento y de medidas de contención, de modo de ajustarlas a las pautas establecidas por OMS y avaladas por INAU, en un período no superior a tres semanas. 1.4. Exigir que en un lapso de una semana se elimine la residencia del director en el centro. 2. Implementar de forma urgente un proceso de supervisión en el centro, orientado hacia la transformación del modelo de atención, que garantice el derecho de los y las residentes al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Supervisar y orientar que en un lapso no mayor a un mes se adecue la atención de la salud física y mental, ya sea en tratamientos, acceso a especialistas y medicación adecuada y controlada. 2.2. Exigir que en un plazo no mayor a un mes se desarrolle un plan de capacitación continua del personal que trabaja con los y las adolescentes, que incluya la perspectiva de derechos humanos, infancia, atención en salud mental, necesidades específicas cotidianas, promoción de su autonomía y de su inclusión en la vida comunitaria. 2.3. Que el centro integre los recursos humanos faltantes requeridos en la licitación, principalmente en la atención sanitaria, en un plazo no mayor a un mes. 2.4. Implementar, en un plazo no mayor a un mes, una propuesta de actividades en conjunto con los residentes acorde a sus edades, preferencias y perfiles, que promueva el criterio socioeducativo del centro. 2.5. Vincular al trabajo del centro CARPEI, los recursos necesarios para que desarrollen una estrategia de abordaje de la temática de consumo problemático de sustancias psicoactivas. 3. Promover que se generen en el centro CARPEI las condiciones mínimas necesarias para garantizar el acceso a un nivel de vida adecuado para los y las adolescentes que allí residen. <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Supervisar que el centro provea de las condiciones necesarias y suficientes en alimentación, vestimenta, material de higiene personal, según se detalla en el pliego de licitación a servicios de atención integral especializados en salud mental. 3.2. Promover, en un lapso no mayor a una semana, redistribuir el uso de las habitaciones disponibles, equipar todas de sábanas y acolchados en buenas condiciones. |
| <p>Tema: INAU Ref.: Oficio 620 Fecha: 29/5/2020 Para: Presidente de INAU</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Revisar las medidas adoptadas en cada uno de los centros de protección especial y especial especializada de 24 horas, garantizando el derecho al vínculo con los referentes afectivos de niñas, niños y adolescentes atendiendo el interés superior del niño. • Revisar las medidas adoptadas de aislamiento preventivo sanitario, en cada uno de los centros de protección especial y especial especializada de 24 horas, procurando ser garante de una correcta prevención sanitaria, procurando no perjudicar al niño, niña, adolescente o adulto. |

Tema: Centro Psiquiátrico Larrañaga
 Ref.: Informe 122/MNP - SP/2020 c/ Oficio 624
 Fecha: 27/6/2020
 Para: Presidente de INAU

Respecto al tema «protección contra la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como también contra la explotación, la violencia y el abuso», se recomienda:

1. Establecer mecanismos de protección contra cualquier forma de explotación, violencia y abuso, que aseguren un trato digno y respetuoso hacia los residentes.

En este sentido, se recomienda:

- 1.1. Mejorar el uso del protocolo de contención de los residentes, a través de capacitaciones al personal que permitan prevenir posibles abusos, en un período no mayor a tres meses.
- 1.2. Desarrollar medidas que garanticen la dignidad, igualdad de trato y no discriminación hacia los residentes de este centro, por ejemplo, erradicar el uso de apodosos que estigmatizan y desconocen a la persona en su autonomía y potencialidad.
2. Limitar los métodos de aislamiento y contención física a situaciones excepcionales graves, y en todos los casos bajo indicación médica, y aplicar y profundizar en los métodos alternativos que permitan atenuar el escalamiento de las crisis.

En este marco se recomienda:

- 2.1. Regular y revisar la «normativa de conductas violentas» en un plazo no mayor a un mes, de modo de erradicar la toma de medidas asociadas a crisis emocionales, ya que son actos involuntarios que no podrían ser pasibles de sanciones y castigos.
- 2.2. Establecer, en un plazo no menor a un mes, criterios de uso de las salas de penitencia, donde se considere el tiempo de permanencia de los residentes en dicho espacio, y a su vez que los residentes estén acompañados por un educador y que se les brinden materiales de contenidos educativos y recreativos y no les sean cortadas las salidas al exterior del establecimiento.
- 2.3. Reconvertir de inmediato las sanciones que suspenden el derecho al uso de licencias en domicilio de los familiares o referentes afectivos, de modo de no afectar el derecho de los residentes a mantener vínculo con su familia.

En cuanto al tema asociado al «derecho al goce de una salud física y mental del más alto nivel posible», se recomienda:

3. Implementar un proceso de transformación del modelo de atención, que consagre los principios de la CDPD para garantizar el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Específicamente, se recomienda:

- 3.1. Desarrollar en un lapso no mayor a 6 meses un plan de trabajo con los residentes que los haga partícipes activamente en su plan individual de recuperación, así como en la conducción de su plan de tratamiento y rehabilitación.
- 3.2. Habilitar en un período no mayor a tres meses el acceso a la historia clínica por parte de los residentes, en reconocimiento al derecho al acceso a la información sobre su atención médica.
- 3.3. Promover en un plazo no mayor a seis meses acciones tendientes a que las y los adolescentes adquieran autonomía progresiva con relación a su salud sexual reproductiva y el uso de métodos anticonceptivos, considerando la etapa vital que están viviendo.
- 3.4. Habilitar en un lapso de seis meses momentos de DESCANSO diurnos para los residentes en sus dormitorios, de modo de no afectar su derecho al DESCANSO, vinculado a su derecho a un nivel de vida adecuado.
- 3.5. Desinstalar en un mes las cámaras de seguridad que están en los consultorios de atención en salud, dado que violan la confidencialidad médico-paciente, y afectan la relación entre ambas partes, lo cual vulnera el derecho a la atención en salud de los residentes.
- 3.6. Implementar en un plazo no mayor a seis meses una propuesta de actividades a la interna del establecimiento, en conjunto con los residentes, acorde a sus edades, preferencias y perfiles, que reconozca sus capacidades y habilite el despliegue de su creatividad.
- 3.7. Disponer en un plazo no mayor de un año de una reconversión del personal de atención directa, que reconozca los roles en su aporte específico, de enfermero y de educador, de modo de jerarquizar el aporte de la intervención socioeducativa en el establecimiento.

- 3.8. Implementar en un lapso no mayor a seis meses un plan de formación continua del personal que trabaja con los residentes, que incluya la perspectiva de derechos humanos, infancia, atención en salud mental, necesidades específicas cotidianas, promoción de su autonomía y de su inclusión en la vida comunitaria.
- 3.9. Revisar los perfiles de los residentes del establecimiento de modo de adecuarlos al modelo de atención, con justificación de la pertinencia de la permanencia de adultos en dicho centro, en un lapso de un mes.

En lo relativo al tema asociado al derecho a un nivel de vida adecuado, (art. 28 CDPD y art. 27 CDN) se recomienda:

4. Generar las condiciones necesarias que estimulen el sano desarrollo de los residentes, garantizando un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Específicamente se recomienda:
 - 4.1. Implementar en un plazo de un año condiciones que doten al edificio de accesibilidad para todos los y las residentes, de modo que puedan hacer usufructo de todas las áreas, en igualdad de condiciones.
 - 4.2. Mejorar las condiciones de iluminación en el establecimiento, en especial en el espacio de hall de acceso a baños, en un plazo de tres meses.
 - 4.3. Dotar a los espacios y el mobiliario de uso diario del centro, como ambos comedores, de propuestas de recreación adecuadas a las edades de los residentes, de modo de atender su derecho a un nivel de vida adecuado, en un plazo no mayor a seis meses.
 - 4.4. Establecer en un plazo no mayor a seis meses un espacio de uso exclusivo para las visitas de familiares y/o referentes afectivos, el cual respete la confidencialidad y privacidad del vínculo.
 - 4.5. Reconvertir el espacio destinado a la enfermería, que funciona en un lugar reducido y sin condiciones de privacidad, en un plazo no mayor a seis meses.

Sobre el tema vinculado al derecho a vivir en forma independiente y ser incluido en la comunidad, se recomienda:

- 5.1. Implementar en un lapso no mayor a seis meses un abordaje orientado hacia los familiares y referentes afectivos de modo que oficien de redes de apoyo efectivas en el tratamiento y rehabilitación, tanto al interior como al exterior del establecimiento, que puedan sostener a los residentes en las diferentes etapas de la recuperación.
- 5.2. Promover para todos los residentes la vinculación con los referentes familiares a través de las visitas, en especial, la relación de maternidad y paternidad.

A las autoridades del INAU:

1. Diseñar e implementar un mecanismo de denuncia de los adolescentes, jóvenes, familiares o referentes, que prevenga y atienda cualquier tipo de malos tratos, violencia o abusos, el cual cumpla las garantías de protección y confidencialidad a sus usuarios.
2. Supervisar la reformulación del protocolo de contención de los residentes, de forma de prevenir posibles situaciones que violen los derechos de los residentes del establecimiento, en un plazo no mayor a tres meses.
3. Fortalecer la supervisión de INAU al establecimiento Clínica Larrañaga, de modo de desarrollar un seguimiento cercano que tome en cuenta las recomendaciones formuladas, e incorpore el enfoque de derechos humanos, en un plazo no mayor a tres meses.
4. Orientar y apoyar la transformación del modelo de atención en un plazo de un año, adecuando los perfiles de atención específicos según el convenio firmado, de forma de brindarle a cada residente la mejor atención posible, y mejorar con ello la convivencia al interior del centro y el uso eficiente de los recursos humanos que allí se desempeñan.
5. Supervisar que la utilización de las cámaras de videovigilancia en centros de residencia cumplan con el objetivo específico de cuidado y protección de las niñas, niños, adolescentes y adultos, y sea solo utilizado cuando no exista otro mecanismo de cuidado menos intrusivo de la intimidad de quienes allí residen. Definir claramente los espacios que requieren dicha utilización y su fundamentación, los cuidados en relación con la privacidad de los residentes, los procesos que garanticen que los residentes estén informados sobre el alcance y finalidad de la videovigilancia, así como las acciones que garanticen la seguridad y confidencialidad en el uso y monitoreo de información sensible.

| | |
|--|--|
| | <ol style="list-style-type: none"> 6. Apoyar un proceso de formación continua para los centros de atención en salud mental que incluya la perspectiva de derechos humanos, infancia y adolescencia, atención en salud mental, derechos sexuales y reproductivos, necesidades específicas cotidianas, promoción de la autonomía e inclusión en la vida comunitaria. 7. Diseñar un plan de articulación con servicios especializados para abordar las situaciones de abuso sexual, explotación y trata, víctimas de violencia y maltrato, así como consumo problemático de sustancias. 8. Generar las estrategias de reparación a niños, niñas y adolescentes que han sufrido violaciones de derechos (abuso sexual, explotación, trata, violencia, malos tratos). 9. Establecer mecanismos de comunicación que garanticen que las niñas, niños y adolescentes sean informados y tomada en cuenta su opinión, previo al traslado a una clínica de salud mental, explicitando los motivos de dicho traslado, el centro al que será trasladado y las condiciones básicas de dicho tratamiento. La comunicación deberá ser abordada en un proceso de trabajo en conjunto con las redes de apoyo de cada niño, niña y adolescente. |
| <p>Tema: Clínica Psiquiátrica Asencio, Canelones Ref.: Informe 123/MNP - SP/2020 c/ Oficio 627 Fecha: 6/8/2020 Para: Presidente de INAU</p> | <p>A partir de las constataciones se recomienda al Centro Asencio, Canelones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar mecanismos y acciones tendientes a garantizar la protección de las y los adolescentes contra posibles situaciones de malos tratos, explotación, violencia y abuso. <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Diseñar e implementar, en un plazo no mayor a tres meses, un mecanismo de denuncias y quejas de los residentes y referentes afectivos que brinde confidencialidad y los proteja ante eventuales represalias. 1.2. En el plazo de un mes, informar a los y las adolescentes sobre la finalidad de las cámaras de videovigilancia y su alcance. A su vez, asegurar que haya un monitoreo respetuoso de la intimidad, que realice exclusivamente el personal sanitario para asegurar la prevención de auto y heteroagresión. 1.3. Suspender inmediatamente el monitoreo de las cámaras de videovigilancia fuera del centro y en celulares personales del equipo de dirección. 1.4. Desinstalar en un mes las cámaras de seguridad que están en los consultorios de atención a la salud, dado que no respetan la confidencialidad de la consulta, y pueden afectar la relación entre el equipo de salud y el residente, lo cual vulnera el derecho a la intimidad y la privacidad en la atención en salud de los residentes. 1.5. Acondicionar habitaciones individuales de contención ambiental que permitan la aplicación de una medida terapéutica excepcional, para situaciones graves, según lo estipulado en el «Protocolo de intervención en situaciones de precrisis, crisis y postcrisis del INAU». 2. Implementar un proceso que profundice en el modelo de atención, garantizando el derecho de los y las adolescentes al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Implementar, en un lapso no mayor a tres meses, un plan de formación continua del personal que incluya la perspectiva de derechos humanos, infancia, atención en salud mental, necesidades específicas cotidianas, promoción de su autonomía y de su inclusión en la vida comunitaria. 2.2. En un plazo menor a tres meses, diseñar una estrategia sobre derechos sexuales y reproductivos integral, con foco en la educación afectivo-sexual que promueva la autonomía progresiva en relación con su salud sexual y reproductiva y el uso de métodos anticonceptivos para los y las adolescentes que residen en el centro. 2.3. En un plazo de seis meses, implementar estrategias de tratamientos a situaciones traumáticas vividas por los y las adolescentes, víctimas de abuso sexual, explotación y trata, y víctimas de violencia y maltrato. 2.4. Integrar, en un período de seis meses, los objetivos y abordajes de la intervención sanitaria, educativa y familiar, en un plan individualizado de «recuperación» en donde el adolescente sea protagonista activo, rescatando el ámbito individual, así como el grupal. 3. Implementar una intervención que garantice el derecho a la información, a redes de apoyo y a la decisión de los elementos que involucran su tratamiento y su vida cotidiana. <ol style="list-style-type: none"> 3.1. En el plazo de un mes, elaborar un material en lenguaje amigable que informe al adolescente y su familia sobre la estadía en la Clínica Asencio Canelones, que como mínimo explicita los tratamientos disponibles, el personal involucrado y sus derechos como residente. |

| | |
|--|--|
| | <p>3.2. En un plazo de un año, profundizar y ampliar las prácticas dentro del establecimiento que apunten a la participación de las y los adolescentes, que sean participes en algunas decisiones que involucra la cotidianidad del centro, así como puedan decidir sobre los elementos que involucran la construcción de su identidad.</p> <p>4. Generar un ambiente acogedor, cómodo y estimulante que conduzca a la participación activa de las y los adolescentes, reduciendo al mínimo los elementos que restringen la circulación y apropiación del espacio.</p> <p>4.1. Rediseñar, en un plazo no mayor a tres meses, el espacio físico de forma tal que los aspectos de seguridad no impliquen una estructura similar a un espacio carcelario.</p> <p>4.2. En un plazo que no exceda un mes, implementar dinámicas que promuevan una nueva forma de circulación en el establecimiento, limitando al máximo los espacios restringidos a las y los adolescentes (dormitorios, y otros pisos) como forma de promover la apropiación del espacio y favorecer una integración respetuosa entre adolescentes varones y mujeres.</p> <p>4.3. En un plazo no mayor a un mes, disponer de materiales didácticos y recreativos (libros, materiales para pintar, juegos de caja, entre otros) adecuados a las edades de los y las residentes y que estén accesibles para que puedan utilizarlos libremente, sin que por ello se descuide la seguridad de los y las adolescentes.</p> |
| | <p>A las autoridades de INAU se recomienda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la supervisión de INAU al establecimiento Asencio Canelones, de modo de desarrollar un seguimiento cercano que tome en cuenta las recomendaciones formuladas, que incorpore el enfoque de derechos humanos, en un plazo no mayor a tres meses. 2. Diseñar e implementar un mecanismo de denuncia de los niños, niñas, adolescentes, familiares y/o referentes, que prevenga y atienda cualquier tipo de malos tratos, violencia o abusos, el cual cumpla las garantías de protección y confidencialidad a sus usuarios. 3. Garantizar que los espacios utilizados para aplicar las medidas de contención sean adecuados para un proceso terapéutico, y no sean utilizados como medida de castigo. 4. Supervisar que la utilización de las cámaras de videovigilancia en centros de residencia cumplan con el objetivo específico de cuidado y protección de las niñas, niños, adolescentes y adultos, y sea solo utilizado cuando no existe otro mecanismo de cuidado menos intrusivo para la intimidad de quienes allí residen. Definir claramente los espacios que requieren dicha utilización y su fundamentación, los cuidados con relación a la privacidad de los residentes, los procesos que garanticen que los residentes estén informados sobre el alcance y finalidad de la videovigilancia, así como las acciones que garanticen la seguridad y confidencialidad en el uso y monitoreo de información sensible. 5. Orientar y supervisar un proceso de acondicionamiento del espacio de la Clínica Psiquiátrica Asencio Canelones, de dotación de materiales y de propuesta de trabajo que permita a las y los adolescentes que allí residen apropiarse de los diferentes espacios del establecimiento. 6. Apoyar un proceso de formación continua para los centros de atención en salud mental que incluya la perspectiva de derechos humanos, infancia, atención en salud mental, derechos sexuales y reproductivos, necesidades específicas cotidianas, promoción de la autonomía e inclusión en la vida comunitaria. 7. Diseñar un plan de articulación con servicios especializados para abordar las situaciones de abuso sexual, explotación y trata, víctimas de violencia y maltrato, así como de consumo problemático de sustancias. 8. Generar las estrategias de reparación a los niños, niñas y adolescentes que han sufrido violaciones de derechos (abuso sexual, explotación, trata, violencia, malos tratos). |

Anexo 6

IX Asamblea Nacional de Derechos Humanos 20 y 25 de noviembre de 2020. Informe preliminar

1. Modalidad de la Asamblea

La IX Asamblea Nacional de Derechos Humanos¹ o sesión extraordinaria del Consejo Directivo de la INDDHH, como cada año, convocó a organizaciones de la sociedad civil y representantes del Estado uruguayo a dialogar en torno a las prioridades en materia de derechos humanos del país. La iniciativa reunió aproximadamente a 200 participantes provenientes de organizaciones de la sociedad civil, organismos del Estado y organismos internacionales con sede en Uruguay. Se destaca la representación de 132 organizaciones sociales y una importante representación del Estado, tanto en las sesiones temáticas, que contaron con 18 representantes de organismos públicos en cada una de ellas, como en la sesión plenaria.

Debido a la emergencia sanitaria, la Asamblea se realizó en instancias exclusivamente virtuales:²

- Instancia de discusión de grupos organizada en dos sesiones temáticas que tuvieron lugar el día 20 de noviembre.
- Instancia plenaria celebrada el día 25 de noviembre que incluyó la presentación de los grupos de trabajo, la presentación de las conclusiones de los grupos de discusión del

día 20 de noviembre, la rendición de cuentas del Consejo Directivo y respuesta a preguntas de las personas que participaron en esta instancia.

- Instancia de recepción de documentos de las organizaciones sociales sobre los temas de la Asamblea que serán incorporados en la web de la INDDHH para su difusión.

La Asamblea tuvo lugar en dos fechas importantes para los derechos humanos. El 20 de noviembre se conmemoró la aprobación de la Declaración de los Derechos del Niño y de la Convención sobre los Derechos del Niño, donde se reconoce un conjunto de derechos a los niños y niñas, a la vida, la salud y la educación, el derecho a jugar, a la vida familiar, a la protección frente a la violencia y la discriminación, y a que se escuchen sus opiniones. Esta Convención fue ratificada por Uruguay en 1990. El 25 de noviembre, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) resaltó la importancia de fortalecer las políticas públicas en la materia, en especial, en el marco de la emergencia sanitaria.

1 El artículo 61 de la ley 18446 de creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo crea las sesiones extraordinarias o asambleas nacionales de derechos humanos. Véase la ley completa en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008>.

2 Se trabajó con intérpretes de lengua de señas de COOTRILSU.

2. **Sesiones temáticas: derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y libertades**

2.1. **Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)**

La sesión orientada a la discusión sobre el estado de los DESCAs contó con una serie de documentos disparadores que pretendían enmarcar el abordaje de los temas desde la perspectiva de derechos humanos. A continuación, se presentan las notas conceptuales que finalizan con preguntas orientadoras para la sesión de discusión y un breve resumen de los contenidos de la discusión.³

2.1.1. **¿Qué son los DESCAs?**

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) son los derechos humanos relativos a las condiciones necesarias para un nivel de vida adecuado.⁴ Incluyen elementos básicos y necesarios para tener una vida digna, como alimentación, salud, vivienda, educación, un medio ambiente sano, trabajo, condiciones laborales dignas y seguridad social, entre los principales.

Los DESCAs generan obligaciones para el Estado, como la de garantizar que todas las personas en el país puedan disfrutar de esos derechos, así como la de ofrecer mecanismos de exigibilidad en caso de que se vulneren.

El Estado tiene deberes que están establecidos en las leyes y reglamentos, en la Constitución y en los tratados internacionales. Estos deberes del Estado implican no solo el respeto de estos

derechos, sino que debe asegurarse que las personas puedan acceder a ellos.

2.1.1.1. **¿Cuáles son los principios que rigen las obligaciones del Estado relacionadas con los DESCAs?**

- Progresividad: acciones estatales que avancen en la universalización de los derechos.
- Adopción de medidas: obligación inmediata de adoptar todo tipo de medidas, tanto administrativas, legislativas como económicas.
- No regresividad: No ir hacia atrás en el nivel de bienestar alcanzado. En situaciones excepcionales inevitables, la regresividad puede darse únicamente en la medida en que sea necesaria y en todo momento debe orientarse la acción a mitigar las desigualdades que se agudizan en los momentos de crisis, garantizando que los derechos no se vean vulnerados en forma desproporcionada para los grupos más vulnerables.
- No discriminación: asegurar la igualdad formal y sustantiva, deber de remover obstáculos.
- Uso del máximo de recursos disponibles: el alcance de este principio es complejo; el Estado tiene el deber de utilizar al máximo los recursos económicos, fiscales y de cooperación internacional.

2.1.1.2. **¿Cuál es el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos con relación a los DESCAs?**

El Comité DESC en su Observación General 10 entiende que el rol de las instituciones nacionales

3 Grabación de las sesiones en www.inddhh.gub.uy.

4 Para un repaso de la normativa internacional sobre DESCAs véase <https://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/ESCRIndex.aspx>.

de derechos humanos es fundamental para el logro progresivo de la plena efectividad de estos derechos. En ese sentido, los Estados deben darles un lugar destacado en los mandatos que les proporcionan a estas instituciones.

En particular, la INDDHH, al igual que otras instituciones nacionales de derechos humanos, ha trabajado en el fomento de programas de educación e información sobre estos derechos, el examen de normativa tanto vigente como en estudio, para asegurarse de que sean compatibles con los requisitos estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como en el asesoramiento técnico, la realización de investigaciones, estudios y peticiones a las autoridades en relación con estos derechos; la determinación de criterios para medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que impone el PIDESC, poniendo especial énfasis en los grupos vulnerables, la vigilancia de la observancia de derechos específicos que se reconocen en el PIDESC y la preparación de informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas y a la sociedad civil; y el examen de las denuncias sobre violaciones de las normas aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales dentro del Estado.

2.2.2. El derecho a la salud⁵

El reconocimiento del derecho a disfrutar de la salud física y mental, al más alto nivel posible que le permita a toda persona vivir dignamente, obliga al Estado uruguayo a promover, proteger y

garantizar este derecho, sin discriminaciones de ninguna índole (con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad).

La Observación General 14 del Comité DESC sobre el *derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (art. 12 PADESC) brinda el marco para considerar las dimensiones del derecho a la salud y los estándares que deben ser cumplidos por el Estado uruguayo.

A la vez, al hacer referencia a este derecho en el actual contexto de emergencia sanitaria decretada a partir del 13 de marzo de 2020 por el Poder Ejecutivo,⁶ debe destacarse una mayor reflexión social y comunitaria sobre el derecho a la salud y sus interrelaciones. El Estado se ha visto sometido a mayores condiciones de exigencia respecto al desarrollo de una estrategia nacional sanitaria que combine la situación de emergencia junto con la atención de la salud en general y las metas establecidas previamente. Han quedado en mayor evidencia las fortalezas y las debilidades, así como las necesarias interrelaciones con otros derechos fundamentales, como la alimentación, la educación y la vivienda.

El marco normativo del derecho a la salud debe identificarse en el conjunto de derechos garantizados explícita e implícitamente en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El Estado uruguayo tiene un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS),⁷ para asegurar que todas las personas tengan atención en salud, sea por prestadores públicos o privados, sin discriminación. El Ministerio de Salud Pública (MSP) tiene la función de rectoría y conducción del

5 Los datos utilizados forman parte del Proyecto Mirador DESCA de la INDDHH y la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR, con base en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística 2019.

6 Decreto 093/2020. Se declara el estado de emergencia sanitaria nacional como consecuencia de la pandemia de covid-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud, con altísimos niveles de propagación.

7 Ley 18211, Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, promulgada el 5 de diciembre de 2007.

sistema y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), principal prestador público,⁸ en articulación y complementación con el resto de los prestadores. Se reconoce, por ley,⁹ que «todo paciente tiene derecho a una atención en salud de calidad, con trabajadores de salud debidamente capacitados y habilitados por las autoridades competentes para el ejercicio de sus tareas o funciones». De esta manera, se asegura la cobertura universal para acceder a la atención sanitaria.

La normativa internacional y nacional establece los siguientes estándares para el cumplimiento del derecho a la salud.

Estándares básicos

- ▶ Que todas las personas tengan acceso a atención sanitaria oportuna, eficaz y de calidad: centros de atención, profesionales, medicamentos, equipamientos, cuidados paliativos.
- ▶ Que la universalidad esté asegurada sin discriminaciones, atendiendo a las poblaciones vulnerables: proporción de los costos de la salud en relación al quintil de ingresos, existencia de programas para grupos específicos, normas sobre grupos específicos.
- ▶ Que todas las personas puedan acceder al disfrute más alto del bienestar psico-físico: condiciones sanitarias de la comunidad, ambiente, salud mental.
- ▶ Que no haya muertes evitables: inmunización total, programas de prevención y educación

El derecho a la salud comprende cuatro dimensiones:

Accesibilidad

- ▶ No discriminación a sectores vulnerables.
- ▶ En términos geográficos, asegurar la distribución de los servicios en el territorio.
- ▶ En términos económicos, deben estar al alcance de toda la población, atendiendo a los sectores de menores ingresos (equidad).
- ▶ Derecho a la información, que no debe socavar la intimidad de los usuarios

En Uruguay, el 100% de la población tiene acceso a atención en salud básica y media. Sin embargo, la distribución de los servicios en el territorio presenta inequidades.

Disponibilidad

- ▶ Número suficiente de servicios
- ▶ Número suficiente de medicamentos.
- ▶ Número suficiente de personal calificado.

La falta de especialistas médicos en el interior del país es una demanda constante de las organizaciones sociales y de autoridades de la salud. Algunas organizaciones han transmitido la preocupación por ausencia de servicios de atención en salud mental (p. ej., Artigas).

8 La ley 18161, de 29 de julio de 2007, descentraliza ASSE y establece sus competencias y cometidos jurídicos.

9 Art. 7 de la ley 18335, de 15 de agosto de 2008, sobre derechos y obligaciones de pacientes y usuarios de los servicios de salud.

Aceptabilidad

- ▶ Debe respetarse la ética médica.
- ▶ Deben ser culturalmente apropiados.
- ▶ Sensible a los requisitos de género y vida.
- ▶ Deben respetar el estado de salud de las personas.

Dificultades a acceso de servicios de embarazo, parto y parto, en contexto de pandemia.

Se han constatado problemas con la medicalización y patologización en los tratamientos destinados a niñas y niños y adolescentes.

La incorporación de cambios en los hábitos de consumo y producción de alimentos, es motivo de preocupación en la salud de la población.

Calidad

- ▶ Deben ser apropiados a los niveles de avances científicos.
- ▶ Equipos médicos y hospitalarios de calidad.
- ▶ Sensible a los requisitos de género y vida.
- ▶ Acceso a las tecnologías y medicamentos adecuados.

El derecho a participar en el progreso científico y sus aplicaciones, y a gozar de sus beneficios, tiene particular relación con los derechos a la alimentación y a la salud.

El Comité DESC ha profundizado sobre ámbitos vinculados a la salud, como la salud sexual y reproductiva,¹⁰ el derecho a gozar del progreso científico y sus aplicaciones,¹¹ así como la salud mental.

La INDDHH ha constatado dificultades para extender servicios al interior del país,¹² incrementadas en 2020 en el contexto de pandemia, como surge de encuentros realizados con organizaciones de la sociedad civil en departamentos de frontera.¹³

Respecto de la salud mental, hay preocupación por las internaciones prolongadas de niñas, niños y adolescentes. Hay preocupación por el cumplimiento del artículo 137 de la ley 19529 sobre el cierre de las clínicas psiquiátricas. Se requiere de un abordaje integral que tenga una comprensión de la salud en el sentido del más alto bienestar psicofísicosocial.

En relación a su experiencia y rol, ya sea como organización social o Estado, ¿cómo visualiza el desarrollo de los derechos mencionados?

10 La Observación General 22 del Comité DESC sobre salud sexual y reproductiva señala la importancia de atender la salud de las mujeres.

11 La Observación General 25 del Comité DESC relativa al derecho a participar en el progreso científico y sus aplicaciones y gozar de sus beneficios señala que tiene un valor decisivo para la realización en particular de los derechos a la alimentación y a la salud. En Uruguay se ha hecho evidente la importancia de la articulación y coordinación de los diferentes ámbitos públicos y privados en lo que tiene que ver con el desarrollo científico y tecnológico respecto al manejo de la pandemia, como la conformación del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH).

12 Resolución 738/2019.

13 Véase la publicación *Derechos humanos: la mirada de las organizaciones sociales*. Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, INDDHH, 2020. Disponible en www.inddhh.gub.uy.

¿En dónde se concentran los principales riesgos? ¿Cuáles serían los ítems que se deberían mejorar? ¿Qué cambios sugeriría? ¿O qué acciones viene desarrollando?

2.1.3. El derecho a una vivienda adecuada¹⁴

La vivienda adecuada es un componente del derecho a un nivel de vida adecuado.¹⁵ La falta de acceso a una vivienda adecuada puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, a la seguridad personal, a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios; al mismo tiempo que genera la afectación desproporcionada hacia mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, afrodescendientes y LGBTI, así como otros individuos y grupos vulnerables.

La Observación General 4 del Comité DESC brinda el marco para definir una vivienda adecuada.¹⁶ Con esta referencia podemos definir que este derecho se encuentra satisfecho con un mínimo umbral de dignidad atendiendo a siete principios:¹⁷

Tenencia segura

- ▶ Las personas deben ser propietarias, arrendatarias con contrato, o usufructuarias con un respaldo legal.

Asequibilidad económica

- ▶ El gasto en vivienda es excesivo si supera el 30% del ingreso sea por concepto de préstamo hipotecario o alquiler.

Seguridad física y espacio

- ▶ Hacinamiento: la vivienda es adecuada si no duermen más de 2 personas por habitación.
- ▶ Materialidad: no es una vivienda segura aquella compuesta de paredes de materiales livianos o de desecho, techos livianos sin cielorraso o materiales de desecho y piso de tierra.

14 Los datos utilizados forman parte del Proyecto Mirador DESCA de la INDDHH y la UMAD, con base en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística 2019.

15 Normativa internacional de referencia para el derecho a la vivienda: art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), donde aparece por primera vez la formulación *vivienda adecuada*. Las Convenciones específicas sobre Mujeres (1979), niños, niñas y adolescentes (1989), a su tiempo, incluyeron a la vivienda en el marco del nivel de vida adecuado, y en la Convención sobre Trabajadores Migratorios (1990) se establece la *igualdad de trato* respecto de los nacionales en relación con el acceso a la vivienda, y por primera vez se habla de proteger de la *explotación en materia de alquileres*.

16 A nivel nacional, en el artículo 45 de la Constitución de la República se formula a la *vivienda decorosa* como un derecho de todas las personas, y en la Ley 13728 Plan Nacional de Viviendas se define con detalle las condiciones del *mínimo habitacional*. Cabe destacar que nuestro país ha ratificado por ley toda la normativa internacional reseñada más arriba.

17 Recientemente, la INDDHH emitió la resolución 820/2020, entre cuyos considerandos recuerda a la Intendencia de Río Negro las obligaciones de los Estado respecto al derecho a la vivienda.

En Uruguay el acceso a la vivienda es casi universal,¹⁸ y la falta de acceso incide mayormente en personas afro, pobres y quienes viven en zonas rurales dispersas. A su vez, las personas pobres son quienes más sufren el déficit de acceso a servicios higiénicos y saneamiento.

El acceso a la energía eléctrica es casi universal, pero es útil observar el acceso a artefactos básicos de confort como la calefacción, conservación de alimentos y agua caliente para el baño. El déficit de acceso a estos elementos afecta más a las personas pobres y afrodescendientes.

Disponibilidad de servicios e infraestructuras básicas

- ▶ Sistema sanitario adecuado: debe ser de uso exclusivo y estar conectado a red general de saneamiento, pozo negro o fosa séptica, u otro mecanismo de evacuación a superficie.
- ▶ Energía eléctrica: las viviendas deben contar con acceso a energía para iluminar.
- ▶ Agua potable: el acceso a agua potable debe ser por cañería dentro de la vivienda.

Necesidades específicas

- ▶ El diseño y construcción de la vivienda debe cubrir las necesidades de accesibilidad universal, según estándares para personas con discapacidad.

Ubicación

- ▶ Con acceso a transporte, fuentes laborales y otros servicios.
- ▶ No Inundables y no contaminadas.

Adecuación cultural

- ▶ El diseño y construcción de la vivienda debe respetar la identidad cultural de sus ocupantes.

No se encuentran disponibles datos sobre ubicación, necesidades específicas¹⁹ y adecuación cultural. La disponibilidad de datos de calidad sobre derechos económicos, sociales y culturales es un problema que enfrentan muchos Estados. El Comité DESC ha recordado que la vigilancia efectiva del derecho a una vivienda adecuada es imposible si no se cuenta con los datos apropiados. Estos datos son esenciales para la puesta en marcha de políticas públicas que tiendan a la realización efectiva del derecho a la vivienda.

De acuerdo con la información disponible, se debe advertir que las personas pobres, los niños, niñas y adolescentes y los afrodescendientes se encuentran en una peor situación en todos los

18 Sobre este asunto, la INDDHH ha emitido recientemente la resolución 805/2020 dirigida al Instituto Nacional de Colonización, referida a la vulneración del derecho al acceso al agua potable y posterior solución satisfactoria.

19 Respecto de las necesidades específicas que deben tener las viviendas donde habitan personas con discapacidad, la INDDHH emitió la resolución 781/2019 dirigida a la Intendencia de Canelones, referida a la situación de una mujer y un joven con discapacidad que fue resuelta por el organismo.

principios definidos por Naciones Unidas, especialmente en cuanto a la tenencia de sus viviendas, la seguridad física y el espacio y la disponibilidad de servicios e infraestructuras básicas; en síntesis, se encuentran en una situación de vulnerabilidad en cuanto al derecho a una vivienda adecuada, y se puede presumir que en el marco de la actual pandemia estas situaciones se han agravado.²⁰

2.1.3.1. Acceso a una vivienda adecuada en Uruguay

El acceso a la vivienda es un problema en nuestro país. Sobre este tema se pueden destacar tres situaciones prioritarias: las personas que viven en asentamientos, las personas en situación de calle y el acceso a la vivienda de las personas migrantes.

Personas en situación de calle. El Estado uruguayo no ha encontrado una política efectiva para solucionar la situación de un número creciente de personas. En lo que va de 2020 cuatro personas fallecieron a causa de las temperaturas invernales, y todas ellas quedaron imposibilitadas de adoptar las medidas sanitarias para protegerse del covid-19.²¹

Asentamientos. Las personas que viven en asentamientos se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad en el acceso a los

derechos humanos en general. En particular, el derecho a una vivienda adecuada es vulnerado en todas sus dimensiones. Las personas menores de 29 años, las afrodescendientes y las pobres, son las más afectadas. En cuanto al territorio, Montevideo es el departamento con más personas viviendo en asentamientos, le siguen Artigas, Rivera, Canelones y Paysandú.

Acceso a la vivienda de las personas migrantes. En los últimos años, la llegada de personas migrantes a nuestro país ha puesto sobre la mesa el problema del acceso a la vivienda, las condiciones de habitabilidad de las soluciones habitacionales a las que acceden²² y la frecuencia con la que sufren desalojos.²³ Las dificultades habituales se vieron agravadas en el marco de la pandemia. La disminución del empleo y del trabajo informal por el cierre de empresas y la restricción del consumo provocan que muchos de ellos no cuenten con ingresos para sostener los pagos de pensiones, inquilinatos o alquileres de casas particulares, lo cual también ha impedido que adopten las medidas sanitarias recomendadas.

Desalojos. Muchas veces los desalojos se dan como consecuencia de proyectos de desarrollo e infraestructura, y se justifican en

20 En un informe de la INDDHH remitido al Comité de Emergencia Departamental de Rocha, en el marco de la emergencia sanitaria, se resalta: «Las medidas sanitarias de aislamiento social obligan a pensar el derecho a la vivienda adecuada. Para ello no basta solo con asistir a las personas en situación de calle o en condiciones de viviendas precarias, sino que es importante atender todos los elementos del derecho a la vivienda. En particular, en el marco de la pandemia, cobran relevancia dos elementos claves como son la seguridad en la tenencia de la vivienda y la disponibilidad de servicios esenciales».

21 El 18 de marzo, la INDDHH emitió un comunicado con recomendaciones al Estado uruguayo por la situación de las personas en situación de calle en el marco de las medidas sanitarias adoptadas. Véase <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/inddhh-recomienda-atencion-urgente-personas-situacion-calle>>.

22 La resolución 764/2019 de la INDDHH refiere a las condiciones en las que vivía un grupo de personas migrantes en una pensión.

23 La resolución 743/2019 de la INDDHH refiere a la situación de un grupo de personas migrantes que fue desalojada de una vivienda. El pasado 20 de febrero la Intendencia de Montevideo informó a la INDDHH que se había implementado un mecanismo interinstitucional para dar respuesta a estas situaciones.

el mejoramiento de las condiciones de vida en general. En esos casos, es fundamental que los Estados ofrezcan alternativas adecuadas para reparar estas afectaciones. En este sentido, la INDDHH le ha indicado al Estado uruguayo mediante resolución 766/2019²⁴ que debe prestar especial atención a los procesos para la instalación de la segunda planta de UPM y el trazado del tren que atraviesa una extensa zona del país, desde Paso de los Toros a Montevideo.

La ley 19889, aprobada en junio de este año,²⁵ instala el régimen de arrendamiento sin garantía (arts. 421 ss.), el que permite el acuerdo de partes poniendo como límite final las disposiciones del Código Civil: se puede negociar el plazo, la forma como se abonará el alquiler, la forma como se termina el contrato, etcétera. Este régimen de arrendamientos sin garantía procura un cambio positivo para que sectores que tienen dificultades para acceder a una solución habitacional adecuada, frente a las pensiones ilegales u otras formas precarias, puedan acceder a una vivienda adecuada. Sin embargo, el juicio de desalojo se tramita en plazos más breves, y el lanzamiento también es más rápido.

2.1.3.2. Preguntas disparadoras para la discusión

En relación con su experiencia y rol, ya sea como organización social o Estado, ¿cómo visualiza el desarrollo de los derechos mencionados? ¿En dónde se concentran los principales riesgos? ¿Cuáles serían los ítems que se deberían mejorar? ¿Qué cambios sugeriría? ¿O qué acciones viene desarrollando?

2.1.4. El derecho a la educación

El *derecho a la educación* se encuentra consagrado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 26). El Estado debe garantizar el acceso a la educación de todas las personas dentro del territorio nacional y ofrecer diferentes programas educativos de acuerdo con las necesidades y características de los educandos. La educación debe promover la igualdad y la no discriminación por ningún motivo (situación socioeconómica, etnia, religión, ideología, identidad de género, entre otras). En este sentido, la Ley General de Educación, n.º 18437, plantea la importancia y obligatoriedad del Estado uruguayo de asegurar una educación de calidad, basada en los derechos humanos y para el ejercicio pleno de la ciudadanía (arts. 1 a 5). A su vez, establece los principios de universalidad, obligatoriedad, diversidad e inclusión educativa, participación, libertad de enseñanza y libertad de cátedra (arts. 6 a 11).

La Convención de los Derechos del Niño (1989) en su artículo 28 establece la obligatoriedad de los Estados parte de asegurar la enseñanza a nivel primario, de forma gratuita y obligatoria para todos; la enseñanza a nivel secundario, incluida la enseñanza general y profesional; y a nivel terciario. A su vez, prevé que los Estados deben asegurar el desarrollo de la personalidad, aptitudes y capacidades de niños/as y adolescentes, hasta el máximo de sus posibilidades, preparando al niño/a para asumir una vida responsable, en una sociedad libre. Tales derechos alcanzan también a niños/as en situación de protección y a la población privada de libertad (art. 37). La Convención establece a su vez que se respetará a las minorías étnicas en cuanto a la práctica y promoción de

24 Disponible en <<https://www.inddhh.gub.uy>>.

25 Informe de la INDDHH respecto del proyecto de Ley de Urgente Consideración, disponible en: <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/nuevo-informe-inddhh-sobre-ley-urgente-consideracion>>.

sus tradiciones y creencias (art. 31). En este mismo sentido, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación dispone la no discriminación por motivos de raza, color, origen étnico, religión, orientación sexual, y la necesidad de implementar acciones tendientes a garantizar la igualdad en el pleno goce de todos los derechos humanos y las libertades (arts. 1, 2, 3 y, en particular, art. 5, lits. e, v, y art. 7).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de toda persona a la educación, la cual debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad (PIDESC, arts. 13 y 14). La normativa internacional también define la obligatoriedad del Estado de promover la accesibilidad a la educación, en igualdad de condiciones, de las personas con capacidades diferentes (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 24; Protocolo de San Salvador, art. 13, num. 3).

La Agenda para el Desarrollo Sustentable (2015-2030) promovida desde Naciones Unidas, propone entre sus 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) para erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable, garantizar una educación equitativa, inclusiva y de calidad; así como oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (Objetivo 4). Por otra parte, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) establece como tarea fundamental de la democracia el cumplimiento del derecho a la educación y el derecho a la educación en derechos humanos.²⁶

Importa explicitar a qué nos referimos cuando hablamos del derecho a la educación en derechos humanos. Ésta impulsa la construcción de políticas públicas democráticas, inclusivas, que amplían ciudadanía, brindan herramientas para

combatir las desigualdades y los abusos de poder y dan valor a las diferencias (Eroles, 2005; Rodino, 2015). El objetivo es crear una cultura de derechos humanos en la que los derechos y las responsabilidades hacia los/as otros/as se internalicen, se vuelvan naturales y lleguen a formar parte de los modos de vida compartidos y las costumbres para todos los y las integrantes de la sociedad. Los derechos humanos constituyen el fundamento articulador de los temas transversales y emergentes tales como la tolerancia, la no discriminación y el reconocimiento de la diversidad, la educación para el medio ambiente (Magendzo, 2008). La educación en derechos humanos se basa en la pedagogía del testimonio, en la empatía, en el principio de la sensibilidad, la afectividad y la emoción, capaz de transformar el *ethos* del consumismo (Pérez Aguirre, 1998; Tedesco, 2010).

También es relevante destacar algunos avances y desafíos respecto al derecho a la educación que se detectan en la actualidad. En cuanto a los avances, desde el territorio (organizaciones sociales de Rocha, de Rivera, Treinta y Tres) se menciona una mayor disponibilidad de servicios. En este sentido, se detectan mejoras en términos de accesibilidad (p. ej., centros universitarios y tecnológicos, instalación de polideportivo, hogares estudiantiles) y de universalización de la política, a través de escuelas de tiempo completo, apoyo y ampliación de centros. Un factor importante para dicha accesibilidad lo constituyen el transporte (gratuidad para los estudiantes) y las becas. Respecto a la calidad educativa se observa una mayor diversidad de planes de educación media y el Plan Ceibal.

En cuanto a los desafíos, la mayor deuda en materia de educación se percibe respecto a los/as adolescentes de los sectores más vulnerados de la sociedad, de los cuales cuatro de cada diez

26 El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea además el diseño y adecuación curricular en materia de promoción de los derechos humanos.

se encuentran desvinculados de la educación media básica.²⁷ Estos indicadores de desafiliación educativa se encuentran asociados a la vulnerabilidad de las familias y de sus entornos más inmediatos (p. ej., exclusión socioterritorial). Además, importa señalar que el 41 % de los adolescentes de entre 15 y 16 años, y entre 21 y 23 % de los adolescentes de 18 a 20 años, no logran egresar de la educación media básica obligatoria; la mayoría de ellos pertenecen a los sectores más vulnerables (INDDHH, 2020). Respecto a las pruebas PISA,²⁸ de acuerdo a las últimas mediciones, el Uruguay viene registrando buen desempeño en Matemáticas y Ciencias Naturales, pero un bajo desempeño en Lengua.

Resulta significativo que entre los y las adolescentes que ingresaron al Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) en 2018, las tres cuartas partes (74,4%) se encontraban en situación de desvinculación educativa y solo el 9,7% de dichos adolescentes de entre 15 y 16 años tenían ciclo básico completo al momento de ingresar a dicha institución. Es necesario adoptar medidas concretas para garantizar el acceso a la educación para quienes se encuentran privados de libertad.

Desde el territorio (Artigas, Rivera, Treinta y Tres) se plantea la necesidad de avanzar en espacios educativos más abiertos a la comunidad, e incorporar temáticas como diversidad sexual y étnica, discapacidad, género, educación sexual y reproductiva, adicciones. A su vez, se propone incluir dichas temáticas dentro de la propia formación docente.

Importa mencionar que, a pesar de la tendencia a cierta estabilidad en cuanto a la matrícula

total a nivel de enseñanza media en todo el país en los últimos años (CES, 019), y al esfuerzo realizado por docentes y educandos en el marco de la pandemia de covid-19 a través de la educación a distancia (vía plataformas digitales), este derecho ha sido afectado, en particular a nivel secundario y entre la población más vulnerable. Es decir, debido a las desigualdades socioeconómicas y de infraestructura, se han venido constatando diferencias en el acceso a la oferta educativa, que perjudican a quienes se encontraban en mayor riesgo de desafiliación educativa. A pesar de que los buenos indicadores sanitarios han permitido la reapertura de los centros educativos, entre la educación privada y la pública existen diferencias marcadas respecto a la presencialidad que profundizan las brechas ya existentes.

Otro de los desafíos que preocupan a la INDDHH es la violencia detectada dentro del ámbito educativo formal. Resulta imprescindible promover una educación para la paz, relaciones interpersonales respetuosas, empáticas, de comprensión de las diferencias y resolución pacífica de conflictos.

2.1.4.1. Preguntas disparadoras para la discusión

¿Qué acciones podrían llevarse adelante en forma conjunta entre los actores de la sociedad civil y los organismos de la educación pública (ANEP, UDELAR, UTEC, MEC) para garantizar el derecho a la educación, y a una educación de calidad, para todas/os las/os habitantes del país?

¿Cuál es el rol que le compete a la INDDHH en esta coyuntura nacional? ¿Cómo podría colaborar para efectivizar tal derecho?

27 Entre los jóvenes de 18 a 20 años la tasa de egreso de la educación media básica es de 75,4%. Sin embargo, en el quintil inferior (correspondiente al 20% de nivel socioeconómico más bajo), solo el 58,5% alcanzó a finalizar el ciclo básico, mientras que 41,5% de esta población no lo completa (INEED, 2018).

28 Las denominadas pruebas PISA constituyen un sistema internacional de evaluación de conocimientos (lectura, matemática y ciencias naturales) y competencias de los/as estudiantes de 15 años, edad en que se considera que habrían culminado la educación formal obligatoria.

2.1.5. Intercambio entre participantes

La discusión en intercambio sobre los DESCA tuvo lugar el día 20 de noviembre entre las 10 y las 13 horas. Participaron en total 150 personas (y un subconjunto de 70 permanecieron durante toda la sesión). Se comenzó con una presentación de la metodología de trabajo y posterior lectura de declaración por el Día Universal de los Derechos del Niño.

Sobre el derecho a la vivienda, los temas de discusión planteados estuvieron vinculados fundamentalmente al acceso y realización del derecho en las poblaciones vulnerables. En tal sentido, los planteos fueron los siguientes:

- Migrantes: frontera, pandemia, alza de alquileres, desalojos.
- Personas en situación de pobreza: carencias edilicias, entornos inadecuados: carencia de vivienda digna en entorno digno. Se menciona varias veces el derecho al trabajo. Vivienda y hábitat: tema amplio, acceso y permanencia en vivienda en diferentes modalidades, diversas poblaciones no tienen acceso o posibilidades de permanecer, seguridad legal para que no se saquen arbitrariamente, los cambios con la Ley de Urgente Consideración (LUC), alquiler sin garantías. Se denuncia que pone más en vulneración a las personas porque las deja sin un marco legal seguro, se acortan los plazos y acceso a la justicia y se aceleran los desalojos exprés.
- Personas en situación de desempleo: desalojos con arrendamientos sin garantías, personas sin ingresos para tener garantías, la inadecuación de penalizar y desalojar rápidamente y sin proceso, el problema de los asentamientos y los realojos.
- Mujeres: pandemia y jornadas de trabajo, horas de trabajo no remunerado, frontera y mujeres desprotegidas, migrantes y no migrantes, violencia doméstica, narcotráfico,

trata de personas, ejemplos de casos de alquiler de vivienda en país vecino por costo.

- Colectivo afro: educación, salud.
- Personas del medio rural: afectaciones al Instituto Nacional de Colonización que redundan en perjuicio de los colonos con venta de bienes del Estado. Modelo productivo que ha vaciado el campo generó desordenamiento territorial.

Los acuerdos alcanzados en la discusión son los siguientes:

- Sobre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT): debería flexibilizar garantía de alquiler en frontera para personas migrantes.
- Sobre el MVOT: Déficit de planes. Tomar medidas específicas, tales como arreglos de viviendas con plan accesible para materiales, arreglos de entornos.
- La penalización del desalojo exprés se visualiza como un problema serio.
- Es necesario bajar costo de alquileres para mujeres en frontera.
- Es fundamental cumplir con guía de educación y afrodescendencia: vida digna para acceder a salud, una vivienda digna: importancia de cumplimiento de la ley 19122.
- La vivienda es un derecho humano que habilita la realización de otros derechos; esto hace necesario revisar el recorte en el presupuesto y la regresividad (Programa Mejoramiento de Barrios, las relocalizaciones y desalojos por diversas vías: pensiones, personas en situación de calle).
- Retomar recomendación a Fiscalía y protocolo de la INDDHH que el Estado desoye, insistir con Fiscalía dando participación a personas afectadas y organizaciones.
- Se señala el caso de Santa Catalina como emblemático.
- Derogar la ley 18116.

- Involucrar a la Dirección de Ordenamiento Territorial para determinar dónde se puede tener vivienda y dónde no (se señaló el ejemplo del arroyo Carrasco)
- Incluir personas en situación de discapacidad.
- Inclusión de las personas de pueblos originarios, que viven en precariedad en el marco del Convenio 169 la OIT.

Sobre el derecho a la salud, los temas de discusión estuvieron vinculados fundamentalmente al acceso y realización del derecho en las poblaciones vulnerables. En tal sentido, los planes fueron los siguientes:

- Situación de la crisis sanitaria.
- La relación del medio ambiente con la salud.
- La prevención de las mujeres en el área rural.
- Mejorar la calidad de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).
- Las personas privadas de libertad (PPL) y las adicciones.
- Las mujeres indígenas y afro como población de riesgo en el sistema de salud.
- Situación de violencia de niños, niñas y adolescentes (NNA).
- Poca claridad del mensaje respecto al covid-19.
- Ausencia de seguimiento las personas con sufrimiento mental.
- Cierre de policlínicas y de servicios.

Los acuerdos alcanzados en la discusión son los siguientes:

- Es necesario cuidar a las personas que cuidan. El personal de salud está siendo perjudicado por la pérdida de trabajo, el ausentismo por multiempleo, la baja de salarios, y eso repercute en que la población no acceda a salud de calidad.

- La relación del medio ambiente con la salud y cómo afecta a la población en general, y en particular con carga de agrotóxicos para las personas trabajadoras. Por lo tanto, se necesitan más controles, y para eso es necesario mejorar de la jurisprudencia al respecto.
- Trabajar en prevención de la enfermedad y promoción de la salud de las mujeres en el área rural, ya que no hay servicios allí. Por lo tanto, la accesibilidad a los diferentes niveles de la salud es deficitaria.
- Mejorar la calidad de la IVE y la falta de acompañamiento por el covid-19.
- Las personas migrantes deben aguardar un año para acceder a este derecho (Rivera).
- Las PPL y las adicciones: no hay estrategias del Estado para abordar esta problemática. La necesidad de trabajar el tema de la educación emocional.
- Las mujeres indígenas y afro como población de riesgo en el sistema de salud, ya que existe una ausencia de la visualización y aceptación de las cosmovisiones de estas poblaciones.
- Situación de violencia de NNA a partir de las prácticas en la salud mental de esta población; existe violencia institucional a través de la medicalización, patologización, encierro y destierro. En los casos de explotación sexual, incapacidad del sistema de salud para diagnosticar los casos de violencia sexual y en la ejecución de la IVE.
- Poca claridad del mensaje respecto al covid-19 desde una perspectiva integral.
- Necesidad de buenas prácticas respecto a las situaciones de la violencia (que han aumentado debido el aislamiento) de los NNA y las mujeres rurales.
- Trabajar de forma interinstitucional la mala nutrición.
- Cierre de policlínicas, por lo tanto, pérdida de accesibilidad sobre todo en el primer nivel de atención (prevención). Cierre de programas y servicios por la Junta Nacional de Drogas.

- Desde lo territorial es necesario pensar cómo trabajar con NNA y mujeres el tema del medio ambiente, desde la descentralización.

Sobre el derecho a la educación, los temas de discusión planteados estuvieron referidos al acceso y realización del derecho con énfasis en las poblaciones vulnerables. En tal sentido, los planteos fueron los siguientes:

- Necesidades básicas insatisfechas, invisibilización de los derechos humanos (no se conocen).
- Discapacidad: dificultades para acceder y ejercer el derecho a la educación y acceder luego a mercado laboral.
- Centro de capacitación humanizada, discapacidad, retroceso y no acatamiento con la no regresividad, con la no discriminación y la adopción de medidas no adecuadas. En 1984, en el primer proyecto de ley de discapacidad se mencionaba que se debían integrar en cursos curriculares, lo que hoy se llama educación inclusiva.
- Derecho al cuidado de calidad, comité consultivo de Sistema Nacional de Cuidados (SNC).

Los acuerdos alcanzados en la discusión fueron los siguientes:

- Generar políticas de concientización, campañas de visibilización, polos regionales de promoción de los derechos humanos.
- Conseguir espacios en los medios de comunicación.
- Escasa educación inclusiva, sobre todo en educación media; existe protocolo en medios educativos de 2017, no hay información ni monitoreo sobre su aplicación.
- Trabajar para detener el retroceso y no acatamiento de la no regresividad, la no discrimi-

minación y la adopción de las medidas que no son las adecuadas.

- Regresividad: la educación inclusiva, ajuste razonable, accesibilidad, no se está garantizando educación con calidad.
- Relacionamiento con autoridades: no es bueno.
- Participación de personas en situación de discapacidad: antes había un delegado (1984, proyecto de ley) pero fue eliminado, restringiendo la participación; hoy es un delegado de las asociaciones de segundo grado en la Organización Nacional.
- Avanzar en atención de calidad a la discapacidad y a los de altas capacidades. Acceso y cobertura educativa implican un desafío: la retención del alumnado sobre todo a partir de los 14 años.
- También trabajar en las desigualdades en contextos vulnerados, desigualdades territoriales, étnico raciales (afro, indígenas de género, población trans, continuar trabajando en violencia de género, noviazgo libre de violencia). Ya se está trabajando en derechos culturales en localidades pequeñas del interior.
- Se destaca esfuerzo de docentes y dificultades de acceso por condiciones covid-19.
- El SNC se encuentra sin recursos ni definiciones políticas garantistas: se solicita que en el Presupuesto Nacional se tengan en cuenta ANEP, INAU y otros organismos vinculados a NNA; detener el retroceso en avances de los cuidados; universalización progresiva de la educación en todas las etapas del curso de vida (particularmente en los 3 años).
- Detener la suspensión del Programa de Asistentes Personales.
- El derecho a la educación transversaliza todas las problemáticas.

2.2. Libertades. La LUC y las reformas que afectan el ejercicio y goce del derecho a la libertad²⁹

La ley 19889, denominada Ley de Urgente Consideración,³⁰ introduce varias modificaciones que afectan en forma directa el ejercicio de los derechos humanos, particularmente, derechos civiles y políticos vinculados a la libertad.

Algunas de estas modificaciones se relacionan con: las modificaciones a la legítima defensa, ampliando la legítima defensa al funcionariado policial y militar, la actuación policial y sus garantías —aumentando facultades e incrementando la discrecionalidad en la actuación de los integrantes de la fuerza pública— y la creación de nuevas formas delictivas que, junto al aumento de penas, puede plantearse como un escenario de inflación penal, que tendrá consecuencias sobre el sistema penal adulto y juvenil.

2.2.1. Legítima defensa

La legítima defensa es una causa de exención para el uso de la fuerza incluso por medios letales. Para que su ejercicio sea legítimo se requieren tres elementos: primero, que exista una

agresión ilegítima; segundo, que en la defensa se utilice un medio que sea racional para impedir o repeler el daño, y tercero, que la agresión no sea provocada. Verificados estos requisitos, se exime al perpetrador de la pena.

En el artículo 1 de la Ley de Urgente Consideración (LUC) se amplía el margen de discrecionalidad para que el juez o jueza valore la racionalidad del medio empleado para repeler o impedir el daño; se habilita la legítima defensa cuando se vulnera el patrimonio aunque no haya una inminente agresión física —consagrando la prevalencia del derecho a la propiedad sobre el derecho a la vida—³¹ y se extiende el concepto de *dependencias* a áreas como galpones, instalaciones o similares que formen parte del establecimiento en zonas suburbanas o rurales.

Además, se amplía la posibilidad de presumir legítima defensa cuando se trate de funcionariado policial y militar. Es de destacar que la frase «en cuanto eso sea posible», incluida en el texto de la ley para relativizar los principios de racionalidad, proporcionalidad y progresividad, vulnera los estándares internacionalmente reconocidos para orientar el uso legítimo de la fuerza por el Estado.³²

29 Para un informe completo sobre este tema véase el informe presentado por la INDDHH al Parlamento el 5 de mayo de 2020, en ocasión del trámite parlamentario del proyecto de ley. Disponible en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/inddhh-emitio-opinion-sobre-proyecto-ley-urgente-consideracion>.

30 Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.

31 Resulta regresivo respecto a las garantías para el derecho a la vida, compromiso asumido por Uruguay al suscribir el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 6 define a la vida como un derecho inherente a la persona y que debe ser protegido por ley. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, adoptado en 1966 y ratificado en Uruguay en 1970 mediante la ley 13751. Véase <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/13751-1969/1>.

32 Al respecto, son de referencia el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en su artículo 3: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>, así como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en sus disposiciones generales 5 a 8, y especiales 9 y 10: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.

2.2.2. Actuación policial y garantías³³

La ley realiza varias modificaciones a la Ley de Procedimiento Policial³⁴ que denotan una tendencia al incremento de la discrecionalidad en la actuación de los integrantes de la fuerza pública. Se destacan los siguientes cambios:

- El artículo 44 elimina la referencia a las medidas de seguridad «defensivas u ofensivas» estrictamente necesarias para el cumplimiento de su función, y amplía la posibilidad de abusos de poder debilitando las garantías de las personas.
- El artículo 45 modifica el régimen que define la oportunidad para el uso de la fuerza, concentrando y otorgando nuevos poderes a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, debilitando las garantías de las personas frente al accionar policial.
- Deber de identificarse. El artículo 46 exige al personal policial de identificarse y de advertir en determinadas circunstancias, lo que otorga a los agentes policiales discrecionalidad para intervenir sobre la libertad ambulatoria de las personas pudiendo inferir innecesariamente temor fundado en la población.
- Privación de libertad. El artículo 50 faculta la detención de aquella persona que carece de documentación, sin que exista una investigación en curso, habilitando el interrogatorio en la seccional policial. Esta privación de la libertad (aunque sea por pocas horas) cuando no existe infraganti delito,

semiplena prueba de él u orden judicial, atenta contra la libertad individual.

- El artículo 52 modifica el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Policial previendo la conducción y permanencia de personas presuntamente implicadas en hechos delictivos a dependencias policiales con la finalidad de obtener la información que fuera necesaria. Esto podría dar lugar a prácticas intimidatorias que debilitarían el sistema de garantías individuales.

2.2.3. Creación de nuevas figuras penales

Artículo 4. Resistencia al arresto. Esta modificación puede habilitar intervenciones inadecuadas de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, e incluso generar situaciones de abuso de poder.

La INDDHH manifestó respecto de este punto que: «La discrecionalidad que se le confiere a la policía resulta problemática, en tanto las hipótesis en que esta resistencia se verifique difícilmente puedan abonar pruebas contrarias a la afirmación del agente policial de que hubo resistencia al arresto o que pretendió huir. No se requiere de vestigios materiales que constituyan prueba de tal conducta, por lo que, en la práctica, solo bastaría la afirmación del agente policial para que el delito se configure generando un desequilibrio en la consideración de las versiones de ambos partícipes en la conducta».³⁵

Artículo 11. Agravio a la autoridad policial. Las acciones descritas por este artículo no tienen la precisión necesaria para saber de antemano cuál

33 Véase Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 1990.

34 Ley 18315, disponible en <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18315-2008/20>>.

35 Véase el *Tercer informe de la INDDHH al Parlamento sobre el proyecto de ley de urgente consideración*: <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/nuevo-informe-inddhh-sobre-ley-urgente-consideracion>>.

es la conducta penalmente relevante; si se trata de una consideración subjetiva del sujeto pasivo debe poder objetivarse para que se conozcan los límites dentro de los cuales la conducta sea punible.

2.2.4. Modificaciones al Código de Proceso Penal

2.2.4.1. Prisión preventiva

Se establece una nueva reglamentación de los requisitos para disponer la prisión preventiva en el proceso penal, introduciendo tres cambios notorios: permite al tribunal el acceso a la carpeta fiscal; se agrega la referencia a la seguridad de «la víctima o la sociedad» como riesgo habilitante, y se suprime la referencia de la redacción vigente a que «el imputado posea la calidad de reiterante o reincidente» como causal de presunción de los riesgos habilitantes de la adopción medida de prisión preventiva.

Las modificaciones no resultan compatibles con los estándares internacionales que suscribe el Estado uruguayo. La aplicación de la prisión preventiva obligatoria en razón del tipo de delito, constituye una violación al derecho a la libertad personal y se transforma en una pena anticipada, ya que funciona como imputación de determinadas conductas, y constituye una severa limitación para la aplicación concreta de la norma en el accionar judicial.

2.2.4.2. Sistema penal juvenil

Particularmente, con relación al sistema penal juvenil las reformas aprobadas contravienen los principios de temporalidad y excepcionalidad de la privación de libertad establecidos en la Convención de los Derechos del Niño y en la Observación General 20 del Comité de los Derechos del Niño.³⁶

La nueva norma posibilita que un adolescente pueda ingresar al sistema con 13 años y egresar con 23 años, un largo período de encierro de un adolescente en conflicto con la ley penal. En esa etapa particular de la vida, ello se vuelve totalmente desaconsejable.

2.2.5. Libertad de circulación, expresión y reunión

Los artículos 468 y 469, bajo el título «Derecho a la libre circulación» contravienen estándares internacionales ratificados por el Estado uruguayo, así como normativa nacional vigente,³⁷ y afectan un conjunto de derechos que son pilares de la participación en una sociedad democrática. Derechos como la libertad de expresión, el derecho de reunión, derecho a la participación política, garantías para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, garantía de defensa de los derechos a la participación de colectivos especialmente vulnerables y garantía frente a las acciones incorrectas del Estado. A su vez, estos artículos pueden afectar los derechos a la vida, integridad física, seguridad

36 Los artículos 37 y 40 marcan una serie de principios fundamentales que tienen que ver con el principio de no regresividad y con la excepcionalidad de las medidas privativas de libertad. En ese sentido, la Observación General 10 del Comité de los Derechos del Niño se modificó en 2009 con un nuevo aporte de ese comité en relación con los adolescentes en conflicto con la ley penal, que establece claramente el tema de la excepcionalidad de la medida privativa de libertad. Disponible en <<https://www.unicef.org/unicef-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-web.pdf>>.

37 Artículos 7, 15, 29 y 38 de la Constitución Nacional; Ley 18315 de Procedimiento Policial, Ley 19315 Orgánica Policial; Decreto del Poder Ejecutivo de 20 de marzo de 2017; artículos 9,11, 14, 19, 21 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU); artículos 13, 15, 16, 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

personal y libertad en ocasión de las reuniones y manifestaciones pacíficas.

El artículo 468 declara «ilegítimos» los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en espacios públicos o privados de uso público. Restringe en forma desmesurada el ejercicio del derecho, utiliza una definición general excesivamente amplia e imprecisa y no cumple con los requisitos de necesidad y proporcionalidad al no explicitar debidamente por qué razón estarían afectando la libre circulación señalada. No prueba el daño que los «piquetes» pueden ocasionar a la libre circulación de personas, bienes o servicios y no considera o previene que puedan existir otras formas alternativas para protegerla.

El artículo 469 faculta a disponer de las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación se pretenda obstaculizar o impedir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza, a fin de garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público.

En este mismo capítulo, el artículo 470 otorga a las autoridades actuantes la potestad de, en caso de hechos de apariencia delictiva, detener a los presuntos infractores informando al Ministerio Público.

Esta disposición sobrepasa la previsión del artículo 15 de la Constitución Nacional, que establece la prohibición de poner presa a una persona «sino infraganti delicto o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita del juez competente». La definición de «hecho de apariencia delictiva» no se corresponde exactamente con la de «infraganti delicto» otorgando entonces a la autoridad competente un poder

discrecional ilegítimo que pone en riesgo el derecho a la libertad.³⁸

2.2.5.1. Preguntas disparadoras para la discusión

¿Qué tipo de acciones conjuntas OSC-INDDHH podrían impulsarse? ¿Cuáles canales de denuncia abreviados podrían impulsarse?

2.2.6. Intercambio entre participantes

Los temas abordados fueron legítima defensa, actuación policial y garantías, creación de nuevas figuras penales, modificaciones al Código de Proceso Penal, sistema penal juvenil y libertad de circulación, expresión y reunión.

Los acuerdos a los que el grupo llegó en torno a la pregunta referida a la visualización de los cambios normativos mencionados en la nota conceptual sobre libertades son los siguientes:

- La LUC es regresiva, violenta el Estado garantista de derecho.
- La LUC apela al control y disciplina y no a la convivencia.
- La LUC atenta contra la calidad democrática.
- La LUC fomenta la aplicación del derecho interno en lugar del derecho internacional.
- La LUC no tuvo una discusión democrática (pandemia, procedimiento de urgencia y cantidad de artículos).

Sobre la concentración de los principales riesgos, el grupo hizo las siguientes consideraciones:

38 Durante las visitas a los centros de privación de libertad y de las entrevistas realizadas hasta el momento, el MNP viene recogiendo (sin perjuicio de posterior sistematización) al menos una percepción de mayor discrecionalidad en el accionar policial.

- Preocupan las modificaciones a la legítima defensa.
- Preocupa el recorte de las libertades sindicales (derecho de huelga).
- La modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia no cumple con los estándares internacionales (Convención sobre los Derechos del Niño).
- Las potestades de la policía afectan la protesta social y la libertad de expresión.
- Preocupa la afectación del vínculo policía-ciudadanía, dados los cambios en el procedimiento policial.
- Acceso a la justicia (Fiscalía, Poder Judicial, Defensoría Pública).
- Retroceso en materia de justicia restaurativa.
- Manifestaciones culturales: apariencia delictiva y discriminación en el accionar policial (Plaza Seregni).
- Aumento de la población privada de libertad y condiciones de reclusión de cara al Presupuesto Nacional.

El grupo intercambió sobre las acciones realizar o realizadas, y destacó:

- Los grupos de trabajo (previo a la LUC) sobre educación, seguridad, información pública, economía, empresas públicas y áreas protegidas.
- Las políticas de prevención del delito, en salud, educación y trabajo digno y la importancia del Presupuesto Nacional.
- Instancias de información e intercambios sobre la LUC.

Finalmente se realizaron propuestas a la INDDHH:

- Diálogo entre los diferentes organismos, la sociedad civil y la INDDHH para discutir la LUC.
- Mayor control de la calidad democrática.
- Formación en derechos humanos.
- Que la INDDHH siga cumpliendo su rol en materia de derechos humanos con una mayor presencia.
- Postura de la INDDHH sobre el referéndum de la LUC.

3. Rendición de cuentas del período

El presidente de la INDDHH, Wilder Tayler, presentó un detallado informe de las actividades del período. Previamente, tal como dispone la ley 18446, se realizó una presentación de los dos grupos de trabajo que han funcionado este año: el Grupo de Ambiente y Derechos Humanos y el Grupo de Medicalización de la Infancia.

El informe de rendición de cuentas detalla las actividades principales desarrolladas por la INDDHH desde la última Asamblea Nacional de Derechos Humanos —que tuvo lugar en julio de 2019—³⁹ hasta la fecha. Las actuaciones corresponden a los años 2019 y 2020, y se enmarcan en un contexto particular, en donde se destacan los siguientes elementos: el cambio de autoridades en los organismos públicos objeto de control de la Institución, la emergencia sanitaria y una serie de reacciones públicas altamente críticas del accionar de la INDDHH. Estos dos últimos elementos tuvieron un impacto singular en el accionar de la Institución. A continuación, se presenta una versión abreviada del informe.

39 La VIII Asamblea Nacional de Derechos Humanos tuvo lugar en el Complejo SACUDE, en el barrio Casavalle de Montevideo. La Memoria de la Asamblea está disponible en <www.inddhh.gub.uy>.

3.1. Elementos de contexto de este informe

3.1.1. Emergencia sanitaria. Actuaciones de la INDDHH ante la crisis del covid-19

A partir de la situación de emergencia sanitaria y las medidas decretadas por el Poder Ejecutivo,⁴⁰ el Consejo Directivo determinó un régimen excepcional de funcionamiento.⁴¹ Se restringió el horario de atención al público sin cerrar la atención en la sede y favoreciendo la comunicación por medios electrónicos. La atención de denuncias no tuvo suspensión de plazos procesales, pero se aplicó el principio de razonabilidad respecto a los atrasos en las respuestas de los organismos. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura continuó con la realización de visitas de monitoreo, de acuerdo con el principio del menor daño, procurando todas las medidas de protección hacia las personas y centros visitados, así como al equipo participante. Respecto de las actividades generales de la INDDHH fuera de la sede, a otros departamentos del país, se procuró sustituirlas por medios electrónicos y contactos telefónicos, en cuanto fuese posible.

3.1.2. Acciones emprendidas

En el contexto de pandemia, preocuparon especialmente a la INDDHH los derechos a la libertad de expresión, el acceso a la información

y el derecho a la participación en una sociedad democrática. Esto se debió a que el derecho de reunión estaba limitado por las recomendaciones de distanciamiento físico y la suspensión de algunas actividades, como los espectáculos públicos y el cierre de lugares en que hubiese concentración de personas, tales como centros de compras y la asistencia de público a las sesiones del Parlamento.

3.1.2.1. Declaración sobre libertad de expresión

El 1.º de abril la INDDHH realizó una declaración sobre la libertad de expresión en el contexto de la emergencia sanitaria, en la que se saludaba las medidas tomadas por las autoridades nacionales respecto a la información brindada a la población sobre los temas sanitarios, la posibilidad de acceso a una mayor información por medio de la extensión del beneficio de acceso a Internet sin costo a familias de bajos recursos.

No obstante ello, en el marco de sus competencias,⁴² procuró difundir los estándares de respeto y protección a la libertad de expresión e información.⁴³ Se destacó la importancia del derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y las responsabilidades de todos los organismos y sus funcionarios de procurar, sin más restricciones que la protección a la intimidad, cumplir con los principios de máxima transparencia activa y máxima divulgación, brindando a la población información permanente, actualizada, en formatos amigables y en lenguaje

40 Decreto 093/2020. Se declara el estado de emergencia sanitaria nacional como consecuencia de la pandemia de covid-19.

41 Expediente 2020-1-38-0000149, que comprende resoluciones varias: 16/03, 23/03, 28/04, 26/05, 15/06.

42 Competencias asignadas por el artículo 4 de la ley 18446 y artículos 84 y 85 de la ley 19307.

43 Los garantes para la Libertad de Expresión y la Libertad de los Medios de Comunicación de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa emitieron en este mismo sentido una declaración conjunta el 19 de marzo de 2020.

accesible. Además, se recordó que en toda información que se publicite por autoridades públicas y medios de comunicación sobre la cantidad de personas contagiadas o internadas en centros de salud, estado de salud, lugar donde residen o fueron contagiadas, se debe velar rigurosamente por los derechos individuales a la privacidad, protección de datos personales y la no discriminación de los involucrados.

Por último, la declaración afirmaba el deber de las autoridades nacionales y de los medios de comunicación de asegurar y proteger al máximo el trabajo de los periodistas y comunicadores dado su rol social fundamental para transmitir los mensajes del gobierno, así como para realizar investigaciones y monitoreo independientes que proporcionen a la población una información de mayor calidad.

3.1.2.2. Declaración sobre derechos de las personas con discapacidad

El 3 de abril la INDDHH realizó una declaración recordando las recomendaciones específicas a Uruguay del Comité sobre Derechos de las personas con Discapacidad.⁴⁴ En particular, asegurar en las actividades de difusión que las personas en situación de discapacidad pudiesen disponer de formatos accesibles, contar con intérpretes de lengua de señas uruguaya, así como el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

3.1.2.3. Declaración sobre cadena del 1.º de mayo

El 20 de abril, la INDDHH exhortó al Poder Ejecutivo mediante una declaración pública que concediese la cadena oficial (acceso a los medios privados y públicos) a la central sindical única (PIT-CNT) para

el Día Internacional de los Trabajadores, el 1.º de mayo. La argumentación principal se basaba en la inconveniencia de realizar actos públicos por los riesgos de contagio, en la importancia de la voz de mundo del trabajo y la posibilidad de hacer llegar un mensaje a las personas que conmemoran ese día la importancia de ese derecho humano, en una sociedad plural. La solicitud fue negada, disponiéndose únicamente de los medios de comunicación estatales para ello.

3.1.2.4. Resolución sobre personas en situación de calle

El 18 de marzo la INDDHH adoptó una resolución⁴⁵ dirigida a distintos organismos del Estado. Esta surgió a partir del intercambio realizado por equipos de la INDDHH con representantes de personas en situación de calle, organizaciones sociales con incidencia en la temática (entre ellas, el Colectivo No Todo Está Perdido, la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo, la Dirección Nacional del Liberado, el Centro Cultural Urbano), legisladores y legisladoras nacionales, distintas agencias de las Naciones Unidas y otros actores. En esa resolución, la INDDHH expresó su preocupación por el impacto de las medidas de emergencia sanitaria para la población en situación de calle y recomendó a las autoridades nacionales la incorporación urgente de protocolos de asistencia y medidas de higiene, alimentación y alojamiento especiales para esta población.

3.1.2.5. Declaración sobre adultos mayores

El 28 de abril, ante algunos casos de contagios en centros de larga estada para personas adultas mayores, la INDDHH realizó una declaración a la que se

44 Observaciones realizadas en la sesión de 2016, acerca del artículo 11 «Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias» y acerca del artículo 21 «Libertad de expresión y comunicación y acceso a la información», de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

45 Véase <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/inddhh-recomienda-atencion-urgente-personas-situacion-calle>>.

adjuntó una recopilación de recomendaciones realizadas al Estado uruguayo en defensa de los derechos de las personas internadas en casas de salud, que se vuelven más urgentes para su cumplimiento en el contexto de la emergencia sanitaria.⁴⁶

3.1.2.6. Otras intervenciones vinculadas a afectaciones de los derechos humanos en el contexto de emergencia

La INDDHH realizó varias intervenciones vinculadas a afectaciones de los derechos humanos en el contexto de emergencia: seguimiento realizado en el Hospital Vilardebó ante el foco de contagios, consulta en departamentos de frontera «Derechos humanos en situación de emergencia», resolución dirigida al Ministerio de Salud Pública por la prohibición de acompañamiento en los partos, informe sobre la situación de los derechos humanos en Uruguay en la emergencia sanitaria. En su despliegue como MNP se realizaron varias recomendaciones vinculadas al sistema de protección de niños, niñas y adolescentes, al sistema penal juvenil, a las personas adultas privadas de libertad y a las personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas. Se hará referencia a estas actividades a lo largo del informe.

3.1.3. Reacciones adversas ante el accionar de la INDDHH

Un segundo elemento de contexto a señalar lo constituyen algunos cuestionamientos públicos que sufrió la INDDHH este año, concentrados especialmente en los meses de junio, julio y agosto. En

ocasiones se difundió información inexacta sobre las funciones y el alcance del trabajo de la INDDHH. En otros casos, se anunciaron acciones judiciales o se usó la arena parlamentaria para cuestionar a la Institución. Si bien la INDDHH entiende que en ocasiones su accionar, por su propia naturaleza, está sujeto a debate o controversia, estas acciones dieron lugar a una reflexión al interior de la Institución para explicar y mejor entender sus razones.

Algunas reacciones podrían explicarse por el hecho de que algunos de los nuevos actores gubernamentales desconocían genuinamente el rol de la INDDHH y debieron adaptarse a su rol de órgano de contralor. Para algunos de estos actores no estaba en el horizonte de su accionar la presencia de un organismo que pudiera —legítimamente— formular críticas públicas sobre su gestión. En estos casos, la INDDHH debe llamarse a la reflexión sobre su rol y trabajar conjuntamente con los organismos públicos en la difusión de su mandato y competencias, así como en la constante superación de sus recomendaciones y estándares. Sin embargo, es indudable que también existen resistencias al trabajo de la INDDHH que difícilmente puedan adjudicarse al desconocimiento de sus competencias.

A pesar de lo destacado anteriormente, es un dato de la realidad que la relación de la INDDHH con la gran mayoría de los órganos del Estado y sus dependencias se caracteriza por el profesionalismo y, muy frecuentemente, el intercambio fructífero.

Si bien los cuestionamientos mencionados constituyeron una situación inédita en nuestro

46 «En las actuales circunstancias sanitarias, que generan mayores riesgos para estas personas, la INDDHH reitera las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo en diferentes resoluciones dictadas desde su creación. Entre ellas, y solamente a título de ejemplo, pueden citarse las resoluciones 197/2014, de 12 de mayo de 2014; 207/2014, de 18 de junio de 2014; 498/2017, de 22 de agosto de 2017; 557/2017, de 12 de diciembre de 2017; y 713/2019, de 9 de abril de 2019; 808/2020, de 11 de febrero de 2020. Merece un especial destaque un caso reciente, de fecha 13 de marzo de 2020, que, por sus características y en virtud de sus obligaciones legales, la INDDHH puso en conocimiento del Ministerio Público, señalando el riesgo al derecho a la integridad personal y a la vida de los/as internos/as en un establecimiento de Montevideo».

país, estas críticas o campañas de desprestigio de las instituciones de derechos humanos son relativamente comunes. Recientemente, en Bolivia, Costa Rica, Perú y Guatemala, desde ciertos sectores gubernamentales o parlamentarios se han impulsado campañas de intimidación y agravio en contra de los titulares de las instituciones de derechos humanos.⁴⁷

Las instituciones nacionales de derechos humanos son elementos claves de la democracia y una parte integral del Estado para asegurar la protección de los derechos humanos. Así lo entendió la totalidad del sistema político uruguayo cuando votó la creación y cometidos de la INDDHH. Debe entenderse que el debilitamiento de estas instituciones impacta sobre el sistema de protección de los derechos de la ciudadanía y afectará gravemente el cumplimiento de las obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos. Por estas razones, resulta preocupante para la INDDHH y para todas las organizaciones sociales del país y las redes de instituciones a nivel internacional que han manifestado su apoyo y condenado los ataques recibidos.⁴⁸

3.2. Informes, declaraciones y estudios. Inserción del país en la matriz internacional de derechos humanos

La INDDHH procura garantizar el pleno goce de los derechos humanos en el Estado uruguayo. Para esto desarrolla un conjunto de actividades que se ordenan en cuatro ejes consagrados por el marco jurídico original. A su vez, este marco ha sido ampliado y especificado por un conjunto de normas que han encargado a la INDDHH nuevas competencias. Se hará un repaso de las actividades del período siguiendo estos ejes.

El primer eje de actividades refiere a la inserción del país en la matriz internacional de instituciones, normas y actores clave en derechos humanos. Uruguay ha firmado y ratificado un conjunto de normas internacionales relativas a los derechos humanos. La INDDHH promueve la ratificación de convenciones de derechos humanos y cumple un rol fundamental procurando luego que esos compromisos se incorporen y se ejecuten en la legislación y políticas nacionales. Para esto realiza estudios, informes y declaraciones que marcan los grados de alineamiento del país y sus normas y políticas con los referidos compromisos. En otros casos, realiza recomendaciones en esta materia e intenta

47 Véase la declaración del Instituto Internacional del Ombudsman del 23 de julio del 2020: El Instituto Internacional del Ombudsman deplora los ataques a cuatro instituciones del ombudsman en la región América Latina.

48 En particular, en los meses de julio, agosto y setiembre se recibieron importantes notas y comunicados de prensa expresando públicamente la solidaridad con la INDDHH, a través de los medios de comunicación y redes sociales: 14/07 Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM); 14/07 Comité de Derechos del Niño Uruguay (CDNU), 14/07 Servicio Paz y Justicia Uruguay (Serpaj); 14/07 Frente Antimanicomial; 14/07 Comunicado de prensa de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental, preocupación por acusaciones de actuación parcial en cumplimiento de la Ley de Salud Mental; 15/07 Red de Sitios de Memoria; 15/07 Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos; 15/07 Proyecto Memoria Soriano, Uruguay; 03/08 PIT-CNT; 22/08 Amnistía Internacional Uruguay (AI Uruguay); 31/08 Instituto Latinoamericano del Ombudsman (ILO); 03/09 representante regional de ONU; 07/09 Comisionado Parlamentario y Defensores del Vecino; 17/09 Programa de Apoyo a las Defensorías Iberoamericanas (PRADPI), referencia a la sentencia de la SCJ del 1/06/2020, que desnaturaliza la naturaleza jurídica de la INDDHH; 01/10 directora del Instituto Internacional del Ombudsman; 19/10 Instituto Internacional del Ombudsman (IOI).

incidir en la transformación y ajuste de nuestra legislación y políticas públicas a esas obligaciones internacionales.

En el período 2019-2020, la INDDHH ha realizado informes sobre la implementación de la ley 19122 de acciones afirmativas para la población afrodescendiente, el voto en el exterior,⁴⁹ la violencia de género, los efectos de plebiscitos o referéndum que disminuyen la protección de los derechos humanos, la campaña «Vivir sin miedo», el proyecto de derogación de la Ley Trans, la LUC, la situación de los derechos humanos en Uruguay en la emergencia sanitaria, la Ley de Medios y el proyecto de ley para «reinstalar» la ley de Caducidad.

Además de contribuir con la elaboración de informes y estudios, la INDDHH ha realizado varias comparecencias ante el Parlamento en este período.⁵⁰ Se destacan la presentación del informe sobre el voto en el exterior, las presentaciones sobre la LUC, la presencia en la Comisión de Derechos y Peticiones a solicitud de algunas legisladoras para indagar sobre las actuaciones de la INDDHH en un caso de alta visibilidad pública, la participación en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes para intercambiar sobre la resolución adoptada luego de la denuncia de la Federación Nacional de Profesores por el tema libertad de expresión y laicidad, la presencia en la Comisión de Industria, Energía y Minería para dar su opinión sobre el proyecto de ley de servicios de difusión de contenido audiovisual, la presencia en la Comisión de Derechos Humanos para informar sobre el trabajo de la INDDHH en contexto de pandemia y para informar sobre la búsqueda de personas detenidas desaparecidas.

3.2.1. Plebiscitos o referéndum que disminuyen la protección de los derechos humanos

En este período se destacan los tres informes presentados en 2019 sobre los plebiscitos o referéndum que disminuyen la protección de los derechos humanos. En el primer documento se reflexionó sobre la necesidad de hacer un control de convencionalidad sobre este tipo de iniciativas. El segundo documento discutió la reforma Vivir sin Miedo y el tercero la propuesta de derogación de la Ley Trans. En estos documentos, la INDDHH sostuvo que hay dos aspectos fundantes del derecho de los derechos humanos a tener en cuenta: el principio de no regresividad y el efecto de las decisiones de las mayorías respecto a derechos reconocidos a las minorías. En la medida que las dos iniciativas analizadas promovían mecanismos de democracia directa que tenían como objetivo dejar sin efecto, o disminuir, el marco de protección de derechos vigente, la INDDHH se manifestó en contra de ellas.

3.2.2. Ley de Urgente Consideración

En 2020, la INDDHH analizó el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo y presentó tres informes que abordaron aspectos del proyecto que la INDDHH entendió que tenían consecuencias directas sobre los derechos fundamentales. Previamente a la presentación de los informes y las comparecencias al Parlamento para discutirlos, la INDDHH realizó un encuentro con organizaciones sociales para conocer sus opiniones sobre el contenido del borrador de anteproyecto de la LUC. Los informes se

49 La INDDHH presidió la Comisión Honoraria por el Voto en el Exterior y emitió el informe que se presentó en el Parlamento en 2019.

50 Véase la versión taquigráfica en <www.parlamento.gub.uy>.

concentraron en varios temas. Sobre seguridad pública y garantías, protección de la libre circulación y derecho a la manifestación pacífica, la INDDHH señaló que la LUC introduce varias modificaciones que afectan en forma directa el ejercicio de los derechos humanos, particularmente, derechos civiles y políticos vinculados a la libertad. Algunas de estas modificaciones se relacionan con el concepto de *legítima defensa*, ampliando la legítima defensa al funcionariado policial y militar, la actuación policial y sus garantías —aumentando facultades e incrementando la discrecionalidad en la actuación de los integrantes de la fuerza pública— y la creación de nuevas formas delictivas que, junto con el aumento de penas, puede plantearse como un escenario de inflación penal que tendrá consecuencias sobre el sistema penal adulto y juvenil.

La INDDHH también entendió que artículos presentados bajo el título de «Derecho a la libre circulación» contravienen estándares internacionales ratificados por el Estado uruguayo, así como normativa nacional vigente,⁵¹ y afectan un conjunto de derechos que son pilares de la participación en una sociedad democrática: la libertad de expresión, el derecho de reunión, derecho a la participación política, garantías para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, garantía de defensa de los derechos a la participación de colectivos especialmente vulnerables y garantía frente a las acciones del Estado que vulneran derechos.

A su vez, estos artículos pueden afectar los derechos a la vida, integridad física, seguridad personal y libertad en ocasión de las reuniones y manifestaciones pacíficas. El artículo 468 declara

«ilegítimos» los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en espacios públicos o privados de uso público. No prueba el daño que los «piquetes» pueden ocasionar a la libre circulación de personas, bienes o servicios y no considera o previene que puedan existir otras formas alternativas para protegerla. El artículo 469 faculta a disponer de las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación se pretenda obstaculizar o impedir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza, a fin de garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público.⁵²

Los informes también realizaron observaciones sobre los artículos que refieren a derecho de huelga, derecho de acceso a la información y secretaría de inteligencia, derechos ambientales y reglamentación de áreas protegidas, derecho a la vivienda y normativa de desalojos y derechos de la infancia y adopciones.

3.3. Investigación y monitoreo de las acciones u omisiones del Estado en materia de derechos humanos. Despliegue como MNP

El segundo eje refiere a la capacidad de investigación y monitoreo de las acciones u omisiones del Estado en materia de derechos humanos. La Institución tiene la potestad de realizar visitas y establecer sistemas de seguimiento en cualquier institución del Estado en donde los derechos humanos estén en juego. En particular, cuando se despliega como Mecanismo Nacional de

51 Artículos 7, 15, 29 y 38 de la Constitución Nacional; Ley de Procedimiento Policial 18315, Ley Orgánica Policial 19315, decreto del Poder Ejecutivo de 20 de marzo de 2017; artículos 9, 11, 14, 19, 21 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU); artículos 13, 15, 16 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

52 Véase el desarrollo de otros temas abordados e informes completos en www.inddhh.gub.uy.

Prevención de la Tortura (MNP), el monitoreo de los lugares de encierro implica un trabajo permanente de seguimiento en todo el territorio nacional.

Durante 2019, el MNP realizó un total de 88 visitas a lugares de encierro del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes, el sistema penal juvenil, el sistema carcelario de adultos, unidades policiales y a instituciones psiquiátricas de adultos.

Durante 2020, el MNP realizó hasta la fecha un total de 82 visitas (19 corresponden al sistema de protección de niñas, niños y adolescentes, 25 al sistema penal juvenil, 24 al sistema carcelario de adultos y las unidades policiales y 14 a las instituciones psiquiátricas de adultos).

3.3.1. Sistema de protección de niñas, niños y adolescentes

En el sistema de protección de niñas, niños y adolescentes de 24 horas, se realizaron en 2019 un total de 30 visitas y fue motivo de especial preocupación la situación de las internaciones prolongadas en clínicas de atención psiquiátrica por episodios agudos, posterior a recibir el alta médica. Esta situación ha sido monitoreada y denunciada por el MNP desde 2016. Dada la falta de respuesta oportuna de INAU a las recomendaciones del MNP y el agotamiento de otras vías posibles que revirtieran la vulneración de derechos y privación ilegítima de la libertad, el MNP presentó una acción de amparo ante la justicia para el cese inmediato de la permanencia de 16 niñas, niños y adolescentes con alta médica en las clínicas API

Los Robles y el Centro de Salud Mental Klinos, atendidos por el INAU. La medida fue admitida por la justicia (sentencia 33/2019).

En 2020, el monitoreo del sistema de protección especial se centró en relevar el estado de situación de los centros y clínicas de atención en salud mental para niños, niñas y adolescentes. En este marco se realizaron 22 visitas presenciales a 12 centros⁵³ de atención en salud mental que se encuentran en el sistema de protección especial del INAU (período de setiembre 2019 a abril 2020). El informe «Encierro y salud mental de niños, niñas y adolescentes» que da cuenta del monitoreo realizado será presentado al directorio del INAU en noviembre de 2020 y posteriormente a los organismos involucrados en el diseño, implementación, evaluación y monitoreo de la política. En el marco de la emergencia sanitaria se elaboró un diseño de monitoreo de las situaciones de aislamiento de la población en centros de 24 horas que prevenga posibles situaciones de malos tratos y vulneración de derechos, sin exponer a un mayor riesgo a niños, niñas y adolescentes. En este marco se realizó un monitoreo telefónico a 51 centros distribuidos en todo el país (un tercio del universo de centros 24 horas). En mayo de 2020 se retomaron las visitas presenciales con un protocolo de monitoreo adecuado a la emergencia sanitaria. En conjunto con UNICEF se presentó el informe «Monitoreo a los centros de protección especial para niños, niñas y adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria en Uruguay», que fue comentado por la defensora de la Niñez de Chile, Patricia Muñoz García.⁵⁴

53 El universo son 14 centros de salud mental. En el marco de la emergencia sanitaria y de las medidas de prevención no se pudieron efectuar las visitas previstas a los dos centros restantes.

54 Contó con la participación de más de 80 asistentes de diferentes organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. Seguimiento de recomendaciones realizadas por el MNP con las autoridades competentes de INAU: Presidencia, direcciones de programa, MERAVI, entre otros. A partir de las recomendaciones realizadas por el MNP al directorio del INAU, se implementaron acciones para revertir situaciones de aislamiento excesivo e innecesario, así como acciones para reforzar el contacto con las familias y referentes afectivos de las niñas, niños y adolescentes.

3.3.2. Sistema Penal Juvenil

En el sistema penal juvenil, en 2019 las líneas prioritarias para el monitoreo se focalizaron sobre de la situación de los centros de máxima seguridad (CMC, CMD1, Piedras y Sarandí) y sobre el Centro de Ingreso al sistema (CIAM). A su vez, se continuó con el monitoreo de los centros que alojan adolescentes mujeres (CIAF) y a los más jóvenes dentro del sistema (Desafío).

En 2020, en el contexto de la emergencia sanitaria, el MNP se sumó al llamado realizado el 13 de abril, el MNP-INDDHH se sumó al llamado realizado el 13 de abril por el Grupo de Trabajo de Justicia Penal Juvenil del Comité de los Derechos del Niño/a de Uruguay (CDNU) ante la posibilidad de contagio por la presencia de un caso sospechoso de covid-19 en un Centro de atención de adolescentes. Se recordó el mandato de la Convención de los Derechos del Niño de utilizar la privación de libertad como último recurso y por el menor tiempo posible, así como las recomendaciones realizadas por UNICEF y el Comité de Derecho del Niño de Naciones Unidas.

3.3.3. Sistema carcelario y seccionales policiales

En el sistema carcelario, en 2019 se priorizó la intervención en el seguimiento de los establecimientos y temáticas que presentan más factores de riesgos de tortura u otros tratos o penas crueles e inhumanos. El trabajo se enfocó en la afectación de los derechos a la salud, a la alimentación y a la integridad física (para lo cual se monitorearon las unidades penitenciarias n.º 7 Canelones, n.º 12 Rivera y n.º 13 Maldonado).

En referencia a las unidades policiales se continuó el monitoreo a nivel nacional, para lo cual se realizaron 19 visitas no anunciadas en jefaturas de las zonas de operaciones, seccionales policiales y centros de constataciones médicas. De este modo, se avanzó en el relevamiento del cumplimiento de las garantías durante las primeras horas de detención policial en todas las unidades.

En 2020 se realizó la publicación del informe temático «Salud y alimentación» que se presentó en conjunto con la Unidad Académica de Bioética (UDELAR) el 21 de octubre de 2020. Se trabajó especialmente con la Unidad n.º 20 Salto, con los sectores masculino y femenino de la unidad, y con instancias de devolución (Zoom) con la directora del establecimiento.

En el marco de la elaboración del informe temático sobre seguridad en los establecimientos penitenciarios (Canelones, Maldonado y Rivera) se realizaron dos visitas a la Unidad n.º 7 Canelones (1.º de julio y 20 de agosto de 2020), dos visitas a la Unidad 13 Maldonado (20 de agosto y 9 de setiembre de 2020), una visita a la unidad n.º 12 Rivera (27 y 28 de agosto de 2020).

Con la finalidad de lograr una mayor incidencia en el contexto de pandemia se analizó la posibilidad de presentar alguna acción tendiente a prevenir eventuales problemas de salud en la población de riesgo privada de libertad. En este sentido, se evaluaron diferentes acciones judiciales. Se definió un plan de trabajo conjunto con la Defensoría Pública, como aliado natural, a efectos de evaluar la pertinencia de presentar un escrito de *amicus curiae*. A efectos de concretar la presentación del *amicus* se realizaron varias acciones de coordinación interinstitucional⁵⁵ que

55 Reunión de presentación del MNP con la directora de Defensoría (Zoom); reunión con la directora de Defensoría, directora de Defensoría Penal y directora de Defensoría Penal de Ejecución; reunión con defensores públicos de Montevideo (Zoom); reunión a nivel nacional con defensores públicos de todo el país (Zoom); individualización de casos en donde la Defensoría Pública solicitó prisión domiciliaria para población de riesgo; elaboración del escrito

culminaron con la presentación de 36 escritos en sede judicial y su posterior seguimiento.

En cuanto al monitoreo de seccionales policiales, a partir del mes de julio de 2020 se retomaron las visitas a las zonas operacionales y seccionales policiales (Montevideo, Canelones y Maldonado).⁵⁶ De forma previa se mantuvo una reunión con el director nacional de Policía a efectos de informar sobre el trabajo del MNP. Luego se realizaron reuniones con Defensoría Penal y Fiscalía General de la Nación por temas garantías.

3.3.4. Instituciones psiquiátricas

Durante 2019 se realizaron 20 visitas no anunciadas a instituciones psiquiátricas del sector público y privado. Se valoró especialmente la situación de los y las pacientes inimputables («judiciales») o imputables con sufrimiento mental agudo internados en el Hospital Vilardebó. Se realizó un seguimiento exhaustivo de la situación de las personas imputables con sufrimiento mental agudo privadas de libertad en el sector 6.^º B de la ex Cárcel Central, interviniendo en el proceso de una futura reubicación y traslado hacia otro establecimiento. Se continuó con el seguimiento del proceso de desinstitucionalización progresiva de la población residente en estructuras asilares y monovalentes previsto por la Ley 19529 de Salud Mental.

En 2020, en atención al estado de emergencia sanitaria ante la pandemia de covid-19, en una primera instancia se solicitó a las

autoridades de ASSE y de las instituciones psiquiátricas objeto del monitoreo, información específica sobre existencia de protocolos de prevención y contingencia, estado sanitario del centro, condiciones de encierro institucional, medidas de protección y cuidados implementadas para personas institucionalizadas y personal de la institución. Asimismo, se solicitó el relevamiento de las personas internadas en situación de riesgo por edad o patologías preexistentes. La agenda de visitas se reanudó el día 4 de mayo. Al 25 de noviembre de 2020 se habían realizado 14 visitas a los siguientes centros: Hospital Vilardebó, especialmente en salas donde por disposición judicial una persona ha sido declarada inimputable de un delito (salas 10, 11 y cuartos fuertes de la sala 11); Centro de Rehabilitación Médico Ocupacional y Sicosocial (CEREMOS); sala de internación para personas que cumpliendo una pena de privación de libertad en unidades carcelarias del INR transitan por episodios de sufrimiento mental agudo (Sector 6B de la ex Cárcel Central trasladado a comienzos de este año al módulo 12 de la Unidad Penitenciaria n.º 4, ex-COMCAR).

Las visitas tuvieron como objetivos: constatar las medidas de protección y cuidados para pacientes y personal de la institución efectivamente adoptadas ante la presencia de covid-19, conocer las condiciones de aislamiento de las personas diagnosticadas con covid-19 y aquellas que realizan cuarentena ante la sospecha de haber contraído la enfermedad, conocer el

con la opinión técnica y posterior presentación de 36 escritos de *amicus curiae* en sede judicial; seguimiento de los diferentes escritos.

56 Monitoreo de zonas operacionales y jefaturas departamentales (visitas): Zona Operaciones de Montevideo I, Zona Operaciones de Montevideo II, Zona Operaciones de Montevideo III, Zona Operaciones de Montevideo IV, Jefatura de Policía de Canelones, Jefatura de Policía de Maldonado. Monitoreo de seccionales (visitas): seccionales 1 a 7 Montevideo, seccional 4 Las Piedras, seccional 10 Punta del Este, seccional 1 Maldonado.

impacto de estas medidas sobre las condiciones de vida e integridad personal de las personas internadas, verificar las condiciones generales referidas a higiene personal y ambiental, alimentación y acceso a servicios de salud y salud mental y observar cualquier medida restrictiva de los derechos de los pacientes en encierro institucional a los efectos de vigilar que se realicen de acuerdo con los principios de proporcionalidad, legalidad, responsabilidad, necesidad y no discriminación, por el menor tiempo posible y en condiciones que minimicen los daños colaterales.

A partir de la información relevada se realizó un informe sobre la situación de las instituciones psiquiátricas en el contexto de la pandemia covid-19.

Por otra parte, en cumplimiento de su cometido de cooperación, y en coordinación con las autoridades correspondientes, el MNP ha llevado una primera instancia de capacitación y sensibilización en derechos humanos, salud mental y encierro institucional, dirigida a funcionarios/as de CEREMOS.

Considerando el rol fundamental que cumplen la sociedad civil y las asociaciones de usuarios/as y de familiares en la vigilancia del respeto de los derechos humanos de las personas con sufrimientos mentales privadas de libertad, el MNP organizó con estos actores del campo de la salud mental un encuentro virtual de intercambio y reflexión, que tuvo lugar el día 21 de mayo.

Por último, este año el equipo realizó un informe temático sobre la terapia electroconvulsiva.

3.4. Denuncias sobre vulneración de derechos

En tercer lugar, la INDDHH cumple un rol clave recibiendo denuncias sobre vulneración de derechos. Frente a estas denuncias la Institución provee asesoramiento y apoyo a las personas o colectivos involucrados; investiga los hechos

conforme a sus facultades legales; y realiza recomendaciones correctivas a los organismos estatales correspondientes.

En 2019 se realizaron 575 intervenciones, de las cuales 430 fueron denuncias, y se emitieron un total de 90 resoluciones. En 2020 la INDDHH llevaba hasta el 25 de octubre realizadas 430 intervenciones, 172 de las cuales se constituyeron como denuncias de vulneración de derechos humanos, y se emitieron 77 resoluciones. Estas resoluciones abarcan un espectro amplio de temas, derechos, organismos involucrados y tipos de recomendación. Así como también es variado el origen de las denuncias y los grupos sociales afectados. Cabe señalar que la respuesta de los organismos también está sujeta a una gran variación. A continuación, se presentan en forma breve cinco resoluciones de este período que muestran justamente el amplio universo de intervenciones de la INDDHH.

3.4.1. Ejemplos de intervenciones

3.4.1.1. Trabajadores rurales y alerta meteorológica

La INDDHH realizó una investigación de oficio debido al fallecimiento de trabajadores asalariados rurales durante la vigencia de alertas meteorológicas en el año 2019. Luego de constatar que no se habían concretado acciones tendientes a regularizar el trabajo rural al aire libre y que en 2019 fallecieron dos trabajadores en esas condiciones, la INDDHH, entendiéndolo que el Estado uruguayo al no adecuar la normativa vigente no cumplió con su deber de prevención y afectó el derecho a la integridad física, psíquica y moral de los trabajadores rurales asalariados, procedió a recomendar al MTSS que reglamentara el trabajo rural al aire libre durante las alertas decretadas por Instituto Uruguayo de Meteorología. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social respondió rápidamente convocando a la Comisión Tripartita del Sector Rural a fin de abordar la reglamentación recomendada por la INDDHH.

3.4.1.2. Playas y derecho al ambiente sano

Las personas denunciantes manifestaron que los controles sanitarios de aguas de playas para uso recreativo respecto a la medición de contaminación fecal y las consiguientes habilitaciones de playas son realizados por las intendencias basadas en la aplicación de una resolución del MVOTMA del 2005, según estándares menos protectores para la salud y el ambiente que los establecidos por la norma vigente de mayor jerarquía (decreto 253/79 y sus modificativos). Asimismo, las personas denunciantes manifestaron que no se han actualizado los indicadores de contaminación fecal en aguas para uso recreativo de acuerdo con los criterios definidos por la Organización Mundial de la Salud de 2003, especialmente en lo referente a la medición de la presencia de enterococos en playas saladas y/o estuarinas. Quienes presentaron la denuncia se refirieron en especial a las playas de Montevideo, si bien esto no sería excluyente en las demás intendencias costeras. A partir de la investigación realizada por la INDDHH y sobre la base de los estándares internacionales de derechos humanos, el Consejo Directivo resolvió, entre otros aspectos: reconocer los esfuerzos realizados por el MVOTMA e Intendencia de Montevideo en la evaluación y adecuación de parámetros para el monitoreo de calidad del agua en playas, pero señaló que, respecto al monitoreo de la contaminación fecal en playas de uso recreativo, no se han definido con claridad los criterios establecidos, utilizándose estándares de coliformes fecales menos exigentes que los dispuestos por la normativa vigente (decreto 253/79); recomendar a los organismos competentes el desarrollo de investigación científica sostenida e interdisciplinaria, así como la coordinación interinstitucional y la participación social para la adecuación normativa del decreto 253/79; recomendar al MSP que fortalezca su rol en cuanto al monitoreo de enfermedades por «exposición ambiental» (según decreto 41/012), incluyendo la evaluación de los impactos de posible contaminación fecal en aguas

recreativas sobre la salud de la población; y recomendar a la Intendencia de Montevideo que publique los resultados de monitoreo de calidad del agua en playas recreativas, en especial, los datos correspondientes a contaminación fecal, incluyendo el grado de cumplimiento de los resultados de monitoreo de calidad del agua en playas recreativas, e incluyendo el grado de cumplimiento de los estándares establecidos por el MVOTMA, por el decreto 253/79 y por las recomendaciones de la OMS.

3.4.1.3. Seguimiento de la Ley de Salud Mental

La INDDHH entró en conocimiento de la situación de una persona que había sido internada compulsivamente y días antes se encontraba viviendo en situación de calle en Nueva Palmira. Consultada la página web del Poder Judicial, no figuraba que antes, durante ni después de disponerse la internación compulsiva a la persona se le hubiera designado defensor.

La Ley de Salud Mental pone de cargo de los prestadores realizar todas las comunicaciones de ciertas internaciones, así como de aquellas que superen los cuarenta y cinco días corridos, para facilitar que la INDDHH pueda cumplir con el mandato de limitar al mínimo la restricción de derechos y libertades. Entre los derechos que se encuentran enunciados —no en forma taxativa— en el artículo 6 de la ley, merece especial destaque el establecido en el literal E, que establece que toda persona usuaria de los servicios de salud mental tiene derecho a «ser tratada con la alternativa terapéutica indicada para su situación, que menos restrinja sus derechos y libertades [...]».

Uno de los aspectos más importantes que debe verificar la INDDHH, en cumplimiento de las competencias asignadas por la ley 19529, es que los plazos de internación no se excedan innecesariamente. En el caso de las internaciones dispuestas por orden judicial, ese control, así como el carácter de indispensable de la internación, le corresponde en primera instancia a quien defiende los intereses de la persona en el expediente;

por eso resulta necesaria la designación de defensor al inicio de las actuaciones.

La INDDHH recomendó a la Suprema Corte de Justicia que recuerde a los señores jueces letrados de familia especializada y a los señores jueces letrados con competencia en familia especializada que en todos los expedientes que se tramiten de acuerdo con las disposiciones de la ley 19529 siempre se deberá cumplir con el requisito constitucional de designar defensor a las personas que eventualmente puedan ser internadas en forma compulsiva. La SCJ respondió con una acordada que establece en su numeral 1.⁹ que toda persona que pudiera estar sujeta a la internación involuntaria prevista en los artículos 32 y 33 de la ley 19529 deberá contar con asistencia letrada. Para el caso de que la persona no cuente con un letrado de su confianza, será obligación de la sede que interviene designarle un defensor público, independientemente de su situación económica. La INDDHH entendió que la intervención había tenido una solución satisfactoria y emitió una resolución destacándolo.

3.4.1.4. Violencia policial (Malvín Norte)

La INDDHH recibió una denuncia sobre el procedimiento policial realizado los días 11, 12 y 13 de abril de 2020 en el barrio La Bombonera, de Malvín Norte de Montevideo. Se envió un equipo técnico para evaluar la situación de los derechos humanos en relación con lo ocurrido, cotejar la información aportada por los denunciantes, entrevistar a referentes barriales y vecinos, identificar los principales patrones y tendencias de las violaciones a los derechos humanos cometidas y hacer recomendaciones al Ministerio del Interior. Se analizó la información recopilada durante las inspecciones, relatos de primera mano, videos, fotos e información de prensa. De acuerdo con su metodología, la

INDDHH evaluó la credibilidad y confiabilidad de todas las fuentes y corroboró la información recopilada. En cuanto a los elementos de juicio analizados por la INDDHH en el caso, son de especial significación los videos caseros aportados. En ellos se aprecia el uso de armas de fuego por la policía, tanto con escopetas calibre 12 mm como de pistolas automáticas.

El material probatorio analizado controla en forma eficaz la versión trasladada por el Ministerio del Interior respecto a la utilización de munición letal. Los disparos con armas de fuego solo pueden dirigirse a personas que representen una amenaza inminente de muerte o lesiones graves para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o personas presentes. Nunca está permitido disparar indiscriminadamente a un grupo de personas.⁵⁷ El uso intencional de armas de fuego letales solo está permitido si es estrictamente inevitable para proteger la vida.

El despliegue policial, en horario coincidente con la distribución de comida de una «olla popular», donde en forma indiscriminada se detuvo, interrogó a quienes asistían, implicó una injerencia indebida sobre el derecho de reunión pacífica. Varios testimonios recabados señalan haber recibido un trato prepotente de los funcionarios que los interrogaron, pidieron documentación y revisaron. Algunos manifestaron haber sido amenazados y golpeados, e incluso rociados con gas pimienta. Ese tipo de aproximaciones, confrontativas con la población, agudizan relaciones dicotómicas entre la policía y la comunidad.

La INDDHH resolvió que de la instrucción realizada surgían elementos de convicción suficiente para concluir que existió actuación ilegítima del Estado, que implicó la violación de derechos humanos de las personas afectadas a partir del uso arbitrario de la fuerza no letal y letal por los policías allí presentes.

57 Véase Informe del Relator Especial sobre Ejecución Extrajudicial, Sumaria o Arbitraria (A/HRC/26/36, párrafo 75).

Se recomendó al Ministerio del Interior el inicio de una investigación administrativa tendiente a determinar las responsabilidades funcionales en las violaciones de derechos humanos generadas en estos procedimientos, la modificación de la práctica administrativa relativa a la solicitud de identificación en forma genérica e indiscriminada, la implementación de mecanismos tendientes a asegurar que las fuerzas del orden sigan estrictamente las normas sobre el uso de la fuerza en todo momento, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas sobre la actuación policial respecto a las intervenciones y afectaciones de los derechos de la población, en particular, la utilización de munición letal y no letal, allanamientos, prácticas de detención transitoria requiriendo documentación, la implementación de las acciones necesarias para que las personas afectadas tengan acceso a un recurso fácil, rápido y efectivo en forma de procedimientos penales, civiles, administrativos o disciplinarios que permita su reparación. Asimismo, que se les brinde protección a los afectados contra la intimidación y las represalias.

La respuesta recibida a esta resolución con recomendaciones fue pública. El Ministerio definió como no competente a la INDDHH en estos casos. Posteriormente el ministro anunció que no tomaría en cuenta las recomendaciones de la INDDHH. También acompañó la respuesta con un escrito de un conocido abogado civilista que cuestionaba las acciones de la INDDHH por inconstitucionales.

3.4.1.5. Reparaciones

La INDDHH recibió la consulta de una víctima del terrorismo de Estado sobre la adjudicación de pensiones reparatorias. La persona, a pesar de haber sido declarada víctima de lesiones gravísimas por parte de la comisión especial de la ley 18596 y haber sido reparada por ello, percibió hasta el año 2015 una pensión derivada de los derechos pensionarios de su padre, pero no fue

considerada víctima directa con derecho a percibir una pensión especial reparatoria (PER). La INDDHH, como en anteriores resoluciones y en los informes temáticos que ha realizado sobre el tema, recomendó al Estado uruguayo unificar los criterios utilizados en la adjudicación de pensiones reparatorias. Las consideraciones que hizo la Institución se derivan del compromiso del Estado uruguayo de reparación integral de acuerdo con los principios directrices y estándares internacionales de protección de derechos humanos.

3.1.4.6. Acompañamiento en el parto en el contexto de emergencia sanitaria

Se recibió una denuncia el 16 de abril de 2020 sobre la prohibición de acompañamiento en el parto aduciendo directivas del Ministerio de Salud Pública en el contexto de emergencia sanitaria. La INDDHH realizó una rápida instrucción del caso, corroboró que no había impedimento (tomándose todas las medidas de seguridad apropiadas) para que pudiese asistirse adecuadamente con los derechos al parto respetado, y a la salud e integridad familiar, en cumplimiento de la Ley de Acompañamiento a la Mujer en el parto, parto y nacimiento. El 2 de setiembre concurrieron a la INDDHH el ministro y el subsecretario de Salud Pública para mantener una reunión con el Consejo Directivo y acordar cómo se daría cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la INDDHH.

El MSP reconoció la existencia de dificultades en el cumplimiento de este derecho debido a la complejidad que supone en manejo de la pandemia. El MSP se comprometió a corregir y mejorar el acceso al goce del derecho que estaba siendo vulnerado. Por otra parte, el MSP en contacto con la oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) solicitó apoyo para garantizar la disponibilidad de equipo de protección para los y las acompañantes. La oficina de UNFPA en Uruguay respondió ante este pedido donando el 15 de octubre 48.000 unidades de equipos de protección personal (tapabocas, sobretúnicas impermeables, zapatones y mascarillas de

protección facial) destinados a personas acompañantes de mujeres en la sala de parto.⁵⁸

La INDDHH sigue actualmente dando seguimiento a este tema y al cumplimiento de la resolución 845 de la INDDHH que consagra que el incumplimiento de la ley 17386 durante la emergencia sanitaria «configura una violación de los derechos humanos».

3.5. Promoción y educación

La Institución cumple una función de promoción y educación en derechos humanos mediante actividades formativas, de divulgación y de debate acompañando a actores de la sociedad civil, del sistema político y de las instituciones del Estado en la promoción y educación en derechos humanos.

3.5.1. Actividades del área de educación

El Área de Educación de la INDDHH promueve a través de sus actividades el desarrollo de una cultura de respeto y observancia de los derechos humanos, la paz y la no violencia como ejes sustanciales de la convivencia social basada en el respeto a la condición humana.

Durante el año 2019, el objetivo radicó en consolidar el Área de Educación proyectando sus acciones a nivel nacional, a través de diversas herramientas y con nuevas incorporaciones de recursos humanos. El Área continuó trabajando en tres componentes y objetivos: promoción, capacitación y formación. Se desarrollaron varias actividades de capacitación-formación: talleres de capacitación sobre «La perspectiva de los derechos humanos en el procedimiento policial y el rol de la INDDHH»; una capacitación dirigida a 30 funcionarios/as de la Junta Departamental de Montevideo, bajo la consigna «Atención al

ciudadano desde la perspectiva de los derechos humanos», un taller de sensibilización en derechos humanos en la ciudad de Rivera, en coordinación con el Correo Uruguayo.

Uno de los hitos más importantes del año 2019 lo constituyó la implementación de la primera experiencia de educación a distancia con el lanzamiento de la plataforma educativa de la INDDHH. La apuesta a la plataforma educativa INDDHH/EDUCA abre la posibilidad de aproximar la INDDHH a todo el territorio nacional, tal como lo ilustran los resultados de la primera experiencia piloto realizada en la plataforma, con la implementación y puesta en marcha del primer curso básico «Derechos humanos y el rol de la INDDHH». Este primer curso de la INDDHH se instrumentó en cuatro ediciones, desde mayo a diciembre, con una participación de 615 personas provenientes de todo el país. La propuesta de curso versa sobre una temática poco abordada en el universo del organigrama de formación a nivel estatal. Pretende impulsar un conocimiento básico sobre derechos humanos centrado en sus garantías, para ello vincularlo directamente a la existencia de la INDDHH y Defensoría del Pueblo, buscando fomentar el conocimiento de la Institución y su rol a nivel social. En las dos primeras ediciones, el curso se dirigió a funcionarios públicos mientras en las dos últimas fue abierto a la ciudadanía en general.

En el marco de las actividades de coordinación con el sistema formal de educación, se continuó participando y acompañando en calidad de observadores respecto al proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, a lo largo de 2019. En particular, se participó de la Segunda Mesa de Diálogo del PNEDH y Gobierno Abierto, realizada en el mes de marzo, y en reuniones de evaluación durante el año.

58 Véase documento de UNFPA, octubre de 2020.

En 2020, se realizaron cuatro ediciones del Curso Básico en Derechos Humanos y Rol de la INDDHH, con más de 1.500 personas inscriptas en las dos primeras ediciones; la capacitación sobre derechos humanos y el rol de la INDDHH dirigida al sistema de justicia para jueces (más de 140), defensores y el Colegio de Abogados (vía Zoom) y la capacitación sobre «Dimensión subjetiva de los derechos humanos, garantías y rol de la INDDHH» dirigida a docentes de educación primaria, secundaria y UTU a través de la plataforma del Plan Ceibal.

También se realizaron actividades de difusión y promoción como el Segundo Concurso Nacional de Afiches «Tu afiche, tus derechos» con el objetivo de fortalecer la perspectiva de los derechos humanos y el respeto por los derechos y garantías de todos los niños y niñas; en el marco de los 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, el lanzamiento oficial de la campaña «Jugando aprendemos derechos», en la sede de la INDDHH con el apoyo de la Unión Europea, en 2019. En 2020 se llevó adelante la primera edición del concurso de cuentos «Contando derechos», en cuatro categorías: Niños/as, Adolescentes, Jóvenes y Adultos; se recibieron más de 230 cuentos; la difusión de material didáctico se realizó en conjunto con la Unión Europea y el Ministerio de Educación y Cultura.

3.5.2. Actividades del Área de Descentralización

Dando continuidad a lo actuado en 2018, durante el año 2019 se profundizó la presencia en los departamentos priorizados: Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha y Treinta y Tres. Se incorporaron visitas a localidades rurales y otros centros poblados relevantes además de las capitales correspondientes.

Se profundizaron las líneas de trabajo de diálogo interinstitucional bilateral con autoridades departamentales, en aquellas situaciones en

que se detectaron problemas o inquietudes en distintos temas relevados. Se generó mayor información, se solicitaron informes específicos a organismos y se produjeron acciones de incidencia para contribuir a mejorar prácticas institucionales.

Las acciones realizadas se organizaron en cuatro ejes principales:

Participación continua y sostenida en las mesas interinstitucionales de políticas sociales (MIPS). La INDDHH considera importante la articulación de las políticas sociales que se despliegan en los distintos departamentos y las localidades de todo el país porque es un instrumento que facilita las coordinaciones interinstitucionales descentralizadas, elemento fundamental para la aplicación y evaluación de los diferentes servicios y programas sociales en consonancia con las singularidades locales.

Presentación del Informe Anual y Plan Estratégico en los plenarios de las juntas departamentales y el Congreso de Ediles. Entre junio y julio se realizó la presentación del Informe Anual de la INDDHH y del Plan Estratégico 2019-2023 en los plenarios de las juntas departamentales. El objetivo fue propiciar el diálogo con los representantes políticos locales.

Reuniones con referentes y autoridades en localidades del interior de los departamentos. Además de las capitales departamentales se visitaron y realizaron entrevistas con referentes sociales y autoridades de varias localidades.

Encuentros con organizaciones sociales. El objetivo fue fortalecer la participación y promocionar el registro de las organizaciones sociales ante la INDDHH, afianzando los vínculos, conociendo su trabajo y facilitando la articulación con los referentes del Estado.

En los cinco encuentros, realizados entre agosto y setiembre, participaron 120 organizaciones sociales y 201 personas integrantes de estas, que despliegan su incidencia en un total de 25 localidades de los cinco departamentos. A partir de los encuentros se conocieron nuevas

organizaciones y se profundizaron los vínculos con un importante número de organizaciones sociales ya contactadas y con sus referentes.

En 2020, luego de la declaración de emergencia sanitaria del 13 de marzo, dadas las restricciones de funcionamiento en la sede y la imposibilidad de viajar, se realizó una consulta en línea con organizaciones de sociedad civil de varios departamentos de frontera, para detectar posibles situaciones de vulnerabilidad o violación de derechos agravadas por la emergencia sanitaria.

La consulta fue organizada en cuatro capítulos: salud, alimentación y acceso al agua, participación social, y poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los resultados fueron trasladados a las autoridades correspondientes, garantizando el anonimato de las/los participantes. Identificadas algunas situaciones de vulneración de derechos, la INDDHH procura por distintas vías una respuesta efectiva de parte del Estado.⁵⁹ Posteriormente a ese relevamiento se promovieron encuentros virtuales en los cinco departamentos y se generaron informes sobre cada uno de ellos.

En el segundo semestre de 2020 se incorporaron al trabajo del Área los departamentos de Tacuarembó y Durazno.

En Durazno se realizaron reuniones con: Dirección Departamental de INAU, Dirección Departamental de MIDES, Dirección Departamental de Salud, Red de Atención Primaria de ASSE, Dirección General de Promoción Social de la Intendencia, Junta Local de Pueblo Centenario y Carlos Reyles, alcaldes de Sarandí del Yi y Villa del Carmen, organizaciones sociales de Durazno, Sarandí del Yi, Pueblo Centenario, Carlos Reyles y Villa del Carmen.

Se visitaron las ciudades de Durazno, Carlos Reyles, Pueblo Centenario, Sarandí del Yi y Villa del Carmen.

Entre los temas de preocupación que surgen, caben mencionar: el incremento de la cantidad de personas en situación de calle en la ciudad de Durazno; el índice de suicidios en jóvenes y adultos mayores; la atención de personas con consumo problemático; la necesidad de trabajar en la prevención de situaciones de explotación sexual; la necesidad de aumentar los servicios de respuesta para la atención de situaciones de violencia hacia niños/as y mujeres; mejorar la cobertura de salud en algunas localidades; mejorar la cobertura de transporte público local, entre otras.

En Tacuarembó se realizaron reuniones con tres representantes nacionales del departamento (Partido Nacional, Cabildo Abierto y Frente Amplio). En visitas a la ciudad de Tacuarembó se mantuvieron reuniones con: representante de Intendencia, director de MIDES, directora de INAU, ediles de la Junta Departamental, representante de la Dirección Departamental de Salud, y el Centro Universitario Regional Noreste (CENUR) de la Universidad de la República. Se participó en dos reuniones de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales (MIPS). En Paso de los Toros se mantuvo reunión con el alcalde, la directora del Centro Promoción de Derechos (CEPRODE, INAU) y la directora del hospital. Asimismo, se mantuvieron reuniones con referentes de varias organizaciones sociales y con la persona referente de la Fundación UPM en la localidad. Se relevaron distintas preocupaciones, entre las que se destacó el impacto poblacional de la construcción e instalación de la planta de UPM II y la necesidad de

59 El resultado de la consulta está disponible en https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/DDHH_organizaciones_sociales_web.pdf.

fortalecer los servicios públicos, en particular, en salud y educación.

Se han desarrollado acciones de coordinación durante la instalación de UPM II con actores institucionales y de la sociedad civil, para sensibilizar, prevenir y atender posibles situaciones de vulneración de derechos, con énfasis en la prevención y abordaje de violencia de género y generaciones. Las empresas desempeñan un papel importante en la vida política, económica y social de los países, por ende, es fundamental que su actuación sea respetuosa de los derechos humanos.

En este sentido, se entiende que la instalación de grandes emprendimientos implican cambios en los territorios involucrados directa e indirectamente, y producen modificaciones estructurales que conllevan un rápido crecimiento poblacional, migración interna, instalación de servicios, etc. Por ello, es necesario posicionar la protección de los derechos humanos como un eje central de la agenda de políticas públicas en torno al impacto del crecimiento poblacional ante la instalación y puesta en funcionamiento de UPM II.

3.5.3. Actividades del Sitio de Memoria

Desde diciembre de 2016 la INDDHH funciona en la casa que fuera sede del Servicio de Información de Defensa (SID). Este es el primer *sitio de memoria* recuperado en Uruguay. Cuenta con un espacio abierto al público desde el 27 de junio de 2018, con una propuesta museográfica elaborada y gestionada por una comisión en la que participan las personas que estuvieron secuestradas en el lugar e integrantes de organizaciones sociales. La Comisión Honoraria de Sitios de Memoria designó formalmente al inmueble como sitio de memoria (resolución 10/2019), de acuerdo con los procedimientos que prevé la ley 19641.

Entre las actividades destacadas de este período está la realización de un recorrido virtual por el sitio, que ha posibilitado mantener las visitas a pesar del contexto de pandemia.

3.6. Competencias adicionales a las del marco jurídico original

Estas funciones reseñadas arriba se complementan y especifican con nuevas competencias legales provenientes de la Ley de Salud Mental, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente y la Ley de Búsqueda de las Personas Detenidas Desaparecidas.

Tal como establece la Ley de Sitios de Memoria Histórica, la INDDHH preside la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria. Esta ha adoptado, desde su instalación, 15 resoluciones de sitios de memoria. Estas resoluciones incluyen señalizaciones de sitios con colocación de placas y declaraciones de nuevos sitios.⁶⁰

A continuación, se presenta información sobre las actividades realizadas en el marco de la Ley de Búsqueda de Personas Detenidas Desaparecidas y la Ley de Salud Mental.

3.6.1. Búsqueda de personas detenidas desaparecidas

La ley 19822 de setiembre de 2019 encargó a la INDDHH la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas en el marco de la actuación ilegítima del Estado ocurrida entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985. La ley encomienda a la INDDHH la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas dentro y fuera del Uruguay, e incluye tanto la ubicación de los restos como la investigación de las circunstancias en que se produjeron

60 Véase informe en <www.inddhh.gub.uy>.

las desapariciones. Para ello le confiere a la INDDHH poderes jurídicos especiales, como el acceso irrestricto a los archivos de los servicios de inteligencia, a archivos de instituciones públicas o privadas, y a todos los lugares y establecimientos públicos o privados que considere relevantes. Además, la Institución podrá citar a funcionarios del Estado y a particulares para que presten declaración.

El propósito de la ley fue enmarcar la búsqueda en una institución independiente con permanencia en el futuro. La iniciativa fue aprobada con el apoyo de todos los partidos con representación parlamentaria. El objetivo es brindar una respuesta a la sociedad y a las familias de las personas detenidas desaparecidas, quienes reclaman desde hace más de cuarenta años para establecer el paradero o conocer el destino de sus familiares.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 10 de esta ley, la INDDHH elaboró lineamientos estratégicos que incluyen la centralidad de las víctimas, la autonomía operacional, la imparcialidad para operar, la rendición de cuentas, el profesionalismo y proactividad en la búsqueda de información de calidad y la transparencia.

El trabajo de búsqueda de los detenidos desaparecidos se divide en dos áreas operativas interrelacionadas: la investigación y las excavaciones.

Excavaciones. Existieron durante el periodo de rendición de cuentas dos escenarios de excavaciones: el ex Batallón n.º 13 (actual Servicio de Transporte del Ejército), y el Batallón de Infantería Paracaidista n.º 14, que se encuentra en la localidad de Toledo, departamento de Canelones.

Se obtuvieron dos nuevas cautelas judiciales en predios de la Brigada de Comunicaciones n.º 1 (contiguo al ex Batallón n.º 13). Estas dos

nuevas cautelas fueron solicitadas a la justicia sobre la base de información obtenida por la INDDHH de posibles enterramientos en esos predios. Varias cautelas judiciales dispuestas en predios del ex Batallón n.º 13 fueron levantadas una vez finalizados los trabajos, en el marco de los cuales, en agosto de 2019, se hallaron los restos de Eduardo Bleier Horovitz. A fines de setiembre, la INDDHH realizó un ingreso al Batallón de Infantería Paracaidista n.º 14 de Toledo con testigos cuya identidad se mantiene reservada. Como resultado de esta visita, la Institución solicitó y obtuvo la cautela de tres nuevas áreas. En el Batallón n.º 14 se hallaron los restos de Julio Castro en 2011 y de Ricardo Blanco en 2012.

Por otra parte, se inició el trabajo en La Tablada, con el apoyo de la Intendencia de Montevideo, que aporta una máquina retroexcavadora y un funcionario para operarla. En La Tablada no se realizaban excavaciones desde 2014. En ese predio, ubicado en Lezica (Montevideo), funcionó un centro clandestino de detención y tortura desde enero de 1977 hasta 1983 inclusive.⁶¹

Investigación. Las tareas de investigación continuaron con el análisis de información proveniente de archivos oficiales y también gracias a nuevos testimonios respecto de áreas de interés en diferentes unidades militares y sitios no militares de Montevideo y Canelones. En dos ocasiones la información fue proporcionada por el Ministro de Defensa Nacional.

También se retomó una investigación sobre la hipótesis de enterramientos clandestinos de personas «NN» en distintas necrópolis del país y se examinan los casos de personas NN encontradas en las costas uruguayas durante los años de la dictadura.

61 Se estima que unas 240 personas permanecieron secuestradas allí durante algunas semanas o meses. Según el testimonio de varios testigos, este sitio podría haber sido también el destino final de algunos uruguayos que fueron detenidos ilegalmente en Argentina y trasladados clandestinamente al Uruguay en el marco del Plan Cóndor. El local fue sede del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCA), dependiente de la División del Ejército I.

Respecto a la búsqueda de los uruguayos detenidos desaparecidos en Argentina, se intenta acceder a la documentación relacionada con el recientemente identificado centro de torturas de la calle Bacacay, en la ciudad de Buenos Aires.

Presupuesto. La INDDHH solicitó al Poder Legislativo un presupuesto a partir de 2021 de aproximadamente USD 800.000 anuales para los próximos cinco años, cuyos objetivos son dos: garantizar la coherencia y continuidad de los trabajos de búsqueda tanto en el territorio nacional como en el exterior, y mantener los recursos humanos y materiales en el mismo nivel que se encontraban al momento en que la INDDHH se hiciera cargo de la búsqueda. Esta solicitud fue elevada a la Presidencia de la Asamblea General y requiere aprobación de la Cámara de Senadores.

3.6.2. Ley de Salud Mental

El 22 de abril, la INDDHH y la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental, ante un foco de contagios de covid-19 detectado en el Hospital Vilardebó y tras la decisión de la Presidencia de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) de prohibir los ingresos, egresos y visitas a este centro, en cumplimiento de las funciones que le confiere la Ley 19529 de Salud Mental, hicieron un llamado a las autoridades nacionales a profundizar y avanzar en el plan de cierre definitivo de este hospital psiquiátrico. El artículo 37 de la ley 19529 establece la necesidad de impulsar la desinstitucionalización de las personas con trastorno mental mediante el cierre progresivo de las instituciones asilares y monovalentes. A su vez, el cierre de las estructuras monovalentes es un punto central para el

cambio de modelo y paradigma en salud mental, en línea con las recomendaciones de la OMS y el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Se realizaron varias visitas desde el Mecanismo Nacional de Prevención para examinar las condiciones de las personas allí internadas y el cumplimiento de protocolos.

La INDDHH, en el marco de las competencias que le confiere especialmente la Ley 19529 de Salud Mental, viene realizando desde hace algunos años actividades académicas y de información sobre los temas de salud mental y derechos humanos. En 2020, en conjunto con sociedad civil a través de un convenio con Serpaj, y en el contexto de la emergencia sanitaria, se promovió el debate sobre la temática mediante una campaña mediática. El propósito es informar, sensibilizar y desestigmatizar el tema de la salud mental desde una perspectiva de derechos humanos y en el marco de la Ley de Salud Mental. La campaña, que ha tenido un fuerte trabajo de comunicación digital, se apoya en una «instalación» multidisciplinaria donde artistas, diseñadores, actores, ilustradores y realizadores crearon una muestra que el público pudo recorrer. La campaña comunicacional se desarrolló durante todo el mes de octubre, y la actividad central fue el 10 de octubre, cuando se conmemora el Día Mundial de la Salud Mental, en la explanada de la Intendencia de Montevideo. Contó con el apoyo de la Oficina de Naciones Unidas en Uruguay, la Intendencia de Montevideo, el auspicio de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental y fue declarada de interés departamental por la Intendencia de Montevideo. Participó un importante número de organizaciones (académicas, de profesionales, de usuarios y familiares y de la sociedad civil).⁶²

62 Entre las que se encontraban: Serpaj, Frente Antimanicomial, Radio Vilardevoz, Bibliobarrio, FUCVAM, IFES, CEUP, NITEP, Asamblea Instituyente, Riquísimo Artesanal, Colectivo Salud Mental Integral, Federación Caminantes, Grupo de La

3.7. Cierre de la rendición de cuentas

Todas las actividades del período reseñadas demuestran lo que fue señalado al principio de este informe: la INDDHH es parte integral de la institucionalidad del país. La Institución ha tenido este año una constante reflexión sobre cómo mejorar su labor y abordar las reacciones adversas a su accionar, manteniéndose fiel a su misión de acompañar los procesos necesarios para la protección de los derechos humanos en un marco democrático como el de nuestro país. También es parte de ese proceso entender que no es esperable, ni deseable, que las autoridades estén siempre de acuerdo con sus recomendaciones.

La INDDHH no tiene un rol vinculante en sus decisiones pero sí un mandato de vigilancia permanente de los derechos humanos conferido por el derecho nacional e internacional. Como bien dijeron el comisionado parlamentario y defensores del Vecino en su pronunciamiento del 7 de setiembre cuando llamaron a respetar y cuidar la INDDHH: «La característica fundamental de estas instituciones es que todo su accionar parte de la propia ciudadanía que presenta sus quejas o reclamos en función de ver afectados sus derechos humanos, promoviendo de ese modo participación ciudadana. Todos los actores institucionales y sociales debemos asumir que su rol no es suplantar, inmiscuirse ni entorpecer el accionar de los organismos públicos, sino enriquecer su funcionamiento haciendo llegar a las autoridades —y en algunos casos al público— planteos orientados a mostrar hechos o apuntar dimensiones no tomadas en cuenta en el accionar habitual de la administración».

4. Intercambio entre participantes y Consejo Directivo de la INDDHH

Como todos los años, hubo un espacio de intercambio con el Consejo Directivo en el que las personas participantes en la Asamblea hicieron llegar al Consejo preguntas y comentarios. Entre los temas abordados se encuentran los siguientes: discapacidad (funcionamiento del mecanismo del artículo 33.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Debes del Estado uruguayo en esta materia y papel de la INDDHH en el tema), población afroindígena, adultos mayores, Ley de Medios-Radios Comunitarias (alerta sobre lo que parece el inicio de una campaña para eliminar radios comunitarias, después de casi treinta años de lucha a nivel social y parlamentario para un respaldo legal de este sector de medios de propiedad colectiva y sin fines de lucro, migrantes, educación (concepto de laicidad), vivienda (consulta sobre denuncias referidas a desalojos exprés y en especial donde hay NNA y personas mayores, género y diversidad, derecho al trabajo (no cumplimiento del cupo laboral trans según la ley 19684, arts. 9, 10 y 11, en Tacuarembó, acciones se deberían tomar), derecho a la alimentación (afectación del derecho a la alimentación como consecuencia de la pandemia, existencia de ollas populares y merenderos, coordinación con organismos del Estado, MIDES, INDA, intendencias, la necesidad de participación del Estado más allá de la organización demostrada por la sociedad civil), ambiente (importancia del acceso al agua potable como principal elemento del combate a

Esperanza, Asociación de Usuarios, ADASU, CPU, SMU, SUMAFEC, Sociedad de Psiquiatría, Residentes de Psiquiatría, Taller de Arte y Rehabilitación del CEREMOS, Taller Sala 12 Hospital Vilardebó, Centro Diurno Sayago, Centro Montevideo, Movimiento por las Autonomías, Programa Apex Cerro, PTI, Parque Público Puntas Yeguas, Proyecto I+D «Experiencia y satisfacción de los jóvenes con los abordajes psicoterapéuticos del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y de la práctica privada» Facultad de Psicología-UDELAR y Naciones Unidas.

la pandemia y demanda de presupuesto para el Plan Nacional de Agroecología, aprobado por ley en el período anterior).

5. Referencias bibliográficas

EROLE, C. (2005). *La discapacidad como eje de un movimiento social de afirmación de derechos*. La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Buenos Aires: Editores Espacio.

INEED. (2019). *Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay 2017-2018*. Montevideo: INEED.

INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDDHH). (2020). *Mirador DESCA*.

MAGENDZO, A. (2008). La transversalidad de los derechos humanos en la educación. La escuela y los derechos humanos, capítulo IV (pp. 87-111). México: Cal y Arena.

PÉREZ AGUIRRE, L. (1998). Si digo educar para los derechos humanos. *Revista DEHUIDELA* 15, pp. 49-56.

RODINO, A. M. (2015). *Educación y derechos humanos: complementariedades y sinergias*. Conferencia Magistral Cátedra Unesco de Educación para la Paz. Facultad de Educación, Universidad de Puerto Rico.

TEDESCO, J.C. (2010). Educar para la justicia social. Nuevos procesos de socialización, ciudadanía y educación en América Latina. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 52, 232-246.

Glosario

| | |
|---------|---|
| ACNUDH | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| AGESIC | Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento |
| ANEP | Administración Nacional de Educación Pública |
| ASSE | Administración de los Servicios de Salud del Estado |
| ATRU | Asociación Trans del Uruguay |
| BPS | Banco de Previsión Social |
| BSE | Banco de Seguros del Estado |
| CAI | Comité de Articulación Institucional (MGAP) |
| CAIF | Centros de Atención a la Infancia y la Familia |
| CAT | Comité contra la Tortura |
| CAU | Colegio de Abogados del Uruguay |
| CCPR | Comité de Codex de Residuos de Plaguicidas (FAO-OMS) |
| CCPR | Comité de Derechos Humanos (ONU) |
| CD | Consejo Directivo de la INDDHH |
| CDPD | Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad |
| CECAP | Centro Educativo de Capacitación y Producción |
| CECOED | Centro de Coordinación de Emergencia Departamental |
| CED | Comité contra la Desaparición Forzada |
| CEDAW | Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer |
| CEIP | Consejo de Educación Inicial y Primaria (ANEP) |
| CEJU | Centro de Estudios Judiciales del Uruguay |
| CENUR | Centro Universitario Regional |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CEPRODE | Centro de Protección de Derechos (INAU) |
| CEREMOS | Centro de Rehabilitación Médico Ocupacional y Sicosocial, ex Colonia Etchepare |
| CERD | Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial |
| CES | Consejo de Educación Secundaria (ANEP) |
| CESCR | Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| CDNU | Comité de los Derechos del Niño/a- Uruguay |
| CIAF | Centro de Ingreso Adolescentes Femenino |
| CIAM | Centro de Ingreso Adolescentes Mayores |
| CIC | Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| CMC | Centro de Máxima Contención |
| CMD | Centro Mayores de 18 años |

| | |
|------------|---|
| CMW | Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares |
| CNA | Código de la Niñez y la Adolescencia |
| CNHSM | Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria |
| CODICEN | Consejo Directivo Central (ANEP) |
| COMCAR, ex | Unidad Penitenciaria n.º 4 |
| COMERO | Colectivo Médico Rochense |
| CONAPEES | Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de la Niñez y la Adolescencia |
| COOTRILSU | Cooperativa de Traductores e Intérpretes de Lengua de Señas Uruguaya |
| CORTE IDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| covid-19 | enfermedad por Sars-CoV-2 (coronavirus) |
| CPP | Código del Proceso Penal |
| CRC | Comité de los Derechos del Niño |
| CRPD | Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad |
| DESCA | derechos económicos, sociales, culturales y ambientales |
| DGSA | Dirección General de Servicios Agrícolas (MGAP) |
| DINAGUA | Dirección Nacional de Aguas (Ministerio de Ambiente) |
| DINAMA | Dirección Nacional de Medio Ambiente (Ministerio de Ambiente) |
| DUDH | Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) |
| ERB | grupos ad-hoc para la evaluación del riesgo en bioseguridad (MGAP) |
| ERT | equipos de referencia temáticos |
| ESMA | Escuela de Mecánica de la Armada |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación |
| FFSP | Federación de Funcionarios de Salud Pública |
| FIO | Federación Iberoamericana del Ombudsman |
| FUCVAM | Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua |
| FUS | Federación Uruguaya de la Salud |
| GANHRI | Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (sigla en inglés) |
| GACH | Grupo Asesor Científico Honorario |
| ICP | Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) |
| IFES-CFE | Instituto de Formación en Educación Social |
| IGTSS | Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social |
| IIBCE | Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable |
| IIDH | Instituto Interamericano de Derechos Humanos |
| ILO | Instituto Latinoamericano de Ombudsman |
| INAU | Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay |
| INC | Instituto Nacional de Colonización |
| INDA | Instituto Nacional de Alimentación |
| INDDHH | Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| INISA | Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente |
| INMUJERES | Instituto Nacional de las Mujeres |

| | |
|---------|---|
| INUMET | Instituto Uruguayo de Meteorología |
| INR | Instituto Nacional de Rehabilitación |
| IPA | Instituto de Profesores Artigas |
| IVE | interrupción voluntaria del embarazo |
| JUDESA | Junta Departamental de Salud |
| JULOSA | Junta Local de Salud |
| LGBTI | lesbianas, gays, bisexuales, transtgénero e intersexuales |
| LMR | límites máximos para pesticidas |
| LUC | Ley de Urgente Consideración |
| MA | Ministerio de Ambiente |
| MDN | Ministerio de Defensa Nacional |
| MEC | Ministerio de Educación y Cultura |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MERAVI | Mecanismo de Recepción y Abordaje de situaciones de Violencia Institucional |
| MGAP | Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social |
| MIPS | Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales |
| MNP | Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura |
| MRREE | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| MSP | Ministerio de Salud Pública |
| MTOP | Ministerio de Transporte y Obras Públicas |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| MUSPP | Movimiento de Usuarios de la Salud Pública y Privada |
| MVOT | Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (véase MVOTMA) |
| MVOTMA | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente |
| NNA | niños, niñas y adolescentes |
| OCOA | Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OLDH | Observatorio Legislativo de Derechos Humanos |
| OLI | Observatorio Luz Ibarburu |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | organización no gubernamental |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OPCAT | Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes (sigla en inglés) |
| OPP | Oficina de Planeamiento y Presupuesto |
| OSC | organización de la sociedad civil |
| OSE | Obras Sanitarias del Estado |
| PADO | Programa de Alta Dedicación Operativa (Ministerio del Interior) |
| PER | pensión especial reparatoria |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| PIT-CNT | Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores |

| | |
|-----------------|--|
| PMB | PhpMyBibli (sistema integrado de gestión de bibliotecas) |
| PNEDH | Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos |
| PPL | personas privadas de libertad |
| PRADPI | Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica |
| PRONADIS | Programa Nacional de Discapacidad |
| RAP | Red de Atención Primaria (ASSE) |
| SACROI-COVID-19 | Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del covid-19 |
| SAI-PPL | Servicio de Atención Integral de Personas Privadas de Libertad |
| SCJ | Suprema Corte de Justicia |
| SDHPR | Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente |
| SERPAJ | Servicio Paz y Justicia-Uruguay |
| SGA | Servicio de Garantías de Alquileres |
| SGSP | Sistema de Gestión de la Seguridad Pública |
| SID | Servicio de Información de Defensa |
| SIMORE | Sistema de Monitoreo de Recomendaciones |
| SIPIAV | Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia |
| SNC | Sistema Nacional de Cuidados |
| SNIS | Sistema Nacional Integrado de Salud |
| SOCAT | Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial |
| SPJ | Sistema Penal Juvenil |
| SPT | Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes |
| TEA | trastorno del espectro autista |
| TIC | tecnologías de la información y la comunicación |
| UCU | Universidad Católica del Uruguay |
| UDELAR | Universidad de la República |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés) |
| UMAD | Unidad de Métodos y Acceso a Datos, Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés) |
| UTE | Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas |
| UTEC | Universidad Tecnológica del Uruguay |
| UTU | Universidad del Trabajo del Uruguay |
| VIH | virus de inmunodeficiencia humana |

