

III Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental del Uruguay 2016

El MNP en el Uruguay: puesta en funcionamiento y consolidación



República Oriental del Uruguay



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

III Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental del Uruguay 2016

El MNP en el Uruguay: puesta en funcionamiento y consolidación



República Oriental del Uruguay



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Consejo Directivo

Dra. Ariela Peralta (Presidenta), Dr. Juan Faroppa, Soc. Mariana González Guyer, Dra. Mirtha Guianze y Dr. Juan Raúl Ferreira.

Directora MNP

Dra. Mirtha Guianze

Equipo Técnico Interdisciplinario MNP

2013: Lic. en Psicología Alejandro Santágata, Dr. Álvaro Colistro, Asistente Social Ana María Grassi, Lic. en Psicología José Pedro Rossi y Lic. en Ciencias Políticas Lucía de los Bueis. Colaboradora Asistente Social Milka Pérez (Área Denuncias de la INDDHH).

2014: Lic. en Psicología Adriana Rodríguez, Lic. en Psicología Alejandro Santágata, Dr. Álvaro Colistro, Asistente Social Ana María Grassi, Lic. en Psicología Anahí Alarcón, Lic. en Psicología José Pedro Rossi, Lic. en Ciencias Políticas Lucía de los Bueis y colaboradora UNICEF Dra. Susana Falca. Colaboradora Asistente Social Milka Pérez (Área Denuncias de la INDDHH).

2015: Lic. en Psicología Adriana Rodríguez, Lic. en Psicología Alejandro Santágata, Dr. Álvaro Colistro, Asistente Social Ana María Grassi, Lic. en Psicología Anahí Alarcón, Educadora Social Gabriela Onetto, Dra. Gianina Podestá y Lic. en Ciencias Políticas Lucía de los Bueis. Colaboradora Dra. Rosana Medina (Área Denuncias de la INDDHH).

2016: Lic. en Psicología Adriana Rodríguez, Lic. en Psicología Alejandro Santágata, Dr. Álvaro Colistro, Asistente Social Ana María Grassi, Lic. en Psicología Anahí Alarcón, Psic. Ariadna Cheroni, Dra. Gianina Podestá, Lic. en Ciencias Políticas Lucía de los Bueis, Lic. en Psicología Mariana Risso, Lic. en Trabajo Social María José Doyenart y Lic. en Trabajo Social Soledad Pérez.

2017: Dr. Álvaro Colistro, Asistente Social Ana María Grassi, Psic. Ariadna Cheroni, Educador Social Diego Silva, Lic. en Trabajo Social Fernando Leguizamón, Dra. Gianina Podestá, Lic. en Psicología Mariana Risso, Lic. en Trabajo Social María José Doyenart y Lic. en Trabajo Social Soledad Pérez.

Administración MNP

Maritza Ramos

Equipo redactor del Informe

Equipo MNP 2017

Apoyos

Administración: Maritza Ramos.

Educación y Estudios INDDHH: Lic. en Ciencias Políticas Manuela Abrahan y Soc. Magdalena Gutiérrez.

Registro fotográfico

Foto de tapa: Patio, Centro Mayores 18 años – CMD. Registro fotográfico equipo MNP.

Archivo del MNP, registro realizado por los integrantes del equipo en las visitas de monitoreo. La foto de la página 159 es de Iván Franco.

Producción editorial

Susana Aliano Casales

Impresión

Mastergraf

Contenido

Prólogo de la Oficina Regional de la APT	7
Prólogo de Oficial de Protección de UNICEF Uruguay	11
Presentación	13
Capítulo I. El encierro como política y práctica: castigo con pretensión protectora ...	29
Capítulo II. El monitoreo como herramienta de incidencia	37
1. Visitas, informes y recomendaciones realizadas en 2016	38
1.1. Visitas	38
1.2. Informes y recomendaciones	40
1.3. Grado de cumplimiento de las recomendaciones	51
2. Sistema de protección de niños, niñas y adolescentes	53
2.1. Características del sistema y la población	53
2.2. Objetivos planteados para 2016	58
2.3. Nudos críticos y desafíos del monitoreo al sistema de protección	61
2.4. Prospectivas 2017	64
3. Sistema de responsabilidad penal juvenil	66
3.1. Breve caracterización de la población	66
3.2. Aspectos normativos	71
3.3. Avances y desafíos 2016	73
3.4. Nudos críticos y desafíos del sistema de responsabilidad penal juvenil.....	74
3.5. Prospectivas 2017	76
4. Sistema carcelario	84
4.1. El accionar planificado en el año 2016.....	84
4.2. Marco normativo que orienta el accionar del MNP en el sistema carcelario ...	86
4.3. El sistema carcelario en el marco del proceso de reformas. Lineamientos de la política carcelaria uruguaya	87
4.4. Obstáculos legales que impiden una solución al problema de hacinamiento ...	92
4.5. Prisión preventiva y principio de presunción de inocencia	93
4.6. Relacionamiento MNP-INR	96
4.7. Sobrepoblación y hacinamiento. Características del sistema carcelario de adultos	97
4.8. Objetivos planteados para 2016	108
4.9. Líneas prioritarias de acción	109
4.10. Derecho al acceso a la información. Transparencia	119

4.11. Prospectivas 2017	122
5. Dependencias policiales: seccionales y Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género	123
5.1. Dependencias policiales	124
5.2. Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género	125
5.3. Prospectivas 2017	128
6. Instituciones psiquiátricas	128
6.1. Visitas exploratorias a instituciones psiquiátricas. Características del sistema y de la población	130
6.2. Visitas a clínicas psiquiátricas para niños, niñas y adolescentes	134
6.3. Legislación en salud mental	135
6.4. Prospectivas 2017	137
Capítulo III. La sensibilización y el cabildeo como herramientas de prevención de la violencia institucional	139
1. Reuniones periódicas con autoridades de cada sistema	140
1.1. Instancias de diálogo con el INAU	140
1.2. Instancias de diálogo con el INISA	141
1.3. Instancias de diálogo con el INR	141
2. Integración de espacios interinstitucionales	142
2.1. Coordinación y colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores ...	142
2.2. Mesas de trabajo con instituciones públicas y organizaciones sociales	142
2.3. Coordinación con la Junta Nacional de Drogas	143
3. Trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil	143
3.1. Asamblea Nacional de Derechos Humanos: promoción y difusión en derechos humanos	143
3.2. Instancias de difusión de las tareas del MNP con organizaciones de la sociedad civil	144
3.3. Alternativas a la prisión preventiva y medidas no privativas de libertad. Trasmisión colaborativa de radios comunitarias desde la sede de la INDDHH...	145
4. Participación del MNP en instancias internacionales	150
5. Participación en espacios académicos o sociales	151
6. Participación en grupos de trabajo, grupos temáticos y espacios de coordinación de la INDDHH	152
6.1. Grupo de trabajo Salud Mental y Derechos Humanos de la INDDHH	152
6.2. Grupo de referencia temático sobre Memoria y Proyecto de Archivos Orales	153

6.3. Ámbitos de coordinación interna	154
7. Convenio con la UDELAR	155
Capítulo IV. El MNP en prospectiva. Defender la dignidad humana	159
Bibliografía	163
Anexos	169
Anexo 1. Detalle de visitas realizadas por el equipo MNP en el 2016 por subsistema	169
Anexo 2. Detalle de recomendaciones realizadas por el equipo MNP en el 2016 por subsistema	172
Índice de cuadros, gráficos y recuadros	195
Siglas	199

Prólogo de la Oficina Regional de la APT

«De todos modos, una cosa de la que soy consciente, es que yo no trabajo para mi generación. No veré mientras estoy en este mundo, los considerables progresos de esta idea. Yo trabajo para los torturados del siglo XXI, y no para los torturados del siglo XX».

Jean-Jacques Gautier, fundador de la Asociación para la Prevención de la Tortura.

En un mundo que todavía intenta justificar el uso de la tortura y otros malos tratos en nombre de la lucha antiterrorista, de las políticas de «mano dura» o «mano firme» contra el narcotráfico o la criminalidad, la prevención y la vigilancia son más necesarias que nunca. Los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP) desempeñan un papel muy importante en la mejora del tratamiento de las personas privadas de libertad y de sus condiciones de detención, así como en el cambio de las percepciones sobre estas personas. Uruguay no ha sido la excepción en este sentido y agradecemos esta oportunidad para reflexionar sobre los avances y desafíos en relación a la prevención de la tortura y los malos tratos.

En 1976, cuando Jean-Jacques Gautier, el fundador de la Asociación para la Prevención de la Tortura, propuso abrir el mundo cerrado de la detención al escrutinio independiente y externo, su idea fue considerada como una utopía. 40 años más tarde, su idea es una realidad mundial. El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT) fue adoptado en 2002 y entró en vigor el 22 de junio de 2006, gracias a la ratificación de Uruguay, que fue uno de los veinte primeros países en adherirse. Este tratado innovador crea un sistema de visitas a todos los lugares de privación de libertad. Los Estados tienen que designar o crear un MNP que monitorea regularmente todos los lugares de privación de libertad, para proponer cambios duraderos en las condiciones y el trato de las personas privadas de su libertad. Hoy, 83 Estados (15 en América Latina) han seguido el paso de Uruguay y se han unido a este sistema de prevención de la tortura. En 65 de ellos se han designado sus MNP, y la mayoría son operativos. En el caso de Uruguay, se decidió que la nueva Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) asumiera el mandato de prevención de la tortura y otros malos tratos.

Además de un sistema de monitoreo nacional de los lugares de detención, el OPCAT creó un órgano internacional de prevención de la tortura: el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT), cuyo mandato es prevenir la tortura y los malos tratos en todo el mundo, por medio de visitas *in situ* y de recomendaciones prácticas. Desde su establecimiento, en 2007, el SPT ha contado con expertos uruguayos y ha demostrado el liderazgo del país en la materia.

El cambio es el ADN del OPCAT. El tratado de prevención está basado en un *cambio de paradigma*: reemplazar el secreto que rodea a la detención —que permite la tortura, los malos tratos, los abusos y la violencia— con la apertura, la transparencia y el acceso sin previo aviso a cualquier lugar de privación de libertad. Este puede parecer un concepto obvio en 2017, pero no lo era en 1976 y todavía no lo es en algunas partes del mundo. El cambio también se plantea en el concepto mismo de lo que se considera un lugar de detención, un lugar donde una persona está privada de su libertad. En efecto, es el criterio de *riesgos* de ser sometido a actos de tortura o de malos tratos que define lo que es un lugar de detención. Así, el MNP no solo tiene acceso a las cárceles o a los puestos de policía, sino también a las instituciones psiquiátricas, a los hogares para adultos mayores, y a los centros para personas migrantes. El MNP de Uruguay entendió este criterio desde el inicio de sus funciones, ya que empezó su trabajo de monitoreo en el ámbito del sistema de responsabilidad penal juvenil, identificado como prioritario en su primer año de funcionamiento. Su plan de monitoreo piloto para el año 2017, que incluye visitas a instituciones psiquiátricas, lo demuestra también.

El OPCAT propone también un *cambio profundo de método de trabajo*, mediante el diálogo constructivo y la cooperación basada en la confianza y, en casos particulares, en la confidencialidad, como metodología del trabajo preventivo, en vez de la denuncia y de la oposición pública. Se han requerido varios años para apreciar los desafíos y las ventajas de este nuevo enfoque, y todos los actores de la prevención, incluyendo las propias autoridades, han tenido que adaptarse.

Además, el OPCAT crea, con la figura de los MNP, *agentes de cambio*. El enfoque holístico de los MNP les permite analizar y abordar una amplia gama de factores que podrían conducir a la tortura y otros malos tratos, tanto en los lugares de detención como en las políticas públicas y la legislación. Mediante su trabajo, los órganos del OPCAT han ayudado a visibilizar los riesgos a los que se enfrentan las personas en situaciones de vulnerabilidad, como niños y niñas, las mujeres, personas LGBTI, personas con discapacidades y los y las migrantes.

El trabajo del MNP va, entonces, más allá de las visitas a los lugares de detención. El MNP, por medio de informes y recomendaciones, pretende incidir para generar cambios. Cuestionando las prácticas de detención, los MNP han contri-

buido a generarlos, incluso si estos se hacen solamente visibles a mediano o largo plazo. Y el MNP de Uruguay lo ha entendido muy bien, ya que considera el monitoreo como una «herramienta de incidencia» (ver capítulo II del presente informe anual). Los cambios destacados en el informe anual son asombrosos para una institución de nueva creación, con cuatro años de existencia, tal como el efecto disuasivo de las visitas sin previo aviso en el sistema penal juvenil.

Sin embargo, para incidir positivamente en las prácticas de detención, el MNP no puede actuar solo. Muchos de los MNP de América Latina se consideran como «articuladores de redes» entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, las instituciones de supervisión existentes y las organizaciones de la sociedad civil. Saludamos desde luego la práctica del MNP de Uruguay, que realizó por segunda vez, en 2016, una rendición de actividades a las organizaciones de la sociedad civil, ocasión para recoger las preocupaciones de estas en torno a las temáticas vinculadas a la detención y que prevé profundizar la relación en el futuro.

El acceso irrestricto a cualquier lugar donde una persona podría estar privada de su libertad es un requisito necesario para la labor de prevención, pero no suficiente. En efecto, los MNP tienen que tener acceso irrestricto a todas las personas y a toda la información relevante para poder realizar un monitoreo exhaustivo y un análisis profundo de las causas de los problemas detectados durante sus visitas de monitoreo. El acceso a la información todavía no se otorga de manera sistemática en todos los Estados partes. El presente informe anual consta de algunos obstáculos enfrentados por el MNP, en particular las insuficiencias y la demora en proporcionar la información solicitada, por parte de algunas administraciones del Estado. El MNP da también cuenta de sus dificultades en asegurar que sus recomendaciones estén implementadas por las autoridades relevantes. Este es, definitivamente, uno de los mayores obstáculos a los cuales se están enfrentando los MNP de América Latina. Requiere nuevas estrategias para conseguir que las autoridades implementen sus recomendaciones, para asegurar que ocurran cambios duraderos y que el riesgo de ser sometido a la tortura u otros malos tratos disminuya durablemente.

A pesar de los desafíos pendientes, nos impresiona ver los cambios reales que la INDDHH de Uruguay ha contribuido a lograr como MNP. El informe anual del MNP ofrece un análisis profundo y no exhaustivo de los logros conseguidos gracias al MNP durante el último año. Proporciona una visión de lo que la prevención de la tortura y otros malos tratos significa en la práctica. Siempre resulta difícil atribuir los cambios a una única intervención e institución, ya que, como sabemos, la prevención de la tortura es una responsabilidad compartida y exige una combinación de medidas para ser verdaderamente eficaz.

No obstante, sabemos que la eficiencia de un MNP y su potencial para lograr cambios depende muchas veces de la calidad y del compromiso de sus miembros y de su personal hacia la prevención de la tortura y otros malos tratos. Saludamos la consolidación institucional de la INDDHH en los últimos cuatro años, que han dado la base necesaria al MNP para poder operar y generar cambios en las prácticas de detención.

A modo de conclusión, la prevención de la tortura es una historia sin fin: lo que Jean-Jacques Gautier llamaba «la vergüenza de nuestro siglo», refiriéndose al siglo XX, persiste o incluso empeoró en el actual siglo XXI. El tiempo oscuro e incierto en el cual estamos viviendo y la respuesta a la necesidad creciente de seguridad demuestran, ahora más que nunca, que el riesgo de tortura y de malos tratos existe en todas partes, en todos los lugares, y que tenemos que redoblar nuestros esfuerzos de prevención. Desde su creación, el MNP ha sabido demostrar su capacidad de evaluar sus resultados y su impacto, ha sabido cuestionarse y plantear su compromiso de hacer visible a las personas que son invisibles para evitar posibles abusos. Además, el MNP de Uruguay no está aislado. Forma parte de una comunidad regional y global de MNP, basada en un mandato común, anclada en un tratado internacional y apoyada por el SPT. Los intercambios y las reuniones regionales contribuyen a reforzarla y los MNP ayudan a garantizar o incluso reclamar su independencia, así como a desarrollar estrategias de prevención innovadoras.

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) seguirá acompañando al MNP en los próximos años para confirmar que sí, que la prevención de la tortura funciona en Uruguay.

Audrey Olivier Muralt

Directora

Oficina Regional para América Latina

Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)

Prólogo de Oficial de Protección de UNICEF Uruguay

Desde hace ya muchos años que las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y el propio MNP denuncian, sistemáticamente, la violación de los derechos humanos fundamentales de los adolescentes privados de libertad.

En ese contexto, desde el año 2013, UNICEF y el MNP han sostenido un acuerdo permanente de trabajo que ha permitido sostener el monitoreo con regularidad de los establecimientos de privación de libertad de adolescentes, realizar informes y recomendaciones a las autoridades, con el objetivo de proponer medidas tendientes a minimizar los riesgos de situaciones de maltrato o tortura.

Estas visitas y recomendaciones han evidenciado, una y otra vez, la distancia que existe entre lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la realidad del sistema penal juvenil uruguayo. Los retrocesos en materia normativa han hecho que la privación de libertad sea la regla y no la excepción, no existe un sistema judicial especializado en todo el territorio nacional ni la institucionalidad encargada de ejecutar las sanciones penales.

Las condiciones de la privación de libertad constatadas no cumplen con los estándares mínimos de derechos humanos. Se sustentan en un modelo que ha privilegiado la seguridad por sobre el carácter socioeducativo de la pena. Ha privilegiado el castigo por sobre la educación.

Los edificios del sistema carcelario de adolescentes no solo presentan problemas por la falta de mantenimiento, sino que tienen problemas estructurales de concepción. Ejemplo de ello es el diseño del Centro de Ingreso, Estudio Diagnóstico y Derivación (CIEDD) inaugurado en 2014. Su estructura habilita el encierro en espacios reducidos, escasas posibilidades de recreación, de educación y de aprendizaje en espacios compartidos.

La estructura de estos centros refleja también el retroceso de la especificidad del sistema de adolescentes, asemejándose cada día más al sistema de adultos.

Las constataciones del Mecanismo en materia de privación de libertad de adolescentes son un argumento contundente para repensar y proponer modificaciones a la legislación vigente, que tiendan a reducir las situaciones de encierro, ya que lejos de resocializar el encierro prolongado tiene efectos devastadores en el desarrollo de niños y adolescentes.

El compromiso del Mecanismo con los derechos de la infancia ha trascendido el ámbito de la justicia penal juvenil, incorporando desde 2014 el monitoreo de instituciones de protección donde viven niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar. Este trabajo ha permitido conocer periódicamente la situación en la que se encuentran estos niños, realizar recomendaciones y construir evidencia para abogar por una reforma de la política de atención que priorice el trabajo en ámbitos familiares por sobre la internación.

El material que se presenta constituye un insumo fundamental para continuar abogando para que los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de especial vulnerabilidad sean reconocidos y garantizados.

Valoramos enormemente el trabajo que el MNP ha venido realizando en el campo de la infancia, el compromiso de su equipo y el liderazgo incansable de su directora, la Dra. Mirtha Guianze. Renovamos nuestro compromiso de trabajo conjunto para seguir avanzando hacia el fortalecimiento de este Mecanismo, el cumplimiento de sus recomendaciones y la incorporación del enfoque de derechos de la infancia en el accionar de la INDDHH.

Soc. Lucía Vernazza
Oficial de Protección de la Niñez
UNICEF en Uruguay

Presentación

Se entenderá por el término ‘tortura’ todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a estas.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 1-1).¹

En un Estado de derecho los mayores riesgos de violación a los derechos humanos se verifican en aquellas situaciones donde las personas se encuentran privadas de libertad o son sometidas a una autoridad de la cual dependen para el desarrollo de su vida cotidiana, en la medida que en esas circunstancias las personas se encuentran a expensas de otras en una forma tan intensa, que se crea una relación de poder y sometimiento, que no se visualiza en ningún otro espacio institucional.

La tortura, así como otras figuras abusivas asimiladas, implican una violación a la dignidad inherente al ser humano mediante la afectación de la integridad personal, erigiéndose como la más grave vulneración de los derechos humanos y fundamentales.

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes prohíbe en términos absolutos a la tortura, ocupando este carácter absoluto un lugar primordial en el derecho internacional, que se refleja en el hecho de que se la ha considerado como una norma consuetudinaria que impone a los funcionarios y agentes estatales una obligación internacional, haya el Estado ratificado o no convenios sobre derechos humanos.

No obstante ello, e independientemente del grado de desarrollo de los Estados, la tortura y sus figuras vinculadas se han mantenido en el tiempo como una

1 Entrada en vigor el 26 de junio de 1987, de conformidad con el artículo 27 (1).

constante. Parecería ser que las relaciones de poder establecidas en los espacios de encierro institucional hacen potenciar las posibilidades de dichas prácticas.

A fin de prevenir y combatir los actos que significan, representan, estimulan, promueven o permiten esta grave vulneración de derechos y que aseguran o perpetúan la impunidad en todas o algunas de sus formas, la comunidad internacional creó el OPCAT, que entró en vigor el 22 de junio de 2006 y es el primer tratado internacional específicamente centrado en la prevención de la tortura y otros malos tratos. Consagra un sistema de visitas regulares a lugares de privación de libertad como herramienta fundamental para prevenir la tortura y los malos tratos y crea dos órganos de control y colaboración, uno a nivel internacional (el SPT) y otro a nivel nacional (MNP), que se revelan como un innovador mecanismo para, conjuntamente con otras medidas complementarias,² erradicar el flagelo de la tortura.

El artículo 83 de la Ley 18.446 le asigna a la INDDHH «las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)», que fuera ratificado por Uruguay por Ley 17.914 del 25 de octubre de 2005. Dicho artículo preceptúa, asimismo, la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para llevar a cabo las funciones del Mecanismo.³

El MNP inició formalmente sus funciones el 20 de noviembre de 2013. En diciembre del mismo año se aprobó su Plan Estratégico 2014-2016,⁴ que estableció los requisitos mínimos que el Mecanismo debe cumplir, conforme al OPCAT, así como los ejes estratégicos y las líneas de acción a desarrollar en el período antedicho.

Desde su constitución, el MNP se encuentra bajo la dirección de la Dra. Mirtha Guianze, miembro del Consejo Directivo de la INDDHH. Para la implementación del Mecanismo, el Consejo Directivo asignó tareas de coordinación al Dr. Álvaro Colistro, quien a su vez integra el equipo de monitoreo, junto a otros profesionales especialistas, que al inicio del MNP desempeñaron su labor en el marco del convenio de cooperación celebrado con UNICEF, o contratados directamente por la INDDHH.⁵

El MNP ha desarrollado sus funciones para cumplir con el mandato del OPCAT de realizar visitas preventivas a los lugares donde se encuentren personas privadas

2 Establecimiento y aplicación de leyes que tipifiquen la tortura como delito; la creación de mecanismos independientes de quejas; sistema judicial independiente; formación en materia de derechos humanos para los funcionarios públicos encargados de los lugares de detención. Ver: <<http://www.apt.ch/es/preguntas-frecuentes-sobre-el-opcat>>).

3 Ver: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/12/Protocolo-de-actuaci%C3%B3n-MNP-INDDHH-MRREE.pdf>>.

4 Ver: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/06/plan-estrategico-MNP-ALTA+.pdf>>.

5 El Equipo del MNP también ha recibido desde sus inicios hasta la fecha la colaboración de la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República (UDELAR), cuyos técnicos acompañan las visitas en los casos que se requiera.

de libertad (en el concepto amplio previsto en el artículo 4 del OPCAT), tener derecho a mantener entrevistas privadas, acceso a toda la información pertinente (artículos 19 y 20 del OPCAT), como así también ejercer el derecho a publicar informes relativos a dichas visitas y formular recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación (artículos 19 y 23 del OPCAT).⁶

Se ha respetado su independencia funcional y de su personal (artículos 18, 21 y 35 del OPCAT), poniéndose énfasis en las capacidades necesarias y los conocimientos técnico-profesionales de sus integrantes (artículo 18 del OPCAT).

Precisamente, en observancia a lo dispuesto por el OPCAT, que establece en su artículo 23 el compromiso de los Estados Parte a «publicar y difundir los informes anuales de los Mecanismos Nacionales de Prevención»,⁷ se presenta aquí el informe de lo actuado en el cumplimiento de la función de MNP, conferida por el mandato legal.⁸

La presente publicación, además de contener un detallado informe de la actuación del MNP en el año 2016, procura hacer un balance reflexivo de los primeros tres años de existencia en el marco de una institución —la INDDHH— que culmina su primer ciclo, dejando planteados los avances, las dificultades y los desafíos.

El Informe identifica, a su vez, los principales riesgos existentes en los distintos espacios de encierro institucional, a efectos de erradicar la tortura y los malos tratos y prevenir diferentes formas de violencia interpersonal e institucional que atentan contra la dignidad de las personas.

Se busca también aportar a la construcción de políticas públicas e instituciones respetuosas de los derechos humanos, mediante el análisis de los diferentes aspectos relacionados con las condiciones en las que se encuentran las personas privadas de libertad, las especificidades de las diversas etapas vitales en las que se encuentran y sus necesidades; así como de las políticas explícitas que determinan esas condiciones y los discursos que las legitiman.

6 «Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades: a) 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, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas; c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia». OPCAT, artículo 19.

7 «Los Estados Parte en el presente Protocolo se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención». OPCAT, artículo 23.

8 De acuerdo a lo establecido por el artículo 68 de la Ley 18.446, en el mes de abril del año 2017, la INDDHH presentó su Informe Anual 2016 ante la Asamblea General del Poder Legislativo: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contentido/2017/06/Informe-2016_web.pdf>. El capítulo III del Informe Anual refiere a la actuación de la INDDHH como MNP y da cuenta de los avances en la labor desempeñada y los principales aspectos constatados en el monitoreo de los diferentes ámbitos de encierro conforme a las visitas efectuadas. El presente Informe profundiza y amplía el análisis de algunos de los aspectos allí consignados.

ABORDAJE METODOLÓGICO

El trabajo del MNP consiste en visitar todos los lugares de encierro, conforme a un sistema de monitoreo específico, diseñado e implementado de acuerdo a la materia que trata, y con los conocimientos y capacidades profesionales necesarios de los distintos integrantes del equipo, que garanticen colectivamente la eficacia de su funcionamiento.

Es también de su competencia registrar y sistematizar aquellos hallazgos que sean comunes a todos sus ámbitos de intervención y que puedan ser analizados a fin de colaborar y apoyar a establecer una línea común y coherente en el accionar estatal.

En esta línea, el MNP ha procurado registrar y procesar datos empíricos que aporten elementos necesarios y apropiados a su labor proactiva y preventiva, en aspectos generales aplicables a todos los ámbitos de encierro.

A efectos de cumplir cabalmente con esta labor proactiva, el MNP procura no investigar directamente las denuncias individuales referidas a personas privadas de libertad. En este sentido, cuando detecta casos individuales en que puede existir vulneración de derechos, remite un memorando al Área de Denuncias e Investigación de la INDDHH para su eventual investigación. A su vez, cuando se registran denuncias sobre determinado lugar de reclusión, los insumos que hace llegar la mencionada Área pueden orientar el calendario de visitas del MNP.

Estrategia de instalación

Previo al diseño y comienzo de actividades del MNP se elaboró el Plan Estratégico para el período comprendido en los años 2014-2016.

Conforme a los ejes establecidos en el Plan —monitoreo de los establecimientos oficiales y no oficiales en los que existan personas privadas de libertad y posicionamiento del MNP para la prevención de la tortura y maltrato en el ámbito nacional e internacional— se definieron como acciones a través de las cuales desarrollar estos ejes: visitas de inspección y monitoreo; coordinación; informes y recomendaciones; trabajo en red; capacitación y sensibilización; seguimiento al marco normativo para la prevención de la tortura; y difusión y comunicación.

Como estrategia general de trabajo se estableció que, previo al inicio del monitoreo de un sistema específico, se realizaran las comunicaciones a las autoridades de gobierno correspondientes, lo que incluyó la puesta en conocimiento de la normativa nacional e internacional que ampara el funcionamiento del MNP.

Asimismo, se diseñó una modalidad de trabajo inclusiva de las diferentes organizaciones sociales que redunden en beneficio de la prevención de la tortura,

propiciándose el diálogo con la sociedad civil, sindicatos y organizaciones que mantienen relación con cada una de las áreas previstas para monitorear.

Esta planificación previa posibilitó que, salvo raras excepciones, no surgieran mayores obstáculos en el acceso a los diferentes lugares de privación de libertad. No resulta menor el hecho de que todas las visitas se realizan sin previo anuncio y no siguen ninguna rutina en cuanto a días, horarios o condiciones climáticas.

Reuniones periódicas

Las reuniones periódicas con las contrapartes sirven a los efectos de la prevención, en la medida que, además de canalizarse aspectos vinculados a temáticas concretas y grado de cumplimiento de las recomendaciones específicas dirigidas a cada centro,⁹ se abordan cuestiones transversales que apuntan a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad en todos los sistemas.

Monitoreo independiente

El monitoreo independiente de la totalidad de los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad —entendido en sentido amplio, de modo que comprenda todo lugar del que la persona no puede salir libremente por su propia voluntad y decisión— es una característica fundamental de los MNP, en su labor proactiva y de colaboración.

De esta manera, los Mecanismos pretenden incidir positivamente en una política pública referida al encierro institucional en forma global, y como respuesta estatal ante los problemas que se generan en la convivencia y el desarrollo de sus habitantes y en el ejercicio de sus derechos.

Ámbitos de monitoreo

Desde el comienzo de su actuación, el MNP ha planificado el abordaje a los centros de detención considerando los diferentes niveles de vulnerabilidad detectados en cada uno de los ámbitos de encierro.

Este escalonamiento progresivo permitió focalizar la tarea, así como diseñar diferentes herramientas para el monitoreo de cada sistema:

- Sistema de responsabilidad penal juvenil.
- Sistema de protección 24 horas de niños, niñas y adolescentes.

⁹ Grado de cumplimiento de las recomendaciones y motivos, en los casos en que no hayan podido cumplirse, en cuanto a su contenido o bien en el plazo establecido.

- Sistema carcelario de adultos.
- Seccionales Policiales.
- Unidades de Violencia Doméstica y de Género.
- Instituciones psiquiátricas.

ALGUNOS HITOS EN LA CONSOLIDACIÓN DEL MNP



«No están solos», artículo *la diaria*, 30/04/2014.

(...) Quiero manifestar mi aprobación por la creación (de la INDDHH) ya que reúne las condiciones de autonomía y pluralismo requeridos por los Principios de París y está llamada a jugar un rol fundamental y necesario en la promoción y protección de los derechos humanos en el país, especialmente a través del importante rol que tendrá como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. (Conclusiones preliminares del Relator de ONU sobre Tortura. Visita de seguimiento a Uruguay del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Profesor Juan Méndez, diciembre de 2012).

En consonancia con el cierre de la gestión del primer Consejo Directivo de la INDDHH, nos detendremos brevemente en algunos mojones que aportan a la comprensión del proceso de consolidación del MNP, en sus tres años de desempeño.

La creación del MNP se inscribe en el proceso de crecimiento de la INDDHH y se puede considerar uno de los antecedentes más significativos para su implementación las graves vulneraciones de derechos constatadas por la Institución en las visitas a los Centros SER y Piedras de la Colonia Berro, realizadas durante el mes de mayo del año 2013.¹⁰

Como se planteó anteriormente, el Mecanismo inició formalmente sus funciones el 20 de noviembre de ese año,¹¹ resultando fundamental el apoyo de UNICEF para la constitución del primer equipo interdisciplinario, que en un escalonamiento progresivo comenzó su labor de monitoreo en el sistema de responsabilidad penal juvenil.¹²

10 Resultó también un impulso primordial para la concreción del MNP el rico intercambio realizado con el MNP de Costa Rica.

11 El 6 de diciembre de 2013 se firmó el Protocolo de actuación entre la INDDHH y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la implementación del MNP.

12 La decisión institucional de enfocar el primer abordaje del Mecanismo en los centros de privación de libertad de adolescentes estuvo basada en las denuncias sobre malos tratos a adolescentes privados de libertad recibidas por el Área de Denuncias de la INDDHH, así como también en los reiterados señalamientos manifestados por los órganos internacionales

Entre el 22 y 25 de noviembre se realizan visitas a los Centros SER y Piedras, iniciándose el relevamiento sistemático de los centros del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)¹³ en su totalidad. En febrero del año 2014 la INDDHH presentó ante el SIRPA un informe que denunciaba golpizas en el Centro SER y condiciones de vida vulneradoras del «derecho a la dignidad, integridad, salud, educación, recreación, cultura y participación» de los adolescentes allí alojados. Subsiguientemente, la INDDHH realizó en el Juzgado de Pando la denuncia penal referida a esos hechos.¹⁴

Las actuaciones en relación a la privación de libertad de adolescentes en algunos establecimientos del SIRPA le otorgaron legitimidad al MNP como organismo estatal de control y colaboración, de carácter autónomo e independiente de los poderes del Estado. En ese sentido, ante cuestionamientos de autoridades del sistema tras las denuncias de torturas, el 30 de abril de ese año más de 30 organizaciones vinculadas a la infancia y a los derechos humanos, así como representantes de la academia, la cultura y el periodismo, hicieron público su respaldo a la actuación de la INDDHH.

Con la colaboración de UNICEF, el MNP inicia ese mismo año el monitoreo del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes, y realiza un relevamiento de centros del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) en los 19 departamentos.

Este relevamiento decanta en el Primer Informe Global del Sistema de Protección, en el cual se analizan los principales problemas para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, identificados en «centros de tiempo completo» de todo el país.¹⁵

El año 2015 es un año de afianzamiento del Mecanismo, que amplía su campo de actuación al sistema carcelario de adultos, iniciando el monitoreo en la Unidad de Ingreso, Diagnóstico y Derivación (Unidad 1).¹⁶ Las visitas realizadas a efectos

de control, las organizaciones sociales y coaliciones dedicadas al monitoreo de la situación de privación de libertad de adolescentes en el Uruguay.

13 A partir del 31 de diciembre de 2015, se sustituye por el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente, INISA (Ley de creación 19.367).

14 En febrero de 2014, el MNP presentó a la 22ª Sesión del SPT su Primer Informe de Actuación (Informe-MNP-Uruguay-a-la-22a-Sesión-del-SPT.pdf). El 3 de abril la directora del MNP informó a la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados acerca de las condiciones degradantes de detención, hacinamiento, escasas horas de recreación y malos tratos detectados en centros de privación de libertad de adolescentes. (13-Informe-presentado-en-Comisión-de-Población-y-Desarrollo-Social.pdf). El 29 de abril de 2014 el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas formuló a los representantes del gobierno uruguayo 87 preguntas, varias de ellas vinculadas a las denuncias de golpizas y maltratos en centros del SIRPA, basándose en los Informes del MNP.

15 Informe Global sobre el Sistema de Protección 035, julio de 2015. Ver: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2015/07/035.-Informe-global-sistema-protecci%C3%B3n-06-07-2015.pdf>>.

16 Ver: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2015/07/047.-Unidad-de-Ingreso-Diagn%C3%B3stico-y-Derivaci%C3%B3n-ZM-10-09-20151.pdf>>, Montevideo, 10 de setiembre 2015.

de constatar las particulares condiciones de reclusión adoptadas en el quinto piso de dicha Unidad, así como las dispuestas para los ciudadanos sirios trasladados desde la Unidad 4 (ex COMCAR),¹⁷ resultaron fundamentales en la visibilización de la aplicación de un régimen de aislamiento especial («solitario»), de características similares al régimen celular,¹⁸ para las personas allí alojadas.

En esta misma línea, resultaron significativas las recomendaciones específicas referidas a la situación de mujeres privadas de libertad con hijos o hijas a cargo en el área metropolitana.¹⁹

Durante el mes de julio, y como correlato de la participación de integrantes del MNP en el Grupo de Trabajo Salud Mental y Derechos Humanos,²⁰ se realizaron visitas conjuntas MNP-Área de Denuncias de la INDDHH a instituciones psiquiátricas (Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi). Las visitas de carácter exploratorio a instituciones psiquiátricas se continuaron en el año 2016, a fin de integrarlas en forma regular al sistema de monitoreo del MNP para el año 2017, tal como se previera en el Plan Estratégico del Mecanismo.

AÑO 2016. FORTALECIMIENTO DEL MNP

Los MNP tendrán el potencial para propiciar cambios reales si pueden cumplir eficazmente con su mandato. Así, los MNP deben estar revestidos con garantías de independencia y autonomía en lo relativo al personal y a la institución como tal. En este sentido, deben mantenerse libres de la influencia o injerencias de los gobiernos, y deben disponer de los recursos humanos y financieros suficientes que les ayuden a ser sostenibles y a lograr legitimidad y credibilidad en el trabajo que desempeñan. (ACNUDH-APT, 2014).

El 2016, año de consolidación de la INDDHH, con nueva sede institucional,²¹ acreditación con «estatus A» por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (CICINDH)²² e ingreso de fun-

17 Realizadas los días 6 y 22 de julio de 2015.

18 El sistema de aislamiento celular es un tipo de régimen penitenciario que se caracteriza por el encierro completo de la persona en su celda. El régimen celular rígido mantiene el aislamiento durante las 24 horas, el moderado concede cierta libertad de contacto con los demás compañeros de reclusión.

19 Ver: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2016/12/049.-Informe-UPPL-N%C2%B0-5-Femenino-13-10-20151.pdf>>, Montevideo, 13 de octubre de 2015.

20 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 18.446, el día 13 de noviembre de 2014 se instaló el Grupo de Trabajo Salud Mental y Derechos Humanos de la INDDHH, con el fin de garantizar que los derechos humanos constituyan la base fundamental para la legislación, las políticas públicas y las estrategias integrales en salud mental.

21 El 1.º de diciembre de 2016 se comenzó a trabajar en la nueva sede institucional ubicada en la casa de Bulevar Artigas 1532, cuyo espacio se constituyó en el primer sitio de memoria de Uruguay.

22 La CIC es una asociación internacional creada bajo el auspicio del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para promover la creación y el fortalecimiento de las Instituciones de Derechos Humanos, de conformidad con los Principios de París. El proceso de acreditación de la INDDHH concluyó en el año 2016, calificándose a la Institución con la máxima categoría (A), lo cual la habilita a participar con voz en las reuniones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios.

cionarios y funcionarias por concurso, contribuye también al afianzamiento de la autonomía e independencia del Mecanismo.

Se produjeron importantes adelantos en la construcción de un campo conceptual y metodológico sobre el encierro institucional de personas, y se avanzó a su vez en la elaboración de protocolos y orientaciones técnicas.

En esta misma línea se profundizó en la metodología específica para el monitoreo de los distintos sistemas, así como en el cabildeo y la sensibilización, como herramientas legítimas de incidencia en las políticas de encierro.

Se han planificado reuniones mensuales y bimensuales con los organismos del Estado con los que el Mecanismo debe interactuar, cuyos ejes temáticos son el seguimiento de las recomendaciones y las acciones futuras proyectadas por los organismos, entablándose un diálogo constructivo en los distintos ámbitos de actuación.

En líneas generales, pueden detectarse avances en los distintos sistemas monitoreados:

En el ámbito del **sistema de responsabilidad penal adolescente**, se consolidaron gran parte los objetivos fijados al inicio de la labor, a fines del año 2013. Esto es, focalización en aquellos aspectos de riesgo constatados en la población de menor edad (13 a 15 años, alojados en el Centro Desafío), en la población femenina (adolescentes mujeres alojadas en el Centro de Internación de Adolescentes Femenino - CIAF) y en establecimientos donde existía una grave restricción y vulneración a los derechos de los adolescentes (Centro SER de la Colonia Berro).

Además del efecto disuasorio de las visitas no anunciadas del MNP, en el transcurso del año 2016 se verificaron avances en el Centro Desafío y en el CIAF y se constataron aún muchas dificultades y carencias en el Centro de Mayores de Dieciocho 1 (CMD1 - Ex Centro SER, que aloja a los jóvenes mayores de 18 años), así como en otros centros, tales como el CIEDD, que presenta un sinnúmero de problemas y carencias en cuanto a las condiciones de vida en general.

Si bien se observan cambios positivos en algunos centros del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), continúan visualizándose dificultades para poder asegurar que los y las jóvenes que son privados de libertad vean reducidos los espacios de violencia y se les garanticen integralmente sus derechos fundamentales, en una línea que privilegie la minimización de la violencia institucional, la restitución de derechos y la inclusión social.

En lo que refiere al **sistema de protección para niños, niñas y adolescentes**, en el transcurso del año 2016, el equipo del MNP avanzó en la cobertura del monitoreo a nivel nacional, a la vez que realizó un especial seguimiento a centros en los se han constatado situaciones de maltrato, de los que se han recibido denuncias

particulares en el Área de Denuncias de la INDDHH o que han sido informados en prensa con situaciones irregulares. Asimismo, se visitaron centros de los que se recibieron denuncias de los propios niños, niñas y adolescentes o de funcionarios entrevistados en otros centros. A su vez, a partir de la elaboración conjunta con los representantes del INAU de un protocolo de actuación, se iniciaron las visitas a familias de cuidados transitorios, una de las modalidades de su Programa de Acogimiento Familiar.

Durante el año 2016 se advirtieron avances respecto al cumplimiento de recomendaciones. En efecto, las autoridades responsables han venido orientando una línea de trabajo tendiente a la desinternación, impulsada mediante un proceso de reformulación de acciones que posibiliten la consolidación de esa línea política, con la adecuación en la estructura, capacitación técnica y las respuestas que se verifican en la práctica institucional.

En el **sistema carcelario de adultos** inicialmente el MNP decidió poner énfasis en los centros clasificados de máxima seguridad, donde se registran índices de hacinamiento crítico y en la situación de las mujeres privadas de libertad, en especial aquellas que se encuentran recluidas junto a sus hijas o hijos.

En esta línea, durante el año 2016 se intensificó la periodicidad de visitas a las Unidades 5, 7, 9 y 13 y al Módulo 12 de la Unidad 4 (ex COMCAR), definidas previamente como prioritarias.

Si bien no se han presentado mayores inconvenientes en lo que refiere al acceso a las diferentes Unidades y a las personas privadas de su libertad, no sucede lo mismo en cuanto a los cambios que se pretenden con las recomendaciones que realiza el Mecanismo. Se mantiene un buen diálogo con las autoridades del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), pero en la mayor parte de los casos todavía no se traduce en los resultados esperados. En este sentido, y a vía de ejemplo, la Asesoría Penitenciaria dependiente del Ministerio del Interior ha justificado prácticas tales como el régimen excepcional de reclusión imperante en el Módulo 12 de la Unidad 4.

Preocupan, además, las insuficiencias en la información que se proporciona por parte de la Asesoría Penitenciaria, en cuanto a dar respuestas adecuadas a lo que se solicita, el tiempo de demora y la publicidad de dicha información.

A fin de completar el vasto ámbito de intervención definido conceptualmente como privación de libertad por el artículo 4 del OPCAT, se siguió avanzando en el sistema de monitoreo de los diferentes lugares de encierro, se incorporaron las visitas a las Seccionales Policiales y Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género (UEVDG).

A efectos de establecer para el año 2017 un plan de visitas a instituciones psiquiátricas con diseño específico, se continuaron las visitas exploratorias, profun-

dizándose en los principales factores de riesgo en lugares en los cuales ha predominado el modelo asilar (Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi).

Resulta importante destacar el creciente conocimiento del MNP por parte de los actores involucrados y, salvo casos excepcionales, el reconocimiento de su función como mecanismo de control externo.

La coordinación con los diferentes organismos del Estado ha redundado en el progresivo fortalecimiento de la cultura del diálogo y la cooperación interinstitucional.

La labor del MNP no se limita a constatar carencias operativas y de gestión, insuficiencia de planes individualizados o prácticas cotidianas de operadores que puedan significar un riesgo de tortura y malos tratos, sino que también procura asociar todos esos aspectos para verificar su concordancia con una línea política general acordada y declarada, a fin de incidir para que la dirección a seguir se ajuste a la perspectiva de derechos humanos y prevenga posibles violencias institucionales.

En este sentido, en muchos escenarios, representantes de la actual administración se han pronunciado a favor de políticas que minimicen el encierro en diversas áreas: a nivel de la respuesta punitiva ante la comisión de delitos, como forma de protección a niñas, niños y adolescentes, y como respuesta ante las personas que transitan por padecimientos vinculados a la salud mental. Sin embargo, es de destacar que Uruguay ha sido observado a nivel internacional por el alto índice de personas privadas de libertad e institucionalizadas, así como por las condiciones de vida en que se encuentran.

Así, por ejemplo, el propósito de disminuir la medida cautelar de la prisión preventiva dispuesta en el inicio de un proceso penal, como forma de reducir la cantidad de personas privadas de libertad, no se compadece con lo previsto normativamente en los procesos penales de adultos y en los procesos infraccionales de adolescentes.²³

El Mecanismo ha señalado la sanción de leyes de carácter regresivo, así como también ha procurado otorgar una visión general de la compleja problemática del encierro como modalidad privilegiada en la gestión de determinados conflictos, y de revelar los daños psicosociales, familiares y comunitarios que este conlleva para las personas privadas de libertad y para el entramado social.

De la misma forma, se ha actuado en lo que refiere a la promoción de la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad, en diferentes jornadas, encuentros y reuniones académicas con organizaciones sociales y público en general.

23 En el primer caso la Ley 16.058 de fecha 27 de agosto de 1989 establece la preceptividad de la prisión preventiva para reincidentes y reiterantes. En el segundo caso, la Ley 19.055 del 4 de enero de 2013 impone la privación de libertad en el inicio del proceso infraccional adolescente para los mayores de 15 años acusados de cometer determinados delitos.

Asimismo, durante el 2016 el MNP ha procurado intervenir y cooperar de forma más activa con diferentes equipos integrados por organizaciones de la sociedad civil y organismos del Estado, que trabajan en conjunto para mejorar determinadas situaciones puntuales y generar propuestas específicas para la protección de los derechos humanos.

Como expresa la Directriz 15 del SPT:

(...) el funcionamiento eficaz del MNP es una obligación permanente. Su eficacia debe ser evaluada periódicamente por el Estado y el propio Mecanismo, teniendo en cuenta el parecer del Subcomité, a fin de mejorarla y fortalecerla en la manera necesaria y en el momento oportuno. (SPT, 2010).

A tres años de la puesta en marcha del MNP, si bien se evalúan como altamente positivos los avances alcanzados en los objetivos trazados, queda aún mucho camino por recorrer en muy diferentes aspectos.

A la interna del MNP cabe señalar que si bien el Reglamento de la INDDHH, estipula en sus Disposiciones Generales, Artículo 2, que «El Mecanismo Nacional de Prevención previsto en el Artículo 83 de la Ley N.º 18.446 tendrá un Reglamento propio, sin perjuicio de las disposiciones generales del presente que también le son aplicables»,²⁴ el Mecanismo no cuenta aún con su propio Reglamento.

Por otra parte, en cuestiones que hacen a los riesgos de tortura y otros malos tratos, los objetivos del MNP durante 2016 tuvieron resultados dispares, que requieren para su mejor comprensión de un análisis que incorpore una perspectiva histórica.

En este sentido, si bien Uruguay ha sancionado la Ley 18.026 de 25 de setiembre de 2006 de Cooperación con la Corte Penal Internacional en Materia de Lucha Contra el Genocidio, los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, que establece el deber del Estado de juzgar los hechos tipificados como delito según el derecho internacional y en especial los crímenes reconocidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, y que en su artículo 22 define los actos considerados como tortura, Uruguay no ha incluido en su legislación interna la tipificación de la tortura.

También queda un largo camino por transitar en lo que refiere al predominio de la construcción punitiva de determinados conflictos y la lógica del encierro como respuesta institucional.

En este sentido y de cara al futuro, se visualiza de manera prioritaria:

- Lograr un mayor alcance a nivel nacional en el sistema de monitoreo.

24 Ver: Reglamento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (aprobado en sesión ordinaria del Consejo Directivo de fecha 21 de octubre de 2013), <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/01/Reglamento-INDDHH.pdf>>.

- Sostener de forma sistemática el registro de actuación del MNP a través de la construcción de herramientas para la sistematización del monitoreo.
- Promover una efectiva participación de los distintos actores involucrados en la temática de privación de libertad, particularmente organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y personas afectadas por las situaciones de encierro institucional.
- Dado el valor que representa integrar al equipo de monitoreo el aporte de la experiencia vivida, se tenderá especialmente a propiciar la participación progresiva a las instancias de monitoreo de las personas afectadas por situaciones de encierro institucional.
- Priorizar la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades del Mecanismo, garantizando que su opinión sobre distintos aspectos que les conciernen sea escuchada y tenida en cuenta.
- Profundizar en acciones que aporten a revertir las políticas públicas y prácticas institucionales que priorizan el encierro como forma de gestionar determinados conflictos sociales.

Una de las mayores salvaguardas contra la tortura y los malos tratos consiste en que los centros de detención sean tan transparentes como resulte posible, accediendo de manera consistente al monitoreo regular, externo e independiente.

En este sentido, se visualizan avances en lo que refiere a la instalación gradual de una cultura de control regular e independiente en los distintos estamentos vinculados a los lugares de privación de libertad.

El MNP continuará apuntando a la transparencia y apertura de los lugares de privación de libertad a un mecanismo de control externo, como medio eficaz para prevenir prácticas abusivas y mejorar las condiciones de detención. Asimismo, persistirá en su firme propósito de contribuir a la construcción de una cultura alternativa al encierro institucional, y a que, tal como se plasmara en su visión institucional, en cualquier lugar donde haya una persona privada de libertad, detenida, en custodia o que no esté habilitada a salir del lugar donde se encuentra, Uruguay sea un país libre de la práctica de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

RECUADRO 1. Independencia de los MNP

El Estado uruguayo estableció por el artículo 83 de la Ley 18.446, del 24 de diciembre de 2008, que el MNP sea una de las funciones de la INDDHH, cumpliendo con la obligación asumida en el OPCAT.

Para el OPCAT la independencia de los MNP resulta un elemento básico de su razón de ser para constituirse en una poderosa herramienta que, por intermedio de visitas periódicas a todos los lugares de encierro institucional y como órgano de control externo proactivo, tenga una incidencia real y efectiva de prevención y en las políticas públicas referidas a la temática desde una perspectiva de derechos humanos.

En este sentido el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) expresó que: «A fin de garantizar su independencia y asegurarse que funcionarán libres de toda interferencia indebida por parte del Estado, el Protocolo fija, por vez primera en un instrumento internacional, los criterios y las garantías específicas que deben ser respetadas por los Estados a la hora de crearlas o de designarlas» (IIDH, 2008).

En el proceso de aprobación del tratado internacional existía el temor en algunos Estados en torno a la real independencia de estos órganos nacionales, que bien podrían servir al Estado como «vitrina» hacia el exterior, más que de órganos eficaces de prevención (Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas Doc. E/CN. 4/2001/67, 21-31).

Además de los clásicos mecanismos de control parlamentario al Poder Ejecutivo: llamados a sala, comisiones, pedidos de informes, etc., en las modernas democracias, a fin de superar sus actuales déficit, se han creado instituciones de derechos humanos y defensorías del pueblo y, dentro de estos órganos cuasijurisdiccionales y de tutela especial, el OPCAT crea específicamente los MNP, que monitorean los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad, ya que, dada su independencia funcional, tienen mayores posibilidades como órganos de prevención si se los dota de los recursos materiales y humanos necesarios.

Si bien el Protocolo estableció cierta flexibilidad a los Estados para escoger la forma más apropiada a los efectos de instalar el o los MNP, el artículo 18 del OPCAT establece la obligación del Estado de garantizar la independencia funcional, así como la independencia técnica de su personal. En esta línea resulta importante que los MNP sean designados con base en un procedimiento público, en consulta con los actores interesados.

Asimismo, el inciso 4 del artículo 18 del OPCAT requiere que los Estados partes tomen en consideración los principios relativos al estatuto y al funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos (Principios de París).

Si bien los Principios de París fueron diseñados con el objetivo de brindar orientación para instituciones de derechos humanos con un propósito general y con mandatos amplios y que, además, es el SPT el principal órgano en hacer las valoraciones en los casos específicos, dicho órgano internacional considera que la acreditación de las INDDHH es un «mecanismo complementario» de acreditación de los MNP.

En consecuencia, se debe garantizar que los MNP sean capaces de actuar de forma independiente y sin interferencia alguna por parte de las autoridades del Estado, incluyendo a quienes deciden las políticas de gobierno y los partidos políticos.

Brindar garantías en el sistema de elección del responsable del MNP, asegurar no solo la independencia técnica, sino la ubicación institucional que otorgue la independencia funcional, y que el personal propio sea designado de forma independiente son aspectos de extrema importancia para que exista una real independencia de los MNP.

A todo ello debe agregarse la independencia financiera, cuyas garantías normativas se pueden ir estableciendo en forma gradual. Para tener autonomía financiera, los MNP deben desarrollar la capacidad

de preparar sus propios presupuestos anuales. Deben también decidir cómo utilizar todos sus recursos de manera independiente, esto es, libres del control gubernamental o de la necesidad de una autorización o aprobación gubernamental.

Por otra parte, los Principios de París insisten en la composición de equipos interdisciplinarios para que los diferentes saberes confluyan en un accionar abarcativo de la complejidad y del entramado existentes en todas las áreas de su competencia, para que redunde en beneficio de un mejor análisis de la realidad y del pleno ejercicio de los derechos humanos.

El SPT ha establecido las Directrices Preliminares para el Establecimiento de Mecanismos Preventivos Nacionales, donde se señalan ciertas características claves de los MNP, dentro de los que se cuentan los aspectos mencionados.

La Ley 18.446 que crea la INDDHH consagra su independencia funcional y, por ende, la del MNP como función asignada legalmente, pues no está sometida a ningún tipo de jerarquía con respecto a las autoridades de gobierno, de ninguno de los poderes del Estado ni de los partidos políticos.

El procedimiento público de designación de los responsables de la INDDHH con participación de las organizaciones sociales, las incompatibilidades previstas legalmente para el ejercicio de sus cargos y las prohibiciones establecidas luego de haberlos ejercido, conjuntamente con la calificación grado A otorgada en el año 2016 a la INDDHH por el Comité Internacional de Acreditaciones de las Instituciones de Derechos Humanos conforme a los Principios de París —donde fue evaluado específicamente el MNP— constituyen un cúmulo de garantías que aseguran su real independencia.

En el proceso de elaboración del OPCAT se debatió sobre la posibilidad de contar con varios mecanismos en los Estados partes, posición que fue defendida por los Estados de estructura federal a efectos de favorecer la existencia de entes descentralizados para intervenir en todo el país.

Dicha posición fue la que finalmente se adoptó en el artículo 17 del OPCAT.

Dadas las características de Uruguay como Estado unitario, con una pequeña población y un territorio sin accidentes geográficos que dificulten el sistema de monitoreo, la existencia de un MNP fuerte, independiente, capaz de abordar una labor proactiva y de prevención sobre aspectos generales de todos los lugares de encierro institucional (seccionales, cárceles de adultos, centros de privación de libertad de adolescentes en conflicto con la ley penal y de protección de niñas, niños y adolescentes, instituciones de internación de salud mental o de personas en situación de discapacidad, hogares de ancianos, dependencias militares, etc.), parece ser el dispositivo más conveniente y eficaz, a fin de incidir en las políticas públicas y las acciones concretas que se correspondan con estas, y de alcanzar a todas las personas privadas de libertad en cualquier lugar donde se encuentren.

Si al MNP se le suman órganos de control externo que se dediquen a las denuncias individuales, con una labor reactiva sobre determinados ámbitos de encierro, no se vería involucrado en procedimientos de investigación individual y, desde el punto de vista práctico, se potenciaría sobremanera la posibilidad de obtener resultados positivos en cuanto al efectivo ejercicio de los derechos humanos de todas las personas privadas de libertad en el Uruguay.

En el MNP se han conformado equipos interdisciplinarios, organizados por cada subsistema específico, con capacidades técnicas y conocimientos propios, tanto en la teoría como en la práctica, sobre los diversos y múltiples problemas que se producen en los diferentes lugares de encierro institucional. Esta forma de accionar redundante en la capacidad de incidir globalmente en las políticas públicas que establezcan dispositivos y medidas de intervención estatal, diferentes a la respuesta del encierro, como forma de prevenir y reducir las distintas formas de violencia institucional e interpersonal que, a su vez, tienen un efecto multiplicador de las violencias en la sociedad uruguaya.

CAPÍTULO I. El encierro como política y práctica: castigo con pretensión protectora

Una preocupación del MNP refiere a las prácticas históricamente instaladas de encierro como fórmula para tramitar diversos problemas sociales. Las prácticas de cuidado mediante el encierro en instituciones asilares tiene más de cien años en el país. Desde los hogares de amparo para niños, niñas y adolescentes creados a finales del siglo XIX a las colonias psiquiátricas fundadas a principios del siglo XX, han pasado más de 100 años de historia institucional de recurrencia al encierro como método de protección. De igual forma, el castigo a la trasgresión tiene como emblema a la cárcel para adultos o el reformatorio para los adolescentes.

La excepcionalidad del encierro es enunciada por la normativa de Naciones Unidas, no obstante ello, Uruguay sostiene prácticas institucionales que privilegian el aislamiento social y la cotidianeidad regulada como estrategias ponderadas para abordar situaciones tan disímiles como la desprotección en la infancia, la infracción penal en la adolescencia y en la adultez, la salud mental o los cuidados en la tercera edad. Ante el mandato de excepcionalidad que sostiene la normativa de derechos humanos, resulta evidente la disonancia con el desarrollo de la institucionalidad, ya que la oferta institucional de encierro es mucho más robusta que las propuestas que construyen vínculos de sostén en el medio familiar, barrial y comunitario.

Como ya se señalara anteriormente, Uruguay ha sido observado a nivel internacional por el alto índice de personas privadas de libertad e institucionalizadas, así como por las condiciones de vida en que se encuentran.

En 2015, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en las recomendaciones al Estado uruguayo sobre el sistema penal juvenil expresa preocupación por la ausencia de un sistema especializado de justicia juvenil, el excesivo uso de la privación de libertad en detrimento del recurso de las medidas no privativas de libertad, así como la falta de programas de recuperación y reintegración social para los y las jóvenes (CDN, 2015). Estas recomendaciones reafirman las realizadas en 2007 (CRC/C/URY/CO/2, párr. 68), en su Observación General 10 sobre los derechos del niño en la justicia de menores y otras normas pertinentes.²⁵

25 «El Comité insta al Estado parte a que: a) Establezca con prontitud tribunales de justicia juvenil y procedimientos especializados dotados de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros, designe jueces especializados en menores y garantice que estos jueces reciban una educación y formación adecuadas; b) Promueva medidas sustitutivas de la privación de libertad, como la remisión a procedimientos extrajudiciales, la libertad vigilada, la mediación, el apoyo psicosocial y los

En el mismo sentido, en relación a los niños, niñas y adolescentes privados de un entorno familiar, el Comité de los Derechos del Niño en 2015 reitera la recomendación emitida en 2007 respecto a la institucionalización. Se recomienda la promoción de un sistema de hogares de acogida para los niños y niñas que no puedan permanecer con sus familias como forma de reducir la internación en instituciones (CDN, 2015).

En relación con el sistema carcelario de adultos, en 2014, en el informe al Estado uruguayo, el Comité Contra la Tortura (CAT) muestra su preocupación por las condiciones en que se lleva adelante la reclusión, señala la necesidad de reforzar los esfuerzos para la aplicación de medidas sustitutivas a la privación de libertad en conformidad con las Reglas de Tokio y las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), así como velar por que se atiendan las necesidades básicas de las personas privadas de libertad, en materia de atención médica, acceso a agua potable y saneamiento, y adecuada ventilación de las instalaciones (CAT, 2014: 4).

Como contrapartida, tal como veremos más adelante, se observa una débil institucionalidad para atender estos problemas sociales con un enfoque comunitario. Si bien existen diversas experiencias que garantizan los derechos de las personas sin recurrir al encierro, desplazándose al domicilio de las personas, instalando una institucionalidad móvil, los dispositivos tales como las medidas no privativas de libertad, los programas de revinculación familiar en medio comunitario, los centros diurnos para adultos mayores o los espacios de día en el área de salud mental continúan siendo insuficientes.

El preámbulo del OPCAT reafirma el principio de responsabilidad compartida en la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Nos recuerda que la prevención de la tortura requiere de una acción articulada de distintos instrumentos legislativos, administrativos, judiciales y otros. Alude a un problema complejo, con múltiples aristas, que necesita de la contribución de actores y perspectivas diversas y complementarias que eviten, reduzcan y mitiguen el daño que provocan las instituciones de encierro.

En tal sentido, las visitas periódicas a los lugares de encierro, las recomendaciones, los espacios de articulación del MNP con las instituciones estatales responsables de las políticas de encierro en los distintos subsistemas, representan he-

servicios a la comunidad, siempre que sea posible, y vele por que la privación de la libertad sea la medida de último recurso, tenga la duración más breve posible y se revise periódicamente con miras a su levantamiento; c) En los casos en que la privación de libertad sea inevitable, vele por que las condiciones de reclusión se ajusten a las normas internacionales, entre otras cosas en lo que respecta al acceso a la educación y a los servicios de salud; d) Adopte medidas eficaces encaminadas a la recuperación y reintegración social de los niños en conflicto con la ley». (CRC/C/URY/CO/2, párr. 68).

rramientas significativas para avanzar en la promoción de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

A continuación se presentan datos generales sobre las poblaciones que se encuentran en atención institucional de tiempo completo, identificando las situaciones de encierro y de atención comunitaria, de acuerdo a las diferentes poblaciones e instituciones (ver cuadros 1 y 2).

CUADRO 1. Porcentaje de población en situación de encierro por franja etaria

Población	Población en situación de encierro	Población en Uruguay según franja etaria ⁽⁶⁾	% sobre población etaria
Niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años en sistema de protección ⁽¹⁾	3.835	873.780	0,44
Adolescentes de 13 a 17 años en sistema de responsabilidad penal ⁽²⁾	470	260.206	0,18
Adultos mayores 18 años en sistema penal ⁽³⁾	10.569	2.606.442	0,41
Adultos mayores 18 años hospitalizados en instituciones públicas de salud mental ⁽⁴⁾	1.032	2.606.442	0,04
Adultos mayores de 65 años en residenciales ⁽⁵⁾	10.539	489.173	2,15
Totales	26.445	3.480.222	0,76

(1) Fuente: Datos procesados según informe Población y Proyectos – INAU, diciembre 2016. Nota metodológica: La categoría de *encierro* institucional incluye la población en residencias INAU, cuidadoras de primera atención, hogares de alternativa familiar, hogares de acogimiento de urgencia. Observación: están incluidos en estos datos 931 personas mayores de 18 años, ya que no accedimos a la información desagregada. (2) Fuente: INISA, 2017. Nota metodológica: Datos del 31 de diciembre de 2016. (3) Fuente: INR, 2017. Nota metodológica: Datos del 31 de diciembre de 2016. (4) Fuente: ASSE, 2017. Nota metodológica: Datos del 31 de diciembre de 2016. Están hospitalizados 738 en CEREMOS (ex Colonia Etchepare y Santín Carlos Rossi) y 294 en Hospital Vilardebó. No se discrimina entre pacientes judiciales y no judiciales. Se incluyen 8 personas internadas que son menores de 19 años. (5) Fuente: *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay* (Fasc. 7), Brunet y Márquez (2016). (6) Fuente: Elaboración propia basada en población estimada y proyectada por año, según edades simples. INE (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/estimaciones-y-proyecciones>).

El cuadro 1 busca acercarse a la población uruguaya que está viviendo un encierro institucional. En primera instancia es importante aclarar que no representa toda la población que está inscripta en una situación de encierro institucional, en el sentido amplio del concepto de encierro. Por otro lado, es importante aclarar que la situación de encierro es heterogénea, tanto en las condiciones como en las instituciones. Teniendo en cuenta estas precisiones, el cuadro refleja que el encierro institucional se presenta como respuesta de la sociedad frente a un importante porcentaje de población uruguaya que transita por diferentes situaciones vitales.

Los datos presentados en el cuadro 2 dan cuenta de una desproporción evidente entre las respuestas que acuden al encierro en instituciones respecto de otras alternativas de abordaje desarrolladas en el ámbito familiar y comunitario.

CUADRO 2. Distribución y porcentaje de población en atención institucional por situación de atención

Población	Sistema institucional	POBLACIÓN EN ATENCIÓN INSTITUCIONAL				Total población institucionalizada	
		En encierro institucional		En atención comunitaria - medidas no privativas de libertad			
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años	Sistema de protección 24 horas - INAU ⁽¹⁾	3.835	67	1.883	33	5.718	100
	Niños y niñas conviviendo con madres privadas de libertad ⁽²⁾	53	100	0	0	53	100
	Sistema responsabilidad juvenil - INISA. Adolescentes 13 a 17 años ⁽³⁾	470	76	151	24	621	100
Adultos mayores 18 años	Sistema penal - INR ⁽⁴⁾	10.569	99	119	1	10.688	100
	Hospitalizados en instituciones psiquiátricas públicas ⁽⁵⁾	1.032	100	sin dato	0	1.032	100
	En residenciales. Adultos mayores de 65 años ⁽⁶⁾	10.539	100	sin dato	0	10.539	100
Totales		26.498 ^(*)	92	2.153	8	28.651	100

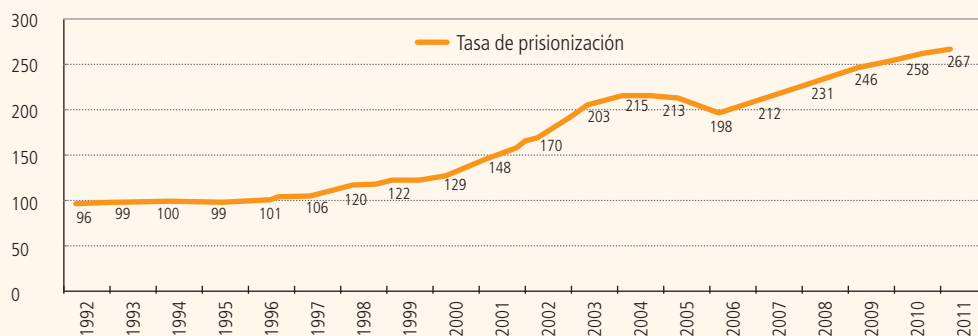
⁽¹⁾ Fuente: Datos procesados según informe Población y Proyectos - INAU, diciembre 2016. Nota metodológica: La categoría de *encierro institucional* incluye la población en residencias INAU, cuidadoras de primera atención, hogares de alternativa familiar, hogares de acogimiento de urgencia. La categoría *atención comunitaria* incluye en contexto familiar, familia extensa, familia ampliada y familia ajena. Observación: están incluidos en estos datos 931 personas mayores de 18 años, ya que no accedimos a la información desagregada. ⁽²⁾ Fuente: INR, 2017. Nota metodológica: Refiere a los niños y niñas que en diciembre 2016 residían con sus madres en los centros de privación de libertad. ⁽³⁾ Fuente: INISA, 2017. Nota metodológica: Datos del 31 de diciembre de 2016. ⁽⁴⁾ Fuente: INR, 2017. Nota metodológica: Datos del 31 de diciembre de 2016. ⁽⁵⁾ Fuente: ASSE, 2017. Nota metodológica: Datos del 31 de diciembre de 2016. Están hospitalizados 738 en CEREMOS (ex Colonia Etchepare y Santín Carlos Rossi) y 294 en Hospital Vilardebó. No se discrimina entre pacientes judiciales y no judiciales. Se incluyen 8 personas internadas que son menores de 19 años. ⁽⁶⁾ Fuente: *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay* (Fasc. 7), Brunet y Márquez (2016). ^(*) Las diferencias con el cuadro 1 en el total de personas en situación de encierro refiere a que se incluyen los 53 niños y niñas que conviven con sus madres privadas de libertad.

El análisis de la evolución histórica del encierro como respuesta de la sociedad uruguaya para cada grupo poblacional reafirma la visión de una práctica que se sostiene en el tiempo y que se configura en una política de encierro.

Adultos

El análisis histórico de la cantidad de personas adultas privadas de libertad, da cuenta de un incremento progresivo, con las consiguientes dificultades en relación con el hacinamiento y la violencia en las instalaciones carcelarias. La evolución de la tasa de prisionización cada 100.000 habitantes, durante 20 años, muestra un incremento progresivo. Desde 1992 a 2011 casi se triplicó, pasó de 96 a 267, con un crecimiento de 278 % (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1. Tasa de prisionización de personas adultas en Uruguay, 1992-2011



Fuente: Datos obtenidos del estudio de Elías Carranza, 2012.

El escenario actual da cuenta de un deterioro de las condiciones de privación de libertad en el sistema carcelario, del crecimiento de la población reclusa en forma considerable, así como del hacinamiento y la violencia. Esta situación se da en un contexto de aumento de los discursos punitivos donde se constata una creciente justificación de la prisión preventiva,²⁶ lo que vulnera los derechos humanos de los ciudadanos que son detenidos.

El aumento de la población privada de libertad es un dato que coincide en estudios de distintas instituciones. La información presentada por el Poder Judicial concuerda en un incremento sostenido de las personas privadas de libertad y se puede observar que, aproximadamente, la mitad de las personas encerradas están sin sentencia (ver cuadro 3).

CUADRO 3. Evolución nacional del total de personas privadas de libertad con y sin sentencia dictada, 2007-2015

Personas privadas de libertad		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CON sentencia dictada	n	3.351	3.494	3.904	4.236	4.189	4.624	4.551	4.640	4.143
	%	50,0	47,0	48,0	47,0	48,0	48,0	50,0	48,1	45,0
SIN sentencia	n	3.405	3.924	4.292	4.848	4.580	5.094	4.570	5.002	5.060
	%	50,0	53,0	52,0	53,0	52,0	52,0	50,0	51,9	55,0
Total	n	6.756	7.418	8.196	9.084	8.769	9.718	9.121	9.642	9.203
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento de Estadística del Poder Judicial. Cifras al 31 de diciembre de cada año. Tomado de Poder Judicial, 2016: 10.

26 Al respecto se ha dicho en el ámbito parlamentario: «Si con la sensibilidad que existe en este momento en la población ante el fenómeno delictivo vamos a sancionar un nuevo Código del Proceso Penal que limite la posibilidad de disponer la prisión preventiva, quizás podríamos generar reacciones contrarias al nuevo ordenamiento por parte de la opinión pública». Palabras del Senador Ope Pasquet en la presentación del Informe de la Comisión de Constitución y Códigos (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 5to período de la XLVII Legislatura, 32 Sesión Ordinaria, Vº 298 - Tomo 526 del 2/9/2014), donde ante la visita y opinión del Sr. Fiscal de Corte Dr. Jorge Díaz, se justifica la incorporación al Proyecto de Código de situaciones en las cuales se puede disponer la prisión preventiva.

El aumento progresivo de personas privadas de libertad es acompañado con una importante inversión en la construcción de nuevas plazas. Actualmente, se encuentra en proceso la construcción de una cárcel para 1.960 personas con una inversión de 87 millones de dólares, que tal como se da cuenta en el estudio de factibilidad realizado por la Corporación Nacional para el Desarrollo, «pese a todas las medidas adoptadas, el crecimiento constante de la demanda por nuevas plazas carcelarias y el deterioro de las existentes, ha hecho que los esfuerzos no hayan sido suficientes para atender el desbordamiento de reclusos en las cárceles. Se vive así una situación donde los recursos materiales y humanos continúan siendo insuficientes, lo que impide gestionar en forma eficiente los recintos y atenta contra el objetivo de poder rehabilitar adecuadamente a la población privada de libertad» (CND, 2012: 52).

Niños, niñas y adolescentes

Respecto de los niños, niñas y adolescentes privados de un medio familiar, Uruguay ostenta la mayor tasa de internación de la región.

El análisis comparado con la región de la tasa de niños, niñas y adolescentes que están en instituciones de protección y cuidado refleja un sistema de protección uruguayo que tiende, sin dudas, a la internación como solución para atender la situación de niños, niñas y adolescentes privados temporal o definitivamente de un medio familiar (ver cuadro 4).

CUADRO 4. Niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección y cuidado, totales y tasas, por país, 2013

País	Total de niños y niñas de 0 a 18 años	Total de niños y niñas institucionalizados	Tasa (por cada 100.000 niños y niñas)
Argentina	12.106.000	14.675	121
Brasil	59.490.000	36.929	62
Chile	4.669.000	10.342	221
Paraguay	2.573.000	2.573	100
Uruguay	919.000	3.757	409

Fuente: Tomado de López Palummo, 2013: 26.

En este sentido, en el documento de rendición de cuentas de setiembre de 2016, el INAU expresa que se vienen realizando esfuerzos para fortalecer estrategias que garanticen el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia.

La defensa del derecho a vivir en familia así como el fortalecimiento de las parentalidades constituye también para este período una de las Líneas Estratégicas del quinquenio. De tal manera, la estrategia se propuso y se viene implementando como una continuidad y pro-

fundización del Programa de Cuidados Familiares acuñado en el quinquenio precedente. En el año 2015 se diseñó el Perfil de los Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar y la Caja de Herramientas para la intervención. Asimismo se trabajó en la unificación de un Sistema de Supervisión para los centros que atienden a niñas, niños y adolescentes que han sido privados de su cuidado parental. Al 1.º de noviembre de 2015 se habían registrado 722 familias de las cuales 236 son de Montevideo y 486 del interior. En relación a la Meta, se registraron 122 nuevas familias de AF, que representaron 232 nuevos cupos de atención (60 % familia extensa; 26 % ajena y 14 % ampliada). (INAU, 2016: 14).

Si bien resulta significativo el cambio de perspectiva que el INAU viene realizando desde hace algunos años, siguen siendo insuficientes las acciones para garantizar el derecho a vivir en familia, ya que la internación en espacios residenciales institucionales sigue siendo la respuesta más frecuente ante la pérdida temporal o definitiva del cuidado familiar.

Adultos mayores

Si bien el MNP aún no ha desplegado acciones para monitorear la situación de las personas mayores que viven en hogares residenciales, destacamos la preocupación por el elevado número de población adulto-mayor que está institucionalizada. Como lo reseña un reciente estudio, el 2,53 % de la población de personas mayores de 65 años viven en hogares colectivos (ver cuadro 5).

CUADRO 5. Distribución porcentual de personas mayores según tipo de hogar y sexo, 2011

	Varones	Mujeres	Total
Hogar particular	97,9	96,6	97,2
Hogar colectivo: residencial de ancianos	1,7	3,1	2,5
Otro hogar colectivo	0,4	0,3	0,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración de Censo 2011, tomado de Brunet y Márquez, 2016: 31.

En 2015, un informe publicado por el Sistema de Información sobre Vejez y Envejecimiento establece que «en 485 establecimientos en Montevideo y Área Metropolitana (...) residen 8.529 personas. Casi 8 de cada 10 residentes son mujeres. La distribución según el tipo de establecimiento indica que el 90 % de las personas vive en un residencial, lo cual se condice con la proporción de residenciales en el total de establecimientos» (SIVE, 2015: 102).

Como señala un estudio realizado en el marco de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR), el fenómeno de la institucionalización en la vejez es creciente, un dato relevante es que «el número de insti-

tuciones que operan como residencias para la vejez ha crecido considerablemente en las últimas décadas; en el interior del país pasaron de un total de 19 en el año 1973 (AAVV, 1982) a 447 hogares en el 2011 (INE, 2011). Actualmente se contabilizan un total 843 residencias en todo el país con un total de 13.817 camas. Cabe mencionar que estos datos sólo hacen referencia a las residencias registradas y censadas» (Aguirre, 2014: 4).

Recordemos que los efectos del encierro son perjudiciales para las personas expuestas a la experiencia de la institucionalización.

Como indicara Mariana Aguirre:

A medida que el tiempo transcurre, comienzan a operarse cambios en la persona a través de la «mortificación del yo» que la institución establece desde diferentes modalidades. Se encuentran entre algunos de los aspectos trabajados por Goffman: la pérdida de pertenencias que identifican a la persona, la pérdida de intimidad dentro de un espacio público representado por la institución, la pérdida de derechos que conduce a la «muerte civil», la ruptura con roles del pasado y con las «disposiciones sociales» que lo rodeaban y el consumo de medicación y/o alimentos en forma forzosa, entre otros. (Aguirre, 2014: 16).

Podría entonces afirmarse que así como «el derecho penal latinoamericano está enfermo de pena de prisión» (Rodríguez Manzanera, 1989), nuestra sociedad está enferma de acudir sistemáticamente al «secuestro» de los conflictos sociales como mecanismo para gestionarlos.

Resulta relevante señalar que la magnitud de la institucionalidad que privilegia el encierro sigue creciendo, lo que es claramente observable tanto en el ámbito penal de adultos, donde la tasa de prisionización se ha triplicado en los últimos 20 años, como en el ámbito de la institucionalización de los adultos mayores, donde el número de residencias ha crecido de forma significativa. En situaciones tan disímiles como la comisión de un delito o la disminución de autovalidez en la tercera edad se repite la recurrencia al aislamiento social, la pérdida de intimidad y la regulación de la vida cotidiana como formato de intervención.

Aquella pregunta que se hiciera Massimo Pavarini acerca de la persistencia de la prisionización pese a las evidentes muestras de su fracaso resulta recurrente. Lo es también la pregunta respecto a la escasa implementación de alternativas al encierro institucional sostenidas en la inclusión y la corresponsabilidad social, menos segregativas y dañosas, y más garantistas de los derechos humanos.

CAPÍTULO II. El monitoreo como herramienta de incidencia

El monitoreo independiente de las condiciones de encierro institucional resulta un factor indispensable para garantizar la mayor protección a las personas que viven dichas situaciones, ya que están en riesgo de sufrir malos tratos e incluso tortura. Las personas privadas de libertad, dependen casi exclusivamente de que las autoridades y los funcionarios públicos garanticen su protección, derechos y medios de subsistencia.

A su vez, los lugares de detención, por definición, son cerrados, por lo tanto la población que allí reside, en general, se encuentra fuera del alcance de la mirada del resto de la sociedad. Las condiciones de encierro colocan a la población que las padece en situaciones de mayor vulnerabilidad; garantizar su protección es el objetivo del monitoreo externo e independiente (APT, 2004).

El monitoreo que realiza el MNP a los diferentes sistemas tiene los siguientes objetivos:

- Monitorear las condiciones de vida de las personas en situaciones de encierro, conforme indica el artículo 4.2 del OPCAT. Las poblaciones serán los niños, niñas y adolescentes, jóvenes y adultos que viven situación de encierro bajo algunas de las modalidades (oficiales o convenios) del sistema de referencia.
- Realizar recomendaciones y emitir oficios a las instituciones responsables, a fin de evitar la vulneración de derechos y propendiendo a una mejora en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad.
- Propiciar y mantener espacios de diálogo interinstitucional con las autoridades de los distintos ámbitos, para el seguimiento de las recomendaciones emitidas, a fin de lograr una incidencia real en las prácticas institucionales y en las políticas públicas.
- Promover el derecho a información y participación de las personas sometidas a encierro, brindando la información y el acceso a mecanismos para la presentación de denuncias o consultas relacionadas con sus derechos a la INDDHH.

1. VISITAS, INFORMES Y RECOMENDACIONES REALIZADAS EN 2016

La estructura del monitoreo se basa en las siguientes herramientas:

- Constatación de las condiciones en que viven las personas privadas de libertad, mediante **visitas** a los centros, que incluye observación y entrevistas con autoridades, funcionarios y población que vive el encierro.
- Realización de **informes generales** dirigidos a las autoridades de los respectivos centros, así como a las autoridades de los organismos públicos correspondientes. Allí se da cuenta de las condiciones de reclusión, del cumplimiento de la finalidad legalmente establecida por la normativa vigente y se emiten recomendaciones generales para la mejora de la situación de encierro.
- Emisión de **oficios** de carácter urgente para informar de la vulneración flagrante de derechos, reclamando una acción inmediata de parte de las autoridades referentes.
- Sostener **espacios de diálogo** con las autoridades correspondientes al sistema monitoreado, para realizar el **seguimiento** de las recomendaciones emitidas.

1.1. Visitas

Una de las herramientas privilegiadas del monitoreo son las visitas no anunciadas a los centros. El objetivo de las visitas es relevar y detectar prácticas que representen un riesgo de eventuales violencias institucionales e interpersonales.

De conformidad con el artículo 4 del OPCAT, cada Estado parte debe permitir las visitas de los MNP «a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes».

Los lugares de detención son establecimientos cerrados, alejados del resto de la sociedad, por lo tanto las visitas a dichos espacios son un medio único para observar las situaciones en que viven las personas privadas de libertad, sus condiciones y el funcionamiento de los establecimientos.

Desde este marco, «la realización de visitas a los lugares de detención contribuye a abrir el hermético mundo de la detención, así como a aumentar el grado de transparencia y responsabilidad. De este modo, no solo logramos reducir el

riesgo de tortura y malos tratos, sino que contribuimos, además, a incrementar la confianza pública en las instituciones» (APT).

En 2016 el equipo del MNP realizó 54 visitas a dependencias de los diferentes sistemas.

CUADRO 6. Visitas realizadas por el MNP en 2016, según sistema monitoreado

	Cant.	%
Sistema de protección de 24 hs. de niñas, niños y adolescentes	14	26
Sistema de responsabilidad penal adolescente	20	37
Sistema carcelario para adultos	14	26
Seccionales policiales y unidades de detención dependientes del Ministerio del Interior	5	9
Clínicas y colonias psiquiátricas	1	2
Total	54	100

Fuente: Registros MNP, 2016.

Las visitas buscan analizar los sistemas de encierro institucional, observar el funcionamiento de los lugares de detención y evaluar los aspectos vinculados con la privación de libertad. No se trata, entonces, de visitas reactivas ante una problemática particular o individual, sino que se realizan en cualquier momento, incluso cuando no exista ningún problema aparente o denuncia específica. Las visitas de monitoreo preventivo buscan constituirse en un proceso sistemático y continuo, por lo tanto apuntan a ser periódicas y no ocasionales. Se centran en el análisis global del sistema de detención, evalúan todos los aspectos relacionados con la privación de libertad, con el fin de identificar los problemas que pueden derivar en situaciones de tortura o malos tratos. Estas visitas se realizan en el marco de un diálogo constante y de construcción con las autoridades pertinentes, que tiene como objetivo generar las condiciones para mejorar el sistema de encierro a largo plazo (APT, 2010).

De acuerdo a los objetivos establecidos y los procesos con los centros y la administración estatal pueden realizarse diferentes tipos de visitas: las visitas de inspección son exhaustivas y buscan constatar las condiciones generales de encierro; las visitas de seguimiento tienen por objetivo monitorear los aspectos señalados anteriormente en las recomendaciones y verificar su grado de cumplimiento y en las visitas especiales se examina una situación específica que puede ser de riesgo de eventuales violencias institucionales o interpersonales.

De las 54 visitas realizadas en 2016, prácticamente dos tercios estuvieron enfocadas a visitas de inspección, en particular a centros que no se habían visitado anteriormente o a los que se había realizado una primera visita exploratoria. Un tercio de las visitas estuvieron enfocadas al seguimiento de recomendaciones. En 2016 se realizó una visita exploratoria a las colonias psiquiátricas Colonia Etchepare y Colonia Santín Carlos Rossi (ver cuadro 7).

CUADRO 7. Número de visitas realizadas por el MNP en 2016, según sistema monitoreado y tipo de visita

	De seguimiento	Inspección	Especiales	Exploratorias	Totales
Sistema de protección	8	6	-	-	14
Sistema de responsabilidad penal adolescente	7	12	1	-	20
Sistema carcelario para adultos	3	10	1	-	14
Seccionales policiales y unidades de detención	1	4	-	-	5
Clínicas y colonias psiquiátricas	-	-	-	1	1
Total absoluto	19	32	2	1	54
Total porcentaje	35	59	4	2	100

Fuente: Registros MNP, 2016.

Según cada sistema, la distribución del tipo de visitas está vinculada a las características del sistema y a los ejes definidos para el monitoreo (ver Anexo 1. Detalle de visitas realizadas por el equipo MNP en el 2016 por subsistema).

1.2. Informes y recomendaciones

En la elaboración de informes, el equipo del MNP puede referirse a la situación existente en un centro al que ha visitado en varias oportunidades o puede confeccionar un informe específico de una visita realizada a un centro determinado.

Dichos informes pueden incluir recomendaciones dirigidas a la dirección del centro, a las autoridades responsables del sistema o a otros actores involucrados. Los informes realizados a los diferentes sistemas, luego de ser enviados a las autoridades correspondientes, se publican en la página web de la INDDHH.

Conforme a la labor proactiva del Mecanismo y en función de sus facultades, a partir del análisis de las visitas realizadas a los centros de privación de libertad se formulan recomendaciones sustanciales y pragmáticas que buscan garantizar los derechos de las personas detenidas.

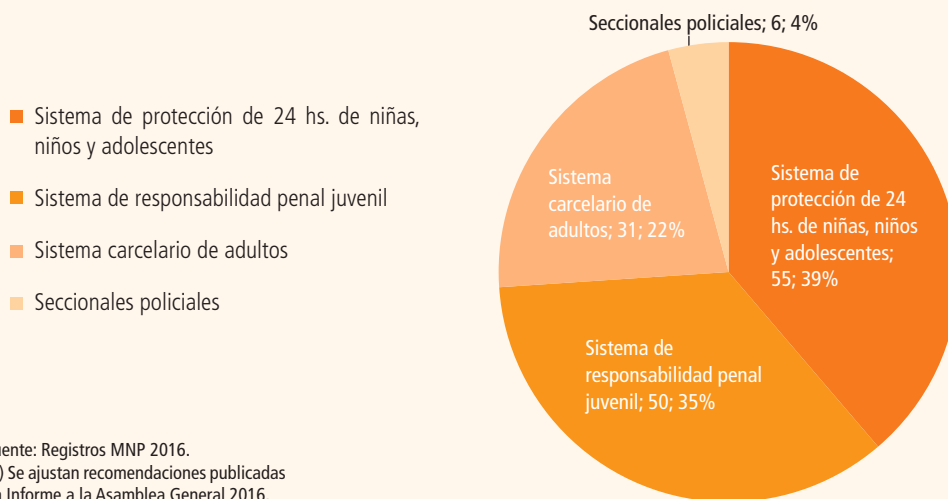
Las recomendaciones relevan las áreas más sensibles de los problemas principales, en este sentido, de acuerdo a las situaciones y problemáticas detectadas, se formulan recomendaciones que apuntan a la política general de privación de libertad, al proyecto específico del centro y a condiciones concretas de la privación de libertad.

Las recomendaciones buscan contribuir al desarrollo de los estándares y no simplemente reiterarlos y, por lo tanto, proponen soluciones a ciertos problemas e integran, en los casos que corresponde, el factor tiempo de cumplimiento de dicha recomendación (APT, 2004).

En 2016 se realizaron en total 142 recomendaciones, 55 corresponden al sistema de protección de 24 horas de niñas, niños y adolescentes (39 %), 50 están referidas al sistema de responsabilidad penal juvenil (35 %), 31 se enfocan al sistema carcelario para adultos (22 %) y 6 se realizaron a seccionales policiales y unidades especializadas en violencia doméstica (4 %) (ver gráfico 2).

El monitoreo a seccionales policiales y unidades de detención dependientes del Ministerio del Interior se comenzó a realizar en 2016 y se están diseñando los mecanismos de seguimiento de dichas recomendaciones.

GRÁFICO 2. Recomendaciones realizadas por el MNP en 2016, según sistema monitoreado (*)



En relación con los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes, de responsabilidad penal juvenil y carcelario de adultos se ha realizado el seguimiento de dichas recomendaciones, en función de los criterios pautados para el año, así como de las características de cada sistema (universo y problemáticas).

Las 55 recomendaciones realizadas en el año 2016 al sistema de protección de niños, niñas y adolescentes refieren a la situación de 9 centros y fueron dirigidas a las autoridades responsables del sistema. Las 50 recomendaciones al sistema penal juvenil están referidas a 9 centros y dirigidas a las autoridades del INISA, así como a las autoridades de los centros. En el sistema carcelario de adultos, las 31 recomendaciones realizadas están referidas a 6 centros de privación de libertad y dirigidas a las autoridades responsables del sistema, así como a las autoridades del centro (ver cuadro 8).

CUADRO 8. Recomendaciones realizadas a los sistemas monitoreados por centro, 2016^(*)

Sistema	Centros del sistema de protección de 24 horas de niños, niñas y adolescentes con recomendaciones en 2016	Cantidad de recomendaciones	Total de recomendaciones
Sistema de protección de niños, niñas y adolescentes	CEIF	6	55
	Hogar San Vicente Paul	4	
	Hogar Los Girasoles	6	
	Hogar Infantil Canelones	6	
	Hogar Infantil Maldonado	5	
	Maruja Stirling	13	
	Hogar Adolescentes Varones-Lavalleja	3	
	Centro Maitei	2	
	API Robles	10	
Sistema de responsabilidad penal juvenil	Centro Colibrí	5	50
	CMC	5	
	CIAF	4	
	Desafío	3	
	Las Piedras	4	
	Sarandí	7	
	CMD1	11	
	Ituzaingó	3	
Sistema carcelario de adultos	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 5-Femenina	15	31
	Módulo 12 de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 4 (ex COMCAR)	4	
	Módulo 6 de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 4 (ex COMCAR)	2	
	Unidad 13 (ex Cárcel Las Rosas)	4	
	Unidad 7 (ex Cárcel Departamental de Canelones)	5	
	5.º Piso de la Unidad de Ingreso, Diagnóstico y Derivación de la Zona Metropolitana (ex Cárcel Central) y Unidad 12 Cerro Carancho	1	
Total			136

Fuente: Registros MNP, 2016. (*) Se ajustan recomendaciones publicadas en Informe a la Asamblea General 2016.

Para el análisis de las problemáticas asociadas a las recomendaciones que realizó el MNP, se tomó como punto de partida la base de datos Detention Focus elaborada por la APT. Esta base de datos aborda las cuestiones más relevantes relacionadas con las situaciones de encierro en diferentes partes del mundo, concebidas desde una perspectiva de derechos humanos (<http://www.apt.ch/detention-focus>).

De acuerdo a las características de los sistemas monitoreados y la población que allí reside se ajustaron dichas categorías para reflejar las situaciones particulares, sin perder el horizonte de análisis global del encierro institucional.

Las categorías utilizadas para clasificar las problemáticas relacionadas con las situaciones de encierro son las que se enumeran en el siguiente cuadro.

CUADRO 9. Problemáticas asociadas a las situaciones de privación de libertad-APT

Problemática y breve definición	Problemáticas asociadas
<p>Trato En las prisiones, las personas están particularmente expuestas al riesgo de ser víctimas de la tortura o malos tratos debido al desequilibrio de poder inducido por la privación de libertad. Las personas detenidas pueden ser víctimas de violencia por parte del personal penitenciario o de compañeros o compañeras detenidos. Las mismas condiciones de detención, bajo determinadas circunstancias, pueden constituir malos tratos o incluso tortura.</p>	<p>Tortura y malos tratos / violencia y malos tratos</p> <p>Violencia entre personas detenidas</p> <p>Medidas de protección ante posibles abusos</p>
<p>Medidas de protección Asegurar que todas las personas detenidas tengan acceso a las medidas de protección. El acceso inmediato a juez o jueza y a la asistencia legal es una garantía importante contra la detención arbitraria y para asegurar que se respeten los derechos de las personas detenidas. El derecho a la información es importante para los procesos judiciales en casos de detención preventiva, pero también en cuanto a los derechos, obligaciones y normas de la vida en prisión. A su vez, los procedimientos de denuncia eficaces, así como los mecanismos de archivo y registros y de inspección, ayudan a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad.</p>	<p>Acceso y contacto con los servicios legales</p> <p>Acceso a juez o jueza</p> <p>El derecho a la información</p> <p>Procedimiento de queja</p> <p>Archivos y registros</p> <p>Mecanismos de inspección</p>
<p>Seguridad, orden y disciplina Los diferentes regímenes utilizados para garantizar seguridad, orden y disciplina en un establecimiento de privación de libertad deben ser estrictamente supervisados y utilizados en situaciones excepcionales y debidamente justificados y registrados.</p>	<p>Confinamiento solitario</p> <p>Separación de las personas detenidas</p> <p>Requisas personales</p> <p>Registro de celdas</p> <p>Uso de la fuerza</p> <p>Medios de coerción</p> <p>Medidas disciplinarias</p>

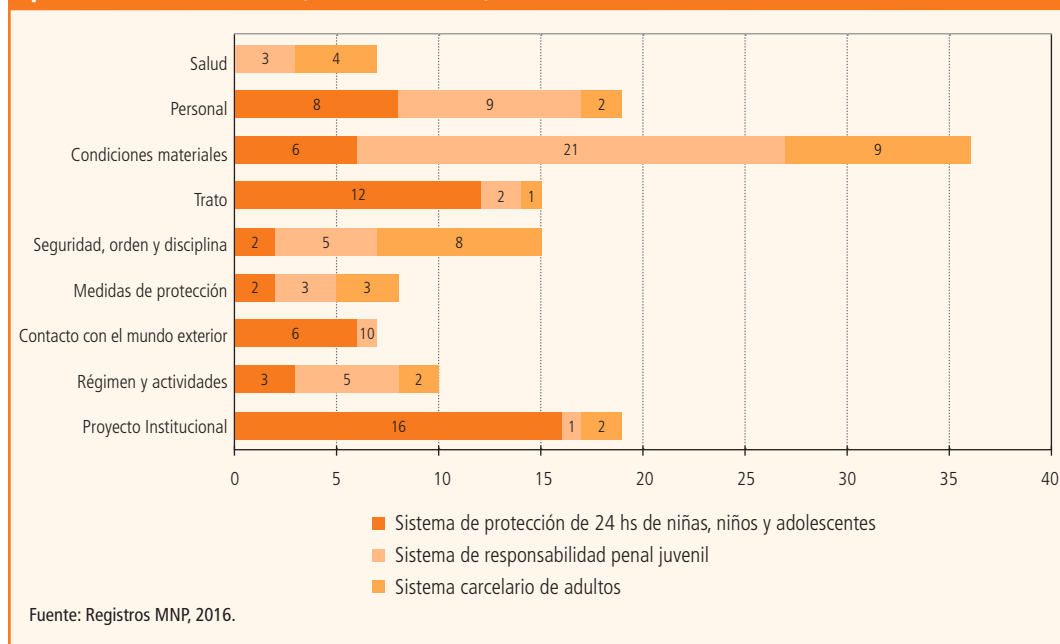
<p>Contacto con el mundo exterior</p> <p>Garantizar que las personas privadas de libertad puedan mantener el contacto con sus familias mediante visitas, llamadas telefónicas y correspondencia es un derecho fundamental que no puede ser suprimido a modo de castigo. Este contacto puede suponer un apoyo vital para las personas detenidas y facilitar su reinserción tras su puesta en libertad.</p>	Visitas familiares
	Correspondencia, teléfono, internet
	Contacto consular
	El acceso a la información externa
	Trabajo con familia de origen / mantener vínculo con familia
<p>Condiciones materiales de la detención</p> <p>La arquitectura del lugar de detención, debe contribuir a garantizar la seguridad de las personas albergadas allí y asegurar que exista cierta privacidad. El hacinamiento y las condiciones materiales del lugar de detención que estén por debajo de los estándares pueden derivar en situaciones de maltrato o incluso de tortura.</p>	Inserción en la comunidad
	Alojamiento / hacinamiento
	Instalaciones sanitarias e higiene personal
	Alimentación y agua
	Iluminación y ventilación
<p>Régimen y actividades</p> <p>Las personas detenidas tienen derecho a la educación, a la libertad de religión y a un mínimo de horas de ejercicio al aire libre. En el caso de niños y niñas, cuando se encuentran en edad escolar obligatoria, y de las personas detenidas que carecen de las habilidades básicas de lectura, la educación debe ser obligatoria. Todos los centros de detención deben poner a disposición de las y los internos un programa de actividades recreativas. Se debe proveer a las personas privadas de libertad de un trabajo productivo.</p>	Prendas de vestir y ropa de cama
	Trabajo
	Religión
	Ejercicio al aire libre
	Educación
<p>Salud</p> <p>La asistencia sanitaria debe estar disponible de forma gratuita para todas las personas detenidas. Se debe prever atención en salud para grupos específicos. El personal sanitario que trabaja en las prisiones tiene las mismas obligaciones profesionales y éticas con sus pacientes que el personal que trabaja en los servicios de salud de la comunidad.</p>	Actividades recreativas
	Organización del centro / dinámica cotidiana
	Servicios de atención médica
	Atención de salud para grupos específicos
	El personal de atención sanitaria
<p>Personal</p> <p>Los procesos de contratación, así como la capacitación y las condiciones de trabajo del personal son claves para asegurar que las prisiones cuenten con personal que posea las habilidades, los conocimientos y la actitud necesaria para desempeñar su función con respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas detenidas.</p>	Dotación necesaria / reclutamiento
	Capacitación del personal penitenciario
	Fortalecer supervisión
	Condiciones de trabajo
<p>Proyecto de centro</p> <p>La definición de un proyecto de centro, que diseñe estrategias de intervención de acuerdo a las situaciones particulares de las personas o grupos de personas detenidos, es sustantivo para promover un tránsito por la vida en prisión que respete los derechos humanos y que proporcione herramientas para la inserción posterior en la comunidad, así como los instrumentos y procesos para diagnóstico y derivación en clave de derechos humanos de las personas en encierro institucional.</p>	Trayectorias y estrategias personalizadas
	Continuidad
	Diagnóstico y derivación en clave de derechos humanos

Fuente: Elaboración propia a partir de la base Detention Focus-APT.

Del total de las recomendaciones que se realizaron en el 2016 a los sistemas monitoreados más de un cuarto (26 %, 36 recomendaciones) están orientadas a mejorar las condiciones materiales de los establecimiento de encierro, en especial en el sistema de responsabilidad penal juvenil (42 % del total de ese sistema) y el sistema carcelario de adultos (29 % de dicho sistema). A esta situación se suman 19 recomendaciones (14 %) que destacan problemáticas en relación con el personal, en general referidas a la dotación de personal y su capacitación. La necesidad de definir un proyecto institucional que tenga continuidad y que retome las trayectorias individuales, diseñando estrategias personalizadas que garanticen la integridad de los derechos, es señalada en 19 recomendaciones (14 %), en especial en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes (29 % del total de las recomendaciones de dicho sistema) (ver gráfico 3).

Un grupo importante de recomendaciones están volcadas a las problemáticas de trato, seguridad, orden y disciplina y a las medidas de protección que se establecen para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad (23 recomendaciones, 17 % del total) (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3. Recomendaciones realizadas por el MNP en 2016 por sistema monitoreado, según problemáticas asociadas (clasificación APT)



Según la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, la definición de *tortura* contiene 3 elementos fundamentales: 1) «todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o men-

tales»; 2) «con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que haya cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación» y 3) «cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia» (APT).

Los Estados tienen la obligación de asegurar la integridad física y psicológica de todas las personas detenidas, así como su bienestar. Esta responsabilidad incluye el deber de los cuidados y la adopción de medidas preventivas para proteger a la población más vulnerable, así como reducir la violencia ejercida por otros detenidos y detenidas.

Por otra parte, se encuentra un grupo de recomendaciones dirigidas al régimen y actividades que se desarrollan en los establecimientos, así como las acciones de contacto con el mundo exterior (17 recomendaciones, 13 % del total) (ver gráfico 3). Un 16 % de las recomendaciones (9) realizadas al sistema de protección están dirigidas a estas problemáticas, en especial a las acciones que permitan construir una vinculación sostenida en el tiempo entre hermanos, padres, madre u otros miembros de la familia de origen o extendida, promoviendo mantener el vínculo, en correspondencia con el artículo 38 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA):

Artículo 38 (Principio general). Todo niño y adolescente tiene derecho a mantener el vínculo, en orden preferencial, con sus padres, abuelos y demás familiares y consecuentemente, a un régimen de visitas con los mismos. Sin perjuicio que el Juez competente basado en el interés superior del niño o adolescente, incluya a otras personas con las que aquel haya mantenido vínculos afectivos estables.

Un 5 % del total de recomendaciones están referidas a problemáticas en el área de la salud. En este sentido, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) establecen que los centros de privación de libertad deben asegurar un servicio de atención médica igual al que se ofrece en la comunidad, gratuito, con un equipo interdisciplinario, así como atender las necesidades de cuidados específicos que requieran los grupos de población.

1. Todo establecimiento penitenciario contará con un servicio de atención sanitaria encargado de evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física y mental de los reclusos, en particular de los que tengan necesidades sanitarias especiales o problemas de salud que dificulten su reeducación.
2. El servicio de atención sanitaria constará de un equipo interdisciplinario con suficiente personal calificado que actúe con plena independencia clínica y posea suficientes conocimientos especializados en psicología y psiquiatría. Todo recluso tendrá acceso a los servicios de un dentista calificado.

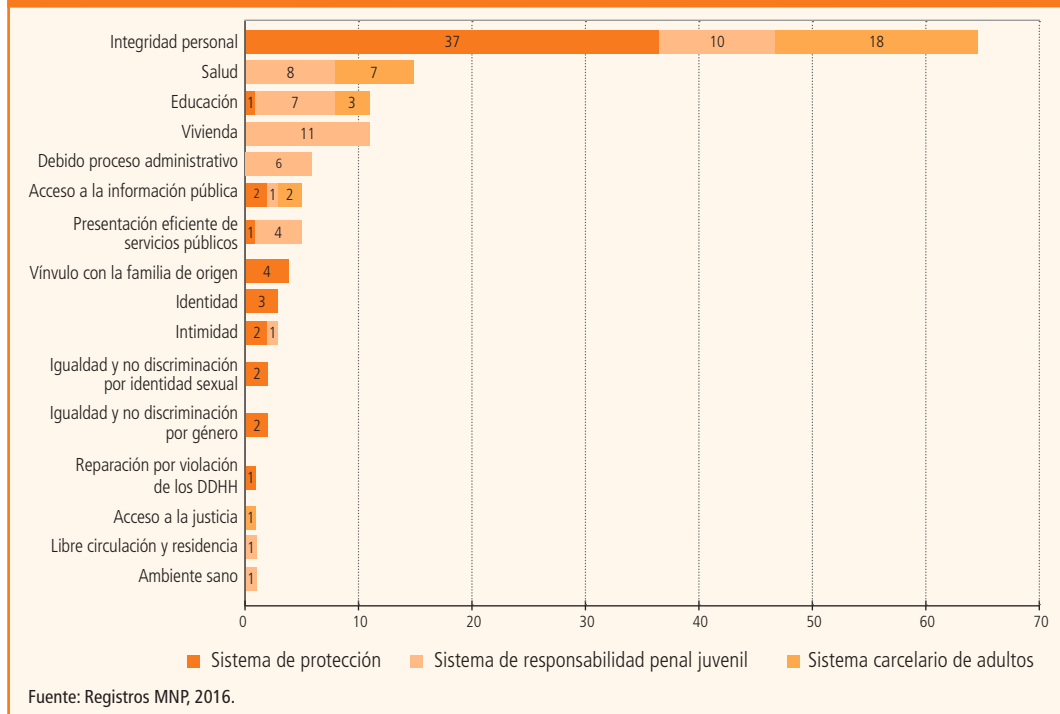
Reglas Mandela (Regla 25).

Cuando se analizan las recomendaciones en función de los derechos vulnerados de las personas privadas de libertad, se observa que una amplia mayoría (65 recomendaciones, 48 %) está enfocada a garantizar el derecho a la integridad personal, tanto física y psíquica como moral de la persona (ver gráfico 4).

En el sistema de protección el 67 % (37) de las recomendaciones que se realizaron en el 2016 tienen como horizonte generar acciones y estrategias que garanticen la integridad de niños, niñas y adolescentes que residen en los centros de 24 horas. Los niños y niñas constituyen uno de los grupos más vulnerables para vivir situaciones adversas, por su edad y estado de madurez, así como en relación con los efectos perjudiciales que el mismo tránsito por estas situaciones adversas genera. La Observación General 7, realizada por el Comité de los Derechos del Niño (2005) destaca que los derechos del niño o la niña al desarrollo están en grave peligro cuando están abandonados, se les ha privado la atención familiar o sufren largas interrupciones en sus relaciones o separaciones.

Estas adversidades repercutirán de forma diferente en los niños según su resistencia personal, su edad y sus circunstancias, así como la disponibilidad de mayores apoyos y cuidados alternativos. De las investigaciones se desprende que la atención institucional de baja calidad raramente promueve el desarrollo físico y psicológico saludable y puede tener consecuencias negativas graves para la integración social a largo plazo. (Comité de los Derechos del Niño, 2005).

GRÁFICO 4. Recomendaciones realizadas por el MNP en 2016 por sistema monitoreado, según derechos vulnerados



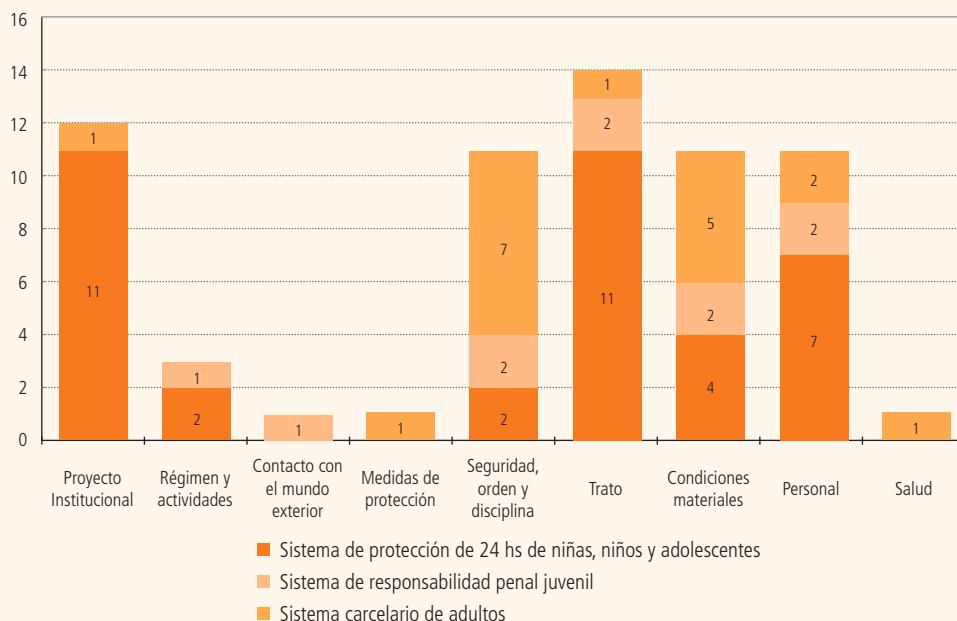
Las problemáticas que están vinculadas a la vulneración del derecho a la integridad personal, en un 40 % (26 recomendaciones) refieren a recomendaciones enfocadas al trato, a la seguridad, orden y disciplina y a las medidas de protección (ver gráfico 5).

Las situaciones en las que se podrían generar maltrato, ya sea por medidas de seguridad o por vinculación entre la propia población privada de libertad o con el personal, vulneran el derecho a la integridad personal de quienes están privados de libertad.

Los niños, niñas y adolescentes, debido a su edad y etapa de desarrollo, son un grupo especialmente vulnerable y expuesto al riesgo de ser maltratados o, incluso, torturados. El hecho de no proteger a niños y niñas contra la violencia puede constituir maltrato. Por lo tanto, es importante que se dispongan garantías específicas y efectivas para la infancia, que garanticen el derecho a la integridad personal física, psíquica y moral.

Los mandatos normativos del MNP con relación al sistema penal juvenil, están orientados por los artículos 37 y 40 de la CDN. El artículo 37 establece la prohibición de ser «sometido a torturas ni a otros tratos a penas crueles, inhumanos o degradantes», la excepcionalidad de la privación de libertad que «se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda», y en los casos en que se aplique la privación de libertad, la obligación de trato «con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad».

En el sistema carcelario de adultos se señalan situaciones de maltrato y tortura. En especial se destacan las situaciones de los módulos de máxima seguridad. El confinamiento en solitario prolongado, especialmente si se da en condiciones materiales deficientes (como falta de ventilación, tamaño de la celda o falta de privacidad), puede constituir malos tratos o incluso tortura.

GRÁFICO 5. Recomendaciones referidas al derecho de integridad personal, realizadas por el MNP en 2016 por sistema monitoreado, según problemática asociada

Fuente: Registros MNP, 2016

Las problemáticas de condiciones materiales o de personal necesario y capacitado representan más de un tercio (34 %, 22 recomendaciones) de las recomendaciones que vulneran el derecho de integridad personal.

La arquitectura de los lugares de encierro debe asegurar que los espacios de vida sean sólidos y seguros, y a su vez garantizar un mínimo de privacidad y contribuir al objetivo de la integración social. La distribución de los espacios y las condiciones materiales de estos representan aspectos esenciales para aliviar los efectos nocivos de la privación de libertad. Los contextos de hacinamiento, combinados con condiciones insalubres de alojamiento y la falta de espacio pueden constituir una forma de maltrato o incluso de tortura. Las condiciones de alojamiento tienen un impacto considerable sobre la experiencia de privación de libertad y las normas mínimas sobre estas condiciones deben ser compatibles con la dignidad humana (APT, 2017).

Las Reglas Mandela marcan como normas mínimas condiciones de higiene, materiales, de ventilación, iluminación y calefacción:

Regla 13. Los locales de alojamiento de los reclusos, y especialmente los dormitorios, deberán cumplir todas las normas de higiene, particularmente en lo que respecta a las condiciones climáticas y, en concreto, al volumen de aire, la superficie mínima, la iluminación, la calefacción y la ventilación.

Regla 17. Todas las zonas del establecimiento penitenciario que frecuenten los reclusos deberán mantenerse limpias y en buen estado en todo momento.

A su vez, las Reglas de la Habana explicitan que las estructuras materiales y edificaciones de los establecimientos de privación de libertad para adolescentes deben garantizar las necesidades de intimidad, estímulos sensoriales y espacios de participación y esparcimiento (Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Reglas de la Habana, Reglas 32 y 33).

En esta línea, el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes plantea que los centros de detención para niños, niñas o adolescentes deben estar preparados para dar respuesta a las necesidades propias de los menores de 18 años, destacando la importancia de ofrecer un entorno no carcelario y un régimen adaptado a las necesidades de la población.

Párrafo 76. Los niños en conflicto con la ley deben estar recluidos en centros de detención especialmente preparados para menores de 18 años de edad, que les ofrezcan un entorno no carcelario y un régimen adaptado especialmente a sus necesidades y estar dirigidos por personal especializado, con formación para el trato con niños. Estos establecimientos deben tener acceso fácil a la luz natural y una ventilación adecuada, deben contar con instalaciones sanitarias que sean higiénicas y donde se respete la intimidad y, en principio, disponer de dormitorios individuales. Deben evitarse los dormitorios de grandes dimensiones.

Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/HRC/28/68, 5 marzo 2015.

Las recomendaciones que están referidas a las condiciones materiales, en el sistema carcelario de adultos y en especial en el sistema de responsabilidad penal juvenil, dan cuenta de estructuras edificaciones en condiciones deficitarias, ya sea por sus dimensiones, su mantenimiento, desperfectos de construcción o por un sistema carcelario que se aleja de las normas establecidas para la privación de libertad de adolescentes y jóvenes. A su vez, se verifica en varios centros condiciones de higiene deficitarias e instalaciones sanitarias insuficientes y defectuosas. A eso se suman niveles de hacinamiento importante, que configuran situaciones de maltrato o tortura.

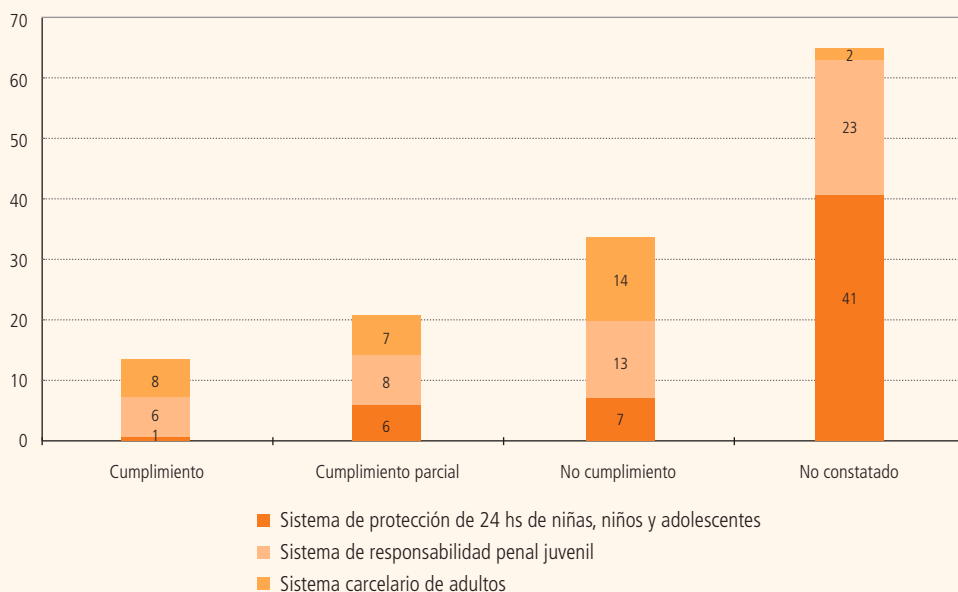
En el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes las recomendaciones referidas a las condiciones materiales se encuentran enfocadas a la necesidad de mejoras y refacciones profundas de las infraestructuras que permitan una calidad de vida, así como mayor espacio para erradicar situaciones de hacinamiento y colecho.

1.3. Grado de cumplimiento de las recomendaciones

El monitoreo de los lugares de detención tiene como horizonte generar mejoras en el trato y en las condiciones de las personas privadas de libertad. Las visitas, informes y recomendaciones son un medio para alcanzar ese objetivo. Por lo tanto, el seguimiento de dichas recomendaciones y el grado de cumplimiento son sin duda el paso más importante en el proceso de monitoreo.

En un 51 % (70 recomendaciones) del total de recomendaciones realizadas se pudo hacer una visita posterior de seguimiento y evaluar su grado de cumplimiento o no cumplimiento. En el otro 49 % (66 recomendaciones) aún no se ha constatado su grado de avance en una visita de seguimiento, si bien en algunas se tiene información relevada en las reuniones mensuales mantenidas con las autoridades respectivas. Es en el sistema de protección donde se registra el mayor porcentaje de recomendaciones que no pudieron constatarse en una visita posterior de seguimiento, ya que es el sistema con un universo mayor en cantidad de centros, distribución espacial y temáticas que aborda. (ver gráfico 6). Es importante aclarar que dichas recomendaciones surgen de un informe (de centro o visita) o de un oficio enviado a las autoridades responsables del sistema y a la fecha no se tiene respuesta oficial de ninguna de ellas.

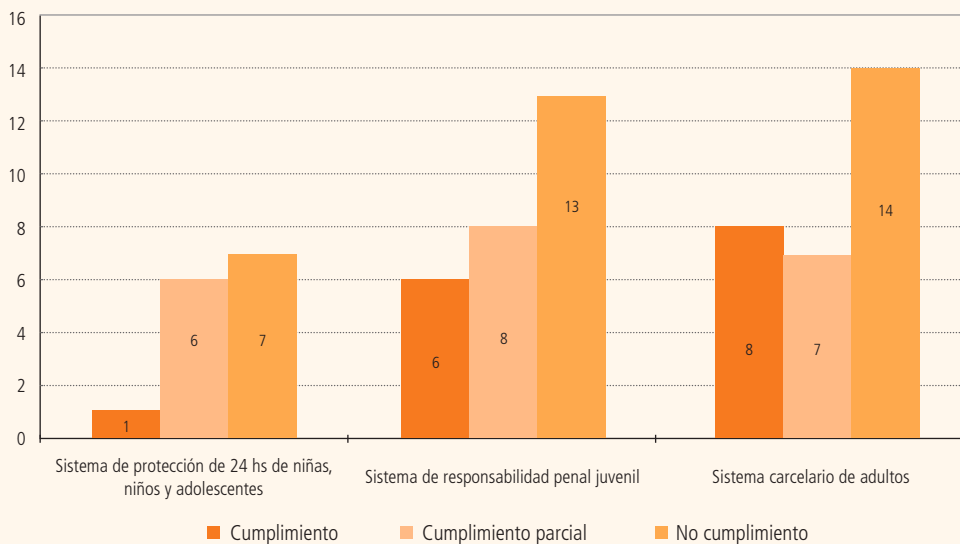
GRÁFICO 6. Grado de cumplimiento a las recomendaciones realizadas por el MNP en el 2016, por sistema monitoreado



Fuente: Registros MNP, 2016.

Del total de las recomendaciones en que se ha constatado su grado de cumplimiento (70 recomendaciones), un poco más de un quinto (21 %, 15 recomendaciones) fueron cumplidas en su totalidad. En el sistema de protección es donde se registra el menor porcentaje de cumplimiento total, solo una de las recomendaciones realizadas en el 2016 tiene cumplimiento total. Un 30 % de las recomendaciones a los tres sistemas (21 recomendaciones) registran un cumplimiento parcial, ya sea porque están en proceso de cumplirse totalmente o porque se generaron acciones que dan cumplimiento a una parte de las recomendaciones, pero no a su globalidad. Del total de recomendaciones que el equipo del MNP constató en visitas de seguimiento, prácticamente la mitad (49 %, 34 recomendaciones) no fueron cumplidas. Este porcentaje es similar en los tres sistemas monitoreados (50 % sistema de protección y 48 % en el sistema penal adolescente y en el sistema carcelario de adultos) (ver gráfico 7).

GRÁFICO 7. Grado de cumplimiento a las recomendaciones realizadas en 2016 y constatadas a junio 2017 por el MNP, por sistema monitoreado

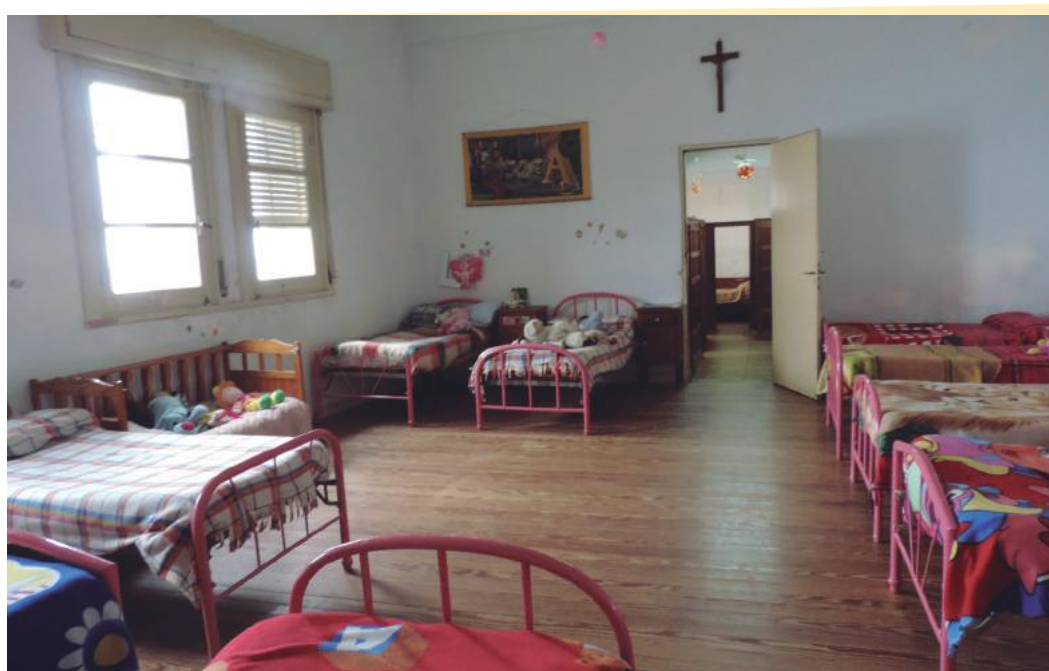


Fuente: Registros MNP, 2016.

Es necesario recordar que las visitas preventivas por sí solas no pueden resolver todos los problemas. Deben incluirse dentro de un marco holístico que aborde las causas originarias que conducen a la tortura y a los malos tratos en los centros de detención. Estas causas pueden encontrarse en la legislación vigente, en las políticas públicas o dentro de las propias instituciones.

2. SISTEMA DE PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES²⁷

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación. (CDN, artículo 25).



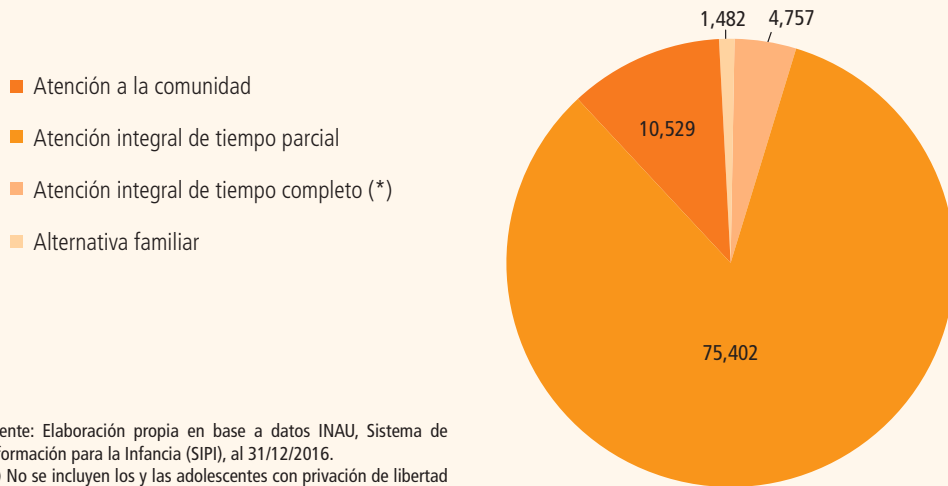
Dormitorio de niñas, en Hogar en convenio con INAU. Registro fotográfico equipo MNP.

2.1. Características del sistema y la población

El órgano rector de las políticas de infancia es el INAU. La variedad de programas que este lleva adelante se engloban en cuatro grandes modalidades que refieren a atención en la comunidad, atención integral de tiempo parcial, alternativa familiar y atención integral de tiempo completo. El monitoreo del MNP se centra en las modalidades de atención integral de tiempo completo y alternativa familiar (ver gráfico 8).

²⁷ Para la elaboración de este apartado, se tomaron insumos del Informe de cierre Convenio UNICEF-DNI-INDDHH, presentado en marzo 2017, por el equipo contratado: Lic. Psic. Anahí Alarcón, Lic. Ciencias Políticas Lucía de los Bueis, Asistente Social Ana María Grassi y Lic. Psic. Adriana Rodríguez.

GRÁFICO 8. Cantidad de vinculaciones por modalidad de atención, INAU, diciembre 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos INAU, Sistema de Información para la Infancia (SIPI), al 31/12/2016.

(*) No se incluyen los y las adolescentes con privación de libertad y régimen de semilibertad.

Según la información publicada por el Sistema de Información para la Infancia (SIPI), a diciembre 2016 el total de niños, niñas y adolescentes que están en un ámbito de residencia institucional alcanza a 3.835, mientras 1.883 se encuentran en diferentes modalidades en un ámbito familiar (ver cuadro 10).

CUADRO 10. Niños, niñas, adolescentes en sistema de protección según ámbito residencial, 31 de diciembre de 2016

Vida en ámbito residencial institucional		
Residencias INAU ^(*)	3.269	3.835
Cuidadoras de primera atención	28	
Hogares de Alternativa Familiar	487	
Hogares de Acogimiento Familiar - Urgencia	51	
Vida en ambiente familia		
En contexto familiar con acompañamiento de equipo de residencias	967	1.883
Hogar de Acogimiento Familiar - Familia extensa	672	
Hogar de Acogimiento Familiar - Familia ajena	152	
Hogar de Acogimiento Familiar - Familia ampliada	92	
Total niñas, niños y adolescentes atendidos en sistema de protección en ámbito residencial y ambiente familiar	5.718	

Fuente: Elaboración propia basada en datos INAU, SIPI, diciembre 2016. ^(*) No incluye los y las adolescentes con privación de libertad y régimen de semilibertad.

Como se planteó en el capítulo I, el Uruguay tiene una larga tradición en relación con el encierro de la población. El sistema de protección no es ajeno a esta práctica y la construcción de otras modalidades que no integren la internación todavía no está fortalecida.

La modalidad de tiempo completo de 24 horas tiene como objetivo brindar una atención integral «a niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulneración crítica de derechos, provenientes de contextos sociofamiliares que ameriten una intervención de este tipo. El programa se orienta al desarrollo integral del niño/niña y adolescente, a través de una propuesta socioeducativa, que oriente la intervención desde el momento de su ingreso, hasta el egreso. A su vez, se propone potenciar el desarrollo de las áreas de atención, contribuyendo a la integración comunitaria y la socialización, respetando la singularidad de cada niño/a o adolescente atendido, considerando su familia y/o referente afectivo y en base a un enfoque de derechos».²⁸

Sin embargo, la literatura y las prácticas dan cuenta de los efectos nocivos de la internación, en especial en la población infantil y adolescente. En las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños se destaca, en los principios y orientaciones, que «los niños y jóvenes deberían vivir en un entorno en el que se sientan apoyados, protegidos y cuidados y que promueva todo su potencial. Los niños total o parcialmente faltos del cuidado parental se encuentran en una situación especial de riesgo de verse privados de la crianza que da ese entorno» (Naciones Unidas, 2010).

En Uruguay, el sistema de protección está basado, fundamentalmente, en la internación como respuesta para los niños, niñas y adolescentes que temporal o definitivamente no cuentan con el cuidado de sus familias. En este sentido, no se garantiza el derecho a vivir en familia, ni la internación es una medida excepcional ante la falta de cuidado familiar. Al respecto el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresa al Uruguay su preocupación «por el elevado índice de niños internados en instituciones y la insuficiencia de las medidas de cuidado alternativo de tipo familiar. También preocupa al Comité ese desequilibrio en el ámbito de los cuidados alternativos y que la privación de libertad se utilice como medida de protección y no como último recurso» (CDN, 2015).

Esto es retomado en las recomendaciones emitidas a Uruguay en el 2015, en las que se reitera la preocupación por la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en el país:

Niños privados de un entorno familiar

37. Si bien acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para ofrecer modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y la comunidad a los niños privados de un entorno familiar, el Comité sigue preocupado por el gran número de

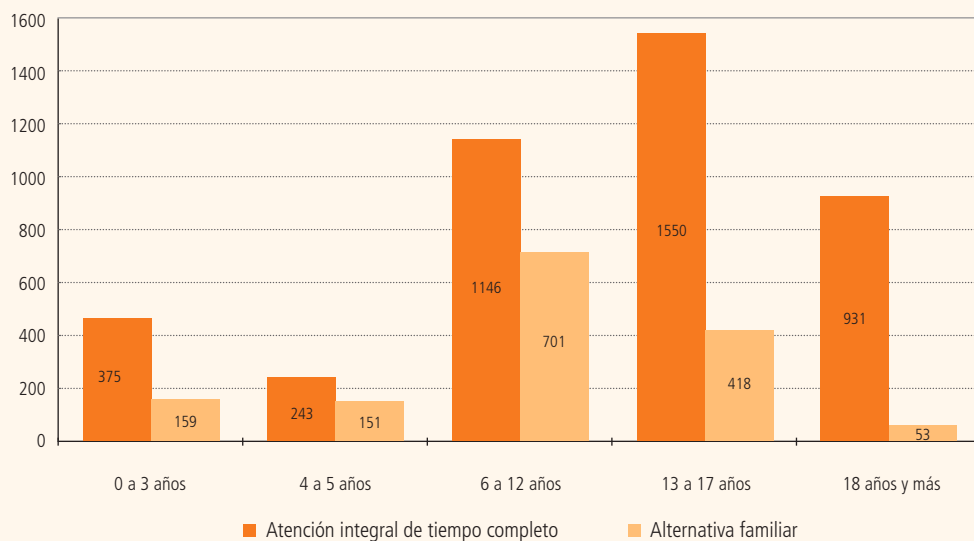
28 <<http://www.inau.gub.uy>>.

niños que viven en instituciones y por el hecho de que los hermanos no sean confiados a la misma institución.

Pese a las medidas adoptadas para la desinternación y la reunificación de esos niños con sus familias biológicas, el Comité sigue preocupado por la escasa repercusión de tales medidas. El Comité también observa con preocupación la falta de un mecanismo adecuado para supervisar el acogimiento de los niños en hogares de guarda y su asignación a instituciones. (CDN, 2015).

Cuando se observa la distribución de la población por tramo etario según la modalidad de atención, en todas las edades los porcentajes de población en situación de encierro institucional es mayor que los que están en la modalidad de alternativa familiar. Sin embargo, las brechas son mayores a medida que aumenta la edad. Las estrategias de alternativas familiares son menores para niños, niñas y adolescentes mayores de 6 años (ver gráfico 9).

GRÁFICO 9. Población en la modalidad de atención integral de tiempo completo y alternativa familiar, por tramo etario



Fuente: Elaboración propia en base a datos INAU, Sistema de Información para la Infancia (SIPI), al 31/12/2016.
 (*) No se incluyen los y las adolescentes con privación de libertad y régimen de semilibertad.

Si bien las brechas entre niños y niñas que viven en un ámbito institucional y los que están en alternativa familiar se achican en las edades tempranas, igual es preocupante la cantidad de niños menores de 3 años que están en centros residenciales, sean oficiales o por convenio. Esta etapa de la vida es sustantiva para el de-

sarrollo integral de niños y niñas, para su desarrollo físico y mental; es el período más rápido de crecimiento y cambio de todo su ciclo vital. En esta etapa se crean vínculos emocionales fuertes con los referentes adultos, de los que necesitan recibir cuidado, atención y protección (Observación General 7, 2005).

El Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General 7, expresa que los derechos de niños y niñas pequeños están en grave peligro cuando se les ha privado de atención familiar o sufren largas interrupciones en sus relaciones.

Niños sin familia (arts. 20 y 21).

(...) De las investigaciones se desprende que la atención institucional de baja calidad raramente promueve el desarrollo físico y psicológico saludable y puede tener consecuencias negativas graves para la integración social a largo plazo, especialmente en niños menores de 3 años, pero también entre niños de hasta 5 años de edad. En la medida en que se necesitan cuidados alternativos, la colocación temprana en lugares donde reciben atención de base familiar o parafamiliar tiene mayores probabilidades de producir resultados positivos entre niños pequeños.

Se alienta a los Estados Partes a invertir en formas de atención alternativa y a apoyar esas otras formas de atención a fin de garantizar la seguridad, la continuidad de la atención y el afecto, y ofrecer a los niños pequeños la oportunidad de establecer relaciones a largo plazo basadas en el respeto y la confianza mutuos, por ejemplo mediante la acogida, la adopción y el apoyo a miembros de familias ampliadas.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General 7, CRC/C/GC/7, noviembre de 2005.

De acuerdo a los datos publicados por el SIPI, en diciembre de 2016, 609 niños y niñas menores de 5 años se encuentran viviendo en un ámbito de residencia institucional, situación que tiene más probabilidades de perpetuarse a medida que avanza la edad.

Otro dato que llama la atención refiere a la cantidad de personas mayores de 18 años (984) que se encuentra bajo la órbita del INAU, organismo rector de las políticas de infancia y adolescencia. Esta población que ha ingresado a la institución con menos de 18 años tiene altos niveles de dependencia, en general derivados de discapacidades, y ha trascendido por la institución sin posibilidades de egreso, por lo que se registran procesos de institucionalización de toda la vida. Además de los efectos nocivos generados por largos períodos de encierro institucional, preocupa al MNP las dificultades que conlleva que el órgano dedicado a la infancia sea el que cuide de personas mayores de edad. En algunos centros se ha constatado una infantilización de esta población y no se garantiza la protección de sus derechos.

2.2. Objetivos planteados para 2016

Los objetivos definidos para el año 2016 están enmarcados en el objetivo general definido para el monitoreo del sistema de protección:

Monitorear las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el sistema de protección de tiempo completo y realizar recomendaciones para favorecer la garantía integral de sus derechos.

Asimismo, la mirada sobre las distintas áreas y dimensiones en los centros se encuentra transversalizada por los Principios Rectores de la CDN. Esto implica que el monitoreo sobre las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes busca verificar si en los establecimientos se considera la participación de los niños en todos los asuntos que les competen en función de su autonomía progresiva, si se favorece su integración social en la comunidad de referencia y si se atiende a sus necesidades en función de género, nivel de desarrollo y singularidad.

CUADRO 11. Criterios transversales del monitoreo

Criterios / principios	
Participación y autonomía progresiva.	Se definen y/o despliegan acciones para promover el derecho a la participación en las decisiones que les afectan, en función de su nivel de desarrollo y autonomía progresiva.
No discriminación por género, orientación sexual, pertenencia étnico-racial.	Se promoverá una mirada que detecte aquellas situaciones en las que se puedan estar generando actitudes o acciones discriminatorias o bien que no respondan apropiadamente a necesidades diferenciadas en razón de género y otras características y generen con ello inequidades específicas.
Interés superior del niño.	Más allá de la mirada sobre aspectos específicos se promoverá que la interacción entre la protección de los distintos derechos y el conjunto de las acciones y decisiones que se ejercen en relación con los niños en los centros y/o familias respondan al interés superior y cuenten con las garantías para determinarlo, en los casos en que existan diferencias de opinión o criterio entre los actores relacionados al cuidado del niño.

Fuente: Elaboración del equipo de monitoreo del sistema de protección 2015-2016.

Durante el 2016 se desarrolla la tercera etapa de la estrategia de monitoreo, definida en el año 2014, que se organiza en torno a dos objetivos: avanzar en cobertura de monitoreo a nivel nacional, incorporando centros que no hayan sido visitados; realizar seguimiento a centros focalizados en etapas anteriores.

En el 2016 se realizaron un total de 14 visitas, que incluyeron 8 de seguimiento y 6 a nuevos centros y familias de acogimiento. Se priorizaron las visitas de seguimiento para poder avanzar en el ciclo y la estrategia de monitoreo, impulsando un proceso sostenido con el INAU tendiente al cumplimiento de recomendaciones.

Junto a ello, se incorporaron nuevas visitas a centros que aún no habían sido monitoreados y se dio inicio al monitoreo a familias de acogimiento.

En cuanto a criterios de selección de centros a monitorear, en lo que respecta a distribución geográfica, las visitas, tanto en modalidad oficial como en convenio, se centraron principalmente en el departamento de Montevideo y se tomaron en cuenta distintos perfiles en cuanto a edad y sexo. Guiaron también esta selección antecedentes de posibles vulneraciones de derechos recabadas en entrevistas y diálogos mantenidos, tanto con niños, niñas y adolescentes como con funcionarios, con respecto a centros en donde habían vivido, en el primer caso, o donde habían trabajado, en el segundo caso.



Dormitorio de adolescentes mujeres en Hogar CEIF.
Registro fotográfico equipo MNP.

Se realizaron, además, los primeros avances en visitas de inspección a centros especializados, en los cuales residen niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

Esta etapa significó, para el equipo de monitoreo, un proceso de revisión permanente en cuanto a actuaciones en el ámbito de las visitas.

Por un lado, implicó actualizar y profundizar en la matriz de monitoreo con una mirada atenta sobre los factores que implican riesgos de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo la protección del INAU, así como profundizar en aquellas prácticas implementadas en los centros que hacen a la protección y promoción de los derechos. Se apuntó a constatar la integralidad del cuidado tanto en la calidad de la estructura edilicia en cuanto a espacios adecuados y cálidos según el fin a que estén destinados, como a la calidad de la interacción entre niños, niñas y adolescentes y quienes asumen su cuidado. Esto conforma el entorno de seguridad que permite que sean escuchados en sus necesidades y problemas, que se respeten sus derechos y que se los acompañe en la asunción de obligaciones en la medida de su edad y experiencias vitales, de modo de dar pasos hacia una progresiva autonomía.

Se busca, entonces, hacer foco en todos aquellos elementos que hacen a un cuidado no homogeneizante, que tome en cuenta la individualidad de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, lo que implica que se tengan en cuenta sus opiniones en todos los temas relacionados con sus proyectos de vida, de acuerdo al grado de autonomía alcanzado.



Sala de Bebés del Hogar CEVIP. Registro fotográfico equipo MNP.

Se trata de interpelar las prácticas que se naturalizan con el tiempo y que dejan poco o ningún lugar a cuestionamientos y que van en desmedro de adaptaciones activas a la realidad, ya sea por cambios en el personal, en la dirección o en los perfiles de niños, niñas y adolescentes. Implica también interpelar el trabajo con sus familias o referentes afectivos, de modo que se realice un acompañamiento que permita la recuperación de las capacidades de cuidado y se dejen de lado prejuicios y falta de confianza en las posibilidades de las familias, más allá de

las problemáticas que estas planteen. En este sentido, es fundamental realizar un trabajo en redes comunitarias, que permita encontrar oportunidades de sostén en la comunidad a la que se pertenece, que sume al acompañamiento técnico que desde la institución se lleve a cabo.

El equipo dedicó tiempo a la sistematización de sus experiencias y a la elaboración, aplicación y evaluación de herramientas y protocolos del monitoreo de este sistema, entre ellas: formato de oficio de solicitud de información a centros; formato de informes de centro; formato de oficios por denuncias o recomendación específica; protocolo de entrevistas a niños, niñas y adolescentes en visitas de monitoreo; orientaciones técnicas para entrevistas a familias de acogimiento.

Es importante señalar que estas herramientas se constituyen como versiones preliminares, toda vez que deben ser revisadas y ajustadas por el equipo MNP, a la luz de los aprendizajes del monitoreo.

Cabe destacar que esta etapa, además, implicó un proceso de transición entre este equipo, contratado por un convenio UNICEF-INDDHH y en el último período UNICEF-DNI-INDDHH, y el equipo conformado por funcionarios que ingresaron a la INDDHH mediante concurso y se integraron al MNP y que, en forma paulatina, fueron asumiendo el monitoreo del sistema de protección.

El año 2016 marcó un hito para el MNP en la comunicación de la experiencia concreta de monitoreo fuera del país. En noviembre de 2016 el equipo realiza una actividad de intercambio con el Instituto de Derechos Humanos de Chile, que invita al MNP Uruguay a exponer el marco teórico y la experiencia de campo sobre el monitoreo a centros del sistema de protección. Se presentan, así, etapas, objetivos, herramientas y experiencias concretas de las visitas realizadas en centros de

Uruguay. Entre los días 8 y 10 de noviembre se lleva a cabo un conversatorio y una capacitación a los funcionarios y funcionarias del Instituto de dicho país acerca del funcionamiento y la estructura de MNP Uruguay, con el foco en el sistema de protección. Esta actividad contó con la participación del equipo y fue liderada por su directora, la Dra. Mirtha Guianze.

2.3. Nudos críticos y desafíos del monitoreo al sistema de protección

A continuación se presentan algunos nudos identificados en el monitoreo al sistema de protección, así como los ámbitos en torno a los cuales profundizar la estrategia y aproximación del MNP para la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Dificultades y oportunidades para el desarrollo del monitoreo al sistema

En términos generales, no se registraron limitantes importantes para el desempeño del monitoreo en el sistema de protección. Tanto en las visitas a los centros como en las definiciones globales respecto a la estrategia, etapas a desplegar y prioridades del monitoreo, no hubo obstáculos institucionales de significación que impidieran el desarrollo de las tareas.

No obstante lo anterior, pensando en la continuidad del trabajo, se percibe la limitación de recursos humanos para poder ampliar el alcance de las visitas como un desafío hacia adelante. El equipo de monitoreo contó en su tránsito por las etapas señaladas, con respaldo institucional al posicionamiento y accionar respecto del sistema de protección a niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, se percibe la necesidad de sostener y reforzar el lugar que se otorga a la temática de derechos de la infancia en la visión y estrategia programática de la INDDHH.

Con respecto al INAU si bien en lo que refiere al monitoreo a familias de acogimiento se produjeron algunas limitaciones iniciales que implicaron una importante postergación del inicio de esta labor, a partir de este obstáculo inicial pudo desplegarse un trabajo conjunto entre ambas instituciones de cara a la definición de un protocolo de visitas que encuadrara el alcance conceptual y operativo de dicho accionar.

Esta construcción conjunta habilitó un mejor abordaje del tema, contemplando las garantías de derechos de los distintos actores y, en particular, de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, se identificaron niveles bastante heterogéneos en los alcances y tiempos de definiciones y acciones institucionales en respuesta a las recomendaciones del MNP, lo cual se erige como un desafío en torno al cual seguir tra-

bajando en los próximos años. Por último, en términos globales, cabe destacar la disposición y receptividad del INAU al diálogo y al trabajo conjunto con el MNP, particularmente por parte de la dirección institucional del último período, con una atención específica a estos temas y líneas de acción concreta al respecto.

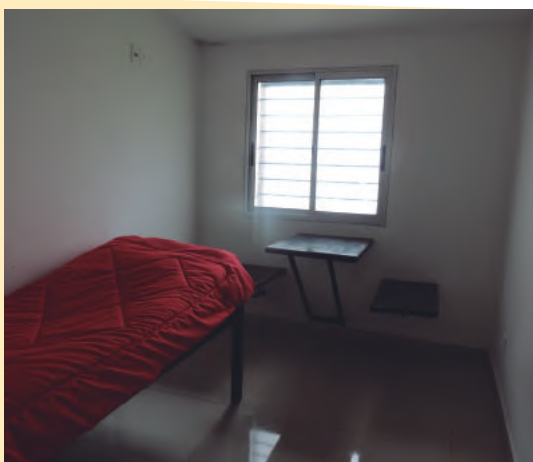
Nudos críticos del sistema de protección

La aproximación a la situación de niños, niñas y adolescentes del país y en particular aquellos vinculados a espacios institucionales arroja algunos elementos de preocupación respecto de su bienestar y escenario para el desarrollo y la garantía integral de sus derechos. En el transcurso del monitoreo desarrollado en el sistema de protección se ha llamado la atención sobre algunas problemáticas identificadas que se recogen en informes de centros, oficios al INAU, informes anuales de la INDDHH, informes anuales MNP, entre otros. A modo de repaso se mencionan algunos temas en torno a los cuales es necesario y oportuno sostener la mirada y construir estrategias para contribuir a la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Salud mental. La problemática que se presenta respecto de la atención de salud mental en el sistema de protección ha sido expuesta en numerosas ocasiones e involucra diversas aristas: diagnósticos oportunos y específicos para niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema de protección; acceso a atención de salud mental oportuna y de calidad en los servicios de atención del sistema de salud; abordaje de la salud mental integral en el desarrollo cotidiano de los centros y en los proyectos de niños y niñas; capacidades para la atención de situaciones de crisis emocionales en los centros; criterios de derivación, seguimiento y reinserción familiar de niños, niñas y adolescentes con patologías psiquiátricas, entre otros.

Todo ello conforma un escenario que tiene implicancias relevantes en la trayectoria de los niños, niñas y adolescentes en el sistema y sus posibilidades de bienestar presente y futuro; ante lo cual resulta urgente la concurrencia de los diversos actores y, sobre todo, instituciones competentes del país, para generar respuestas integrales y oportunas que mejoren las perspectivas del sistema y, particularmente, de los niños a quienes atiende.

Condiciones de internación y desinternación o reintegro familiar. Se constataron niveles heterogéneos respecto de las condiciones de los centros del interior del país



Dormitorio de sanción en Clínica de atención a problemáticas psiquiátricas agudas, en convenio con INAU. Registro fotográfico equipo MNP.

y del área metropolitana en relación a la infraestructura, equipamiento y organización de los espacios, así como en lo referente al desarrollo de sus rutinas cotidianas y la disposición de su día a día.

Del lado de los escenarios positivos y favorables se identificaron centros en donde la combinación de estos elementos conformaba una propuesta y ambiente propicios para los niños, niñas y adolescentes que allí residen, con una dinámica lo más parecida posible a un hogar familiar. En cambio, en muchos de los centros monitoreados se verificaron deficientes condiciones en espacios, insumos y calidad de atención en general, lo que se suma a la escasez de oportunidades para el desarrollo pleno de los niños, niñas y adolescentes y de posibilidades de potenciar su inserción en la comunidad.

Por otra parte, en el entendido de que constituye un objetivo prioritario global y también del país, para avanzar hacia la desinternación de los niñas, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales se requiere incluir y profundizar la mirada sobre las formas en que se transita hacia ello y los apoyos que desde el sistema de protección y del conjunto de instituciones del Estado se disponen para las familias y comunidades, a los efectos de posibilitar el derecho a vivir en familia de los niños y niñas y potenciar sus oportunidades de desarrollo integral.

Trayectorias y tiempos de institucionalización. La literatura especializada en el tema y los diversos llamados de atención por parte de la Relatoría sobre Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y organismos que trabajan en torno a la promoción de los derechos de la infancia subrayan al tiempo de institucionalización como una de las variables más determinantes a la hora de pensar las posibilidades de desarrollo integral de los niños, en cuyo marco la internación prolongada en etapas tempranas tiene impactos negativos en su proyecto vital. Asimismo, las características que adquieren las trayectorias por el sistema, especialmente cuando se ven sujetos a numerosas derivaciones y pasajes por diversos centros, que implican fracturas sucesivas y discontinuidades

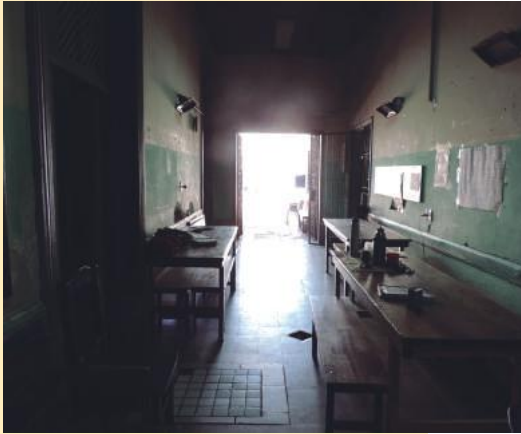


Patio de Hogar de varones, en convenio con INAU. Registro fotográfico equipo MNP.



Dormitorio de niñas en Hogar en convenio con INAU. Registro fotográfico equipo MNP.

en su biografía y dinámicas vinculares, sumado a que en muchos casos los perfiles de los servicios no son adecuados para la atención que los niños requieren, configuran una problemática que requiere acciones de carácter más estructural en la organización, la disposición y el funcionamiento del sistema.



Comedor en hogar de adolescentes varones El Sueño del Pibe. Registro fotográfico equipo MNP.

Violencia institucional. Cabe señalar que el conjunto de aspectos anteriormente señalados, en tanto representan ámbitos problemáticos y de vulneración de derechos en la atención a los niños en instituciones, constituyen expresiones de violencia institucional.

No obstante, aquella violencia que refiere específicamente al trato cotidiano hacia los niños, niñas y adolescentes y a las formas de sanción que se despliegan, así como al abordaje de crisis de angustia o del relacionamiento con la familia de origen de los mismos, arroja elementos de preocupación en relación con los cuales es preciso profundizar esfuerzos por desandar prácticas vulneradoras y apoyar la construcción de propuestas, dinámicas y acciones efectivamente protectoras y que potencien los recursos y entornos de los niños para una vida más plena.

2.4. Prospectivas 2017

A partir del monitoreo desarrollado entre los años 2014 y 2016, que incluyó tanto el diagnóstico global del sistema como la puesta en marcha del monitoreo y el seguimiento a centros focalizados (sobre los cuales se realizaron recomendaciones), se plantea la pertinencia de su continuidad, en las siguientes categorías, que tienen puntos de coincidencia en algunos casos:

Centros focalizados: Si bien a fines del año 2015 y en el 2016 fue posible incluir visitas de seguimiento a algunos centros que habían sido focalizados por identificarse aspectos de preocupación, resulta importante realizar en el transcurso del 2017 visitas a parte de estos, particularmente a aquellos visitados durante las primeras fase de monitoreo, en donde los niveles de vulneración de derechos detectados fueron mayores y considerando que ha transcurrido un tiempo significativo para el despliegue de acciones por parte de la institución a cargo.

Familias de acogimiento: Se recomienda la continuidad y amplitud del monitoreo a familias de cuidados de urgencia, con la correspondiente triangulación con

los equipos técnicos de los servicios de referencia en Montevideo e interior, así como la aproximación posterior a familias con niños en situación de acogimiento por tiempos prolongados. Se considera relevante la inclusión de diferentes perfiles, que comprenda acogimientos de niños, niñas y adolescentes de distintas edades y grupos de hermanos. En términos de estrategia, se entiende además fundamental continuar abordando en el trabajo conjunto con el INAU la supervisión, la capacitación y el acompañamiento a familias de acogimiento, de modo de avanzar en la calidad de atención de dicho modelo y, en particular, en la garantía integral de derechos de niños y niñas comprendidos en él.

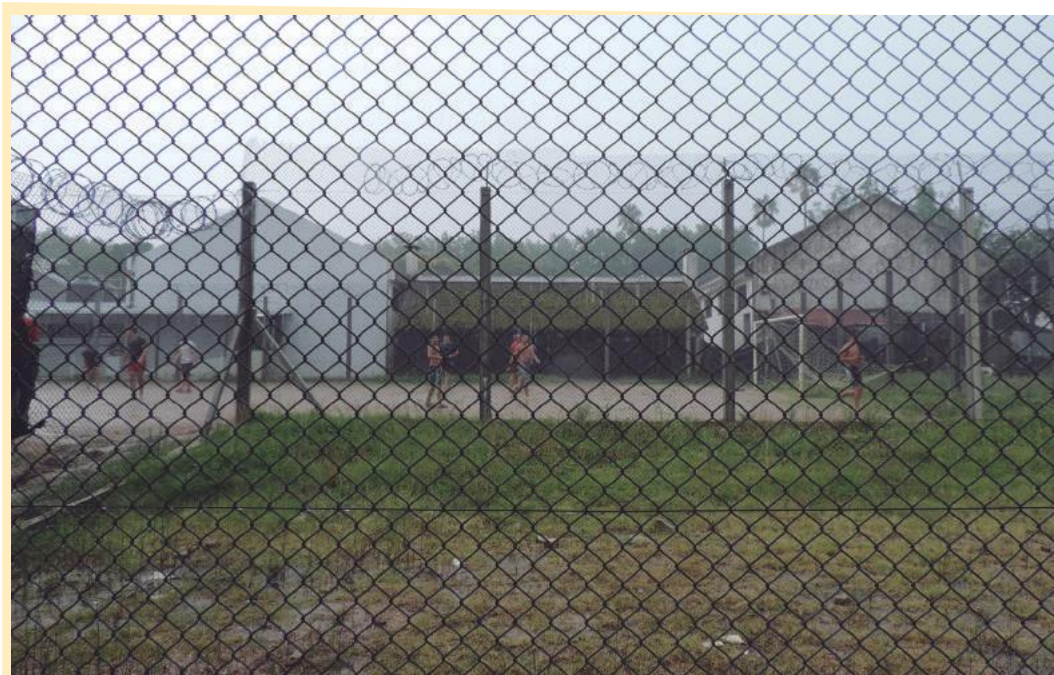
Centros especializados, perfil patologías psiquiátricas: En atención a la preocupación respecto de las dificultades del sistema para la atención de la salud mental y problemáticas que requieren atención específica, se plantea la necesidad de continuar y ampliar el monitoreo a las API y centros de medio camino que funcionan bajo la órbita del INAU, en modalidad de ejecución oficial y convenios.

Centros especializados, perfil discapacidad: Durante el año 2016 se inició el monitoreo a centros del sistema de protección, oficiales y en convenio, de atención a personas con discapacidad moderada y severa. Estos tienen la particularidad de que atienden población infantil y adulta conjuntamente, en aquellos casos en que al cumplir la mayoría de edad no logran las condiciones para desarrollar una vida autónoma o posibilidades de integrarse a una familia. En tanto atraviesa distintos momentos de la trayectoria vital de las personas, el monitoreo a estos espacios de institucionalización se incorpora como una temática a abordar por el equipo del MNP en su conjunto.

Reuniones MNP-INAU: En términos de estrategia general de monitoreo, resulta fundamental la continuidad de los espacios de interlocución y trabajo conjunto con el INAU, por medio del grupo de trabajo designado por las autoridades de dicha institución para ello. Estos espacios deben ser sostenidos con una frecuencia regular de reuniones (mensualmente) y priorizados en la planificación y programación del Mecanismo, al tiempo que deberán ser dotados de una agenda que comprenda: 1) seguimiento a recomendaciones relativas a centros monitoreados y discusión de acciones pertinentes a impulsar respecto de los mismos, en atención al enfoque de derechos; 2) discusión de criterios generales o transversales para la mejora de la organización y atención del sistema de protección; 3) identificación de espacios y actividades a coordinar o desarrollar conjuntamente entre el MNP y el INAU de cara a la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en instituciones; 4) situaciones y temáticas emergentes vinculadas al ámbito de interés y competencia de ambos organismos.

3. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL

3.1. Breve caracterización de la población



Cancha, Complejo Belloni. Registro fotográfico equipo MNP.

Según la información presentada por el INISA, al 31 de diciembre de 2016 la población total de jóvenes atendidos por el sistema de responsabilidad penal juvenil llegaba a 621,²⁹ de los cuales solo 32 (5,15 %) eran mujeres y 589 (94,85 %) varones. El rango etario que predomina es el comprendido entre los 16 y 18 años de edad, lo que equivale al 73 % de la población del INISA (ver cuadro 12).

Asimismo, de esos 621 adolescentes, 16 % se encontraban cumpliendo medidas cautelares, de las cuales solo 2 eran medidas cautelares no privativas de libertad y 98 privativas de libertad. Vale recordar en este punto que mientras se encuentran cumpliendo medidas cautelares, los y las adolescentes aún son inocentes desde el punto de vista procesal y que la privación de libertad en esta instancia tiene una única finalidad que es, según dice el artículo 76 del CNA (Capítulo X, II, Régimen procesal, arts. 5.5.A y 5.5.B), asegurar la comparecencia del adolescente a los actos

²⁹ Cuando se presentó la información en el V Informe Anual a la Asamblea General, no estaban incluidos los y las adolescentes con medidas no privativas de libertad, ya que dicha información fue brindada posteriormente.

procesales esenciales y la seguridad de la víctima, el denunciante o los testigos. Los restantes 521 adolescentes se encontraban cumpliendo sentencias definitivas y de este conjunto de jóvenes, 372 se encontraban cumpliendo una pena privativa de libertad (8 de ellos en la modalidad de semilibertad) y 149 con medidas no privativas de libertad.

CUADRO 12. Población del INISA al 31 de diciembre de 2016, según rango etario, sexo y tipo de medida

Centro	Población	Rango etario			Sexo		Tipo de medida				
		13-15	16-18	19-22	F	M	Cautelar		Definitiva		
							Priv.	No priv.	Priv.	Semi	No priv.
Belloni	70	9	59	2	0	70	0	0	70	0	0
Cerrito	13	2	11	0	0	13	0	0	13	0	0
CMC	18	1	17	0	0	18	0	0	18	0	0
CIAF	22	6	15	0	22	-	6	0	14	2	0
CIEDD	90	23	66	1	0	90	86	0	4	0	0
Cimarrones	6	3	2	0	0	6	0	0	0	6	0
Desafío	34	32	2	0	0	34	6	0	28	0	0
Granja	24	1	20	3	0	24	0	0	24	0	0
Hornero	27	1	25	1	0	27	0	0	27	0	0
Ituzaingó	63	3	54	6	0	63	0	0	63	0	0
MDI	20	0	9	11	0	20	0	0	20	0	0
Paso a Paso	26	2	21	3	0	26	0	0	26	0	0
Piedras	24	0	22	2	0	24	0	0	24	0	0
PROMESEM	151	38	101	12	10	141	No	2	No	No	149
Sarandí	33	1	30	2	0	33	0	0	33	0	0
Totales	621	122	454	43	32	589	98	2	364	8	149

Fuente: INISA, 2017.

Esto nos lleva a concluir que de los 621 jóvenes que componían el universo al 31 de diciembre, el 75,6 % (470 jóvenes) se encontraba privado de su libertad.

A su vez, de las 32 adolescentes sometidas a un proceso infraccional, 22 se encontraban privadas de libertad y 10 con medidas no privativas de libertad, lo que implica un porcentaje de 68,75 % de adolescentes mujeres privadas de liber-

tad. Mientras que en el caso de los varones el porcentaje de privados de libertad asciende a 79,79 %.

Estas cifras se pueden complementar con algunas provenientes del Poder Judicial. En efecto, como surge de los cuadros presentados a continuación, en Montevideo y en el interior del país predomina la utilización de la privación de libertad, tanto cuando se trata de medidas cautelares como cuando se refiere a sentencias definitivas.

Ahora bien, en relación con las sentencias que disponen medidas cautelares no podemos dejar de notar la mayor utilización de la figura del arresto domiciliario en el interior, donde figuran 148 sentencias que disponen tal medida, contra 11 sentencias del mismo tenor dispuestas por los Juzgados de Montevideo (ver cuadro 13).

CUADRO 13. Adolescentes privados de libertad previo al dictado de la sentencia (medidas cautelares dictadas por encausado), por región, 2015

Internación provisora	321	220	541
Arresto domiciliario	11	148	159
Total de medidas cautelares privativas de libertad	332	368	700
Medidas cautelares privativas de libertad cada 100.000 adolescentes	367	208	575

Fuente: Poder Judicial.

De la misma forma, al analizar el cuadro 14 se advierte que de las 667 sentencias que se dictaron en el interior, 133 (19,9 %) fueron con medidas privativas de libertad, en cambio para Montevideo de un total de 547 sentencias, 314 (57,4 %) fueron las que implicaron privación de libertad.

CUADRO 14. Sentencias que disponen medidas privativas de libertad y sentencias que disponen medidas privativas de semilibertad por áreas geográficas, 2015

	Montevideo	Interior	Total	Porcentaje sobre el total de sentencias dictadas
Privación de libertad	314	133	447	36,8
Semilibertad	3	4	7	0,6
Sentencias privativas de libertad sin discriminar	-	29	29	2,4
Total de sentencias (definitivas e interlocutorias)	547	667	1.214	100,0

Fuente: Poder Judicial.

CUADRO 15. Sentencias dictadas según tipo de información, por áreas geográficas, 2015

Delitos tipificados	Montevideo	Interior	Total	Porcentaje
Hurto	167	456	623	48,1
Rapiña	242	98	340	26,3
Receptación	22	79	101	7,8
Estupeficientes	18	15	33	2,5
Lesiones personales	31	14	45	3,5
Daño	-	12	12	0,9
Homicidio	28	10	38	2,9
Abigeato	-	9	9	0,7
Atentado	5	7	12	0,9
Violación de domicilio	-	7	7	0,5
Lesiones graves	11	7	18	1,4
Atentado violento al pudor	5	6	11	0,8
Violaciones	-	5	5	0,4
Riña	1	5	6	0,5
Incendio	-	4	4	0,3
Violencia privada	3	3	6	0,5
Otros	12	13	25	1,9
Total	545	750	1.295	100,0

Fuente: Poder Judicial.

La información del cuadro 15 complementa la idea que se viene forjando en torno a la utilización de la privación de libertad como regla y no como excepción. Del total de sentencias emitidas por los juzgados, tanto del interior como de Montevideo, se advierte claramente que aquellos delitos por los cuales se engrosan las listas de adolescentes privados de libertad responden principalmente al procesamiento por delitos contra la propiedad. De 1.295 sentencias, 963 corresponden a delitos de hurto y rapiña conjuntamente. Entre ambos tipos de infracciones suman un 74,4 % del total de procesamientos y solo el delito de hurto alcanza un 48,1 %, mientras que el delito de homicidio apenas suma un 2,9 %.

Los datos presentados en este cuadro ofrecen la posibilidad de pensar la realidad que existe más allá de los juzgados y la cárcel para estos jóvenes, en su mayoría

varones de sectores sociales vulnerables, que comparten determinados niveles de no inclusión social, educativa, familiar, así como inseguridad en la vivienda o alimentaria, entre otras, o lo que es lo mismo, forman parte de un conglomerado que reviste cierto y especial grado de vulnerabilidad ante la selectividad del sistema penal juvenil, que actúa y los coopta.

En efecto, en estos adolescentes se hace visible la escasa presencia de las instituciones enmarcadas dentro de las políticas sociales, que resultan ser por lo menos insuficientes, cuando no omisas, y como contrapartida la alta visibilidad ante las instituciones enmarcadas dentro de las políticas punitivas.

En la conferencia pronunciada en la Ordem dos Advogados do Brasil, Zaffaroni (2016) al referirse al funcionamiento del sistema penal y a las relaciones de poder que imperan a nivel regional y universal, ha sostenido que:

(...) el subdesarrollo condicionado por el colonialismo provocó innumerables víctimas letales y las sigue causando. No sólo los altísimos índices de muerte violenta cuentan, sino también las causadas por falta de campañas, por discriminación en la atención de la salud, por carencias de obras públicas de prevención de catástrofes, de cloacas, por precariedad habitacional, por inseguridad laboral, por desnutrición, por suicidios, por inseguridad del transporte y del tránsito, por inadecuación de vías de comunicación, etc. Bastaría sumar el saldo anual de muertes como consecuencia de la violación al derecho humano al desarrollo, para verificar que configura en nuestra región un genocidio por goteo.

En otras palabras, en este proceso intervienen múltiples factores, pero se sabe que el binomio exclusión/desigualdad es de los principales. Ciertamente, el porcentaje de excluidos alcanza el 70 % de la población de América Latina y los dos tercios de la población mundial. Estas desigualdades son producto de un sistema global que mantiene rasgos colonialistas, donde la actuación de grupos organizados de interés financiero transnacional han cooptado, entre otros, a ciertos medios masivos de comunicación que actúan como «voces morales», que «rescatan», en apariencia, valores sociales que nos abarcan a todos. Dichos medios se encargan de magnificar los niveles de violencia reales que existen en algunos países como Uruguay, Argentina y Chile, o de generar discursos de autoexclusión étnico-racial en otros Estados, como es el caso de Colombia.

Tal magnificación genera repercusiones sobre la opinión pública, que reclama respuestas punitivas cada vez más gravosas con propuestas recurrentes en el tiempo (baja de edad, mayor encarcelamiento, etc.).

En efecto, en el imaginario social se sigue pensando que cuanto más disciplina y rigor se le imponga al sujeto (en este caso adolescentes), mejores resultados se lograrían, en especial sobre esta porción de la población general, los adolescentes

varones, pobres y urbanos, quienes son señalados como los responsables del aumento de la criminalidad.

Este señalamiento (etiqueta), originado a partir de la indignación, del enojo hacia un otro/adolescente, construido socialmente desde la peligrosidad, no hace más que levantar muros sociales que impactan en la identidad de personas en pleno proceso de desarrollo.

Esta visión que se va construyendo cuenta con el apoyo de un saber técnico que va otorgando legitimidad y argumentos a un discurso que naturaliza verdades con claras connotaciones excluyentes.

A decir de Zaffaroni (2016), de esta forma se debilitan las democracias y anulan los procesos de construcción social de los pueblos.



Cancha Centro de Ingreso, Diagnóstico y Derivación, CIEDD. Registro fotográfico equipo MNP.

3.2. Aspectos normativos

La situación descrita anteriormente refleja que aun cuando las normativas internacionales y nacionales establecen la privación de libertad como último recurso y que dicho principio es proclamado desde los distintos estamentos del sistema penal juvenil, este discurso no se condice con la realidad de las prácticas judiciales.

Esto es, no se ha visto reflejado en la aplicación de una clara política pública que apunte a los principios de excepcionalidad, brevedad y especificidad, con un mayor estudio y desarrollo en la implementación y efectivización de la justicia restaurativa y de las medidas no privativas de libertad. Por lo contrario, tanto la tendencia legislativa como las prácticas judiciales se condicen con un endurecimiento de la respuesta punitiva.

En este marco, es necesario incurrir en la referencia a la norma que legitima el proceso y en consecuencia a las modificaciones que ha sufrido el CNA (Ley 17.823).

En materia de justicia juvenil, Uruguay viene presenciando desde hace seis años una importante regresión legislativa. Las Leyes 18.777 y 18.778, ambas del año 2011, y la 19.055 del 2013 modificaron sustancialmente algunos aspectos del proceso penal juvenil establecido en el CNA.

La Ley 18.777 modifica el artículo 69 del CNA e incorpora al listado de infracciones a la ley penal que enumera la tentativa y complicidad en el delito de hurto, que hasta el momento no se encontraba tipificado para el proceso penal juvenil.

Asimismo, aumenta de 60 a 90 días la duración de la medida cautelar privativa de libertad para los casos de infracciones gravísimas a la ley penal.

Por su parte, la Ley 18.778 agregó una segunda parte al artículo 116 del CNA, por el cual se crea un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal y prevé, como pena accesorias, la conservación de los antecedentes judiciales de los y las adolescentes que hayan sido sancionados por el delito de violación, rapiña, copamiento, secuestro o alguna de las variantes del homicidio intencional, a los efectos de que, una vez alcanzada la mayoría de edad, si volvieran a cometer otro delito doloso o ultraintencional, no puedan ser considerados primarios.

La Ley 19.055, por su parte, modificó varios artículos del CNA, incluyendo entre las infracciones gravísimas a la ley penal a la violación y la rapiña. Se agregó, a su vez, el artículo 116 bis, que dispone, entre otros aspectos, que en los casos en que el presunto autor sea mayor de 15 y menor de 18 años de edad, y cuando el proceso refiera a las infracciones gravísimas (núm. 1), 2), 3), 4), 5), 6) y 9) del artículo 72), el juez debe imponer la privación cautelar de libertad en forma preceptiva hasta el dictado de la sentencia definitiva y las medidas privativas de libertad tendrán una duración no inferior a los doce meses. Esto acarrea la modificación del artículo 94, que impide para estos casos —en tanto establece un mínimo de privación de libertad preceptivo—solicitar la modificación o cese de medida en cualquier momento si resultare acreditado que esta hubiera cumplido con su finalidad socioeducativa.

En distintas oportunidades, los organismos internacionales especializados en la materia han señalado este movimiento regresivo en materia legislativa. En este sentido, el 19 de octubre de 2016 integrantes del MNP, en el marco del trabajo sobre Examen Periódico Universal (EPU), participaron del *Diálogo entre Partes: Recomendaciones Surgidas del Examen Periódico Universal*, en torno al seguimiento de recomendaciones en materia de justicia de menores.³⁰

En ese espacio se presentó el documento elaborado por el Mecanismo referido a información y sugerencias sobre las recomendaciones realizadas, el cual posteriormente fuera remitido al Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre las recomendaciones realizadas por el MNP se plantea la necesidad de derogar la Ley 19.055,³¹ la revisión de la Ley 18.777 que en algunos casos colide con el principio de no regresión en materia de punición adolescente, y considerar un nuevo Código de

30 Colaboración y coordinación del MNP con el Ministerio de Relaciones Exteriores, según el mandato legal (artículo 83 de la Ley 18.446). Esta actividad apuntó a obtener un estado del nivel de implementación de las recomendaciones surgidas del EPU sobre el sistema de justicia juvenil, desde la perspectiva de algunos actores clave: INISA, Comité de los Derechos del Niño de Uruguay, UNICEF e INDDHH.

31 Exceptuando el artículo 2 modificativo del artículo 76 del CNA.

Responsabilidad Infracional Adolescente que incorpore la tipicidad, causas de justificación y culpabilidad para juzgar la conducta en la infracción juvenil conforme al principio de especificidad.

En esta misma línea, el 30 de agosto de 2016 integrantes del equipo de MNP realizaron aportes en los espacios de dimensión jurídica y marco metodológico de los talleres cerrados para expertos, en el marco del *Seminario Derechos de la Infancia, Seguridad Ciudadana y Penas no privativas de libertad. Dimensión Sociojurídica y Comunicacional*, realizado por UNICEF.

3.3. Avances y desafíos 2016

En lo que refiere al sistema de responsabilidad penal de adolescentes, el año 2016 coincide con la finalización de la previsión trazada en el Plan Estratégico 2013-2016 del MNP, en el que se plasmaron una serie de objetivos que apuntaban a aquellos sectores poblacionales que se consideró que presentaban mayores niveles de vulnerabilidad: los jóvenes de 13 a 15 años, reclusos en el Centro Desafío, la población femenina privada de libertad en el CIAF y aquellos jóvenes en centros de máxima seguridad, como el Centro SER de la Colonia Berro (hoy CMD1), CMC y CIEDD.

Durante el 2016 particularmente se advirtieron avances en dos de los sectores antes mencionados. Específicamente en el Centro Desafío y CIAF los adelantos se vieron plasmados en el diseño de proyectos de centro, la mejora en el trato que reciben las y los jóvenes, el mayor acceso a educación y actividades recreativas, la persistencia de visitas y llamadas a sus familiares, la tendencia a trabajar con procesos individualizados y la existencia de un proceso disciplinario más garantista. En los centros de máxima seguridad, si bien se advirtió una reducción del número de jóvenes alojados en el CMD 1 (Ex SER), las condiciones de reclusión siguen presentando niveles muy elevados de encierro y escaso nivel de participación de los jóvenes en actividades educativas, recreativas o laborales.

Asimismo, en algunos centros se ha advertido una preocupación por parte de las autoridades responsables y equipos técnicos en cuanto a dar cumplimiento a las recomendaciones realizadas por el MNP, lo que junto a los cambios mencionados previamente ha permitido reducir los riesgos de violencias institucionales e interpersonales entre jóvenes, al menos en algunos centros.



Centro de Ingreso de Adolescentes Femenino, CIAF, patio.
Registro fotográfico equipo MNP.

No obstante, cuestiones atinentes a la inadecuación de los espacios, falta de mantenimiento o reparaciones necesarias, así como falta de higiene en algunos centros y escasez de personal, tanto de trato directo como de equipos técnicos, han sido una constante en las recomendaciones del MNP hacia el INISA.

3.4. Nudos críticos y desafíos del sistema de responsabilidad penal juvenil

Los aspectos más destacados que se han podido monitorear y que conforman hoy los nudos críticos del sistema son los que se plantean a continuación.

1) Carencia de un centro especializado que permita alojar a las adolescentes de sexo femenino, previamente a su traslado ante el juez competente, que permita un alojamiento transitorio durante el período que lleve el diagnóstico y la medida cautelar, como ocurre en el caso de los adolescentes varones. Tampoco se advierte una priorización de medidas no privativas de libertad para las adolescentes embarazadas o que tienen niños pequeños a su cuidado.

2) Persistencia de diferencias en el trato recibido por aquellos jóvenes mayores y menores de 18 años. Se ha podido constatar que muchos jóvenes con 18 años o más permanecen en centros para menores de 18 años, justificado esto en el ingreso previo del joven al centro y el proceso positivo realizado en este. También se justifica (por parte de las autoridades y equipos técnicos) la preferencia a la permanencia de estos jóvenes en esos centros, en aras de evitar una mayor vulneración de derechos, que sufriría si fuera trasladado. Se ha podido constatar por parte de los equipos de monitoreo que aquellos centros especialmente diseñados para jóvenes mayores de 18 años presentan mayores niveles de encierro y condiciones generales de cumplimiento de la medida más desfavorables.



Centro Mayores de 18 años, CMD 1. Registro fotográfico equipo MNP.

3) Durante el 2016 se pudo tomar conocimiento de una reducción de convenios con organizaciones sociales, lo cual implicó en algunos centros la reducción de actividades y de oportunidades laborales. Esta reducción también impactó en los programas de ejecución de medidas no privativas de libertad.

4) Respecto a las medidas no privativas de libertad, además de su escasa utilización a nivel judicial, se pudo tomar conocimiento de que en las horas de la noche (22.00 a 06.00 hs.) la supervisión de su cumplimiento se haría a través de un control policial, al no contar el INISA con personal nocturno para realizar esa tarea, lo que no se considera adecuado.

Se ha advertido que el contenido de las medidas no privativas de libertad no se ajusta a la naturaleza y los objetivos propios de cada una de las medidas, con la especificidad que deben tener, aunque fue informado que se estarían elaborando protocolos para dotar a cada una de ellas de los contenidos correspondientes.

Asimismo, se identifica falta de coordinación entre las direcciones de INISA y el Programa de Medidas Socioeducativas no Privativas de Libertad y Mediación (PROMESEM). En particular, se observan dificultades para la inserción laboral de las y los adolescentes próximos al egreso, la falta de recursos materiales para implementar ciertos cursos que resultan costosos y obstáculos para incluir a aquellos jóvenes que ingresan al sistema pasado el mes de mayo, ya que desde los programas de Administración Nacional de Educación Pública no se permite el ingreso a ningún centro educativo luego de pasado tanto tiempo desde el cierre de las inscripciones.

A esto se suma los que podrían considerarse los mayores obstáculos: la resistencia del conjunto social a medidas no privativas de libertad, el desconocimiento por parte de la opinión pública de los beneficios de la justicia restaurativa y de las sanciones con base comunitaria para todas las partes involucradas (ofensor, ofendido y comunidad) y la no aplicación por el Poder Judicial de estas medidas.

5) No obstante, se han visto avances en torno a la ejecución de estas medidas, como ser un tratamiento diferencial para aquellos jóvenes que se encuentran cumpliendo una medida cautelar de aquellos que se encuentran cumpliendo medidas definitivas. Mientras que con los primeros no se trabaja sobre la asunción de responsabilidad, sino sobre otros aspectos más vinculados a inclusión social, con quienes cumplen sanciones definitivas se trabaja básicamente en torno a la



Entrada, Centro Ituzaingó. Registro fotográfico equipo MNP.

responsabilidad por el hecho antijurídico cometido y la restitución de derechos vulnerados. Asimismo, se destaca la asignación de un equipo de referentes técnicos que trabajan coordinadamente entre ellos y con el adolescente, lo que permite acercarse más a un abordaje individualizado de las situaciones, la obligatoriedad de formación para los funcionarios mediante la participación en diferentes jornadas, la revisión administrativa y la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil (ateneos mensuales).

6) Otros aspectos que se relevan son: la falta de juzgados y operadores jurídicos especializados en el interior de la República, la falta de un Tribunal de Apelaciones especializado y la carencia de capacitación obligatoria para todas y todos los operadores. Si bien el dictado de la Acordada de la Suprema Corte de Justicia n.º 7796 de fecha 21 de marzo de 2014, por la cual se le otorgó competencia en la materia de adolescentes infractores a los defensores asignados a la materia penal en vez de a los defensores de familia, significó un avance, lo adecuado sería tener juzgados y operadores especializados en adolescentes infractores en todo el país.

7) En cuanto a la medicalización de los jóvenes, en algunos centros es mayor que en otros, sobre todo en aquellos que cuentan con más horas de encierro. Se ha podido constatar que cuando los jóvenes pasan de un sistema de mucho encierro a uno más abierto, disminuye la administración de psicofármacos.

3.5. Prospectivas 2017

Tal como se manifestara previamente durante el 2016 se advirtieron avances importantes sobre aquellos centros donde cumplen sanciones penales los adolescentes menores de 15 años y los que alojan a las adolescentes mujeres.

Principalmente, dicho avance se advierte en una mayor preocupación por dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por el MNP, sobre todo por



Celda CIAF. Registro fotográfico equipo MNP.

parte de las autoridades de los centros, así como en la constatación de mejoras en algunos aspectos como el aumento de actividades educativas y recreativas, cuestiones atinentes al trato y a la resolución de conflictos. Las mejoras también se han apreciado en torno a la higiene y el mantenimiento menor (pintura, reparaciones mínimas), lo que influye directamente en las condiciones en que los y las adolescentes vivencian su tránsito por el sistema.

Por otro lado, dada la falta de avances sustantivos en lo que respecta a la población alojada en centros de máxima contención, se ha estimado conveniente, para el período 2017-2018, focalizar el accionar del MNP en estos centros, a efectos de incidir sobre las condiciones especialmente complejas en que se cumplen estas medidas privativas de libertad, sin perder de vista aquellos centros que han evidenciado avances, pero que aún dan cuenta de las disfuncionalidades del sistema.



Patio, Centro Desafío. Registro fotográfico equipo MNP.

Asimismo, teniendo en cuenta la priorización de las medidas privativas de libertad y la escasa aplicación de medidas no privativas de libertad, el MNP ha visto oportuno abordar esta temática, mediante distintas instancias de colaboración con los organismos responsables de su diseño, implementación y de la ejecución.

El MNP ve como un objetivo deseable para 2017-2018 poder diseñar alguna estrategia que permita el acercamiento al Mecanismo de las y los adolescentes que transitan por el sistema penal juvenil.



Complejo Belloni, patio. Registro fotográfico equipo MNP.

RECUADRO 2. Consideraciones sobre el delito de tortura en relación con la Sentencia 704/2016, del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 3.º Turno

En el informe anual del MNP correspondiente al año 2015, se hizo referencia a la colaboración prestada en diversas instancias judiciales, tendientes a erradicar la tortura y los malos tratos en los diferentes lugares de privación de libertad.

En particular, se destacó la Sentencia dictada en agosto de 2015 por el juez letrado en lo Penal de 3.º Turno, de procesamiento de 26 funcionarios dependientes del SIRPA (hoy INISA), en virtud de los hechos acaecidos en el Centro Cepirli el 24 de julio del mismo año y bajo la imputación del delito de tortura previsto en el artículo 22 de la Ley 18.026.

En el presente informe, cabe señalar que el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 3.º Turno, el 20 de diciembre de 2016, por Sentencia 704/2016, revocó la resolución del juez de primera instancia. Si bien confirmó parcialmente la resolución impugnada en cuanto dispuso el procesamiento de 13 funcionarios, la imputación es modificada a título de abuso de autoridad.

Vale recordar en forma sucinta los hechos acaecidos:

El encierro en horas tempranas para el sueño, luego la forma violenta en que dos jóvenes desarmados y en actitud pasiva son llevados al suelo, los puntapiés, el excesivo número de funcionarios que aborda y somete a cada uno de los muchachos, la posición en que los jóvenes son ubicados en el piso, las esposas sumadas a los grilletes, el uso de un extinguidor de fuego como medio para sacar a los internos de sus celdas, el polvo lanzado en las celdas provocando convulsiones y crisis de asma, la injustificada e irracional decisión —que en nada contribuyó a la serenidad— de proceder en ese mismo momento a retirar a todos los jóvenes de celdas que se encontraban cerradas, el arrojar a todos los jóvenes al suelo de un patio abierto en una noche de invierno —alcance con apreciar que casi todos los funcionarios vestían camperas, abrigos, bufandas, en algún caso gorras o capuchas—, el obligarlos a permanecer allí, boca abajo, durante veinte minutos mientras funcionarios pasaban sobre ellos o corregían con violencia la posición de los internos sin que pudiera apreciarse en tales gestos una finalidad útil.

El Juez Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 3.º Turno, Dr. Iribarne sostuvo al respecto:

(...) los hechos reseñados ingresan en el delito de Tortura previsto en el art. 22.1 de la Ley 18.026, conforme a lo previsto en el literal b) del art. 22.2 de la referida disposición; esto es: en la modalidad de sometimiento a tratos crueles, inhumanos o degradantes. A modo preliminar se imponen dos consideraciones. a) La primera consiste en dejar asentado que en opinión de este tribunal la Ley 18.026 —al amparo del art. 72 de la Constitución y de la Convención Interamericana contra la Tortura— enmarca el delito de Tortura en el ámbito de los Derechos Humanos y, más concretamente, en la tutela de la dignidad inherente a la persona humana y en la protección de los derechos de las personas privadas de libertad. En su articulación, el delito previsto en el art. 22 de la ley 18.026 establece como sujeto activo un agente del Estado o un sujeto que sin serlo contare con la autorización o apoyo de este, y como sujeto pasivo «una persona privada de libertad o bajo su custodia o control (...)». A diferencia de otras legislaciones que establecen por un lado una figura que contempla la tortura a personas privadas de libertad con la finalidad específica de obtener información y, de otra parte, consagran una figura residual para las hipótesis de tratos inhumanos o degradantes sin aquel fin (tal como ocurre en el derecho español con los delitos de «Tortura» y de «Atentado contra la integridad moral») nuestra legislación prescinde de cualquier elemento subjetivo y entiende por tortura tanto el provocar dolores o sufrimientos graves —físicos, mentales o morales—, como el sometimiento a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como cualquier otro acto tendiente a anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental aunque el mismo no causare dolor ni angustia física (art. 22.1). b)

Ya de lo general a lo particular la segunda consideración preliminar —impuesta por los argumentos de las Defensas— exige dejar de manifiesto que los hechos de autos deben apreciarse no como la mera suma de conductas individuales aisladas sino como un solo hecho devenido resultado de una convergencia objetiva y subjetiva de varios agentes; una obra en común hacia la cual concurren las acciones singulares de los partícipes, las que no necesariamente se deben presentar como idénticas. Ello queda en evidencia a través de la filmación analizada, cuyas imágenes ponen de inmediato en relieve la irracionalidad, la desproporción y el exceso de violencia de todo el episodio registrado por las cámaras. Y tales notas no resultan pasibles de ser explicadas a través del análisis aislado de cada una de las conductas individuales cumplidas porque precisamente ese grosero y desproporcionado abuso de medios tiene su fundamento en el accionar colectivo. Nótese sobre el particular que no existe en el cúmulo probatorio allegado al proceso un solo indicio que permita afirmar la existencia de siquiera una agresión concreta llevada adelante por un motivo personal, concreto, específico, abrigado por alguno de los victimarios. Por ello, los argumentos de las Defensas (...) tendientes a desligar la agresión cumplida a puntapiés por el indagado (...) o acaso la violencia excesiva ejercida por el indagado (...) no logran dar razón del porqué de la desproporcionada e irracional conducta desplegada por el colectivo de funcionarios; resultado que, en opinión del proveyente sólo puede explicarse por la representación y voluntad de un resultado que, aceptado desde el inicio por todos, sirvió de guía para el ejercicio de cada una de las actividades singulares. (...) En ese marco, no puede menos que convenirse, en términos generales, que la específica conducta de varios de los indagados enmarcada en ese irreflexivo accionar colectivo —nutrido también por quienes aportaban su presencia y su respaldo y aquiescencia en relación con la actuación desmedida de sus compañeros— tuvo como consecuencia un trato cruel y degradante para con los internos, resultado en todo incompatible con los fines de reeducación perseguidos por la Institución. (...) Así, resultan todas expresiones de un trato, de una relación con el Otro, con el adolescente a educar, que refiere más al vínculo que puede observarse con un fardo, con un objeto, con una cosa, que con el trato que se le debe a un semejante. Y, cuando menos en opinión de este tribunal, es precisamente esa negación de la dignidad humana la definición misma de la crueldad, de la degradación, del desprecio a la integridad moral ajena.

Por su parte, el Tribunal de 2.^a Instancia, luego de analizar la plataforma fáctica y las declaraciones de los funcionarios y adolescentes interrogados, reflexiona sobre el trato recibido por los adolescentes y concluye:

La utilización de este instrumento en las precitadas condiciones se trata de un acto totalmente excesivo, abusivo, máxime si tenemos presente que a esta altura de los acontecimientos el grupo de funcionarios ya había entrado al módulo, había comprobado que solamente eran dos los jóvenes que habían podido salir de sus celdas y estos habían sido rápidamente reducidos. (...)

(...) O sea que (...) participó activamente en la reducción de por lo menos cuatro de los jóvenes (...) utilizando medios violentos en exceso y dañinos como el uso del extintor así como golpes innecesarios teniendo presente la superioridad numérica visible que se tenía sobre los jóvenes por lo que también debe responder penalmente.

(...) O sea que, considera este tribunal que (...) participó activamente en la reducción de por lo menos a los dos jóvenes de la celda 5 utilizando los medios violentos en exceso y dañinos como el uso del extintor ya relatados.

(...) sin perjuicio de lo que viene de exponerse ese tribunal entiende que el accionar de (...) con referencia al adolescente (...) —fundamentalmente en cuanto a su forma de moverlo— resultó injustificado y desmedidamente agresivo (...) No obstante, y a pesar de las consideraciones vertidas y transcriptas previamente, la Sala concluyó en definitiva que no se trataba de un delito de tortura como fuera tipificado por el juez *ad-quem*, sino del delito de abuso de autoridad sosteniendo que el delito de tortura se

perfila cuando: «(...) el que de cualquier manera y por cualquier motivo, siendo agente del Estado o sin serlo, contando con la autorización, apoyo o aquiescencia de uno o más agentes del Estado, impusiera cualquier forma de tortura a una persona privada de libertad o bajo su custodia o control a una persona que comparezca ante la autoridad en calidad de testigo, perito similar, será castigada con veinte meses de prisión a ocho años de penitenciaría» y luego en literales siguientes establece qué se entenderá por Tortura, siendo relevantes para la especie el literal A: «Todo acto por el cual se inflija dolores o sufrimientos graves, físicos, mentales o morales y el B, el sometimiento a penas o tratos inhumanos o degradantes» (Art. 22, Ley 18.026).

Ahora bien, la sentencia continúa diciendo:

(...) el art. 19 de la citada ley bajo el acápite de extensión de principios generales, dice que se consideran crímenes de lesa humanidad los delitos que se tipifican en el presente capítulo 2, que es precisamente el que contiene el artículo 22 antes señalado que tipifica el delito de tortura. Por consiguiente debe analizarse cuál es el significado de «delito de lesa humanidad» para lo cual debe recurrirse a la previsión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que fuera aprobado por la Ley 17.510 (...) A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por crímenes de lesa humanidad, cualquiera de los actos siguientes cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque y en el literal F siguiente a los efectos que interesa a la causa, menciona el acto de tortura y en el Numeral 2 establece que a los efectos del párrafo (literal a) por tortura se entenderá «causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control, sin embargo, se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se derivan únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas».

Al finalizar, el tribunal falla:

De modo que a juicio de la Sala estando a la normativa vigente en la materia se percibe claramente que lo que resalta o aparece como elemento diferenciador en los crímenes de lesa humanidad respecto de otros delitos no es el núcleo de la figura, su acción típica principal, sino que esa conducta sea parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil o con conocimiento de dicho ataque (...) Y el hecho de que se hable en el acápite del Capítulo II del Título II de la Parte II de la Ley 18.026 de Crímenes de Lesa Humanidad: Actos Aislados «deja en evidencia que aunque sean "actos aislados" (...) si este es parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y como conocimiento de dicho ataque» es un crimen de lesa humanidad de lo contrario no lo será. Por tanto si el delito de tortura es un delito de lesa humanidad por expresa disposición del legislador (Art 19 de la Ley 18.026) no debe analizarse la nueva figura aislándola de su calidad de tal. Por consiguiente a juicio de la Sala el delito que debe atribuirse *prima facie* es el abuso de autoridad contra los detenidos, que a tenor de cuanto viene de señalarse no se encuentra derogado ni tácita ni expresamente por el de tortura.

No obstante, el MNP, si bien no desconoce el respaldo jurisprudencial a la tesis sostenida por el tribunal de alzada, no lo comparte:

Teniendo en cuenta la plataforma fáctica, las declaraciones vertidas en autos y las consideraciones finales de ambas Sedes intervinientes, el MNP entiende que los medios utilizados fueron en exceso violentos y que configuraron tortura o al menos la imposición de tratos crueles inhumanos y degradantes a los jóvenes, en el sentido que establece la Ley 18.026 y también la Convención contra la Tortura, ratificada por nuestro país por la Ley 15.798.

En primer lugar, debe tenerse presente el rango *supralegal* y *supraconstitucional* de las disposiciones contenidas en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanas o Degradantes así como las previstas en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura que ingresan con tal jerarquía a través de art. 72 de nuestra Constitución y el por reconocimiento explícito del bloque de constitucionalidad³² que doctrina y jurisprudencia han confirmado.

(...) al momento de dictarse la Ley —y, más tarde, la sentencia— debían tenerse en cuenta los derechos expresamente mencionados por el texto constitucional más los que progresivamente se fueron agregando por la ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16/12/66 y ratificado por Uruguay por Ley No. 13.751 del 11/7/69; la Convención Americana de Derechos Humanos aprobada en el ámbito americano del 22/11/69, ratificada por Ley No. 15.737 de 8/3/85 y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10/12/84 y ratificada por Ley No. 15.798 del 27/10/85.

En tal sentido, la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, en su art. 1 dispone que:

Se entenderá por el término «tortura» todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a estas. 2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance.

Y así, también, el artículo 16, num. 2, que establece que:

(...) la presente Convención se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en otros instrumentos internacionales o leyes nacionales que prohíban los tratos y las penas crueles, inhumanas o degradantes o que se refieran a la extradición o expulsión.

Por su parte la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura dispone en su Art. 2 que a «los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica».

Por otra parte, el Estado uruguayo con la sanción de la Ley 18.026, y en especial por medio del artículo 22, pretendió no solo dar cumplimiento a las obligaciones asumidas mediante la firma y ratificación del llamado Estatuto de Roma, sino también, entre otras, aquellas asumidas en la Convención

32 Primer Reconocimiento Jurisprudencial del bloque de constitucionalidad. Revista de la Universidad de Montevideo. (<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Formento-y-Delpiazzo-Primer-reconocimiento-jurisprudencial-del-bloque-de-constitucionalidad-concepto-importancia-efectos-juridicos-y-perspectivas.pdf>)...

para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (ratificada por Ley 13.482 de 30/6/1966) y la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, ratificada por Ley 15.798.

La Ley, en diferentes instancias identifica delitos de lesa humanidad como parte «de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil», pero al mismo tiempo crea la figura del delito de tortura como acto aislado (art. 19), justamente para evitar y sancionar cuando estas conductas se realizan contra personas en condición de encierro, detención, custodia o control a manos de agentes del Estado o de particulares que sin serlo contando con la autorización, apoyo o aquiescencia.

En tal sentido, también lo sostiene el Prof. Dr. Gustavo Bordes (s/f):

(...) la ley extiende la noción de delito de lesa humanidad (a los que llama «Actos aislados») a otras conductas que no se realizan en el marco de un plan sistemático o ataque generalizado a una población civil, concepto que como vimos, servía para delimitar y diferenciar las conductas previstas en el capítulo anterior. De esta forma, la ley crea figuras que antes no estaban descritas como tal en nuestra legislación (como la desaparición forzada de personas o la tortura) y eleva a la categoría de crímenes de lesa humanidad, conductas que antes eran reprimidas como delitos por el Código Penal. Pero en estos últimos casos, modificando tajantemente su descripción típica, aumentando la pena y variando inconvenientemente los principios que la regían.

Pero, aún más, el propio Estado uruguayo ha sostenido que la tipificación del delito de tortura contenido en el artículo 22 de la Ley 18.026 satisface las exigencias requeridas por la Convención y que esa figura resultaba aplicable a todos los casos. Tal postura fue esgrimida ante el Comité de la Convención contra la Tortura (CAT) en el examen país de 2014. Resulta de vital importancia recordar esto, puesto que el Estado es uno solo y la tutela judicial referida al castigo de hechos configurativos del delito de tortura es esencial a un Estado de derecho, para que estos no se repitan y para prevenir y evitar la impunidad de los actos configurativos de este delito.

Esta postura fue defendida por el Estado uruguayo al momento de dar respuestas a las preguntas específicas formuladas por el Comité contra la Tortura respecto a cuáles eran las medidas concretas que se habían adoptado para enmendar el Código Penal a fin de incluir la definición de la tortura como delito independiente, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Convención, y más particularmente cuál era la ley en donde se tipificaba la tortura como delito conforme a estas disposiciones.

En dicha oportunidad, el Estado alegó que la Ley 18.026 en su artículo 22 tipifica el delito de tortura manifestando textualmente:

Si bien el Código Penal uruguayo no ha incluido la definición de la tortura como delito independiente en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Convención contra la Tortura, ello no ha sido óbice para llevar adelante procesamientos por el delito de tortura.

En efecto, en 2012, el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario presentó una denuncia ante el Poder Judicial uruguayo por la comisión del delito de tortura de dos funcionarios policiales que prestaban funciones en la cárcel de Canelones. En junio de 2012 la jueza penal de Primer Turno de Canelones determinó el procesamiento con prisión de los dos efectivos policiales por el delito de tortura establecido en el artículo 22 de la Ley 18.026.

Para finalizar, ha de tenerse presente que la interpretación de la ley se ha de realizar conforme a las reglas establecidas por el propio ordenamiento jurídico, en particular por el Código Civil en su Título Preliminar, que dispone la forma en la cual ha de procederse. Este refiere a una interpretación lógico sistemática, estableciendo primero la obligación de acudir al sentido literal y obvio y, si con este se

suscitan dudas, debe estarse a la intención del legislador, el espíritu de la norma o la historia fidedigna de su sanción (art. 17).

No parece racional, entonces, pensar que la intención del legislador uruguayo haya sido desconocer las claras normas supranacionales y contravenir las sendas observaciones y recomendaciones provenientes de la comunidad internacional en torno al tema.

Si la interpretación que debiera hacerse fuera del tenor de la realizada por el Tribunal de Apelaciones referida, se debería admitir que el Estado uruguayo sigue incumpliendo con sus obligaciones internacionales asumidas en los tratados y ratificadas por la ley, con una incoherencia en las diferentes normas —internacionales y nacionales— que son parte del orden jurídico positivo vigente y donde predomina una concepción e interpretación que colide con el derecho internacional de los derechos humanos.

El artículo 22 de la Ley 18.026, en consecuencia, describe el delito de tortura de forma amplia y comprensiva de figuras típicas que ya estaban previstas, quedando, de esta forma, absorbidas por esta figura. Por ejemplo, todas las lesiones que causen dolor o sufrimiento, siempre que sean cometidas contra una persona privada de libertad de alguna de las formas previstas, sea por un agente del Estado o por un particular con su autorización, apoyo o aquiescencia, quedarán comprendidas dentro del delito de tortura. Conforme a esta interpretación queda específicamente derogado el artículo 286 del Código Penal, puesto que las conductas allí descritas se encuentran específicamente previstas en la nueva ley.

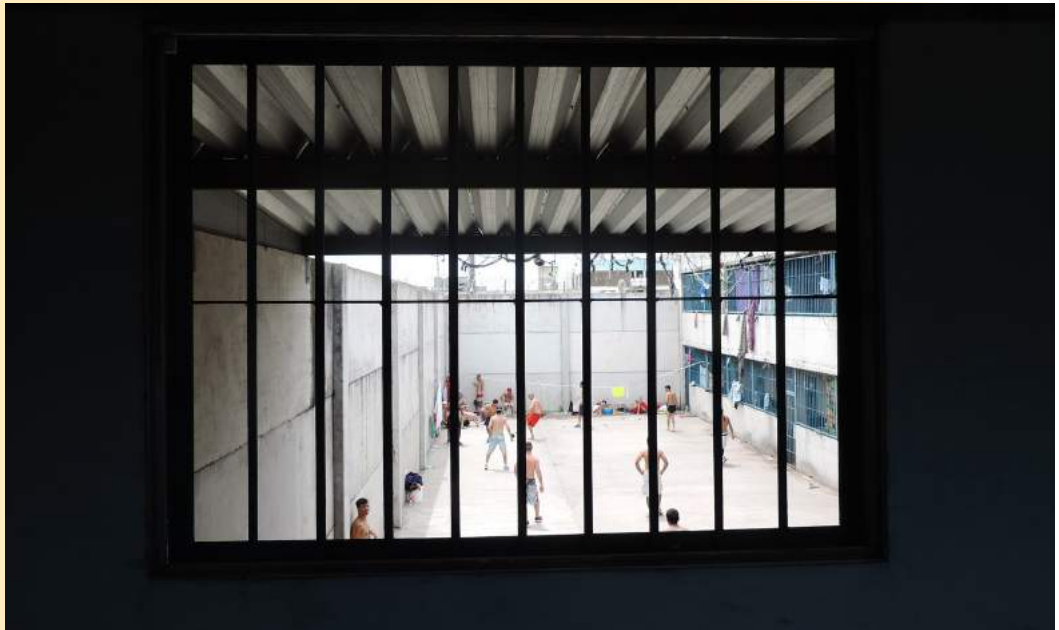
Finalmente, no ha de olvidarse que quienes padecieron los actos tipificables como torturas eran adolescentes y, por ello, todas estas disposiciones han de interpretarse en forma coherente con la CDN y en general con el Corpus Iuris internacional para la protección de los Derechos del Niños y Niñas, ampliamente reconocido a nivel internacional y que ha servido a la Corte Interamericana para dotar de contenido y fijar los alcances del art. 19 de la Convención. En particular, cabe analizar la responsabilidad del Estado a la luz de lo dispuesto en el art. 37 de la CDN:

Los Estados Partes velarán porque: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. (...) c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana (...)

Podrán compartirse o no las consideraciones vertidas en estas páginas en torno a la creación del delito de tortura como acto aislado, la posición de una u otra sede judicial, lo que no puede bajo ninguna circunstancia, *so pena* de desconocer los pilares fundantes de un Estado de democrático y de derecho, es sostener que el trato fue acorde al respeto que merece la dignidad humana.

4. SISTEMA CARCELARIO

4.1. El accionar planificado en el año 2016



Patio módulo 8, Unidad 4 (ex COMCAR). Registro fotográfico equipo MNP.

Como ya se ha expresado, el MNP incorpora las visitas periódicas a las cárceles de adultos en el segundo semestre del año 2015.

La planificación de las diferentes visitas realizadas tuvo en cuenta las prioridades previamente definidas, a fin de realizar una mejor labor proactiva de prevención, independientemente de las observaciones realizadas y denunciadas como órgano de control externo.

En esta línea se fijaron objetivos bien acotados durante el año 2016, debido a una doble condicionante: por un lado, ante la etapa de transición y desarrollo de la INDDHH y al cambio operado en los integrantes de sus equipos técnicos por el ingreso por concurso de funcionarios, y por otro lado, la planificación inicial al comienzo de la labor del MNP que implica incorporar año a año diferentes ámbitos de intervención de todos los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad.

Estos dos aspectos que refieren a la evolución y al crecimiento del MNP implicaron que en el año 2016 en el sistema carcelario de adultos no se realizaran visitas

a todas las unidades de reclusión, pero, como contrapartida, se realizaron varias visitas a las unidades ya visitadas, como parte de una operativa que incluye hacer constataciones y estudios más exhaustivos de las causas de las diferentes violencias institucionales que se verifican en las cárceles uruguayas.

Con dicho abordaje se procura colaborar con las autoridades a fin de que estas tengan elementos que eviten o minimicen violencias y malas prácticas. Asimismo, esta profundización de los hallazgos obtenidos en varias visitas a una misma unidad, procura incidir en la aplicación concreta de políticas públicas referidas al encierro en el marco de un abordaje que modifique las estructuras existentes.

Muchos aspectos e inconvenientes, aparentemente menores, que se observan en el sistema carcelario provocan una serie de reacciones en escala que producen hechos de violencia, muchas veces graves y con consecuencias irreparables.

Existen determinadas carencias en lo cotidiano de la vida en las cárceles, que si no se procuran solucionar como parte de una globalidad, vinculándolas unas con otras en forma integral, no darán la respuesta adecuada para operar sobre las insuficiencias a nivel estructural que las reproducen.

Durante el año 2016 el MNP realiza un seguimiento general del sistema y se constatan como los problemas más graves: gran cantidad de personas privadas de libertad, hacinamiento, falta de protección a la integridad física y psíquica de las personas privadas de su libertad, deficiencias de la estructura y organización edilicia, falta de mantenimiento adecuado de los servicios, vulneración a los derechos fundamentales de la salud, trabajo y educación. Muchos de estos problemas son consecuencia directa del exceso y desnaturalización de la medida cautelar de prisión preventiva y la vulneración del principio de inocencia.

A fin de realizar las intervenciones preventivas más apropiadas, estos problemas generales son abordados por el MNP teniendo en cuenta el contexto de un proceso de reformas iniciadas por el Estado uruguayo.

A partir de los hallazgos que se habían obtenido se priorizaron en el monitoreo las Unidades 5, 7, 9 y 13 y el Módulo 12 de la Unidad 4. En las Unidades 7 y 13 se observan importantes vulneraciones de derechos fundamentales que no aparecen visualizadas en su real dimensión; en la Unidad 5 se alojan las mujeres privadas de libertad que ven agravada su situación por la falta de una adecuada perspectiva de género en el proyecto de su vida diaria en condiciones de encierro; la Unidad 9 (Molino) aloja a madres con hijos pequeños, lo que fue una buena práctica del Estado uruguayo por haberlo concebido como un lugar de privación de libertad específico y apartado de otros establecimientos de reclusión, pero se decidió su traslado al mismo predio donde se alojan las mujeres privadas de libertad del área metropolitana, lo que constituye, en opinión del MNP, un retroceso, por las consecuencias

y los efectos que provoca; el Módulo 12 de la Unidad 4 significa la instalación en el sistema de un régimen de excepción de reclusión con graves restricciones a los derechos de las personas, que ameritó un seguimiento particular y sostenido.

Se realizó, además, la labor de seguimiento de algunas situaciones individuales, comunicadas al equipo del Comisionado Parlamentario, especialmente en las Unidades 3 y 4 (Penal de Libertad y ex COMCAR).

4.2. Marco normativo que orienta el accionar del MNP en el sistema carcelario

En lo concerniente a las personas adultas privadas de libertad, el MNP dirige su labor y acciones a fin de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado uruguayo, mediante los siguientes tratados e instrumentos internacionales: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y su primer Protocolo Facultativo; Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y a nivel regional la Convención Americana de Derechos Humanos.

El principio básico número 5 para el tratamiento de los reclusos, en concordancia con la resolución 45/111 del 14 de diciembre de 1990 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece, sin perjuicio de las limitaciones que son naturales a la situación de encarcelamiento, que todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los PIDCP y PIDESC.

Desde el punto de vista jurídico debe tenerse presente que, desde su aprobación en 1955 por el Primer Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos han sido las reglas universalmente reconocidas para la reclusión de presos, oficiando como guía y orientación en la elaboración de leyes, políticas y prácticas penitenciarias.

El desarrollo de estas Reglas se concreta, asimismo, en los Procedimientos para la Aplicación Efectiva de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y en los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos. Deben agregarse, además, los principios y normas regionales relacionados con el tratamiento de los reclusos, entre ellos, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Todo este desarrollo jurídico ha llevado a que, conforme a la opinión del Grupo de Expertos reunidos en Ciudad del Cabo, se procediera a la actualización de aquellas Reglas Mínimas del año 1955, lo que acontece en mayo de 2015, con la aprobación por la Asamblea de Naciones Unidas de las Reglas Mandela.

En las observaciones preliminares a estas Reglas se recalca el carácter no vinculante, pudiendo los Estados miembros adaptar su aplicación en función de sus marcos jurídicos internos, teniendo presentes su espíritu y propósito.

4.3. El sistema carcelario en el marco del proceso de reformas. Lineamientos de la política carcelaria uruguaya

En el Uruguay todavía se encuentra vigente una legislación obsoleta con cuerpos normativos, como el Código Penal, que data del año 1934, y el Código del Proceso Penal, del año 1980. En ambos casos se aprobaron en períodos dictatoriales de gobierno y con claros vestigios de autoritarismo, con normas sustanciales penales que contienen conceptos como el «peligrosismo» penal o con la consagración de un sistema inquisitivo en las normas procedimentales.³³

Durante la década de los noventa del siglo pasado se pudo observar en el país la exteriorización y aplicación del llamado «populismo punitivo» (inflación penal) con la aprobación de leyes (llamadas de «seguridad ciudadana») que tipificaron nuevos delitos y agravaron las penas. Además de no solucionar como se anunciara el problema de seguridad ciudadana y el aumento de la criminalidad, se produjo, como consecuencia directa, el crecimiento de la población carcelaria con los efectos nefastos de hacinamiento y aumento de la violencia institucional e interpersonal que conlleva.

Esta realidad produjo, por parte de los sistemas de protección internacional, varias observaciones al Estado uruguayo en cuanto a lo imprescindible que resultan las reformas legales correspondientes, debido a la alta tasa de prisionización del Uruguay, la cantidad de presos sin condena y la falta de garantías procesales de los individuos ante los tribunales penales al contar con un sistema inquisitivo en materia procesal penal.

El hacinamiento y las condiciones de vida de las personas privadas de libertad en el Uruguay vulneran en forma permanente el artículo 10.1 del PIDCP, que establece:

Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

El Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes Manfred Nowak del 21 de diciembre de 2009,³⁴ en su

³³ Se encuentra aprobado el nuevo Código del Proceso Penal por Ley 19.293 de fecha 19 de diciembre de 2014, en el cual se establece un sistema acusatorio en sustitución del inquisitivo del Código de 1980. El Proyecto de Código Penal se encuentra a estudio del Parlamento desde el año 2014.

³⁴ Consejo de Derechos Humanos 13 período de sesiones-Tema 3 de la Agenda. Asamblea General Distr. General, 21 de diciembre de 2009. Informe del Relator Especial sobre la tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak. Misión Uruguay.

párrafo 87 expresa la necesidad de una reforma global del sistema de justicia penal «para abordar las deficiencias mencionadas más arriba, se necesita urgentemente una reforma profunda del sistema de administración de justicia y, especialmente, del sistema penitenciario» y «la importancia de pasar de un sistema penal y penitenciario de carácter punitivo, pensado para encerrar personas, a uno cuyo objetivo sea la reinserción de los delincuentes en la sociedad» (párrafo 89). «El Relator Especial está convencido de que solo con una reforma tan radical de la política de justicia penal el Gobierno estará preparado para resolver los problemas profundamente arraigados que actualmente aquejan al sistema penitenciario» (párrafo 91). Dentro del capítulo de conclusiones, afirma que «el sistema penitenciario parece encontrarse cerca del colapso debido a las graves deficiencias de que adolece la administración general del sistema de justicia penal» (párrafo 96). Específicamente, en las Recomendaciones expresa: «(...) d) Limitar la utilización de la prisión preventiva, especialmente en el caso de los delitos no violentos y menos graves, y recurrir con mayor frecuencia a las medidas que no entrañan la privación de libertad. e) Velar por que, en el caso de los adolescentes, la privación de libertad se utilice únicamente como medida de último recurso y se recurra lo menos posible a la prisión preventiva».

En las observaciones finales realizadas por el Comité contra la Tortura que examinó el Tercer Informe Periódico del Uruguay en el párrafo 10 a) b) y c) se establece que el Estado debe velar por que se atiendan las necesidades básicas de las personas privadas de libertad de conformidad con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, redoblar esfuerzos para que se apliquen las medidas sustitutivas a la privación de libertad conforme a las Reglas de Tokio y de Bangkok, y establecer un plazo límite para la prisión preventiva de conformidad con los estándares internacionales en el marco de la reforma del Código de Proceso Penal.³⁵

El Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones Finales sobre el Quinto Informe Periódico del Uruguay, en su párrafo 8 insta al Estado a «culminar la reforma del Código del Proceso Penal teniendo en cuenta sus anteriores observaciones finales en las que se requería la revisión a la luz de las disposiciones del artículo 9 del Pacto de los procedimientos de detención y otras restricciones a la libertad personal de los imputados y acusados, teniendo en cuenta en particular el principio de presunción de inocencia». El Estado «debe intensificar sus esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de las cárceles y aliviar el hacinamiento, de conformidad con el artículo 10 del Pacto y en particular debe (...) b) limitar el período legal de prisión preventiva de conformidad con el artículo 9 del Pacto y velar por que se imponga únicamente como medida excepcional c) ampliar la

35 Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el Tercer Informe Periódico de Uruguay. Sesiones 1212 y 1215 celebradas los días 29 y 30 de abril de 2014 y aprobadas en sus sesiones 1231 y 1242 celebradas los días 12 y 20 de mayo de 2014.

incorporación de penas alternativas a la privación de libertad teniendo en cuenta las Reglas de Tokio y las Reglas de Bangkok». ³⁶

Por su parte, el Informe del Relator Especial sobre la Tortura Juan E. Méndez, ³⁷ en su párrafo 38 insiste en la necesidad políticas penitenciarias comprehensivas, manifestando «la necesidad de afrontar el problema también con reformas institucionales y legislativas que ataquen las causas imperantes del hacinamiento, como ser el abuso de la prisión preventiva, la falta de utilización de medidas alternativas a la prisión, y el aumento exponencial de la cantidad de población reclusa». En el párrafo 60 del Informe expresa, asimismo, que «continúa siendo necesario el diseño e implementación de políticas comprensivas orientadas a asegurar la rehabilitación y reintegración social. El Relator recibió información de numerosas iniciativas realizadas en colaboración con empresas u organizaciones públicas y privadas para ofrecer oportunidades laborales, educativas y culturales a los adultos privados de libertad (...) sin embargo, estos programas parecen ser aislados en lugar de un componente central de la política penitenciaria, y no beneficiar a la totalidad de la población carcelaria».

El Informe subraya también que «un componente importante de la transición a un sistema penitenciario de derechos humanos en el Uruguay debe pasar por la reforma de varias secciones del Código Procesal Penal (...). Según la aplicación de la legislación vigente del proceso penal, la prisión preventiva es utilizada como la regla en lugar de una excepción.» (párrafo 61).

Las excepciones a la aplicación de la prisión preventiva están restringidas prácticamente a casos que involucren procesados primarios de delitos no graves en los que el juez tenga la convicción *prima facie* que no recaerá pena de penitenciaria: «Además de no ser una normativa respetuosa del principio de presunción de inocencia, el abuso de la prisión preventiva conlleva a acentuar los problemas del sistema carcelario uruguayo, como ser el hacinamiento. (...) El Relator destaca como satisfactoria la creación en 2010 de la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida (OSLA) encargada de coordinar y aplicar una serie de alternativas a la privación de libertad que fueran creadas a través de la Ley 17.726 de 2004 y que procuran reducir el uso de la prisión preventiva en casos de procesados primarios y delitos no graves. Sin embargo, el Relator recibió información de que estas medidas son raramente utilizadas y que no han sido exitosas en reducir la imposición de la prisión preventiva.» (párrafo 62).

36 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones Finales sobre el Quinto Informe Periódico del Uruguay. Sesiones 3022 y 3023 celebradas los días 23 y 24 de octubre de 2013. Aprobadas en la sesión 3031 celebrada el día 30 de octubre de 2013.

37 Informe del Relator Especial sobre la tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes Juan E. Méndez. Asamblea General Dist. General 28 de febrero de 2013.

«El Relator encontró preocupante el alto número de personas privadas de libertad en Uruguay en relación a su población.» (párrafo 64).

En el capítulo de conclusiones y recomendaciones, el párrafo 81 refiere a que «las condiciones de detención en los centros tanto de adultos como de menores en conflicto con la ley permanecen siendo preocupantes, en particular en lo relativo al hacinamiento. Las causas del mismo parecen estar cercanamente relacionadas con el abuso de la prisión preventiva, la falta de utilización de medidas alternativas a la privación de libertad y de excarcelación durante el proceso, y la creciente población carcelaria durante los últimos años» y recomienda «la priorización de una reforma penitenciaria comprensiva orientada a solucionar las causas y que incluya la revisión de la legislación y la cultura de utilización de la prisión preventiva».

Las observaciones de las que fuera objeto el Uruguay por los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos se corresponden con el no cumplimiento de las directivas de la comunidad internacional sobre dar prioridad a las medidas no privativas de libertad como reproche y sanción jurídico-penal.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio),³⁸ que buscan evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión disponiendo que la autoridad judicial debe tener presentes las necesidades de rehabilitación del transgresor, la protección de la sociedad y los intereses de las víctimas, quienes serán consultadas al respecto (Regla 8.3), deben ser aplicadas sin discriminación (Regla 2.2) y utilizadas de acuerdo al principio de intervención mínima.

Persisten las normas que imponen preceptivamente la privación de libertad como medida cautelar para los reincidentes en el orden jurídico positivo vigente (Ley 16.058 de fecha 27 de agosto de 1989) y para quienes se presume *prima facie* que no ha de recaer pena de penitenciaria, por lo cual la prisión preventiva es la regla. Este obstáculo normativo hace que la mayor cantidad de presos en el Uruguay revistan la calidad de no penados.

La Ley 17.726 de diciembre de 2003 previó una serie de medidas alternativas a la prisión preventiva, pero, sin embargo, su artículo 6 aclara específicamente que esos beneficios «no proceden en los casos de reincidencia o habitualidad» delictiva del procesado.

Si bien la Ley 17.897 de setiembre de 2005 dispuso la creación de comisiones para la reforma del Código Penal y el Código del Proceso Penal (artículos 21 y 22), con la integración de representantes de todas las asociaciones profesionales vinculadas al tema, las reformas legales proyectadas no se han efectivizado. Se ha aprobado un nuevo Código del Proceso Penal, pero entrará en vigencia, aparentemente, a fines del año 2017.

38 Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110 del 14 de diciembre de 1990.

Desde hace más de una década el Uruguay ha procurado un cambio en su política carcelaria, que se inició con la creación de la figura del Comisionado Parlamentario por la Ley 17.684 de agosto de 2003, con el fin de asesorar al Parlamento Nacional en su función de control del cumplimiento de la normativa nacional e internacional referida a la situación de las personas privadas de libertad y, asimismo, supervisar la actividad de los organismos encargados de la administración penitenciaria.

Posteriormente, la aprobación de la Ley 17.897 de setiembre de 2005 (Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario), estableció la posibilidad de redención de la pena por trabajo y estudio (artículo 13), la inserción laboral de los liberados (artículo 14), un régimen excepcional de excarcelación provisional y anticipada³⁹ (artículo 1), la previsión de un régimen de prisión domiciliaria (artículo 9) y la preceptividad de la libertad anticipada con los dos tercios de la pena cumplida, exceptuando los casos en que los informes técnicos den cuenta de que no existen signos evidentes de rehabilitación (artículo 11).

La reciente Ley 19.446 del 28 de octubre de 2016, en forma contradictoria a una política tendiente a disminuir la superpoblación carcelaria y eliminar el hacinamiento, excluye de los beneficios de la libertad anticipada a los reincidentes y reiterantes en una importante nómina de delitos donde incluso figuran delitos contra la propiedad sin violencia hacia las personas.

El día 27 de diciembre de 2010 se aprueba la Ley 18.719, que crea el INR, en sustitución a la entonces Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, que asumiría, en forma gradual, la responsabilidad de la administración de todas las cárceles del país. En consecuencia, se orientó a centralizar la gestión y los criterios operativos por parte de esa institución, con competencia nacional, sin dejar ninguna cárcel en la órbita de las Jefaturas Departamentales de Policía de los diferentes departamentos de la República.

La creación del INR supuso desafectar al personal policial que intervenía en la represión del delito y que, a su vez, realizaba tareas custodiales en la ejecución de las medidas de privación de libertad dispuestas por la justicia competente. Asimismo, constituyó un paso fundamental para racionalizar la gestión y que se opere la aplicación del derecho penitenciario con criterios uniformes.

Estos aspectos positivos se vieron reforzados con el objetivo de lograr, en etapas, el pasaje de la administración penitenciaria a la órbita civil, a cuyos efectos se ha dispuesto la creación de cargos de operadores penitenciarios civiles capacitados a dichos efectos y que ya desempeñan labores en muchas de las cárceles del país.

Para intentar alcanzar estos objetivos, la Ley 18.667 de mayo de 2010, llamada Ley de Emergencia Carcelaria, transfirió una importante cantidad de recursos

39 Como medida para hacer frente al hacinamiento existente, por única vez y diferente de las libertades previstas legalmente.

financieros del Estado para el mejoramiento de las condiciones de vida en las cárceles y la culminación de obras pendientes. En la distribución de esos recursos se estableció como prioritario el aumento de las remuneraciones del personal, la construcción de establecimientos carcelarios, la optimización de los recursos humanos con programas de capacitación de largo aliento y el mejoramiento de la calidad de vida del personal.

Parece claro que es imprescindible una reforma legal para que pueda llevarse a cabo un cambio sustancial en el derecho carcelario. Dicha reforma resulta necesaria para que no exista superpoblación penitenciaria y se puedan racionalizar recursos humanos, materiales y de gestión que aseguren respeto por los derechos humanos de los internos.

Solo el cambio estructural real y efectivo de la política criminal logrará la reforma integral del sistema carcelario y ello debe acompasarse con asignaciones presupuestales ejecutadas en forma racional y eficaz para permitir condiciones mínimas de dignidad, de respeto y ejercicio de derechos y seguridad para la cantidad de presos que tiene un país tan pequeño como el Uruguay

La respuesta del Estado uruguayo ante la superpoblación carcelaria y los males endémicos en su sistema carcelario no debería priorizar la construcción de nuevas megacárceles como cuestión principal o fundamental, sino atacar sus causas con los cambios estructurales necesarios.

4.4. Obstáculos legales que impiden una solución al problema de hacinamiento



Celda módulo 12, Unidad 4 (ex COMCAR), con dibujo a lápiz realizado por recluso. Registro fotográfico equipo MNP.

Actualmente nos encontramos ante una realidad en el ordenamiento positivo y en las prácticas institucionales que dista de acercarse a los objetivos fijados para superar los enormes déficits a los que se hizo referencia.

La Ley 16.058 del 27 de agosto de 1989, luego de establecer las situaciones en las que los magistrados pueden disponer los enjuiciamientos sin prisión, expresa textualmente que «el juez declarará la prisión preventiva, en todos los casos, si se tratare de procesado reincidente o que tuviere causa anterior en trámite».

La vigencia y aplicación de esta norma no tiene en cuenta la preocupación señala-

da oportunamente por el Comité de Derechos Humanos respecto a que los jueces no hacen pleno uso de las medidas no privativas de la libertad previsto en las leyes. Específicamente colide con la recomendación del establecimiento de este tipo de penas, aunque no se encuentren previstas en el orden jurídico interno. Se sigue verificando la aplicación de una norma que no condice con el principio de presunción de inocencia y de una política criminal que tienda a la privación de libertad como último recurso.

El 19 de diciembre de 2014 se aprueba la Ley 19.293 que establece un nuevo Código del Proceso Penal donde se sustituye el sistema inquisitivo por un sistema acusatorio. Si bien significa un importante avance para los derechos humanos y la necesaria reforma de la política criminal, se tiene previsto su aplicabilidad para noviembre de 2017 debido a los importantes recursos humanos y económicos que supone su puesta en funcionamiento.

En franca contradicción con normas y observaciones internacionales, la ya mencionada Ley 19.446 del año 2016 constituye el más reciente obstáculo legal para solucionar el grave problema de superpoblación carcelaria y hacinamiento, constituyendo un claro retroceso en una reforma de la política carcelaria.

4.5. Prisión preventiva y principio de presunción de inocencia

La prisión preventiva es aquella privación de la libertad que se dispone por la autoridad competente conforme a la legislación de cada Estado⁴⁰ en el inicio o transcurso de un proceso, sin que todavía exista una sentencia que resuelva la eventual responsabilidad por la comisión de un delito o infracción. Esta limitación al derecho fundamental de la libertad no debiera afectar el ejercicio de otros derechos fundamentales a los que se encuentra obligado el Estado, conforme a sus normas constitucionales y al derecho internacional de los derechos humanos.

De la aplicación del principio fundamental de presunción de inocencia propio del Estado de derecho se deriva la necesidad de no afectar mayormente los derechos de los individuos que se encuentran siendo juzgados o acusados por la comisión de actos contrarios a las leyes penales.

En consecuencia, la prisión preventiva debe ser una medida de carácter cautelar y excepcional tendiente a asegurar que la persona imputada por un delito sea sometida a las normas establecidas, tanto en lo que refiere al diligenciamiento de medios probatorios como también a que no se sustraerá de la acción de la justicia.

Si se parte de ese punto de vista conceptual, la vida en reclusión para quienes sufren la prisión preventiva debiera asimilarse, con mayor razón, a la vida en el exterior.

40 Órgano jurisdiccional penal, penal juvenil, etc.

La selectividad del sistema de control social punitivo y las relaciones de poder existentes en los lugares de encierro institucional condicionan que la prisión preventiva pueda cumplir con los objetivos que le son asignados y conseguir que la vida en reclusión se asimile con la vida en el exterior.

Existe, tanto para el condenado como para quien se encuentra en prisión preventiva, un objetivo común respecto a asimilar su vida en reclusión con la vida en libertad.

La Regla 5.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establece al respecto, en forma general:

El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano.

Por resolución 69/172, del 18 de diciembre de 2014 de la Asamblea de Naciones Unidas, titulada «Los derechos humanos en la administración de justicia», se reconoció la importancia del principio según el cual las personas privadas de libertad deben conservar sus derechos humanos inalienables y libertades fundamentales, más allá de las restricciones necesarias que derivan de su propio encarcelamiento.

Conforme a las Reglas Mandela y al concepto de prisión preventiva, los reclusos en espera de juicio gozarán de la presunción de inocencia y deberán ser tratados de forma consecuente con dicha presunción (Regla 111.1). En este sentido, el recluso dormirá solo en celdas individuales (Regla 113) y, si lo desea, podrá alimentarse por su propia cuenta procurándose alimentos del exterior por conducto de la administración, de su familia o amigos (Regla 114); se permitirá que use sus propias prendas personales siempre que estén aseadas y sean decorosas (Regla 115); se brindará la posibilidad de trabajar debiéndosele remunerar (Regla 116); podrá procurarse, a sus expensas o a las de un tercero, libros, diarios, material de escritura y otros medios de ocupación (Regla 117) y también se le autorizará que sea visitado y atendido por su propio médico o dentista si su petición es razonable y si está en condiciones de sufragar tal gasto (Regla 118).

El Estado uruguayo no contempla en forma a las personas que han sido procesadas y que se encuentran a la espera de una sentencia, pues las normas específicas y diferenciadas en el derecho penitenciario que atienden su peculiar situación no son cumplidas.

El principio de inocencia debe facultar la separación de las personas reclusas conforme a las normas internacionales. El artículo 10 del PIDCP establece la separación de procesados y condenados, y los primeros deben ser sometidos a un

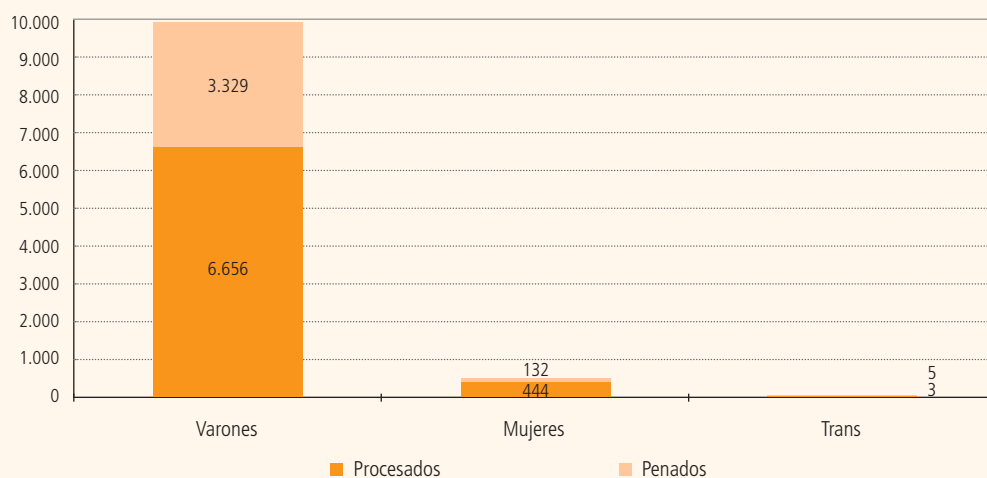
tratamiento distinto. Las personas menores de edad deberán estar separadas de los adultos procesados y ser llevadas lo antes posible a ser enjuiciadas por la justicia competente.

El Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión establece, en el Principio 8, que las personas detenidas recibirán el trato apropiado a su condición de personas que no han sido condenadas. De ello se deduce que el régimen de reclusión debe compadecerse, de alguna manera, con el principio de inocencia.

Las Reglas Mandela establecen, en la Regla 11, la separación de los reclusos que esperan sentencia de los que tienen condena, por su parte, la Regla 121 establece la separación de quienes están privados de libertad por procesos civiles (por deudas), la Regla 122 la separación de las personas que se encuentran privadas de su libertad sin imputación de cargos y las Reglas 111 a 120 establecen el régimen específico para quienes cumplen prisión preventiva o cautelar.

Al 2016, del total de las personas privadas de libertad solo un tercio (33 %, 3.466 personas) tenían sentencia firme, mientras que el 67 % (7.103 personas) estaban procesados (ver gráfico 10) Esta situación es aún más aguda entre la población carcelaria del interior del país, donde el 83 % está en espera de su sentencia, y entre las mujeres, que alcanzan el 77 % procesadas.

GRÁFICO 10. Población privada de libertad por sexo, según situación procesal, diciembre 2016



Fuente: Dirección INR, 2017.

El nuevo Código del Proceso Penal aprobado⁴¹ dispone la prisión preventiva como excepción. Sin embargo, el artículo 224 que establece los requisitos para disponer la prisión preventiva expresa que el tribunal la podrá decretar cuando «es necesaria para la seguridad de la víctima o de la sociedad». Por su parte, el artículo 227.2 dispone que se «entenderá que existe riesgo para la sociedad cuando el imputado posea la calidad de reiterante o de reincidente».⁴²

Por ende, se crea una presunción, lo cual en la práctica favorecerá que los jueces dispongan con frecuencia de la medida cautelar en las personas reincidentes y reiterantes aun para delitos leves, con el agregado de que, en los hechos, estas personas son las que mayormente son llevadas a los tribunales por la imputación de haber cometido delitos contra la propiedad. Esta disposición puede llegar a impedir el objetivo de reducir de manera significativa el número de personas privadas de libertad en el Uruguay.

4.6. Relacionamiento MNP-INR

Durante el 2016 se mantuvieron instancias de diálogo periódicas con el INR y se contó con la colaboración activa tanto del Comando como de las Direcciones y el personal de las unidades monitoreadas.

Algunas de las observaciones y recomendaciones realizadas por el MNP, ya sea a través de oficios, informes publicados o intercambios en reuniones, han sido aceptadas e integradas.

Un ejemplo de este relacionamiento es el inicio de programas tendientes a un abordaje más personalizado y con una perspectiva que integre una concepción de respeto a los derechos humanos que desnaturalice prácticas que consolidan violencias institucionales.

Es relevante destacar tres ejemplos, entre otros, que dan cuenta de avances que tienden a reducir prácticas naturalizadas de vulneración de los derechos de los internos e internas, e incluso del personal policial:

- El cierre del piso 5 de la Unidad 5 a fines de 2016, especialmente de los dos calabozos de aislamiento y castigo que se encontraban en condiciones inhumanas.⁴³
- La adecuación de las requisas personales a reclusos que implicaban prácticas «iniciáticas» a policías en formación, que eran incitados a realizar revi-

41 Pendiente de comenzar a aplicar en virtud del conjunto de cambios de infraestructura y operativos que requiere.

42 Esta norma se incorporó en la Comisión de legislación del Parlamento ya que no se encontraba en el proyecto de ley remitido por la Comisión integrada por las diferentes asociaciones profesionales que fuera creada conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley 17.897 de setiembre de 2005.

43 Informe 64 /MNP/2016 – 7/09/16 Disponible en: <<http://inddhh.gub.uy/visitas-inr>>.

saciones físicas a población reclusa masculina, con métodos inadecuados e inadmisibles. En ese sentido, el MNP reafirma en Oficio 29 (22/11/16) el necesario respeto a las Reglas Mandela, que establecen en la Regla 52 que «los registros personales sin ropa y los registros de los orificios corporales, solo se efectuarán cuando sean absolutamente necesarios. Se alentará a las administraciones penitenciarias a idear y poner en práctica alternativas adecuadas a los registros invasivos. Los registros invasivos se harán en privado y por personal calificado del mismo sexo que el recluso».

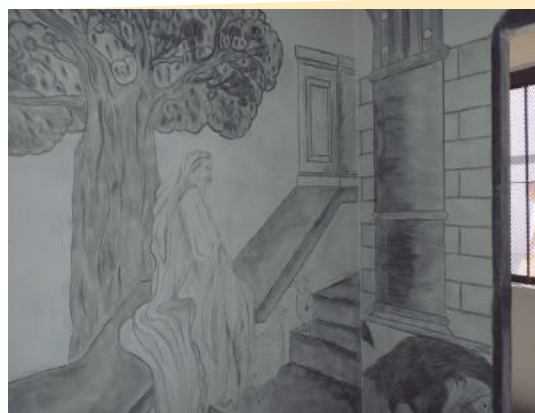
- Independientemente de que el Mecanismo discrepa respecto a la legalidad del régimen excepcional de reclusión instaurado en el Módulo 12 de la Unidad 4, se constató un proceso de revisión de las graves limitaciones a los derechos de los internos en cuanto al tiempo de permanencia en el patio, contacto con el mundo exterior, comunicaciones, régimen de visitas con un contacto físico mínimo con los hijos y visitas conyugales. A su vez, se produjeron traslados a diferentes unidades, con regímenes previstos conforme al sistema progresivo general, de algunos internos que se encontraban en este régimen de excepción desde hacía más de un año.

4.7. Sobrepoblación y hacinamiento. Características del sistema carcelario de adultos

Según los últimos datos obtenidos a partir de la información suministrada por el INR, el total de personas privadas de libertad en las cárceles de adultos de Uruguay era: 10.524 (enero de 2016) y 11.068 (febrero de 2017).

La población adulta privada de libertad al 30 de diciembre de 2016 es de 10.569 personas (9.985 varones, 576 mujeres y 8 trans), por lo cual Uruguay ocupa el segundo lugar en la región en el índice de prisionización.⁴⁴

Uruguay cuenta con 291 personas adultas privadas de libertad cada 100.000 habitantes. La discrepancia en relación con las cifras publicadas (10.524 personas privadas de libertad) en el V Informe Anual a la Asamblea General de la INDDHH 2016,⁴⁵ se debe a una diferencia de la información enviada por el INR. Constatada



Celda módulo 12, Unidad 4 (ex COMCAR) con dibujo a lápiz realizado por recluso, detalle.

⁴⁴ Porcentaje de presos y presas en relación a la población.

⁴⁵ Ver: <<http://inddhh.gub.uy/v-informe-anual-a-la-asamblea-general-2016/> página 110>.

esta discrepancia por el MNP, la Subdirección Técnica del INR rectifica la cifra total discriminando por sexo y situación jurídica.

Es relevante destacar, que en la última información enviada por el INR se encuentran discriminadas las 8 personas trans privadas de libertad y 6 personas que están cumpliendo arresto domiciliario.

Cuando se estaba realizando el diseño de esta publicación, desde el INR se envió una actualización en relación con la cantidad de personas trans que estaban privadas de libertad al 31 de diciembre de 2016. Debido al momento en que se recibe dicha información no es posible ajustar los datos.

Cabe señalar al respecto, que son aún mayores los riesgos de las personas transgénero privadas de libertad de sufrir abusos, malos tratos y discriminación. Tanto su ubicación en unidades y celdas como las requisas personales se constituyen en situaciones particularmente sensibles.

El Estado debe proteger a las minorías sexuales privadas de libertad de torturas, malos tratos y otros abusos, tomando en consideración la vulnerabilidad única de esta población.

El Principio 9 (C-D) de Yogyakarta, el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente establece que:

Los Estados deberán garantizar que, en la medida que sea posible, todas las personas privadas de su libertad participen en las decisiones relativas al lugar de detención apropiado de acuerdo a su orientación sexual e identidad de género; Establecerán medidas de protección para todas las personas privadas de su libertad que resulten vulnerables a la violencia o los abusos por causa de su orientación sexual, identidad de género o expresión de género y asegurarán que dichas medidas no impliquen más restricciones a sus derechos de las que experimenta la población general de la prisión, en la medida en que esto pueda llevarse razonablemente a la práctica.

Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Ley Internacional de Derechos Humanos con relación a la Orientación Sexual e Identidad de Género (Principios de Yogyakarta).

Las diferencias en la información proporcionada por el INR ponen de manifiesto la escasez de medidas de protección específica con base en la orientación sexual e identidad de género en el sistema carcelario.

Esta situación, por otro lado, da cuenta de una dificultad en el registro y procesamiento de la información sobre las personas privadas de libertad, que funciona como obstáculo para el acceso transparente a la información.

En ese sentido, y más allá de los actuales esfuerzos del INR, el MNP recomienda generar mecanismos para el acceso público a la información, donde se discriminen

las variables básicas que permiten la caracterización de las personas privadas de libertad en el país, sin lo cual es imposible el diseño e implementación de políticas públicas eficaces. Esta temática es analizada con mayor profundidad en el apartado de «Derecho al acceso a la información. Transparencia», que se desarrolla más adelante.

4.7.1. Población adulta privada de libertad, por sexo. Características: sobrepoblación y hacinamiento

Los problemas identificados son de extrema gravedad y dan cuenta de la persistencia de las dificultades del Estado uruguayo en su rol de garante.

Durante 2016 el trabajo de monitoreo constata sobrepoblación carcelaria y hacinamiento en varios establecimientos. Los que se encontraron con un mayor índice y tendencia al incremento progresivo fueron: Unidad 4, departamento de Montevideo, Módulos 8, 10 y 11; Unidad 7, departamento de Canelones; Unidad 13, departamento de Maldonado.

A modo de ejemplo, según datos aportados por el Ministerio del Interior, en julio de 2016 la Unidad 7 (Cárcel de Canelones) alcanzó un total de 1.379 personas privadas de libertad. La densidad de población era de un 148 % y la situación de hacinamiento afectaba al 96 % de la población.

CUADRO 16. Cantidad de internos por Unidad

	Unidad 4 Montevideo	Unidad 7 Canelones	Unidad 13 Maldonado
Febrero 2016	3.505	1.202	679
Febrero 2017	3.590	1.299	822
% crecimiento	1	4	10

Fuente: Elaboración propia en base a datos enviados por Dirección INR, 2017.

El aumento de la población carcelaria es continuo y constante, fruto, entre otros factores, de la legislación obsoleta vigente hasta el presente (Código Penal de 1934 y Código del Proceso Penal de 1980) y de las llamadas leyes de «seguridad ciudadana».

Esta realidad mereció diferentes observaciones por parte del sistema de protección internacional, con la indicación al Estado uruguayo de lo imprescindible de las reformas correspondientes debido a la alta tasa de prisionización, la cantidad de presos sin condena y la falta de garantías procesales de los individuos ante los tribunales penales, que se debe, en gran medida, al sistema inquisitivo vigente.

La vulneración de derechos básicos de las personas que se encuentran encarceladas sin condena, por ejemplo, el derecho al debido proceso y la presunción de

inocencia traen como consecuencia el aumento constante de la sobrepoblación carcelaria.

El crecimiento progresivo de la población en las cárceles, sumado a la falta de recursos humanos y materiales destinados a su gestión, propicia la reproducción de circuitos de violencia institucional.

El MNP ha puesto en conocimiento al INR de las malas condiciones penitenciarias del país en las diferentes unidades que ha visitado y, en particular, los elevados índices de hacinamiento que favorecen altos índices de violencia institucional e interpersonal.

Ante la falta de soluciones estructurales al problema del progresivo incremento del número de personas privadas de libertad, la construcción de nuevas cárceles no parece brindar una respuesta suficiente ni sostenible a los graves problemas relativos al hacinamiento. En ese sentido, es preciso advertir que la apertura de nuevas cárceles o plazas carcelarias, si bien puede significar una solución aparente, muchas veces representa una respuesta transitoria, ya que la experiencia indica que ante la apertura de un nuevo lugar de encierro institucional se procede a un aumento de los ingresos.

Las experiencias nacionales y regionales dan cuenta de la reproducción del circuito de superpoblación, hacinamiento y violencia. Cuando la vida en la cárcel no tiene mínimas condiciones que aseguren la protección de las personas en su espacio vital, con proyectos de acceso a la educación y el trabajo, y la posibilidad del respeto a la progresividad en el encierro, se provoca el aumento de tensiones graves.

El Ministerio del Interior prevé la inauguración, a fines de 2017, de una nueva cárcel en Montevideo (Unidad 1), la que está en construcción en un predio cercano a la cárcel de Punta de Rieles. Esta es construida y será gestionada con participación pública y privada, y dispondrá de 1.960 plazas para varones.

El MNP entiende que debe observarse con extrema atención este proceso, en particular la asignación de los recursos humanos, para que ese proyecto no se traduzca en una reducción de funcionarios que realizan la labor de custodia, de la ya menguada plantilla, del resto del sistema penitenciario.

Asimismo, se debe considerar especialmente la selección y evaluación permanente de las personas privadas de libertad que serán trasladadas a este nuevo establecimiento, dado que los problemas de hacinamiento también se dan en sectores que alojan a personas reincidentes y reiterantes.

Las experiencias de cárceles con colaboración público-privada no han tenido efectos positivos en la región, tal como lo acontecido en las experiencias chilena y peruana. Si bien nuevas plazas pueden en un primer momento dar respuesta a la

actual situación de emergencia locativa, el modelo continúa siendo el de las instituciones masivas, se suma en este caso el involucramiento del sector empresarial y sus intereses específicos que pueden colisionar con la responsabilidad del Estado en su rol de garante de las personas privadas de libertad.

Se hace necesario establecer estrategias que sostengan niveles adecuados de funcionamiento tanto en esta nueva cárcel como en todas las unidades carcelarias.

4.7.2. Protección en la integridad física y psíquica. Seguridad individual. Principio de dignidad

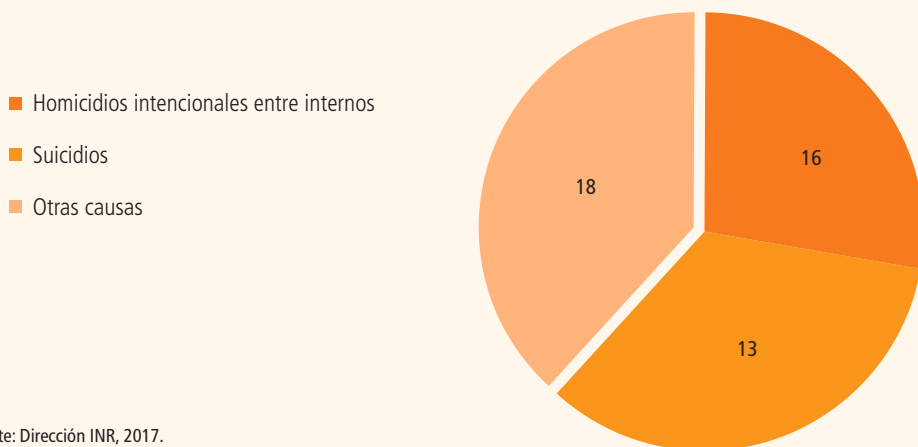
Regla 1. Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.

Regla 3. La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad. Por lo tanto, a excepción de las medidas de separación justificadas y de las que sean necesarias para el mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no deberá agravar los sufrimientos inherentes a tal situación.

Reglas Mandela.

En 2016 ocurrieron un total de 47 muertes en las cárceles uruguayas, 29 de ellas fueron muertes violentas: 16 homicidios intencionales entre internos y 13 suicidios.

GRÁFICO 11. Causas de muertes en sistema carcelario de adultos, enero-diciembre 2016



El alto índice de mortalidad en cárceles instala una preocupación en todos los actores vinculados a la política carcelaria, ya que es el resultado más contundente y trágico de las dificultades del Estado en brindar la protección de la vida de las personas privadas de libertad.

Distintos actores del Estado y la sociedad civil han realizado pronunciamientos en ese sentido. El Comisionado Parlamentario presentó a la Comisión Especial para el Seguimiento de la Situación Carcelaria un completo informe sobre las muertes ocurridas en cárceles, en donde consigna el total muertos⁴⁶ a la fecha de presentación, en noviembre de 2016. En dicho informe especial se analizan en forma comparativa datos desde 2006 a 2015.

No se establecen reglas de seguridad para prevenir posibles hechos de violencia (con el número necesario de funcionarios policiales y la infraestructura, operativa y logística adecuada), por lo cual no se estaría protegiendo el derecho a la seguridad de la población carcelaria.

Muchos de los hechos pueden considerarse actos de tortura o malos tratos en contravención de la prohibición expresa contenida en el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 4.2 y 7 del PIDCP y artículo 2 de la Convención contra la Tortura, todo conforme a la definición de tortura y malos tratos establecida en este último instrumento internacional.

Algunas cárceles uruguayas siguen siendo violatorias del artículo 10.1 del PIDCP, ya que los reclusos carecen de la protección de los derechos a la integridad física y psíquica y no son tratados con humanidad y el debido respeto a su dignidad.

El MNP insiste en que el Estado es el garante de asegurar la integridad física y psíquica de las personas que ha considerado que deben ser sancionadas con el encierro y eso implica que no puede ser omiso en dar respuesta a este grave hecho; es su obligación realizar todas las acciones necesarias para efectivizar los derechos fundamentales de dichas personas y es prioritario asegurar el derecho a la vida.

4.7.3. Finalidad de la pena privativa de libertad

Regla 4. Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

Reglas Mandela.

46 Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%20Anual%202016.pdf>>.

Independientemente de la finalidad consagrada y expresada en diferentes normas nacionales e internacionales y en las directrices provenientes de las reglas aceptadas por la comunidad internacional, los objetivos del MNP se orientan a reducir las diversas violencias que se producen en los espacios de encierro con acciones preventivas, así como incidir en las políticas públicas para que se orienten a la inclusión social, minimizando lo máximo posible la opción de la privación de libertad.



Unidad 13 (ex Cárcel Las Rosas). Registro fotográfico equipo de MNP.

Asimismo, las acciones se dirigen a que, una vez dispuesta la privación de la libertad, se logre la finalidad de que efectivamente se cumplan los derechos fundamentales de todas las personas.

En este sentido, el MNP tiene proyectado a corto plazo constatar, analizar y estudiar en profundidad si las personas privadas de libertad tienen acceso a los derechos sociales de prestación: derecho a la salud, a la educación y al trabajo.

Se han comenzado a observar, señalar y recomendar aspectos relativos a las prestaciones de salud en algunas unidades de detención para poder abordarlos en el futuro con carácter general en todo el sistema.

Conforme al artículo 12.1 se debe tener en cuenta que el efectivo ejercicio del derecho a la salud incluye el agua limpia potable, el suministro de alimentos sanos y una nutrición adecuada (Reglas Mínimas: Alimentación - Regla 20.2, Regla Mandela 22).

En materia de salud, en algunas unidades penitenciarias no solo se contraviene la dignidad del ser humano y el tratamiento humanitario (PIDCP, artículos 6, 7, 9 y 10.1), sino que no se cumple con las prestaciones de salud a las que se encuentra obligado el Estado conforme al principio de progresividad (PIDESC, artículo 12).

Respecto al derecho al trabajo, se comenzaron a analizar los datos aportados por el INR a fin de implementar intervenciones tendientes a respetar y mejorar el cumplimiento en el ejercicio de este derecho fundamental.

4.7.4. Derecho al trabajo y a la educación de las personas privadas de libertad

- Regla 97 - 1. El trabajo penitenciario no será de carácter aflictivo.
2. No se someterá a los reclusos a esclavitud o servidumbre.
3. No se obligará a ningún recluso a trabajar en beneficio personal o privado de ningún funcionario del establecimiento penitenciario.

Regla 98 - 1. En la medida de lo posible, el trabajo contribuirá, por su naturaleza, a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganarse la vida honradamente tras su puesta en libertad.

2. Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes.

3. Dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán elegir la clase de trabajo a la que deseen dedicarse.

Reglas Mandela.

En Uruguay la Ley 17.897 (Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad Provisional y Anticipada, 2005), consagra en su Capítulo IV, artículo 13, la posibilidad que las personas privadas de libertad rediman su pena mediante el estudio o el trabajo.

El texto expresa:

(Redención de pena por trabajo o estudio). El Juez concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les conmutará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo.

El acceso a trabajo es un derecho, un beneficio y la herramienta principal, junto al acceso a programas de educación, para reducir la violencia intracarcelaria y favorecer una socialización productiva. Quedan exceptuadas de esta descripción las dificultades de las personas privadas de libertad para el cobro del peculio, el que es excepcional en el país y, al momento de la elaboración del informe, no se cuenta con datos ciertos acerca de qué porcentaje de la población privada de libertad que realiza trabajos accede a ese derecho.

Por medio del monitoreo del MNP y la información recabada de las autoridades nacionales, se verifica que continúa siendo una carencia del país efectivizar el acceso de las personas privadas de libertad a programas de trabajo y estudio.

CUADRO 17. Varones privados de libertad que trabajan, por Unidad, noviembre 2016

Unidad	Total	Total que trabaja	% que trabaja
Centro de Ingreso Diagnóstico y Derivación	14	7	50,0
Unidad 2 (Chacra Libertad)	69	69	100,0
Unidad 3 (Libertad)	1.117	311	27,8
Unidad 4 (Santiago Vázquez)	3.427	993	29,0
Unidad 6 (Punta de Rieles)	604	491	81,3
Unidad 7 (Canelones)	1.321	273	20,7
Unidad 8 (Domingo Arena)	16	1	6,3
Unidad 10 (Juan Soler)	130	88	67,7
Unidad 11 (Tacuabé)	4	4	100,0
Unidad 12 (Rivera)	451	113	25,1
Unidad 13 (Maldonado)	727	173	23,8
Unidad 14 (Colonia)	123	112	91,1
Unidad 15 (Cerro Largo)	148	65	43,9
Unidad 16 (Paysandú)	304	100	32,9
Unidad 17 (Lavalleja)	176	105	59,7
Unidad 18 (Durazno)	123	90	73,2
Unidad 19 (Río Negro)	99	76	76,8
Unidad 20 (Salto)	318	138	43,4
Unidad 21 (Artigas)	120	15	12,5
Unidad 22 (Rocha)	102	53	52,0
Unidad 23 (Treinta y Tres)	87	52	59,8
Unidad 24 (Soriano)	267	99	37,1
Unidad 25 (Flores)	34	11	32,4
Unidad 26 (Tacuarembó)	136	39	28,7
Unidad 27 (Artigas)	18	18	100,0
Unidad 28 (Rivera)	16	13	81,3
Unidad 29 (Florida)	96	40	41,7
Total	10.047	3.549	35

Fuente: Dirección INR, 2017.

CUADRO 18. Mujeres privadas de libertad que trabajan, por Unidad, noviembre 2016

Unidad	Total	Total que trabaja	% que trabaja
Unidad 5 (Mujeres)	325	220	67,7
Unidad 9 (Madres con hijos)	19	13	68,4
Unidad 11 (Tacuabé)	3	2	66,7
Unidad 12 (Rivera)	20	5	25,0
Unidad 13 (Maldonado)	36	18	50,0
Unidad 14 (Colonia)	14	9	64,3
Unidad 15 (Cerro Largo)	9	3	33,3
Unidad 16 (Paysandú)	26	9	34,6
Unidad 17 (Lavalleja)	16	15	93,8
Unidad 18 (Durazno)	8	8	100,0
Unidad 19 (Río Negro)	5	3	60,0
Unidad 20 (Salto)	27	15	55,6
Unidad 23 (Treinta y Tres)	7	5	71,4
Unidad 24 (Soriano)	31	21	67,7
Unidad 26 (Tacuarembó)	10	5	50,0
Unidad 27 (Artigas)	3	3	100,0
Unidad 29 (Florida)	5	1	20,0
Total	564	355	62,9

Fuente: Dirección INR, 2017.

Las diferencias que se constata en la cantidad de personas privadas de libertad en relación a la información enviada a diciembre 2016, se puede deber a la fecha en la que se realiza la medición (octubre 2016). Sin embargo, es importante señalar que no se identifica la población trans privada de libertad y sus posibilidades de acceder a un trabajo.

Se desprende de los datos que solamente un 62,9 % de las mujeres privadas de libertad y un 35 % de los varones privados de libertad, trabajan y acceden a la posibilidad de acogerse al beneficio de la redención (ver cuadros 17 y 18).

Los números reflejan una situación que es muy diferente al desagregarse el análisis en relación con las características de las distintas unidades. Algunas situaciones son excepcionales y dan cuenta de que el 100 % de las personas privadas de libertad alojadas se encuentran trabajando: chacra de la Unidad 2 (Libertad, San

José), Unidad 11 (Tacuabé, Paysandú), Unidad 18 (Durazno) y Unidad 27 (Artigas). Estas Unidades tienen la característica común de estar ubicadas en el interior del país y contar con una población reclusa reducida.

Son varias las unidades que presentan los menores porcentajes de trabajo, por debajo del 30 % de personas, especialmente preocupante porque en su mayoría son aquellas con mayor índice de sobre población y hacinamiento, aunque también se encuentran algunas otras situaciones particulares que merecen un estudio específico. En la Unidades 7 (Canelones), 13 (Maldonado), 21 (Artigas) y en el caso de mujeres la Unidad 29 (Florida) el número de personas como comisión de trabajo no alcanza el 25 %.

El MNP tiene como desafío prospectivo abordar el análisis de las condiciones y dificultades de gestión de los programas de trabajo en unidades carcelarias, sus condiciones, reglamentaciones, formas de acceso y evaluación. Es un desafío de la política carcelaria atender a aquellas situaciones en que es mínimo el acceso de personas privadas de libertad al trabajo.

El derecho a la educación, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 26), el PIDESC (artículo 13.1), las Reglas 40 y 77 de las Reglas Mínimas, las Reglas Mandela 64 y 104 y el Principio 6 de los Principios Básicos, dadas las condiciones carcelarias de muchas de las unidades, no da indicios de poder cumplirse.

El accionar del MNP se orientará a acciones en los organismos públicos que atienden este derecho fundamental a fin de que se dé cumplimiento efectivo a este derecho y se constituya en una herramienta real para lograr una mayor inclusión social y, como consecuencia, prevenir la criminalidad.

4.7.5. Sanciones penales diferentes a la privación de la libertad en establecimientos carcelarios

CUADRO 19. Modalidad y supervisión por el INR de personas con medidas diferentes a la privación de libertad, febrero 2017

Arrestos domiciliarios	19
Prisión domiciliaria	68
Arrestos domiciliarios nocturnos y fines de semana	30
Tobilleras electrónicas	2
Total	119

Fuente: Dirección INR, 2017.

Según los datos proporcionados por el INR al MNP, a febrero de 2017 la cantidad de personas que cuentan con medidas alternativas a la privación de libertad (las que son supervisadas por el INR), alcanza solamente a 119, apenas un 1 % del total de la población privada de libertad (ver cuadro 19).

4.7.6. Asistencia jurídica

Se observan carencias y omisiones en la asistencia jurídica y el derecho a la tutela jurídica, lo cual da cuenta del no ejercicio del derecho al acceso a la justicia. Este problema radica en que el Estado no brinda los recursos materiales y humanos que se requieren para una defensa pública de calidad y que cumpla cabalmente con su rol.

En este sentido, se vulneran derechos claramente consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el PIDCP y en la Regla de Mandela 61.

4.7.7. Control judicial de la ejecución de la medida de privación de libertad

No existe una jurisdicción de vigilancia por parte de órganos judiciales (jueces de ejecución o contralor), como se viene operando en los modernos derechos penitenciarios, que permita salvaguardar los derechos de los reclusos y las reclusas, y controlar la actividad administrativa sin verse influida por la eventual presión gubernamental.

En el Uruguay solo existen jueces de ejecución que actúan como control de las personas que se encuentran penadas, por lo cual la enorme mayoría de la población carcelaria del país no cuenta con el control y la tutela judicial adecuada por parte de los jueces que han dispuesto la privación de libertad y que son quienes llevan adelante el proceso penal hasta el dictado de la sentencia.

4.8. Objetivos planteados para 2016

De la misma forma que para el sistema penal juvenil, el MNP diseñó una estrategia de trabajo desde el inicio del monitoreo de las cárceles de adultos a fin de abordar gradualmente los diferentes problemas del complejo entramado del encierro, con la profundidad requerida para cumplir con su mandato legal de colaborar en la prevención de futuras violencias, torturas y malos tratos y no operar cuando los hechos suceden.

En esta línea priorizó en 2016 las visitas a determinadas unidades.

A fin de coordinar y racionalizar esfuerzos se tuvo en cuenta la labor de monitoreo y seguimiento de situaciones individuales que realiza el equipo del Comi-

sionado Parlamentario, especialmente en las Unidades 3 y 4 (Penal de Libertad y ex COMCAR).

Como se planteara al comienzo del presente apartado, se optó por priorizar en el monitoreo del Mecanismo el Módulo 12 de la Unidad 4 (ex COMCAR), la Unidad 5 (cárcel de mujeres), Unidad 9 (cárcel para mujeres privadas de libertad en convivencia con sus hijos), Unidad 7 (cárcel de Canelones) y Unidad 13 (cárcel de Las Rosas, Maldonado).

Independientemente de lo señalado, se sostuvo un diálogo permanente con el INR sobre la situación de los módulos 8, 10 y 11 de la Unidad 4 (ex COMCAR) y sobre la situación de la Unidad 3 (Penal de Libertad), conforme a las recomendaciones emitidas en el informe realizado en 2015.

4.9. Líneas prioritarias de acción

Sobre estas bases de análisis, la labor del MNP profundizó tres líneas prioritarias de acción, conforme a los objetivos trazados para el año, que se describen a continuación.

4.9.1. Cárceles invisibilizadas con grandes carencias y problemas

En el segundo semestre de 2015, al momento de incorporar las visitas periódicas en las cárceles de adultos a su sistema de monitoreo, el MNP definió como primer objetivo realizar visitas de carácter periódico en aquellas unidades penitenciarias de mayor población y con los problemas más acuciantes y que, en principio, aparecen más invisibilizados. En este sentido, se pretendió constatar en estas unidades aquellos aspectos y prácticas que constituyen posibles causas de riesgo de las diferentes violencias y que, al ser verificadas, se transmitieran a las autoridades para que pudieran ser abordadas y modificadas a tiempo.

En esta línea, se estima que las constataciones realizadas en dichas visitas, con los informes y recomendaciones pertinentes, pueden aportar para que las autoridades intervengan oportunamente antes que las tensiones y conflictos generen hechos violentos. La eventual vulneración de los derechos de los internos o las deficiencias en los métodos o prácticas garantistas para el respeto y ejercicio de los derechos genera, con el tiempo, un clima propicio para que se produzcan situaciones de violencia.

Conforme a ello se realizaron una serie de visitas a las unidades consideradas de riesgo y mayormente invisibilizadas: Unidades 7 y 13.



Unidad 7 (ex Cárcel de Canelones). Registro fotográfico equipo de MNP.

Unidad 7, Cárcel de Canelones

De acuerdo al cronograma previsto por el MNP y teniendo presentes las prioridades mencionadas antes, se comenzaron las visitas a la Unidad 7 a fines de 2015 (días 16 y 23 de noviembre) para proseguir con las visitas los días 8 de enero y 27 de mayo de 2016. Estas visitas se consideraron imprescindibles para abordar los diferentes problemas en un lapso suficientemente extendido en el tiempo para dar cuenta de la situación de esta cárcel.

En el informe a las autoridades del INR,⁴⁷ las recomendaciones emitidas se aceptaron

como válidas por parte del Comando del INR en el espacio de diálogo institucional periódico correspondiente.

Las primeras visitas tuvieron como objetivo lograr una aproximación a las condiciones en las que se cumple la privación de libertad en la Unidad 7 de Canelones.

Esta unidad penitenciaria de importante complejidad y que ha tenido problemas que se vienen arrastrando de tiempo atrás, tuvo cambios en el equipo de dirección durante todo el transcurso de 2016. Si bien se entiende que las necesidades del servicio pueden obligar a las autoridades a disponer el traslado de los directores, el MNP lamenta que no se mantengan en líneas generales los proyectos iniciados cuando procuran cambiar ciertas prácticas y lógicas, a efectos de que estas armonicen con los objetivos propuestos y declarados en la reforma carcelaria, dirigidos a efectivizar los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En el mismo tenor preocupa al MNP que las buenas prácticas no se mantengan con la debida continuidad y permanencia ante el cambio de autoridades. En este sentido, según se pudo observar, el diálogo establecido con los familiares y con los internos logrado por un director habría sido cortado cuando se operó un cambio en la dirección durante 2016.

Se valora positivamente el apoyo a los emprendimientos productivos y demás actividades gestionadas por los internos. Se destaca también el avance observado en cuanto al cuidado y empeño en tener un registro adecuado en todas las actividades de la Unidad.

La Unidad tiene condiciones de reclusión muy diferentes en sus diversos sectores. Si bien se observa un progreso en cuanto a las actividades que realizan los

⁴⁷ Informe 062 del 21 de setiembre de 2016. Ver: <<http://inddhh.gub.uy/visitas-inr>>.

internos del Módulo 1, se constata una grosera vulneración de derechos de las personas alojadas en el Módulo 2, por el hacinamiento que deben sufrir y del cual deriva la severa afectación de un conjunto de derechos (condiciones de vida, limpieza, ventilación, disfrute del aire libre y exposición solar, actividades, educación, salud, trabajo y contacto con el mundo exterior).

Las condiciones de vida de las personas que se alojan en el Módulo 2 tampoco se adecuan al primer Principio Básico para el Tratamiento de los Reclusos ni al primero del Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. A su vez, se vulnera el PIDESC, en particular en lo que refiere al derecho a la salud (artículo 12 del PIDESC y artículo 44 de la Constitución) y a la protección del ambiente (artículo 47 de la Constitución). Se vulnera el Principio Básico número 5 para el tratamiento de los reclusos, en concordancia con la resolución 45/111 del 14 de diciembre de 1990 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, conforme a la cual, sin perjuicio de las limitaciones que son naturales a la situación de encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los PIDCP y PIDESC (de los cuales el Estado uruguayo es parte).

Por otro lado, en el Módulo 2 no se cumplen los estándares internacionales referidos al alojamiento, condiciones de habitabilidad e higiene. La higiene personal y las normas referidas a las celdas, la ropa y la cama no son contempladas en este Módulo de acuerdo a las Reglas Mandela 12 a 21.

No se establecen reglas de seguridad para prevenir posibles hechos de violencia (que incluyan la cantidad, capacitación y condiciones laborales para el personal penitenciario), por lo cual no se estaría protegiendo el derecho a la seguridad de la población carcelaria y de los propios funcionarios.

La situación denigrante en la cual se encuentran los internos del Módulo 2, sumada a las condiciones que deben enfrentar los funcionarios policiales afectados a este sector para cumplir su labor, potencian las más graves consecuencias del hacinamiento en condiciones de privación de libertad.

En forma general, en la Unidad, la basura que se genera es un problema importante y de mucho impacto, que debe tener una solución inmediata y definitiva. El



Unidad 13 (ex Cárcel Las Rosas). Registro fotográfico equipo de MNP.

mantenimiento de servicios de la Unidad debe ser mejorado y organizado, a fin de que se realice de forma eficaz, oportuna, continua y permanente.

El derecho al trabajo —consagrado en el PIDESC, en las Reglas 74 a 76 de las Reglas Mínimas y en las Reglas Mandela 96 a 103 y 116— en su enorme mayoría no se efectiviza en forma remunerada.

Unidad 13, Las Rosas, Maldonado

El 29 de diciembre de 2015 se realizó la primera visita del equipo del MNP a la Unidad 13 (ex cárcel de Las Rosas, en el departamento de Maldonado). Posteriormente se hicieron visitas los días 12 de enero, 22 de junio y 4 de noviembre de 2016, en las que se profundizó y se realizó un seguimiento de aquellos problemas que se definieron como más relevantes.

En la visita inicial se detectaron los problemas que, a juicio del MNP, son los más urgentes a ser considerados por las autoridades del INR. Esta unidad penitenciaria presenta grandes riesgos de violencias institucionales e interpersonales, con precedentes en los cuales se han producido motines con muertes (año 2009).

Las carencias y los graves problemas que presenta esta Unidad fueron comunicados a las autoridades del INR en el espacio de diálogo periódico, a fin de que se tomaran las medidas pertinentes.

Dichas observaciones refieren a la situación general que se constata, que viene generándose desde hace tiempo atrás, respecto a la falta de disciplina, que dificulta sobremanera la gestión de la Unidad y afecta la convivencia cotidiana de funcionarios e internos y, a la vez, facilita la existencia de algunos grupos de presos que obtienen parcelas de poder paralelos. Ello hace que aquellas personas privadas de libertad más vulnerables queden a expensas y dependan de estas personas o grupos de personas, lo que aumenta los riesgos de diferentes formas de violencia y obstaculiza el normal desarrollo de actividades y programas. Resulta claro que un lugar de encierro debe contar con reglas claras que se cumplan por autoridades, funcionarios e internos. Dicha disciplina, para mantenerse y tener el consenso de todos los actores involucrados, requiere de un constante diálogo y la firmeza y coherencia en las acciones que se dispongan por parte de la Dirección.

Una cantidad considerable de personas solicitan seguridad policial por sentir riesgo en su integridad física. Estos internos son alojados en el Sector A de la planta alta, donde el MNP constató hacinamiento y la presencia de internos que se encuentran allí por haber sido sancionados. Este sector, además de no brindar una seguridad aceptable para los internos, presenta unas condiciones de vida inadecuadas que afectan el principio de la dignidad.

Se señaló, por otra parte, la deplorable calidad de la comida que brinda el es-

tablecimiento y los problemas en su elaboración (cadena de frío del pollo, por ejemplo) y distribución.

Se suma a todo ello que la falta de funcionamiento o de utilización del escáner en ocasión de las visitas podría favorecer el ingreso de diferentes elementos que ponen en riesgo a la población carcelaria (sustancias psicoactivas, etcétera). Al respecto, se alega que la utilización del escáner retrasa el ingreso de las visitas, lo que provoca tensiones y reacciones por parte de los internos.

Algunas de las mayores preocupaciones del equipo del MNP han sido las constataciones realizadas, junto al equipo de asesores médicos de la UDELAR en el marco del convenio de la INDDHH con la UDELAR, que dan cuenta de omisiones en la asistencia sanitaria que se brinda a las personas privadas de libertad en la Unidad 13, las que, por su gravedad, han sido constantemente señaladas durante 2016 a la Dirección de la Unidad y al Comando del INR.

La administración de los servicios médicos en la Unidad 13 es dependiente de la Dirección Nacional de Sanidad Policial.

Más allá de las responsabilidades jerárquicas que puedan establecerse, las Reglas Mandela señalan claramente en su Regla 24 que:

La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica.

Las constataciones realizadas en relación con la asistencia sanitaria dan cuenta de importantes omisiones en el diagnóstico, en la atención (indicaciones realizadas y seguimiento) y especialmente en el registro, archivo y custodia de las historias clínicas.

En ese sentido, se constata la vulneración de derechos contenidos en la Regla de Mandela 26:

El servicio de atención de la salud preparará y mantendrá historiales médicos correctos, actualizados y confidenciales de todos los reclusos, y se deberá permitir al recluso que lo solicite el acceso a su propio historial. Todo recluso podrá facultar a un tercero para acceder a su historial médico. En caso de traslado de un recluso, su historial médico se remitirá a los servicios de atención de la salud de la institución receptora y permanecerá sujeto al principio de confidencialidad médica.

Se observa también que los procedimientos de señalización de las historias de personas privadas de libertad portadoras de HIV se realizan con un criterio de estigmatización y segregación.

La vulneración de los más elementales derechos a la atención en salud de las personas privadas de libertad en la Unidad 13 contraviene principios y derechos

básicos reconocidos en la Constitución de la República, en leyes específicas e instrumentos internacionales para la protección de derechos humanos.

En ese sentido, la Ley 18.335 en su artículo 2 establece claramente que:

Los pacientes y usuarios tienen derecho a recibir tratamiento igualitario y no podrán ser discriminados por ninguna razón, ya sea de raza, edad, sexo, religión, nacionalidad, discapacidades, condición social, opción u orientación sexual, nivel cultural o capacidad económica.⁴⁸

Conforme a las constataciones y los hallazgos referidos y a la normativa aplicable, el MNP emitió las siguientes recomendaciones:

1. Adoptar las medidas necesarias para el acceso a una atención integral en salud de los presos y las presas, garantizando el cumplimiento de la cadena asistencial (acceso, diagnóstico, indicación, cumplimiento de lo indicado, seguimiento), dando cuenta de los procesos asistenciales realizados a través del registro clínico que es obligatorio de todo acto asistencial.
2. Atender la especificidad que requieren los portadores y las portadoras de patologías crónicas, tanto físicas como mentales, garantizando el tratamiento adecuado y oportuno, así como su continuidad, enfatizando particularmente la atención a personas portadoras de padecimientos mentales, tuberculosis, HIV, diabetes u otras condiciones médicas que requieren seguimiento y controles sanitarios regulares.
3. Considerar prioridad sanitaria el control ginecológico de las mujeres y en especial el seguimiento de las embarazadas.
4. Separar de la atención directa de las mujeres privadas de libertad a cualquier funcionario o funcionaria del que se tenga presunción de favorecer, encubrir o realizar abusos, agresiones o intercambios sexuales a cambio de favores o beneficios. Realizar las investigaciones pertinentes, aplicar las sanciones administrativas que correspondan y realizar las denuncias penales en el caso que corresponda. Proteger la confidencialidad de la información de las víctimas involucradas y testigos a lo largo de todo el proceso de investigación.

4.9.2. Sistema excepcional de reclusión

Regla 45. El aislamiento solo se aplicará en casos excepcionales, como último recurso, durante el menor tiempo posible y con sujeción a una revisión independiente, y únicamente con el permiso de una autoridad competente. No se impondrá a un recluso en virtud de su condena.

Reglas Mandela.

48 El texto completo de la Ley 18.335 puede consultarse en: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18335-2008>>.

En 2015 se comenzó a aplicar un régimen excepcional penitenciario de aislamiento en el piso 5.º de la ex cárcel Central, el que desde principios del año 2016 funciona en el Módulo 12 de la Unidad 4.

Se trasladaron allí a las personas que se encontraban sujetas a dicho régimen, sin que mediara una clasificación técnica de derivación. Otras personas han ido ingresando durante 2016 a este particular y peculiar Módulo sin razón jurídica y legal convincente, más allá de que fueran procesadas por delitos que han tenido notoriedad y utilización mediática. Este sistema de aislamiento se aplicaría a personas consideradas altamente peligrosas, según lo han manifestado las autoridades ministeriales, aunque no surge conforme a qué evaluación o criterio fueron clasificadas de esa manera.

Las autoridades han manifestado que el régimen se justifica por existencia de nuevas modalidades delictivas, sin embargo, el equipo del MNP ha constatado la presencia en este sector de personas que están procesadas o penadas por diversos delitos que no se pueden considerar comprendidos en estas nuevas modalidades.

Las autoridades han manifestado que el régimen se justifica por existencia de nuevas modalidades delictivas, sin embargo, el equipo del MNP ha constatado la presencia en este sector de personas que están procesadas o penadas por diversos delitos que no se pueden considerar comprendidos en estas nuevas modalidades.

Preocupa al MNP que la «peligrosidad» sea definida con total discrecionalidad por la administración penitenciaria, que restrinja derechos sin que exista la necesidad, idoneidad y ponderación requeridas para las intervenciones del Estado, y que justifique las graves limitaciones a los derechos fundamentales que se producen.

Este régimen excepcional incluye la imposibilidad o la extrema restricción de acceso a información pública, elementos de esparcimiento o recreación, trabajo, estudio y contacto físico en la visita de familiares.

Las justificaciones para limitar derechos tienen relación con los efectos que produce este tipo de régimen sobre las personas que lo padecen.

El MNP ha observado a las autoridades en función de las constataciones y los hallazgos obtenidos:

- La inexistencia de justificación jurídica para sostener este tipo de régimen excepcional, no basarse en perfiles y evaluaciones individuales precisos de los internos y no corresponder a la finalidad legal de la privación de libertad asignada por el orden jurídico vigente en el Estado uruguayo (artículo 26 de la Constitución de la República).
- Que el mantenimiento de este tipo de régimen colide con la efectiva vi-



Módulo 12, Unidad 4 (ex COMCAR). Registro fotográfico equipo de MNP.

gencia de los derechos humanos en Uruguay y constituye un retroceso en materia del derecho penitenciario.

- Prolongar en el tiempo este tipo excepcional de reclusión provoca efectos nocivos y devastadores para las personas que lo padecen y para los vínculos familiares directos, crea situaciones de tensión y conflicto con alto riesgo de que se produzcan violencias institucionales e interpersonales.
- El clima de tensión influye además en el personal policial y en su labor que, con el transcurso del tiempo, puede tener efectos contraproducentes.
- La permanencia de internos por largos períodos de tiempo en estas condiciones puede significar la comisión de torturas y otros malos tratos, penas crueles, inhumanas o degradantes y, por tanto, una violación a la Convención Internacional contra la Tortura, instrumento jurídico internacional ratificado por el Estado uruguayo.

4.9.3. Centros de detención de mujeres

Regla 4. En la medida de lo posible, las reclusas serán enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados.

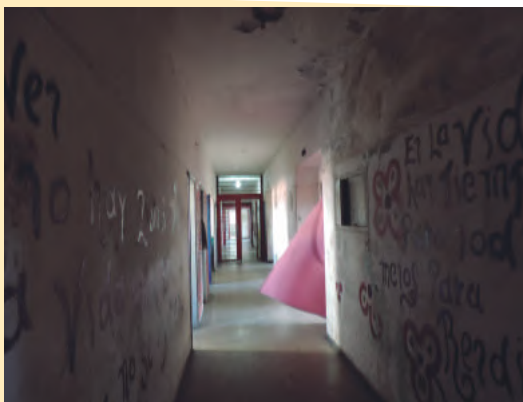
Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes - Reglas de Bangkok

Aproximadamente un 6 % de la población adulta privada de libertad son mujeres. De ese número, 60 % se distribuyen entre dos cárceles de la capital del país ubicadas en un mismo predio: Unidad 5 y Unidad 9 (para mujeres con sus hijos).

La Unidad 5 cuenta con la mayor población carcelaria de mujeres del país.

Se caracteriza por integrar los tres niveles de clasificación según criterios de seguridad, máxima seguridad, media y abierta, ordenados en los pisos del edificio. Los pisos inferiores son los de mayor confianza y posibilidad de acceso a redención de pena por estudio o trabajo.

El restante 40 % de mujeres privadas de libertad se alojan en 19 cárceles distribuidas en distintos departamentos. La Unida-



Unidad 5, piso 3. Registro fotográfico equipo de MNP.

des 13 de Maldonado, 20 de Salto y 24 de Soriano son las que albergan mayor número de mujeres.

El número significativamente menor de mujeres presas en relación con la población carcelaria masculina, no se traduce en mejores condiciones de reclusión.

En Montevideo se alojan en unidades exclusivas para mujeres, pero en los departamentos del interior del país se encuentran en alas o sectores dentro de cárceles mayoritariamente ocupadas por varones y con malas condiciones de infraestructura.

Se destaca como un avance el cierre del piso 5 de máxima seguridad de la Unidad 5, que el INR determinó en noviembre 2016, a partir de las reiteradas recomendaciones del Comisionado Parlamentario y del MNP.

Del total de mujeres presas, aproximadamente 10 % se encuentra cursando un embarazo o conviven con sus hijos en la cárcel.

Esa línea de trabajo ha sido considerada central en el monitoreo del MNP, dado que el Ministerio del Interior definió en 2016 el traslado de la Unidad 9 de El Molino, la que se había destacado como una buena práctica en 2010, siguiendo las recomendaciones del informe del relator Manfred Nowak (A/HRC/13/39/Add.2).⁴⁹

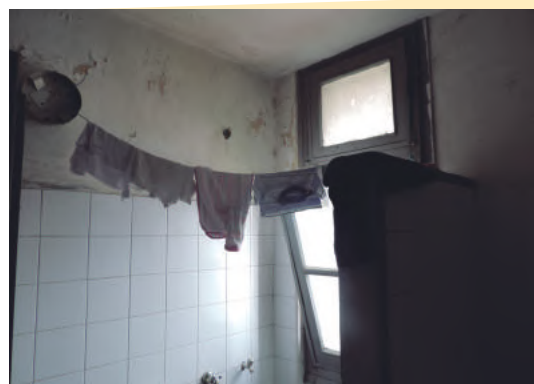
Varias organizaciones sociales, académicos y expertos nacionales se pronunciaron contra ese traslado a la nueva edificación, ubicada en la planta baja del ala oeste de la Unidad 5 (Montevideo).

Según un estudio con perspectiva de género realizado sobre el Primer Censo Nacional de Reclusos (año 2010), el 80 % de las mujeres privadas de libertad tienen menos de 45 años, es decir, están en edad reproductiva, y solo un mínimo porcentaje comparte la prisión con alguno de sus hijos (Vigna, 2012: 21).

CUADRO 20. Niños y niñas en privación de libertad, diciembre 2016

Área	Cantidad
Montevideo	25
Interior	28
Total	53

Fuente: Dirección INR, 2017.



Unidad 5, madres con hijos. Registro fotográfico equipo de MNP.

49 Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.39.Add.5_en.pdf>.

Regla 28. En los establecimientos penitenciarios para mujeres habrá instalaciones especiales para el cuidado y tratamiento de las reclusas durante su embarazo, así como durante el parto e inmediatamente después. En la medida de lo posible, se procurará que el parto tenga lugar en un hospital civil. Si el niño nace en prisión, no se hará constar ese hecho en su partida de nacimiento.

Reglas Mandela.

La INDDHH el 27 de diciembre de 2015 emitió una declaración pública que expresaba:

(La) firme convicción en cuanto a que las mujeres privadas de libertad con hijos/as a cargo no debieran ser alojados en un establecimiento que alberga al conjunto de la población carcelaria femenina aunque se destinen a un sector separado, por afectar sus derechos y no constituir un abordaje específico tendiente a su protección por parte del Estado. Su convencimiento de que es necesario atender las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad, de manera de cerrar la brecha de la inequidad de género que siempre ha caracterizado el sistema penitenciario.

El MNP ha señalado en sus informes (Informe 49 de octubre de 2015 e Informe 053 de abril de 2016) preocupación, tanto por el deterioro general de la infraestructura del edificio de la Unidad 5, como por la precariedad e inadecuación de las reformas y materiales empleados para la construcción de la nueva ubicación de las madres con hijos a cargo en la Unidad 9.

Asimismo, en recomendación realizada el 14 de abril de 2016 (Informe 053) se plantea:

A los efectos de dar cumplimiento a la resolución 58/183 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 22 de diciembre de 2003, por la que invita a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a «prestar atención a la cuestión de las mujeres en prisión, incluidos sus hijos con la finalidad de identificar los problemas fundamentales y los modos de ocuparse de ellos» la INDDHH y el MNP solicitan al Ministerio del Interior ser notificados de la finalización de las obras (previo a que se verifique el traslado tanto de los niños y niñas que se encuentren en la Unidad N° 9 y en el Sector Oeste del 1° piso de la Unidad N° 5), como también del plan y cronograma para la ocupación de las nuevas instalaciones.

El traslado de las mujeres que permanecían en la Unidad 9 de El Molino a la nueva construcción dentro de la Unidad 5 se concretó el 28 de setiembre de 2016. Se produjo en medio de tensiones a raíz de movimientos de realojamiento de mujeres presas, ubicadas en los sectores Primero y Segundo Oeste, el día previo.

La reubicación de la Unidad 9 implicó la restricción de espacios utilizados para la Unidad 5. Algunos de ellos fueron afectados durante más de un año, desde el

inicio de las obras constructivas, lo que redujo las instalaciones del área educativa que incluían los salones de clase, la biblioteca, el gimnasio y el área de talleres.

Hasta el momento, la Dirección y el personal de la Unidad 5 han buscado paliar la falta de espacio educativo y de talleres con la reutilización de otros espacios precarios, que si bien han permitido no suprimir totalmente las instancias formativas, no son adecuados para el desarrollo de tales actividades.

Durante 2016, el MNP ha sostenido su participación en la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad, integrada por varias organizaciones sociales y estatales que realizan acciones coordinadas a fin de lograr mejores prácticas del Estado en la temática.

4.10. Derecho al acceso a la información. Transparencia

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

- a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento.
- b) Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención.
- c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios.
- d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente.
- e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar.
- f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

OPCAT, artículo 20.

Como ya se ha expresado, el MNP en sus visitas de monitoreo y en el intercambio con distintas autoridades, no solo constata situaciones sino que realiza una actualización sistemática y periódica de datos estadísticos de las unidades penitenciarias, los que son solicitadas y proporcionados por las autoridades correspondientes.

En general el MNP ha accedido a la información referida a las personas privadas de libertad en los diferentes ámbitos de intervención, salvo algunas excepciones en la información que se ha solicitado a la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior.

Eso ha sido diferente en relación con la información requerida al Ministerio del Interior sobre cantidad de funcionarios y operadores asignados a la Unidad 7. La respuesta negativa alegó razones «de seguridad operativa».

En este sentido, el MNP sostiene el mismo fundamento ya expresado a las autoridades ministeriales, en el que se establece que no corresponde esa denegatoria a la información, dadas las competencias legales del Mecanismo.

Se reiteran aquí los fundamentos expresados (Oficio 296 del 22 de noviembre 2016):

Es tarea de los mecanismos de prevención —en su labor proactiva y de colaboración con las autoridades— el estudio y análisis de todos los aspectos que refieran a la prevención de las violencias institucionales y/o interpersonales que se produzcan en los lugares donde se alojan personas privadas de libertad. En este sentido, la labor del MNP no se limita a la realización periódica de visitas a dichos lugares como bien se expresa en el artículo 19 del Protocolo Facultativo (...) tendrán como mínimo las siguientes facultades (...) b) Hacer las recomendaciones a las autoridades competentes con el objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (...) c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia. (...) En la interpretación de dicho instrumento internacional no debe tenerse en cuenta solo el tenor literal de cada una de sus disposiciones en forma aislada, sino integrándola conforme a reglas de interpretación nacionales (artículo 332 de la Constitución de la República, artículo 16 del Código Civil) y más específicamente las provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En virtud de ello cabe una interpretación sistemática del conjunto de normas que conforman el orden jurídico vigente (y conforme a la regla que ninguna norma internacional puede significar la restricción de normas nacionales existentes de los Estados que sean más favorables y que signifiquen una interpretación restrictiva de derechos) (...).

En consecuencia, a fin de cumplir sus cometidos y funciones conforme al mandato legal, el MNP sostiene:

(...) es imprescindible contar con información dentro del marco e interpretación sistemática de las normas vigentes en nuestro país conjuntamente con la consideración del espíritu por el cual se crearon mecanismos nacionales de prevención. Por ende, obviamente, se necesita de variada, diversa y profusa información clara para abarcar todos los aspectos preventivos que minimicen los riesgos de violencias. (...) la información requerida se realiza de acuerdo a lo establecido en la Ley de Derecho a la Información Pública. 18.381 de fecha 17 octubre de 2008 (en especial lo previsto en su artículo 12), las facultades otorgadas a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo por la Ley 18.446 de fecha 24 de Diciembre de 2008 (especialmente los artículos 4 C, D, F, G, H, I, J, K y M y artículo 9 que establece el principio de buena fe), artículo 19 del Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El acceso a la información que impone obliga-

ciones a los poderes públicos del Estado uruguayo constituyen un derecho instrumental que puede ser utilizado para garantizar el cumplimiento de otros derechos esenciales del ser humano, específicamente de las personas privadas de libertad y es indispensable para cumplir el rol y el mandato legal conferido al Mecanismo Nacional de Prevención.

La negativa a la solicitud de información sobre la cantidad de funcionarios policiales asignados a la Unidad se entiende que constituye una limitación al derecho de acceso a la información, consagrado en la Ley de Derecho a la Información Pública 18.381 de fecha 17 octubre de 2008.

Los artículos 9 a) y d) de la ley prevén limitaciones al derecho en cuestión cuando su difusión pueda comprometer la seguridad pública o poner en riesgo la vida y seguridad de cualquier persona. Según se establece en el artículo 8, las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta, mientras que el artículo 12 establece que no se podrá invocar ninguna de las reservas cuando se trate de prevenir o evitar violaciones de los derechos humanos.

Constituye un requisito fundamental en materia de restricciones a los derechos humanos, y específicamente a la negativa de brindar información sobre servicios del Estado a un órgano de control y de prevención, el que la resolución denegatoria se encuentre motivada y justificada, lo cual no parece corresponderse con la sola mención de «razones de seguridad».

En este sentido, cabe cuestionar si proporcionar el número de operadores de un establecimiento puede de alguna forma comprometer la seguridad pública. Los internos constatan a diario y con precisión la cantidad de personal que les custodia.

En materia de limitaciones de derechos, en el derecho internacional de los derechos humanos se considera que ante un conflicto de derechos se debe realizar una interpretación que requiere del estudio de los elementos de necesidad, idoneidad y ponderación para la limitación de uno de esos derechos.

En un Estado de derecho y democrático la información sobre recursos debe ser transparente, a efectos de analizar las razones por las cuales se producen hechos y actos que pueden ser evitados o reducidos, por ejemplo, ante la mayor dotación de personal. Este aspecto de importancia no es proporcional al riesgo que significaría para la seguridad pública la difusión de dicha información. Y si esto no se considerara así, aún se podría haber brindado la información al MNP como órgano de control de propio Estado, con la solicitud de que dicha información no se hiciera pública, explicitando razones y argumentos sobre el por qué se entiende que constituye un riesgo probable de inseguridad que ameritara limitar el derecho de acceso a la información.

En este sentido, el MNP, como órgano del Estado, está sujeto a respetar los deberes de confidencialidad cuando fuera el caso.

La denegatoria o información incompleta, imprecisa o fuera de tiempo afecta el desarrollo de principios democráticos, incluidos dentro de los pilares del

llamado Gobierno Abierto. Estos principios que hacen a la democracia y a la transparencia también son aplicables a los lugares de encierro y, en particular, al sistema penitenciario, máxime teniendo en cuenta la invisibilidad de estos espacios y la falta de información sobre aspectos referidos a esta temática por el conjunto de la población.

4.11. Prospectivas 2017

Los grandes problemas que vulneran los derechos humanos de las personas adultas privadas de libertad permanecen: hacinamiento, alto porcentaje de ellas sin condena, abuso de la medida cautelar de prisión preventiva, falta de abordaje socioeducativo en la construcción de proyectos de vida de las personas a su egreso, clasificación inadecuada de la población con carencia de criterios técnicos uniformes y coherentes, falta de clasificación con criterios técnicos para las mujeres privadas de libertad, fallas importantes en la aplicación de un sistema apropiado de progresividad, problemas en la eliminación de residuos, con los consiguientes problemas en la higiene y el medio ambiente (acuciante y grave en algunos casos, como en las Unidades 4 y 7), problemas de gestión y mantenimiento de los lugares físicos y de los diferentes servicios.

Uruguay debe consolidar acuerdos interinstitucionales entre los tres poderes del Estado que permitan, más allá del respeto a la división de poderes, que la problemática carcelaria se aborde como una política de Estado.

En ese sentido, el Poder Legislativo, en el último período, ha dictado leyes que favorecen la aplicación de la prisión preventiva limitando a los jueces en el estudio del caso concreto, en el que puedan visualizar respuestas diferentes al encierro.

El Poder Judicial tiene la potestad de instruir a los jueces a que utilicen en su valoración las diferentes herramientas que pueden dar respuestas y sanción a la comisión de delitos y a un control exhaustivo de la ejecución de la medida punitiva dispuesta.

El Poder Ejecutivo tiene el desafío de implementar sanciones no privativas de la libertad que sean eficaces y efectivas, que aporten a la reducción de la reiteración y a la integración social de la persona que ha cometido un delito.

Para que los acuerdos entre poderes funcionen adecuadamente debe existir una coordinación real, coherente y dinámica, que tenga como prioridad una política pública definida en forma global y que no se centralice únicamente en las responsabilidades respectivas.

En el año 2017 se intensificará el monitoreo de las unidades ya visitadas con un seguimiento de las recomendaciones emitidas, y se desarrollará una planificación de visitas que incluya aquellas cárceles del interior de la República que presentan

los mayores problemas y donde, a juicio del MNP, resulta imperioso realizar intervenciones preventivas, a fin de evitar conflictos e incidentes.

De acuerdo a las informaciones y constataciones realizadas en el año 2016, el MNP tiene proyectado abordar los aspectos problemáticos que dificultan el acceso y el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de prestación a la salud, educación y trabajo, y verificar de forma rigurosa las causas de la existencia de grandes déficits que pudieron observarse en buena parte de los establecimientos visitados.

El MNP seguirá insistiendo, a su vez, en la necesidad de reducir el encierro como respuesta ante la comisión de delitos y procurará aportar, desde lo teórico y práctico, a la instrumentación de medidas no privativas de libertad apropiadas y que se visualicen por el conjunto de la población como sanciones más adecuadas para lograr la mayor inclusión social y mejor convivencia social. Para ello se recurrirá al diálogo constante con las autoridades, el seguimiento de programas y su aplicabilidad, el estudio y análisis de las medidas diseñadas, junto a la promoción y difusión para que se visualicen a estos tipos de sanciones —en muchos casos y cuando realmente correspondan— como más acordes a una perspectiva de derechos humanos y como una mejor forma para dilucidar los conflictos sociales.

5. DEPENDENCIAS POLICIALES: SECCIONALES Y UNIDADES ESPECIALIZADAS EN VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO



Seccional Policial 19, Montevideo. Registro fotográfico equipo de MNP.

Conforme al plan estratégico elaborado por el MNP, en el segundo semestre de 2016 se incorporan al monitoreo periódico de visitas las seccionales policiales y las UEVDG.

5.1. Dependencias policiales

El diseño para el monitoreo de seccionales policiales ha considerado las visitas previas de carácter exploratorio realizadas,⁵⁰ así como también las experiencias recogidas por otros mecanismos nacionales de prevención del mundo y las guías y manuales publicados por la APT.⁵¹ Asimismo, se tuvieron en cuenta estudios de investigación en la materia realizados en el país.⁵²

Teniendo presentes estos insumos, las visitas se dirigieron a observar y constatar el ámbito de competencia y de intervención de una seccional policial, atendiendo a la relación población-territorio, el número de funcionarios asignados y sus condiciones laborales, los estados de las celdas, el trato dispensado a los detenidos, procedimientos e intervenciones referidos a estos y los registros existentes, como garantía de sus derechos y como forma de prevenir cualquier tipo de violencia.

Se procura que en el futuro las visitas del equipo del MNP en el ámbito policial incorporen y comprendan diferentes lugares, más allá de las seccionales policiales, a fin de abarcar, en su labor preventiva, todos aquellos centros, unidades, cuerpos y grupos policiales que forman parte del nuevo sistema y esquema de trabajo de la Policía de Montevideo, que el Ministerio del Interior ha instrumentado desde 2012.

Las sucesivas visitas proyectadas priorizarán las diferentes seccionales policiales del país e irán aportando nuevos elementos a considerar, a fin de perfeccionar las estrategias y búsquedas de hallazgos relevantes para la labor preventiva que se le asigna al MNP, que se puedan analizar en forma integrada con la labor de otros ámbitos de acción policial y que, en definitiva, redunde en beneficio a la emisión de recomendaciones apropiadas y de provecho para las autoridades del Ministerio del Interior.

En 2016 se realizaron dos visitas a la Seccional 19 de Montevideo, sin anuncio previo, en horarios y días con mayores probabilidades de constatación de las diferentes situaciones y que posibilitaron observar las distintas características de funcionamiento de la Seccional, para obtener información relevante en las diversas áreas y permitir la verificación del acceso a los registros correspondientes por parte del órgano de control externo.

50 Visita exploratoria realizada el 23 de setiembre de 2014.

51 Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, IELSUR, Ministerio de Desarrollo Social, SERPAJ. *Cuadernos de Ciencias Sociales N° 6 Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva*. UDELAR Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay 2016.

52 Asociación para la Prevención de la Tortura (APT). Custodia policial. Guía práctica de monitoreo. APT, Ginebra, enero de 2013.

En ambas visitas existió una buena disposición por parte de todos los funcionarios policiales, con el fin de colaborar con la labor de la INDDHH-MNP, como lo establece expresamente el artículo 12 del Código de Ética Policial, aprobado el 11 de noviembre de 2015.

Las conclusiones a las que se arribaron en las visitas realizadas fueron las siguientes:

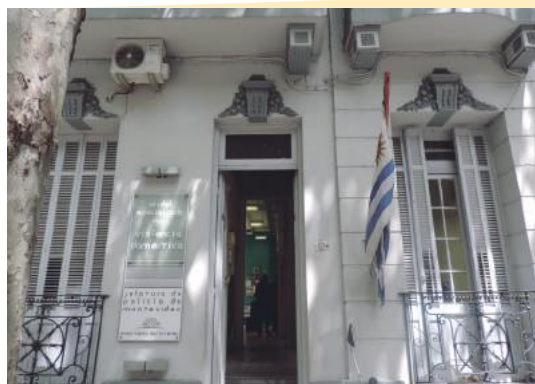
1. No hay un equipo de mantenimiento adecuado de las instalaciones de la Seccional ni un servicio de limpieza apropiado.
2. No se constatan cursos de capacitación permanentes y de calidad para los funcionarios policiales para cumplir en forma con su función.
3. No existe la iluminación necesaria y que contenga las medidas de previsión correspondientes para no ser dañadas en las celdas y calabozos.
4. No se verifica la existencia de cámaras filmadoras para registrar los distintos movimientos en celdas y calabozos.
5. Los registros existentes son muy básicos, insuficientes y no garantizan en forma las intervenciones de la Seccional.
6. No se ha previsto un sistema de acceso a los Registros a los órganos de control externo en cualquier día y hora.

Todas estas observaciones resultan significativas en pos de prevenir situaciones de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y constituyen factores de riesgo que deberían considerarse y corregirse por las autoridades competentes del Ministerio del Interior, a fin de garantizar aún más los derechos de los habitantes del Estado uruguayo.⁵³

5.2. Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género

5.2.1. Algunos antecedentes

La creación de la primera Comisaría de la Mujer y de la Familia en Montevideo, en 1988, dependiente de la Dirección de Seguridad de la Jefatura de Policía de Montevideo, representó un momento fundamental en la actuación del Ministerio del Interior respecto a la violencia doméstica.



Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y Género 1, Montevideo. Registro fotográfico equipo de MNP.

53 Informe completo disponible en: <<http://inddhh.gub.uy/visitas-seccionales>>.

No obstante, es a partir de la introducción de marcos normativos de alcance nacional que se ponen en marcha las políticas para el abordaje del problema. Un inicio de ese avance normativo estuvo dado en 1995, cuando se incorporó al Código Penal Uruguayo el inciso 321 bis al artículo 18 de la Ley 16.707 de Seguridad Ciudadana, en el que quedó tipificado el delito de violencia doméstica.⁵⁴

En octubre de 2008 el Ministerio de Interior fusionó la Comisaría de la Mujer y de la Familia con otra existente en Montevideo, denominada Comisaría del Menor.

Ese mismo año, por resolución ministerial, las unidades ubicadas en diferentes puntos del país que se especializan en delitos de género pasaron a denominarse «Unidad Especializada en Violencia Doméstica».

La Ley 17.514, del 2 de julio del 2002, en su artículo 1.º declara «de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica. Las disposiciones de la presente ley son de orden público».

En similar sentido, el 26 de octubre de 2010 se reglamentó por el decreto 317/010 la Ley de Procedimiento Policial 18.315 del 5 de julio de 2008, en lo relativo al procedimiento en la actuación policial en casos de violencia doméstica. En su artículo 1, el decreto declara que «la violencia doméstica es un tema de seguridad pública y configura una flagrante violación a los derechos humanos que exige dar respuestas con responsabilidad, solvencia, inmediatez y profesionalidad, atendiendo de forma especial a la persona que requiere protección a través de un procedimiento específico».

Por decreto del Poder Ejecutivo del 22 de noviembre de 2012 se creó la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género, dependiente de la Dirección de la Policía Nacional del Ministerio del Interior. Se crearon, asimismo, las direcciones de Violencia Doméstica y de Género en las jefaturas de Policía, dependientes de la Coordinación Ejecutiva de cada unidad ejecutora.

En Montevideo funcionan cuatro UEVDG, en el primer piso de la UEVDG I se aloja la Dirección Departamental. En todo el país se encuentran localizadas un total de 45 UEVDG, según la información del Ministerio del Interior.

En el informe elaborado a partir de las visitas a las Unidades I y IV, se expresan las siguientes conclusiones generales (publicado en enero de 2017):

- No se cuenta con personal técnico que brinde apoyo psicosocial a las personas denunciantes, ni para la atención de niñas, niños y adolescentes que sean acompañantes o estén involucrados en la denuncia.

54 «El que, por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia de vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión. La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer y mediaren las mismas circunstancias y condiciones establecidas en el inciso anterior. El mismo agravante se aplicará si la víctima fuere un menor de dieciséis años o una persona que, por su edad u otras circunstancias, tuviera su capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él». Disponible en: <https://www.imp.com.uy/bases/codigopenal/9155-1933/321_BIS>.

- El personal policial no cuenta con orientación psicosocial.
- Es insuficiente la formación y capacitación específica del personal policial.

A partir de las dos visitas no anunciadas realizadas por el MNP a la UEVDG IV y UEVDG I, se destaca en el informe la importancia de dar cuenta de las características de las modalidades de abordaje policial, considerando la especificidad y las características complejas de los delitos asociados al género. La atención por parte del personal policial de denuncias de violencia intrafamiliar y de género implica cotidianamente un alto porcentaje de niños, niñas, adolescentes y mujeres involucrados en dichas denuncias, en tanto principales afectados por esas violencias. Esas características diferenciales de la actividad policial en la atención a la violencia de género implican la necesidad de una capacitación y un entrenamiento especiales de los funcionarios y las funcionarias afectados a la labor.

Un elemento significativo a destacar es la entrada en vigencia del Decreto 111/015, que reglamenta la Ley 17.514 de Erradicación de la Violencia Doméstica. Este decreto comprende la aprobación del Protocolo de Actuación en Materia de Violencia Doméstica o Género en el Ámbito del Ministerio del Interior, que regula el abordaje del personal policial que se encuentra implicado, como víctima o victimario, en situaciones de violencia doméstica.

Al respecto, teniendo en cuenta la información surgida del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad,⁵⁵ de un total de 289 homicidios consumados en 2015, el 18 % correspondieron a circunstancias de violencia intrafamiliar, de las cuales 26 víctimas fueron mujeres y los homicidas respectivos fueron su pareja o ex pareja. Si se considera el porcentaje de homicidios consumados por acciones criminales de rapiña, copiamiento y hurto, según el informe ya citado, estos representan un 19 % del total. Ese dato, tomado con un criterio comparativo con las muertes por violencia intrafamiliar, es un argumento contundente sobre la importancia de fortalecer las respuestas integrales a la violencia doméstica y de género. En particular, las acciones policiales de prevención y de rápida respuesta deben considerarse en la formación policial y en la planificación de los recursos humanos y materiales destinados. En este sentido, el Estado uruguayo ha fortalecido herramientas tendientes a cumplir sus compromisos internacionales para dar una respuesta adecuada a la violencia intrafamiliar de violencia de género, en especial considerando la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),⁵⁶ objetivo en el que se debe continuar profundizando.⁵⁷

55 Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior. Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país, Uruguay 2015, <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/anual_2015.PDF>.

56 La Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue ratificada por Uruguay en 1996, por Ley 16.735/96.

57 Informe disponible en: <<http://inddhh.gub.uy/visitas-seccionales>>.

5.3. Prospectivas 2017

En este nuevo ámbito de intervención del MNP, que fuera incorporado en 2016, se proyectan las siguientes acciones:

- Perfeccionar el diseño de las visitas a las seccionales policiales y UEVDG incorporando nuevos aspectos, de acuerdo a la experiencia recogida en las primeras visitas realizadas.
- Realizar un relevamiento de una cantidad considerable de Seccionales de Montevideo y del interior e intensificar las visitas a las UEVDG, con un abordaje más específico de la problemática, para procurar la incidencia en forma positiva en la prevención de la violencia de género y de la violencia hacia niñas, niños y adolescentes.
- Disponer de un conjunto de dispositivos para el efectivo seguimiento de las recomendaciones que son emitidas en los informes correspondientes.
- Establecer mecanismos periódicos de coordinación con autoridades referentes que designe el Ministerio del Interior, con el objetivo fundamental de prevenir violencias en el ámbito de los procedimientos policiales de detención.

6. INSTITUCIONES PSIQUIÁTRICAS⁵⁸



Patio, Sala 16 Hospital Vilardebó. Registro fotográfico equipo de MNP.

⁵⁸ A efectos del presente informe se adopta la denominación utilizada por APT que entiende por institución psiquiátrica «instituciones de salud, públicas o privadas, especializadas en tratamientos para personas con discapacidad mental (o psicosocial) tales como los hospitales psiquiátricos, las unidades psiquiátricas en los hospitales y las unidades cerradas de tratamiento para las personas en conflicto con la ley».

La desprotección de las personas con discapacidad psicosocial⁵⁹ frente a la vulneración de sus derechos humanos constituye uno de los problemas más importantes en el campo de la salud mental en el país. Resulta especialmente crítica la persistencia del modelo de aislamiento mediante internaciones prolongadas en instituciones totales, que a la fecha afecta a más de 1.000 personas.

Sustentada en una lógica manicomial, esta centralización del sistema de salud mental en la injustificada y dañina institucionalización de personas vulnera su derecho «al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental», consagrado en el PIDESC (artículo 12.1) y otras normas internacionales.

Por la no aplicación de los principios del ambiente menos restrictivo de la libertad, brevedad e intervención mínima y del derecho a vivir en comunidad, la internación se transforma en una privación de libertad ilegítima, generalmente en condiciones de habitabilidad, convivencia e higiene que violan sistemáticamente los derechos humanos fundamentales.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptada en diciembre de 2006 y en vigor desde 2008, es el instrumento comprensivo e integral para garantizar el principio de no discriminación y proteger y promover la dignidad y el disfrute pleno e igualitario de todos los derechos de las personas con discapacidad.

Este tratado, que reconoce a las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos en lugar de «objetos» de tratamiento, introduce un cambio paradigmático en las actitudes y los enfoques respecto de ellas, constituye la base de los estándares de derechos humanos en la materia, los cuales deben ser protegidos, respetados y cumplidos por el Estado uruguayo.⁶⁰

La Convención presume la capacidad de la persona para tomar decisiones relativas a su tratamiento en cualquier circunstancia y prohíbe la privación de la libertad basada en la discapacidad (artículo 14).⁶¹ Asimismo, reafirma la prohibición de la tortura y otros malos tratos hacia las personas con discapacidad (artículo 15).

59 La terminología empleada para referirse a las personas institucionalizadas en hospitales psiquiátricos varía ampliamente e incluye: personas que padecen trastornos mentales, personas con sufrimientos mentales, personas con problemas de salud mental, personas con discapacidad mental o personas con discapacidad psicosocial. Siguiendo lo planteado por APT, «para reflejar el cambio de paradigma histórico que supone la CDPD, que consagra por primera vez en un tratado internacional el hecho de que las personas con discapacidad son sujetos plenos de derechos», se utiliza el término «personas con discapacidad psicosocial». El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad prefiere este término, en la medida que refleja mejor la idea de que la discapacidad es consecuencia de la interacción entre las «deficiencias» de una persona y el entorno social en el que vive.

60 La CDPD fue aprobada en Uruguay por Ley 18.418 del 20 de noviembre de 2008. El 10 de febrero de 2010 se aprueba la Ley 18.651 de Protección Integral de Personas con Discapacidad y el 15 de julio de 2011, la Ley 18.776 de adhesión de la República al Protocolo Facultativo de la CDPD.

61 En este sentido, el Comité de la CPDP considera que todo internamiento con base en la discapacidad constituye una forma de detención arbitraria y requiere la prohibición total de someter a una persona a procedimientos médicos sin su consentimiento libre e informado.

De esta manera, la CDPD ha permitido visualizar más cabalmente los riesgos de sufrir abusos —que pueden equivaler a tortura u otras formas de malos tratos— en que se encuentran las personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas y resulta un instrumento de referencia para los órganos de prevención de la tortura.

Las instituciones psiquiátricas son lugares de «privación de libertad no convencionales», que, en virtud del OPCAT, forman parte del mandato de los MNP, llamados a desempeñar un papel esencial en la protección de los derechos de las personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas.

Tal como lo plantea la APT, el mandato de los MNP, «que les garantiza un acceso privilegiado a la totalidad de los lugares de privación de libertad (en el sentido amplio de la definición contenida en el artículo 4 del OPCAT), les sitúa en una posición única para documentar la realidad de la reclusión y cuestionarla con miras a mejorar las prácticas». El Mecanismo puede observar el tratamiento de las personas y las condiciones físicas de los establecimientos psiquiátricos, con el fin de identificar las causas de la tortura y otros malos tratos, y recomendar a las autoridades estatales mejoras o modificaciones en las normativas y las prácticas. Puede, asimismo, orientar a las autoridades hacia la adopción de marcos legislativos y políticas públicas basados en la no discriminación y el respeto de los derechos humanos, y desempeña también un importante rol en cuanto a la implementación de esas normas y a la sensibilización del conjunto social, en lo que refiere a la no estigmatización de las personas con discapacidades psicosociales.⁶²

6.1. Visitas exploratorias a instituciones psiquiátricas. Características del sistema y de la población



Ex Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi. Registro fotográfico equipo de MNP.

Las Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi, unificadas en 2016 y actualmente denominadas CEREMOS, se encuentran ubicadas en la Ruta 11, km 79.500 del departamento de San José.

Por su parte, el Hospital Vilardebó, ubicado en Montevideo (Millán 2515, barrio Reducto), oficia como hospital psiquiátrico de referencia de pacientes agudos.

En el marco del Plan Estratégico del MNP, que establece la incorporación del monitoreo sistemático a instituciones psi-

62 Ver: <http://www.apr.ch/content/files_res/report-jjg-symposium-2016-es.pdf>.

quiátricas para el año 2017,⁶³ y en aras de conocer en profundidad los factores que contribuyen a abusos y malos tratos de personas privadas de libertad en dichas instituciones, diseñar el Protocolo Específico de Monitoreo y desarrollar su capacidad en el monitoreo a este tipo de establecimientos, durante los años 2015 y 2016, el Mecanismo realizó visitas exploratorias a las Colonias de asistencia psiquiátrica Dr. Bernardo Etchepare y Santín Carlos Rossi.⁶⁴

CUADRO 21. Población internada en instituciones públicas de salud mental, por sexo y edad, 31 de diciembre 2016

	CEREMOS		H. Vilardebó		Total
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	
Menor 15 años	-	-	-	1	1
15 a 19	-	-	7	-	7
20 a 44	179	50	119	57	405
45 a 64	213	118	61	30	422
65 a 74	58	49	9	4	120
Mayor 74 años	30	39	-	6	75
s/d	2	-	-	-	2
Total	482	256	196	98	1032

Fuente: ASSE, 2017.

CEREMOS cuenta con 765 plazas (camas) y el Hospital Vilardebó con 313. Al 31 de diciembre 2016 se encontraban institucionalizadas 1.032 personas, 738 en CEREMOS y 294 en el Hospital Vilardebó. De ellas, 678 son varones (482 en las Colonias y 196 en Hospital Vilardebó) y 354 mujeres (256 en las Colonias y 98 en Vilardebó) (ver cuadro 21).

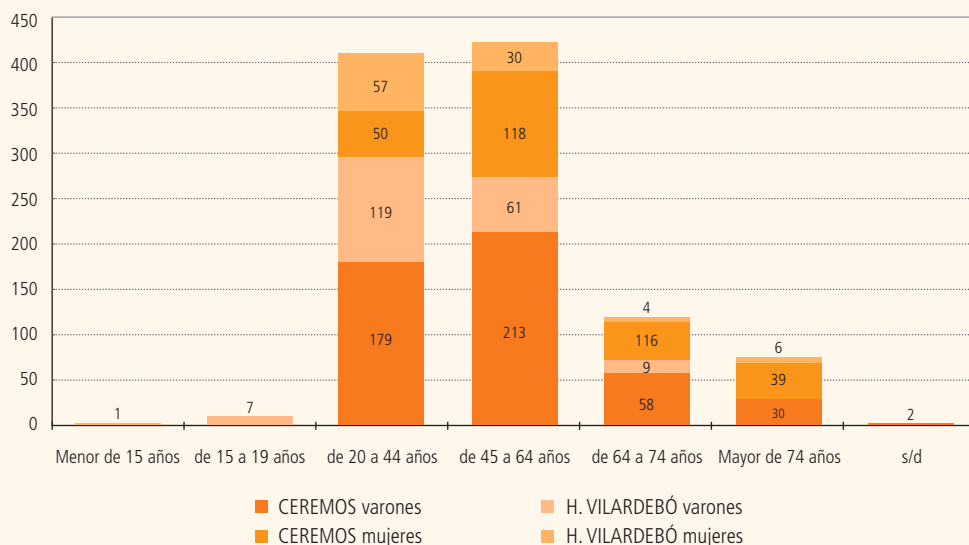
Para el caso del Hospital Vilardebó, referencia de pacientes «agudos», la edad de prevalencia de las personas internadas es de 20 a 44 años (119 varones y 57

63 INDDHH-MNP: Plan estratégico 2014-2016. Montevideo, diciembre de 2013.

64 Con este mismo objetivo, en setiembre del año 2016 una integrante del Mecanismo participó del Tercer Simposio Jean-Jacques Gautier para MNP sobre monitoreo de instituciones psiquiátricas realizado por la APT en la Union Interparlementaire (UIP), Ginebra, a efectos de: a) explorar los factores y situaciones de riesgo que contribuyen a abusos y malos tratos de personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas y examinar cómo responder; b) examinar los estándares aplicables a las instituciones psiquiátricas e identificar estrategias para los MNP, en aras de abordar los desafíos relacionados con la implementación de estas normas en la práctica; c) facilitar una interacción entre MNP y otros actores claves para compartir buenas prácticas y fortalecer la cooperación; d) debatir entre pares sobre los principales desafíos que enfrentan los MNP en su mandato preventivo en relación con las cuestiones debatidas durante la primera parte del Simposio; e) intercambiar buenas prácticas en relación con los métodos de trabajo de los MNP, en aras de desarrollar su capacidad en el monitoreo de instituciones psiquiátricas; f) fortalecer la cooperación entre los MNP y con el SPT.

mujeres). En el caso de CEREMOS, el promedio de edad de las personas institucionalizadas aumenta y se concentra el mayor número entre los 45 y 60 años.

GRÁFICO 12. Población internada en instituciones públicas de salud mental, por sexo y edad, 31/12/2016



Fuente: ASSE, 2017.

El 28 de diciembre de 2016 se realizó la última visita de carácter exploratorio a CEREMOS, en la cual se pudo observar que, pese a los esfuerzos realizados por superar el modelo asilar, los resultados continúan siendo insuficientes para garantizar la dignidad de todas las personas allí alojadas.

A mediados del año 2015 se produjo un cambio en el equipo de Dirección de la Colonias y, a partir del 1.º de enero de 2016, se suprimieron las Unidades Ejecutoras Colonia Etchepare y Santín Carlos Rossi, y se creó, por Ley de Presupuesto, una única institución: el CEREMOS.

La disposición de las personas en CEREMOS es en la modalidad de pabellones —distribución propia del modelo asilar de instituciones psiquiátricas—, 18 en total, 10 de ellos dispuestos en el Sector Santín Carlos Rossi y 8 en el Sector Etchepare. Algunos de estos pabellones alojan a más de 70 personas. Tal es el caso de los Pabellones 26 de mujeres y 27 y 28 de varones de Etchepare, y el Pabellón 4 de Santín Carlos Rossi. El promedio de años de internación de las personas es de 10 para el caso de pacientes internados por disposición judicial y de 19 años para quienes no han sido derivados por el Poder Judicial.

El tiempo excesivo en que promediamente permanecen las personas en las Colonias condice con las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que observa el hecho de que la Ley 9.581 de 1936 sobre Salud Mental (Ley del Psicópata), que estipula la privación de la libertad de personas con discapacidad psicosocial, se mantenga vigente en el ordenamiento jurídico uruguayo, así como que «las personas declaradas inimputables en la comisión de un delito en razón de una deficiencia puedan ser objeto de medidas de seguridad, incluida la detención indefinida» y, también, su inquietud por «la situación de las personas con discapacidad privadas de libertad en centros penitenciarios y otros lugares de detención».⁶⁵

Atento a estas consideraciones, el Comité instó al Estado uruguayo a reformular la Ley de Salud Mental y el Código Penal, a fin de que las normas nacionales armonicen con la obligación de proteger efectivamente las garantías del debido proceso de las personas con discapacidad psicosocial o intelectual con un apoyo real en los procesos judiciales.

Entre otras de las cuestiones de especial importancia, el Comité observó la situación «de las personas con discapacidad institucionalizadas en hospitales psiquiátricos u otro tipo de centros residenciales de larga estadía, por motivo de su discapacidad, sin el consentimiento libre e informado de la persona afectada», instando al Uruguay a que «prohíba la institucionalización forzada por motivo de la discapacidad y adopte medidas para abolir la práctica de internamiento u hospitalización no consentido».

En consonancia con el compromiso asumido por Uruguay con la Organización Mundial de la Salud (OMS), que establece el cierre de las instituciones asilares en el continente para 2020, en mayo de 2016 se decretó el no ingreso de nuevos pacientes a las Colonias y su cierre paulatino. En este sentido, durante todo el año 2016 se produjeron un total de 38 ingresos (12 mujeres y 26 varones), de los cuales 21 procedieron del Poder Judicial. Por otra parte, se registran en el año 69 «egresos», pero en este caso resulta importante destacar que las 41 muertes de pacientes ocurridas en el 2016 son incluidas en esta cifra.⁶⁶

El artículo 37 del Proyecto de Ley de Salud Mental aprobado por la Cámara de Senadores establece el cierre de las estructuras asilares y monovalentes, con desinstitucionalización progresiva de la población residente en ellas, asegurando la atención de sus necesidades asistenciales en salud y en apoyos para una vida digna.

65 Ver: <<http://www.cainfo.org.uy/2016/09/recomendaciones-a-uruguay-del-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-de-naciones-unidas>>.

66 Fuente: ASSE, Salud Mental y Poblaciones Vulnerables, Oficina de Estadística de CEREMOS.

No obstante ello, no se ha establecido un cronograma de cierre progresivo de los asilos, así como tampoco la participación de los distintos actores involucrados (incluidos usuarios y usuarias) en el plan de cierre.

6.2. Visitas a clínicas psiquiátricas para niños, niñas y adolescentes



Clínica de atención a problemáticas psiquiátricas agudas, en convenio con el INAU. Registro fotográfico equipo MNP.

En relación con los grupos en especial situación de vulnerabilidad, el principio de no discriminación exige reconocer las características concretas de los grupos de población interesados y utilizar un enfoque que abarque la totalidad del ciclo vital, con especial atención a los grupos de la sociedad a los que afectan particularmente en sus derechos, las políticas, estrategias y programas de salud mental.⁶⁷

A la hora de adoptar cualquier medida relacionada a estos grupos deberán aplicarse

los principios rectores de las normativas internacionales y nacionales específicas, y se deberá asegurar la participación de usuarios y usuarias en el proceso asistencial, de acuerdo a sus necesidades, características particulares y posibilidades.

En lo que refiere a medidas relacionadas con la salud mental de niños, niñas y adolescentes, se deben aplicar los principios rectores de la CDN: protección integral, interés superior, autonomía progresiva y opinión del niño, niña o adolescente en todas aquellas cuestiones que le afectan, así como el CNA y otras normativas nacionales e internacionales en la materia.

Del análisis genérico de los dispositivos dispuestos para la atención en salud mental de niñas, niños y adolescentes puede destacarse que la adolescencia, como etapa específica, no siempre es identificada y jerarquizada en la organización de dispositivos focalizados de salud mental que consideren sus necesidades y características particulares, por lo que se debe profundizar el estudio de obstáculos y dificultades para el acceso de los y las adolescentes. Asimismo, se deben instrumentar estrategias específicas para niños, niñas y adolescentes con situaciones de alta dependencia por discapacidades mentales o funcionales severas y en situación de derechos fundamentales vulnerados.⁶⁸

67 Niños y niñas, adolescentes; mujeres; personas adultas mayores; minorías étnicas, religiosas y lingüísticas; personas refugiadas; inmigrantes y migrantes; personas con discapacidad; personas privadas de libertad; grupos de personas en situaciones de vulnerabilidad económica y social; personas y grupos LGTBI.

68 Consideraciones extraídas de los aportes realizados por el Subgrupo Temático Normas de Procedimiento y Organización del grupo de trabajo Salud Mental y Derechos Humanos de la INDDHH.

Como se planteara en el apartado correspondiente, la problemática que se presenta respecto de la atención en salud mental en el sistema de protección es considerada por el Mecanismo como uno de los nudos críticos del sistema.

En las visitas inspectivas realizadas por el MNP a centros de atención en salud mental de 24 horas de niños, niñas y adolescentes en convenio con INAU, se pudo constatar que si bien la mayoría de las instituciones monitoreadas cumplían con los estándares establecidos para clínicas psiquiátricas, no se priorizaban estándares vinculados a los principios de la CDN.

Se observó también que en casos de niños, niñas y adolescentes que transitan por «episodios agudos» vinculados a salud mental, luego del «alta médica», la espera de lugares de derivación, ya sea a los centros de los cuales proceden originalmente o centros de medio camino, provoca que la internación se extienda más de los 30 o 40 días pautados y que se transforme en una permanencia prolongada, y se retiene al niño o adolescente en una modalidad de internación que debería entenderse como un recurso terapéutico excepcional y con un abordaje que no responde a sus características y circunstancias.

Otro motivo de preocupación del Mecanismo es que niños, niñas y adolescentes llegan muchas veces a las clínicas sin manejar información clara sobre a dónde van y las razones y el tiempo que deberán permanecer allí. Las intervenciones en su salud mental deben garantizar su derecho a gozar de una atención integral que promueva el disfrute de una mejor calidad de vida, incluyendo el derecho a ser informados y a que su opinión sea escuchada y respetada en aquellos asuntos que les afecten, tal como lo establece el artículo 12 de la CDN.

El concepto de *consentimiento informado* en personas menores de edad⁶⁹ vehiculiza su derecho a ser escuchadas y respetadas, para lo cual se le debe brindar información adecuada y comprensible, acorde a su autonomía progresiva, y resulta fundamental que estén en conocimiento del contenido y la duración de las medidas a las que estarán sujetas.

El hecho de que no se informe y consulte a niños, niñas y adolescentes acerca de sus alternativas de tratamiento y ni siquiera se les comunique a dónde se decidió su traslado, vulnera el derecho a la información y participación en torno a las decisiones que afectan sus vidas, impactando, a su vez, en general, sobre la forma de transitar sus biografías en el sistema.

6.3. Legislación en salud mental

En el ordenamiento jurídico uruguayo permanece vigente hasta la fecha la Ley 9.581 de 1936 sobre salud mental (Ley del Psicópata), que perpetúa la es-

69 El consentimiento informado es uno de los principios rectores de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

tigmatización, la discriminación y la violación de los derechos humanos de las personas con discapacidades, con base en la presencia real o percibida de una discapacidad psicosocial, estipulando, entre otros aspectos, la privación de la libertad de personas con padecimientos mentales.⁷⁰

Desde hace más de una década, distintos colectivos de profesionales y organizaciones de la sociedad civil han realizado importantes esfuerzos en relación con la impostergable necesidad de plasmar en una Ley de Salud Mental un nuevo paradigma centrado en las personas, la salud mental de todos los habitantes como derecho humano, el enfoque comunitario, la intersectorialidad e interdisciplinaria, así como la atención al principio de la alternativa menos restrictiva, que busque romper con la lógica asilar preponderante.

En ese contexto, en noviembre de 2014 se constituyó en la INDDHH el grupo de trabajo Salud Mental y Derechos Humanos, con el objetivo de ajustar la normativa nacional vigente a los instrumentos internacionales referidos al campo de la salud mental desde una perspectiva de derechos humanos.

El 14 de diciembre de 2015 el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento uruguayo el «Proyecto de ley por el que se reglamenta el derecho a la protección de la salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud». Dicho proyecto de ley, aprobado por el Senado de la República en octubre de 2016, se encuentra a estudio de la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social de la Cámara de Diputados.

Representantes del MNP han integrado el grupo de trabajo Salud Mental y Derechos Humanos desde su constitución hasta la fecha, han participado activa y sostenidamente en los intercambios grupales, la producción de documentos y el aporte de insumos para un proyecto de ley de salud mental sustentado en la universalidad, integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos, que efectivice y proteja especialmente la dignidad, la igualdad, la prohibición de discriminación, el derecho a la privacidad y a la autonomía personal, la prohibición de tratos inhumanos y degradantes, el principio del ambiente menos restrictivo de la libertad y los derechos a la información y a la participación.

El Mecanismo contribuyó particularmente en la elaboración de recomendaciones de la INDDHH al Parlamento vinculadas a asegurar en la Ley de Salud Mental las garantías legales para proteger los derechos humanos de las personas afectadas por discapacidades psicosociales, mediante la creación de órganos de supervisión

70 En el mes de agosto de 2016, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad observó «la vigencia en el ordenamiento jurídico uruguayo de normas como la Ley 9.581 de 1936 sobre salud mental que estipula la privación de la libertad de personas con discapacidad con base en la presencia real o percibida de una discapacidad psicosocial», e instó a Uruguay a que «prohiba la institucionalización forzada por motivo de la discapacidad y adopte medidas para abolir la práctica de internamiento u hospitalización no consentido».

y revisión de carácter independiente e imparcial, tal como lo exigen los estándares internacionales en la materia.⁷¹ Colaboró, asimismo, en la definición de las tareas inspectivas periódicas que debe llevar adelante un mecanismo de supervisión independiente y autónomo en todas las instituciones de salud mental, así como también en aspectos vinculados a la representación legal y jurídica de las personas con discapacidades psicosociales.⁷²

6.4. Prospectivas 2017

En este espacio de intervención del MNP, que se integrará completamente en el año 2017 al sistema de monitoreo periódico, se proyectan las siguientes acciones:

- Realizar visitas sistemáticas a instituciones psiquiátricas como parte integral del mandato a los MNP.
- Aportar a efectivizar el cambio de paradigma derivado de la CDPD y otros tratados y estándares internacionales.
- Promover la implementación de una Ley de Salud Mental que garantice cabalmente el derecho a la salud mental de todas las personas, en particular en lo que refiere a las garantías legales para las personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas.
- Contribuir con el compromiso asumido por Uruguay con la OMS referido al cierre de las instituciones asilares.
- Continuar fortaleciendo las capacidades del MNP en la materia, para afrontar las situaciones de vulnerabilidad experimentadas por las personas privadas de libertad en estas instituciones.
- Sistematizar estándares de derecho a la salud mental referidos a niños, niñas y adolescentes y, en particular, a niños, niñas y adolescentes institucionalizados.

71 Algunas consideraciones de la INDDHH al «Proyecto de ley por el que se reglamenta el derecho a la protección de la salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud», presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 14 de diciembre de 2015, <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2017/01/informe-sobre-proyecto-de-ley-salud-mental.pdf>>.

72 Ver: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2017/01/informe-sobre-proyecto-de-ley-salud-mental.pdf>>.

CAPÍTULO III. La sensibilización y el cabildeo como herramientas de prevención de la violencia institucional

Con el objetivo de prevenir torturas, tratos inhumanos, crueles o degradantes, conjuntamente al monitoreo de los centros de privación de libertad, el MNP impulsa y participa de instancias de trabajo interinstitucionales en ámbitos que comprenden tanto la articulación con organismos públicos como con organizaciones sociales y la academia.

Desde el equipo del MNP se concibe el cabildeo y la sensibilización en materia de violencia institucional y políticas de encierro como una herramienta que colabora y le da presencia pública al trabajo en prevención de la tortura. La generación de espacios de discusión con actores involucrados, que pertenezcan a la sociedad civil, al Estado y a la academia, impulsa un diálogo provechoso y contribuye a hacer visibles asuntos que, en general, tienen poca presencia pública.

Entre estas actividades que posibilitan el diálogo y el intercambio con los diferentes actores, con el objetivo de lograr una incidencia en las políticas públicas de encierro, se pueden mencionar:

- Coordinación con autoridades de los organismos competentes en los ámbitos de encierro.
- Relacionamiento con la sociedad civil organizada.
- Participación activa en distintos espacios programados de índole académica o social vinculados a temáticas propias del ámbito de incidencia del Mecanismo.
- Participación en ámbitos de articulación entre instituciones públicas y organizaciones sociales vinculadas a políticas públicas de encierro institucional.



Trasmisión radios comunitarias «Prisión Preventiva». Registro fotográfico equipo de MNP.

- Coordinación interna con otras áreas de la INDDHH.
- Informes solicitados por legisladores.

1. REUNIONES PERIÓDICAS CON AUTORIDADES DE CADA SISTEMA

Desde el MNP se promueven espacios de diálogo interinstitucional con las autoridades de los distintos ámbitos, con el objetivo de informar a estas respecto a constataciones recientes, producto de las visitas de monitoreo, y por consiguiente de las vulneraciones de derechos o los avances constatados en los centros.

Asimismo, se analiza el estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas en instancias previas por el MNP. Estas instancias permiten también la recepción por parte del Mecanismo de consultas, sugerencias y otras cuestiones que las autoridades respectivas planteen como relevantes.

1.1. Instancias de diálogo con el INAU

En el caso del sistema de protección, se realizan reuniones mensuales con la contraparte (INAU), en las que se trabajan las recomendaciones y temas específicos de los distintos centros, a efectos de garantizar la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Las reuniones se mantienen con un equipo nombrado por el Directorio del INAU para este fin y en ellas se comparte información proveniente de las visitas realizadas por el MNP a centros de 24 horas y familias de acogimiento, de modo de canalizar las recomendaciones emanadas de tales visitas, en cuanto al grado de cumplimiento, motivos por los cuales no se ha podido responder a tales planteos y plazos que se establecen para poder cumplirlas.

Se trabaja, además, sobre aquellos factores de riesgo que hacen a posibles vulneraciones de derechos, así como sobre aquellos componentes de protección que hacen a las buenas prácticas constadas en las visitas de monitoreo.

En este sentido, se ha abordado con el INAU la importancia de los mecanismos de denuncias con los que deben contar niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección, y dicha institución ha encomendado una consultoría específica para poder avanzar en ese tema.

En el marco del trabajo de la Comisión de Población del Parlamento se participó de una reunión convocada por el Senador Marcos Otheguy para informar del proceso diagnóstico sobre el sistema de protección de tiempo completo del INAU.

1.2. Instancias de diálogo con el INISA

Durante 2016 se mantuvieron reuniones mensuales con los integrantes del Directorio del INISA. En algunas de ellas, además, participaron varios asesores y asesoras, así como responsables de áreas tales como Salud, Seguridad y Traslados y Educación, lo que permitió complementar y profundizar el intercambio sobre distintos aspectos.

Algunas de las temáticas abordadas con mayor asiduidad y de las que a su vez da cuenta en los sendos informes que el MNP ha hecho públicos, guardan relación con las deficiencias de infraestructura en varios centros, la insuficiencia de actividades educativas o recreativas, la priorización de la impronta de la seguridad sobre la educativo-social en otros, la carencia de personal técnico y de trato directo en casos puntuales, así como la mejora en las condiciones en que se ejecutan las medidas privativas de libertad en algunos de los centros.

1.3. Instancias de diálogo con el INR

En lo que refiere al sistema carcelario, el relacionamiento con el INR ha sido regular durante todo el 2016 y se contó con la colaboración activa tanto del Comando como de las Direcciones y el personal de las unidades monitoreadas.

En este sentido, tal como se planteara en el apartado correspondiente al sistema carcelario, cabe señalar que algunas de las observaciones y recomendaciones realizadas por el MNP han sido aceptadas e integradas, destacándose la importancia de la tarea colaborativa y proactiva del Mecanismo como organismo independiente.

Un ejemplo claro de este adecuado relacionamiento es el inicio de programas tendentes a un abordaje más personalizado y con una perspectiva que integre una concepción de respeto a los derechos humanos que desnaturalice prácticas que consolidan violencias institucionales.

Como ya se ha expresado, el MNP realiza una actualización sistemática y periódica de datos estadísticos de las Unidades Penitenciarias, los cuales le son proporcionados por las autoridades correspondientes.

En general el Mecanismo ha accedido a la información referida a las personas privadas de libertad en los diferentes ámbitos de intervención, si bien en relación con la información requerida sobre cantidad de funcionarios y operadores asignados a la Unidad 7, la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior dio una respuesta negativa por razones «de seguridad operativa». El MNP sostiene el fundamento formulado a las autoridades ministeriales, en el que se establece que no corresponde esa denegatoria a la información, dadas las competencias legales del Mecanismo.

2. INTEGRACIÓN DE ESPACIOS INTERINSTITUCIONALES

2.1. Coordinación y colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores

De acuerdo al mandato legal (artículo 83 de la Ley 18.446), se dio continuidad a las acciones de colaboración y coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El día 19 de octubre de 2016 se realizó un «Diálogo entre partes, para aportar al Examen Periódico Universal (EPU) en torno al seguimiento de recomendaciones en materia de justicia de menores». En dicha actividad participó por el Consejo Directivo el Dr. Juan Faroppa, y por el MNP el Dr. Álvaro Colistro, la Dra. Gianina Podestá y la Psic. Ariadna Cheroni, quienes elaboraron y presentaron un documento referido a las recomendaciones realizadas por el EPU.

2.2. Mesas de trabajo con instituciones públicas y organizaciones sociales



Rendición de cuentas 2015 MNP y sociedad civil. Registro fotográfico equipo de MNP.

Se dio continuidad a la participación en la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad, a la cual asisten como representantes del Mecanismo la Lic. Mariana Risso y la Dra. Gianina Podestá.

El Dr. Álvaro Colistro participó en el grupo de trabajo interinstitucional que elaboró el «Protocolo de actuación para la atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad».⁷³

A partir del mes de noviembre de 2016, el MNP integra la Mesa de Población Migrante o Extranjera Privada de Libertad, convocada por el INR. A dicho espacio concurre la Lic. Mariana Risso en representación de este equipo.

También en el mes de noviembre el MNP fue invitado a participar de la Mesa de Privación de Libertad y Discapacidad, convocada por PRONADIS-Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y conformada por Ministerio de Salud Pública, SAI PPL, INR, INISA, Facultad de Psicología, MIDES, PNUD y Comisionado Parlamentario. Concurre a este espacio la Lic. Soledad Pérez por el MNP y actualmente se trabaja en la generación de un relevamiento de personas privadas de libertad con discapacidad.

⁷³ Ver: <<https://www.minterior.gub.uy/index.php/documentos-y-legislacion/guias-y-manuales>>.

2.3. Coordinación con la Junta Nacional de Drogas

Enmarcadas en el acuerdo entre la Junta Nacional de Drogas (JND) y la INDDHH,⁷⁴ durante el año 2016 se conformó la Mesa Consultiva Permanente en Derechos Humanos y Políticas de Drogas, de la cual participó el MNP representado por la Psic. Ariadna Cheroni y el Lic. Alejandro Santágata.

También se realizó en forma conjunta el seminario Derechos Humanos, Drogas y Políticas de Salud Mental, los días 5, 6 y 7 de diciembre, actividad en la que participaron desde el MNP la Psic. Ariadna Cheroni y el Lic. Alejandro Santágata en todas las instancias de coorganización del evento. La directora Dra. Mirtha Guianze formó parte de la Mesa de apertura.

En el marco de este seminario, el día 6 de diciembre se realizó una actividad sobre la implementación de la Ley de Salud Mental, coorganizada y coordinada por la Psic. Cheroni y el Lic. Santágata, en la cual el Dr. Álvaro Colistro participó como expositor, con la asistencia a su vez de integrantes del grupo de trabajo Salud Mental y Derechos Humanos de la INDDHH.

El día 27 de setiembre participó del simposio Mujeres, Cárceles y Narcotráfico (organizado por la JND y Mujer y Salud en Uruguay-MYSU), como instancia de debate y reflexión con miras a aportar hacia el seminario internacional sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento.

3. TRABAJO CONJUNTO CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

3.1. Asamblea Nacional de Derechos Humanos: promoción y difusión en derechos humanos

La materia de abordaje específico del MNP se trabajó en la V Asamblea Nacional de Derechos Humanos, particularmente en uno de los subgrupos: Personas en Situación de Encierro y Privadas de Libertad.

Participaron de ese espacio 16 personas, en representación de las siguientes organizaciones e instituciones públicas: Unidad 10 INR, Unidad 14 INR, Subdirección operativa del INR, Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, INISA, ONG El Paso, El Abrojo, ONG Vida y Educación, Comisión de Derechos Humanos de la Junta Departamental de Florida, Casa Bertolt Brecht, Grupo Reinsera (familiares de adolescentes privados de libertad) y SERPAJ.

⁷⁴ En el año 2015 la JND y la INDDHH firmaron un de compromiso de planificación y desarrollo de acciones conjuntas relacionadas a políticas de drogas y derechos humanos.

En el subgrupo se discutió acerca del desconocimiento que tienen las personas en situación de encierro sobre sus derechos. Al respecto se planteó que si bien desde las ONG se han elaborado cartillas de difusión, se necesita un compromiso mayor con otras instituciones para lograr un mayor alcance.

Con referencia al endurecimiento de los discursos punitivos y la difusión en la agenda pública de la necesidad de endurecer las penas, se establece una preocupación importante y la necesidad de aunar esfuerzos para generar un discurso con perspectiva de derechos humanos. Importa allí el rol de la INDDHH y del MNP en particular, denunciando las situaciones de vulneraciones de derechos de las personas privadas de libertad.

Se plantearon, a su vez, algunas propuestas de acción concretas. En primer lugar, la difusión de derechos de las personas privadas de libertad a todos los actores involucrados (personas en situación de encierro, familiares, operadores de los distintos sistemas). Importa para ello generar más salidas a la prensa con situaciones de vulneraciones de derechos que posicionen el tema en la agenda pública. En segundo lugar, construir y difundir un discurso contra el endurecimiento de penas y privación de libertad. En tercer lugar, promover el acceso de la sociedad civil a la información de las instituciones que no cumplen.

CUADRO 22. Propuestas del subgrupo Personas en Situación de Encierro y Privadas de Libertad de la V Asamblea Nacional de Derechos Humanos

Rol INDDHH	Desafíos	Acciones-temas
Acompañar acciones de difusión de los diferentes colectivos.	Operadores. Familia/comunidad. Personas en situación de encierro. Opinión pública/medios de comunicación.	Difusión de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.
Impulsar un diálogo de base amplia que integre más allá del sistema político. Visibilizar condiciones/efectos del encierro.	Habilitar acciones y generación de materiales que recojan otras experiencias/miradas. Promover/sensibilizar sobre medidas no privativas.	Otro diálogo acerca de la seguridad.
Recepcionar/accompañar denuncias.	Mecanismos de cumplimiento de la obligatoriedad.	Acceso a la información institucional de las ONG, familias, etc.

3.2. Instancias de difusión de las tareas del MNP con organizaciones de la sociedad civil

Con el objetivo de rendir cuentas de lo actuado en 2015, así como presentar los avances de las actividades de 2016, el 6 de octubre de 2016 el MNP realizó un

segundo encuentro con organizaciones de la sociedad civil, en el cual se buscó estimular el intercambio con las organizaciones sociales desde la reflexión crítica y la propuesta. Se presentaron insumos desde el trabajo de los subsistemas monitoreados en el año 2015, así como las prioridades actuales de trabajo del MNP.

Participaron del encuentro un total de 35 personas, en calidad de representantes de 22 organizaciones sociales. Se acordó generar un ámbito de diálogo con encuentros periódicos durante 2017, sobre temáticas específicas planteadas por las organizaciones sociales.

También se han mantenido encuentros con el Grupo Reinserta, de familiares de adolescentes privados de libertad y se han iniciado reuniones con un grupo de familiares de personas que se encuentran en el sistema carcelario (Sabremos Cumplir).

3.3. Alternativas a la prisión preventiva y medidas no privativas de libertad. Trasmisión colaborativa de radios comunitarias desde la sede de la INDDHH

El día 16 de diciembre de 2016 se desarrolló en la sede de la INDDHH una trasmisión colaborativa de radios comunitarias. El objetivo fue sensibilizar en torno a los temas de prisión preventiva y medidas no privativas de libertad, desde un formato de tertulia con fonoplatea, dinámico y atractivo para la escucha masiva.

La actividad consistió en un programa de radio coproducido por Radio Cotidiano Mujer, Contonia FM, UniRadio, Radio Pedal, La Cotorra FM, junto al equipo del MNP. Se realizaron tres mesas de discusión con diversos actores de los sistemas involucrados. En cada una de ellas se planteó una breve intervención de cada panelista, así como el intercambio con la fonoplatea mediante el diálogo y las preguntas. Se habilitó la trasmisión por Internet, de forma que otras emisoras pudieron tomar el programa y retransmitirlo, y se prevé para 2017 que el sistema de radios públicas del Sodre difunda estos contenidos.

Cabe destacar que este formato permitió la difusión de perspectivas acerca de la privación de libertad y las medidas no privativas de libertad, a nivel de barrios, organizaciones sociales y movimiento social. Se valoró que amplificó un debate complejo en medios de comunicación radial, con el aporte de expertos en la materia.



Trasmisión radios comunitarias Prisión preventiva. Registro fotográfico equipo de MNP.

La iniciativa se enmarca en el proyecto sobre prisión preventiva que el MNP desarrolla en conjunto con otros MNP de la región. Preocupa el impacto de este fenómeno de prisión preventiva, que vulnera los derechos humanos y produce altos índices de sobrepoblación carcelaria sin condena, hacinamiento y violencia institucional, entre otros costos sociales.

Para el 2017 el MNP continuará trabajando en este proyecto, se buscará generar propuestas de promoción y sensibilización que acerquen estas problemáticas a la ciudadanía. En ese sentido, la comunicación radial comunitaria constituye un espacio fecundo de trabajo a nivel de barrios y organizaciones sociales.

RECUADRO 3. Trasmisión radial comunitaria colaborativa «Alternativas a la prisión preventiva y medidas no privativas de libertad»

Redacción conjunta a cargo de UniRadio, Radio Pedal y La Cotorra FM
Programa de radio prisión preventiva y medidas no privativas de libertad

Idea original y conformación de equipo de trabajo

Surge por parte del MNP, perteneciente a la INDDHH, el interés de desarrollar actividades de difusión sobre temáticas de interés general, referidas al respeto y defensa de los derechos humanos de poblaciones vulnerables. Se pretendía, asimismo, generar un acercamiento de la INDDHH a la ciudadanía, desconocedora en gran proporción de la existencia y el trabajo que realiza la Institución.

Fueron convocadas radios comunitarias para participar en la producción y emisión de un programa orientado a la discusión de la prisión preventiva y medidas no privativas de libertad. Esta no perseguía únicamente el objetivo de una actividad puntual, sino también crear un equipo de trabajo para generar instancias de discusión de temáticas vinculadas a derechos humanos de poblaciones privadas de libertad, con el fin de problematizar discursos preponderantes y aportar miradas alternativas al debate público.

El equipo de trabajo, que comenzó a funcionar en diciembre del 2016 y lo sigue haciendo en la actualidad, está compuesto por integrantes del MNP y de distintos colectivos, la mayoría apuntados a la comunicación: Radio comunitaria del Cerro La Cotorra FM, radio universitaria UniRadio, radio comunitaria de Ciudad Vieja Contonia FM, colectivo de comunicación Radio Pedal y Cotidiano Mujer con el apoyo de Compañerismo radio. Las reuniones se dieron en el local de la INDDHH, primer y único espacio de memoria en Uruguay.

Los primeros diálogos versaron sobre la importancia de la participación de medios alternativos en estas discusiones, con la intención de producir, desde la base, un contrarrelato al de los medios masivos de comunicación, que, a partir de una rapiña o de un delito con violencia puntual, generan una fuerte sensación de inseguridad, propicia a las políticas represivas y al encarcelamiento de los infractores.

Los medios de comunicación hegemónicos sobredimensionan las situaciones de violencia por infracciones penales, que gozan de una desmedida reiteración de las noticias policiales e inciden fuertemente no solo en la población en general, sino también en los administradores de justicia que son permeables a ese discurso.

Vivimos en sociedades que excluyen estructuralmente y generan excluidos, que se aglomeran en los márgenes, produciendo lógicas culturales de supervivencia. Después, los «integrados» acusamos y continuamos excluyendo a quienes sobreviven con esas otras lógicas que no eligieron, sino a las que fueron condenados. Más allá de eso, no podemos olvidar los intereses económicos directos que estos fenómenos involucran (cuestión que ameritaría un análisis más profundo); las cárceles son un negocio y la nueva de Punta de Rieles, construida mediante Participación Público Privada, está ahí para demostrarlo.

Combatir eso no es solo denunciarlo, sino aportar con otras miradas, con otras lecturas, y esa es una de las intenciones de este grupo de trabajo. Se consensuó sobre la necesidad de tener otra visión de la problemática del encierro, que no solo hablara de inseguridad.

De manera natural y descontracturada continuaron los intercambios, trabajando para llegar a más personas y salir de nuestro círculo. Conversando acerca de opciones y alternativas a las miradas más difundidas, cuestionando el uso del lenguaje y las expresiones ofensivas y discriminatorias naturalizadas.

Nos propusimos, entonces, desde una estrategia de comunicación alternativa, construir un entramado discursivo alternativo, que señale la operación de los grandes medios y promueva la problematización de fenómenos de gran complejidad y enormes consecuencias sociales, como los mencionados.

Características y desarrollo del programa

¿Por qué debatir sobre prisión preventiva?

Porque existe un alto porcentaje de personas privadas de libertad (adultos y adolescentes) que se encuentran sin condena judicial bajo la figura de prisión preventiva. Porque la prisión preventiva generalmente recae sobre los grupos más vulnerables y vulnerados de la población. Porque son numerosos los casos de personas inocentes que han sido privadas de libertad durante meses o años bajo esta figura. Porque en cárceles se vive en condiciones de hacinamiento, en estructuras edilicias y sanitarias deficientes, se padece violencia interpersonal e institucional y un trato que vulnera la dignidad de la persona.

Estas líneas dieron comienzo, el 16 de diciembre del 2016, a la jornada de sensibilización sobre prisión preventiva y medidas no privativas de libertad, convocada por el MNP y organizada conjuntamente por UniRadio, La Cotorra Fm, Contonia Fm, Radio Pedal y Cotidiano Mujer, transmitida de forma colaborativa por todas las radios participantes.

Si bien el tema fue propuesto y el grupo convocado por el MNP de la INDDHH, la producción de dicha jornada fue realizada de manera horizontal, donde todos y todas pudieron opinar y decidir acerca de estructura, invitados, enfoque y temas disparadores. Los contactos para conformación de las mesas fueron aportados por varios integrantes del grupo, se apuntó a la paridad de género y a la experiencia e idoneidad de cada participante.

La jornada contó con una fonoplatea que colmó expectativas y vehiculizó un intercambio real. Las mesas fueron conducidas/moderadas por integrantes de las radios participantes, mientras que la apertura estuvo a cargo de directora de la INDDHH, Dra. Mirtha Guianze, quien contextualizó la jornada y el espacio.

La primera mesa tuvo como eje temático: prisión preventiva y sistema de privación de libertad de adultos. Los integrantes fueron: Dr. Alberto Reyes (ministro del Tribunal de Apelaciones en lo Penal y presidente de la Asociación de Magistrados del Uruguay), Dr. Ricardo Perciballe (fiscal), Dra. Adriana Berezán (presidenta de la Asociación de Defensores Públicos), Dr. Martín Fernández (integrante del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), Ed. Soc. Luis Parodi (director de la Cárcel de Punta de Rieles) y Paula Lacaño (representante del Departamento de Género y Diversidad del INR).

Se hicieron dos rondas de exposiciones, la primera bajo el disparador: ¿qué impacto tiene la prisión preventiva sobre los derechos humanos, la presunción de inocencia y el debido proceso?; y la segunda: ¿cuáles son los costos sociales y por qué es importante sensibilizar sobre este tema? Luego de estas se dio lugar a la intervención de la platea en la que se encontraban integrantes de organizaciones sociales y personas interesadas en la problemática.

Se generó un espacio de testimonio a cargo de Roy Vitales y Ernesto Escobar, ambos presos en el Penal de Punta de Rieles, quienes dieron su visión acerca de las cárceles como «mito rehabilitador» y lo que implica la privación de libertad. Esto estuvo seguido por la emisión de un audio grabado en el marco del programa *Nada crece a la sombra*, donde jóvenes de la Colonia Berro contaban su experiencias y sentimientos luego de ver *El día después*, obra de teatro escrita, dirigida e interpretada por reclusos de Punta de Rieles, integrantes de la Usina Cultural Matices.

¿Por qué debatir sobre medidas no privativas de libertad en adolescentes?

Para no recurrir a la prisión como primer y único recurso, para fortalecer la integración y permanencia en los ámbitos primarios de socialización. Para favorecer un proceso de responsabilización y reparación a las víctimas; las medidas no privativas de libertad con control judicial alimentan una cultura ciudadana de respeto a los derechos humanos. Y, por último, porque estas alternativa reducen el aumento exponencial de discursos populistas que generan la ilusión de que el encierro carcelario es el único mecanismo de sanción social.

La segunda mesa de la jornada: medidas no privativas de libertad y sistema de responsabilidad penal juvenil, contó con la participación de Luis Pedernera (integrante del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas), Mauro Tomasini (integrante del Servicio Paz y Justicia), Mónica Aristimuño (ONG Vida y Educación) y Juan Fumeiro (ONG DNI). Las ONG participantes fueron elegidas por haber trabajado en la ejecución de medidas no privativas de libertad.

La dinámica de la segunda mesa fue similar a la mesa anterior, en función de nuevas preguntas disparadoras: ¿cuáles son y qué implican las medidas no privativas de libertad? y ¿cuáles son las ventajas de las medidas no privativas de libertad respecto a la prisión? La fonoplatea tuvo una excelente participación, se plantearon inquietudes, nuevas interrogantes y reflexiones al respecto.

4. PARTICIPACIÓN DEL MNP EN INSTANCIAS INTERNACIONALES

A nivel internacional, la Dra. Mirtha Guianze junto con el Dr. Álvaro Colistro representaron a la INDDHH en la Primera Reunión de Trabajo de los Mecanismos de Prevención de la Tortura en América Latina, organizada por la APT, durante julio de 2016 en Panamá. El encuentro reunió a más de 20 representantes de los mecanismos nacionales y locales de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Además, contó con la presencia de un miembro del SPT. Con motivo de los diez años de la entrada en vigor del OPCAT, se hizo un balance de los logros y los desafíos para concretar su efectiva implementación.

El 11 y 12 de julio la Dra. Mirtha Guianze participó en el Primer Encuentro Internacional sobre Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura, en Zacatecas (México), organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, FIO y PROFIO-GIZ. Este espacio de intercambio congregó a integrantes de mecanismos nacionales, *ombudsman* nacionales, comisiones de derechos humanos mexicanas e integrantes de la sociedad civil, los organismos internacionales y la cooperación internacional. En la oportunidad se analizaron los retos y desafíos que enfrentan los MNP a diez años de entrada en vigor del OPCAT que los rige, así como las labores preventivas o reactivas y prácticas institucionales de los diferentes MNP.

El equipo de MNP asistió al seminario Derechos de la Infancia, Seguridad Ciudadana y Penas no Privativas de Libertad. Dimensión Sociojurídica y Comunicacional, realizado por UNICEF los días 30 y 31 de agosto de 2016. El 31 de agosto la Dra. Gianina Podestá, y la Psic. Ariadna Cheroni participaron en representación del MNP de los talleres para expertos, en los que aportaron en los espacios de dimensión jurídica y marco metodológico, en relación con las penas no privativas de libertad para adolescentes en conflicto con la ley. De dichos talleres surgieron recomendaciones finales que tienen en cuenta el panorama legal, institucional, social y comunicacional de todos los países que participaron y son una herramienta potente para alinear las leyes, las instituciones y las prácticas a los principios de excepcionalidad/brevedad y descriminalización contenidos en la CDN.

Durante los días 6 y 7 de setiembre de 2016, la Psic. Ariadna Cheroni participó en el Simposio Jean-Jacques Gautier sobre Monitoreo de Instituciones Psiquiátricas, realizado en Ginebra (Suiza) por la APT.

Durante los días 7 a 10 de noviembre de 2016, se desarrolló en Santiago de Chile una actividad de intercambio con la Institución Nacional de Derechos Humanos de Chile, en torno a la metodología de monitoreo del sistema de protección en MNP Uruguay y sus posibilidades de aplicación en Chile. En representación del

MNP asistieron la directora Dra. Mirtha Guianze y los integrantes del equipo Lic. Anahí Alarcón, Lic. Adriana Fernández Lotito, Lic. Lucía de los Bueis, T. S. Ana María Grassi y Lic. Alejandro Santágata.

El Centro de Investigación y Estudios Judiciales organizó en noviembre el foro Justicia 2016: Derechos y Democracia. Algunos de los temas abordados fueron: la privación de libertad en Uruguay, los rumbos del sistema penal juvenil, el nuevo proceso penal, la Ley Integral de Violencia de Género y el Poder Judicial desde los partidos políticos. La Dra. Mirtha Guianze realizó una ponencia sobre «Acceso a la justicia».

En Lima se desarrolló durante los días 24 y 25 noviembre el Encuentro Regional sobre Avances y Desafíos en el Sistema Penitenciario en América del Sur, organizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú y por la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Participó la Lic. Mariana Risso por la INDDHH, quien expuso sobre «La realidad penitenciaria a nivel regional vista desde el rol de las defensorías del pueblo y otros mecanismos de protección».

Asimismo, se dio continuidad a los convenios suscriptos con UNICEF. En ese orden, durante 2016 aportó fondos para la contratación de cinco técnicos que posibilitaron el funcionamiento del MNP. También se coauspiciaron seminarios y se realizaron reuniones periódicas.

5. PARTICIPACIÓN EN ESPACIOS ACADÉMICOS O SOCIALES

En junio del 2016 se llevó a cabo el seminario Políticas de Protección a la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Nuevos modelos de atención de tiempo completo. Se realizó en la ciudad de Colonia y fue organizado por La Barca, UNICEF y el INAU. La Dra. Mirtha Guianze participó por la INDDHH en la mesa «Encuentros y desencuentros: una mirada desde lo jurídico, los derechos humanos y las ciencias sociales», junto al Dr. Eduardo Cavalli (Poder Judicial) y la Dra. Carmen Rodríguez (consultora de UNICEF).

Durante los días 20 y 21 de julio de 2016 integrantes del MNP participaron en el seminario Bases hacia una Estrategia Nacional de Educación para Personas en Conflicto con la Ley, organizado por la Unión Europea, CINTERFOR, la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública, el INISA, el INR y el Programa Justicia e Inclusión de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y auspiciado por la INDDHH. La Dra. Gianina Podestá, en representación del MNP, presentó una ponencia sobre «La educación para personas en conflicto con la ley penal: tensiones, desafíos y propuestas».

La Dra. Mirtha Guianze presentó «Algunas reflexiones desde la experiencia del MNP, que hacen a los desafíos para garantizar efectivamente los derechos de las mujeres privadas de libertad» en el seminario sobre Mujeres Privadas de Libertad, organizado en el mes de octubre de 2016 por la UDELAR.

El día 24 de octubre, la Directora Mirtha Guianze, la Psic. Ariadna Cheroni y la Lic. Mariana Risso hicieron una presentación sobre «Mecanismos de protección, promoción y garantías en derechos humanos», en el Módulo II del curso organizado por el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN-INR) «Introducción a los derechos humanos y sistema penitenciario. Desarrollo teórico y concienciación».

6. PARTICIPACIÓN EN GRUPOS DE TRABAJO, GRUPOS TEMÁTICOS Y ESPACIOS DE COORDINACIÓN DE LA INDDHH

La Ley 18.446 (art. 66, lit. b) dispone que en el período entre sus sesiones extraordinarias (Asambleas Nacionales de Derechos Humanos) el Consejo Directivo podrá designar grupos de trabajo integrados por miembros de la INDDHH que los presidirán, junto con representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH, para preparar informes, relatorías, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos que estime pertinentes.

Por otra parte, en el año 2016 la INDDHH conformó grupos para trabajar en temas específicos en materia de derechos humanos. Integrantes del MNP participan de los grupos de referencia temáticos de Género, Memoria, Medio Ambiente, y de Niñez y Adolescencia.

6.1. Grupo de trabajo Salud Mental y Derechos Humanos de la INDDHH

En noviembre de 2014 se constituyó en la INDDHH el grupo de trabajo Salud Mental y Derechos Humanos (Ley 18.446, art. 66), con el objetivo de garantizar la aplicación del enfoque de derechos humanos en el campo de la salud mental.

Dicho grupo se conformó con representantes de instituciones estatales y organizaciones sociales involucradas en la temática. El Consejo Directivo designó para participar por la INDDHH a las directoras Dra. Mirtha Guianze y Soc. Mariana González y a la Psic. Ariadna Cheroni en representación del Equipo Técnico.

Representantes del MNP han integrado el grupo de trabajo desde su constitución hasta la fecha, y han participado activa y sostenidamente en los intercambios grupales, en la producción de documentos y aportes de insumos para un Proyecto de Ley de Salud Mental desde una perspectiva de derechos humanos.

El 5 de julio de 2016 el Consejo Directivo presentó a la Comisión de Salud Pública del Senado el documento «Algunas consideraciones de la INDDHH al Proyecto de Ley por el que se reglamenta el derecho a la protección de la salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud», elaborado a partir de insumos aportados por el grupo de trabajo.⁷⁵

Entre las consideraciones realizadas a dicho proyecto de ley, la INDDHH recomendó el cierre de las instituciones asilares, conceder especial atención a los grupos de la sociedad a los que afectan particularmente en sus derechos las políticas y los programas de salud mental, así como asegurar las garantías legales para proteger los derechos humanos de las personas afectadas por discapacidades psicosociales, entre las cuales se encuentra la constitución de un órgano de supervisión y revisión imparcial e independiente, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

6.2. Grupo de referencia temático sobre Memoria y Proyecto de Archivos Orales

(...) los recuerdos atroces y los de maravilla
quebrarán los barrotes de fuego
arrastrarán por fin la verdad por el mundo
y esa verdad será que no hay olvido.

Mario Benedetti

En agosto de 2016 se conformó un grupo de referencia temático sobre memoria, integrado por dos directoras y cinco funcionarias de la INDDHH, con el objetivo de abordar el proceso de construcción del sitio de memoria de la nueva sede de la Institución y distintas actividades vinculadas a la temática.

Entre sus actividades se destacan:

Actividades internas de capacitación. En el marco de las capacitaciones a los nuevos funcionarios de la INDDHH, el 11 de noviembre de 2016 se realizó una Jornada de Inducción a todo el Personal sobre la Casa de la INDDHH como Sitio de Memoria, en la que se brindó información sobre su historia como centro clandestino de detención durante la dictadura cívico-militar.



Sitio de Memoria. Registro fotográfico equipo MNP.

75 Ver: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2017/01/informe-sobre-proyecto-de-ley-salud-mental.pdf>>.



Sitio de Memoria. Registro fotográfico equipo MNP.

Apoyo a la creación de un archivo de memoria oral. A partir de una solicitud realizada por la Asociación de Amigas y Amigos del Museo de la Memoria, se inició en 2016 el apoyo de la INDDHH al equipo de investigación que realiza el registro audiovisual de entrevistas testimoniales a sobrevivientes del Centro Clandestino de Detención «300 Carlos» o «Infierno Grande», que funcionó en los galpones del Batallón 13 del Ejército. Por la INDDHH participan en ese proyecto las psicólogas María Celia Robaina, Ariadna Cheroni y Mariana Risso.

Participación en la Red Pro Sitios de Memoria. En el 2016 la INDDHH se suma a la conformación de la Red Pro Sitio de Memoria, un espacio activo de coordinación e intercambio, convocado por diversas organizaciones sociales que se plantearon la elaboración y discusión de un anteproyecto de ley que promueva las políticas públicas sobre verdad, memoria y justicia, en torno al desarrollo de la creación y protección de sitios de memoria en todo el país. En estas actividades se destaca la participación de la Dra. Mirtha Guianze junto al grupo de referencia en memoria de la INDDHH.

6.3. Ámbitos de coordinación interna

El MNP articula con el Área de Denuncias de la Institución para abordar las denuncias por eventuales derechos individuales vulnerados, identificadas en el marco de actuación del Mecanismo.

Asimismo, en caso de que el Área de Denuncias reciba denuncias vinculadas a los ámbitos institucionales monitoreados por el MNP, se coordina para la valoración del equipo y eventualmente intervención conjunta, respetando los roles preventivo y reactivo de cada uno de los dispositivos.

Durante el 2016 se avanzó en la elaboración y el ajuste de un protocolo para la coordinación entre el MNP y el Área de Denuncias, que busca optimizar el intercambio de información, la coordinación interna e interinstitucional, así como la realización de abordajes conjuntos entre ambos equipos frente a situaciones que lo ameriten.

7. CONVENIO CON LA UDELAR

A partir del convenio marco INDDHH-UDELAR, el 28 de mayo de 2016 se firmó el primer acuerdo de ejecución entre la Institución y la Facultad de Medicina.

Este acuerdo prevé realizar las siguientes actividades conjuntas:

- Inspecciones a centros de privación de libertad.
- Elaboración de informes técnicos y periciales que contribuyan a esclarecer la situación en que se encuentran las personas privadas de libertad, así como personas ingresadas en hogares de acogida de niños, niñas y adolescentes, establecimientos psiquiátricos y casas de salud.
- Elaboración de informes técnicos que contribuyan a formular recomendaciones a las autoridades con el objetivo de proponer medidas tendientes a minimizar los riesgos de situaciones de violación de los derechos humanos.

RECUADRO 4. Cinco años de colaboración entre la Cátedra de Medicina Legal y Ciencias Forenses con la INDDHH y el MNP

Prof. Dr. Hugo Rodríguez Almada⁷⁶

Desde antes de la instalación del primer Consejo Directivo de la INDDHH, el 2 de junio de 2012, en la Cátedra de Medicina Legal y Ciencias Forenses comprendimos que, en algo, podríamos colaborar.

Basta conocer que la misión de la INDDHH es la de «una entidad de Estado uruguayo independiente y autónoma encargada de la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los DDHH de todas las personas», y que la de nuestra Cátedra incluye «desarrollar la asistencia, el asesoramiento, la extensión y las actividades en el medio, con énfasis en la calidad académica, la ética pericial y la promoción de los derechos humanos».

Primera etapa

Desde 2013 tuvimos la oportunidad de participar de una tarea que entendemos es una obligación como integrantes de la UDELAR. Esto es, el asesoramiento médico-legal ante diferentes y muy variadas demandas planteadas por la INDDHH, sea desde su Área de Denuncias e Investigación o desde el MNP, donde tuvo y sigue teniendo lugar la mayor parte de nuestra participación. Esta contribución incluyó consultas formales e informales, respuestas individuales o de equipos docentes, informes desde nuestra especialidad o integrados a equipos interdisciplinarios, en Montevideo y en el interior, y versó sobre temas variados, como salud mental, privación de libertad, discapacidad o calidad de la asistencia médica. Así funciona la dialéctica intrínseca a la Medicina Legal: generalidad y especialidad. Especialidad por su método (el método pericial) y disciplina holística por su objeto de trabajo (la violencia y los derechos humanos).

En los primeros años, la colaboración se desarrolló como respuesta a necesidades concretas planteadas por la naciente INDDHH o el MNP, que no disponían de profesionales de la Medicina en sus equipos. Estas situaciones fueron visualizadas como una singular oportunidad para la Cátedra. De una parte, nos posibilitaba participar del proceso de identificación y superación de situaciones de violaciones a los derechos humanos (especialmente, casos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes) desde nuestra especificidad disciplinaria, desde la *lex artis ad hoc* médico-legal. Por otra parte, este desafío nos brindó la oportunidad de entrenar a profesionales jóvenes para la detección, documentación y redacción de informes en casos de violación de derechos humanos, en contextos diversos del judicial, con sus singularidades desde el punto de vista ético y legal.

Quedaría sin ser contada una parte de la verdad, si no mencionara algo que tiene bastante de personal. Esta primera etapa, menos formalizada que la que le siguió, basó su funcionamiento en algo más que en la compatibilidad de las misiones definidas por ambas instituciones. Se basó en alguna medida en que, cuando sonaba el teléfono, planteando la necesidad de colaboración, la voz que hablaba del otro lado de la línea era la de la directora de la INDDHH, responsable del MNP, la Dra. Mirtha Guianze Rodríguez. Se trata de la mujer que se hizo conocida y reconocida dentro y fuera de fronteras como la fiscal que logró el procesamiento y la condena de varios de los terroristas de Estado que actuaron entre 1973 y 1985. Sin embargo, no fue este, sino otro antecedente suyo el que me impulsó a responder con la mayor diligencia posible a cada uno de sus pedidos de colaboración técnica. La Dra. Guianze fue de las mejores, sino la mejor fiscal, con quien trabajé en mi etapa de médico forense del Poder Judicial. Mi admiración no viene desde sus archifamosos dictámenes contra dictadores y torturadores, sino del manejo de la política criminal de lo cotidiano: de la tentativa de hurto, del homicidio culposo, de la

⁷⁶ Director del Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Facultad de Medicina, UDELAR.

violencia doméstica. Allí tomé clases, sin ella saberlo, de los derechos humanos del día a día, los de las personas corrientes, sean víctimas, delincuentes o compartan ambas condiciones. A partir de ese conocimiento sentía que la voz que desde el otro lado del teléfono me pedía un médico legista para investigar una posible violación a los derechos humanos, correspondía a una de las personas con más autoridad y legitimidad en la materia que me tocó conocer. No había forma de decirle que no.

La consolidación

En 2015, la INDDHH solicitó al Prorectorado de Extensión y Relaciones con el Medio de la UDELAR la instrumentación de un mecanismo que le permitiera contar con el asesoramiento de técnicos de la Facultad de Medicina para el cumplimiento de sus tareas, en particular las relativas al MNP y la Defensoría del Pueblo, formalizando así la colaboración que de hecho y a título honorario venía desempeñando el Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Facultad de Medicina.

Fue así que el 27 de mayo de 2016 el marco de la colaboración se formalizó y se consolidó con la firma de un acuerdo de ejecución entre la INDDHH y la UDELAR. Este acuerdo se amparó en el convenio marco suscrito por ambas instituciones en 2013 y coincidió con la definición de las nuevas políticas universitarias para la función de extensión y actividades en el medio, que pasaron a estar vertebradas en el paradigma de los derechos humanos.

Los objetivos explícitos de este acuerdo de ejecución son dotar a la INDDHH y al MNP de los asesoramientos técnicos en temas médicos y biológicos que resulten necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones, así como contribuir al entrenamiento de recursos humanos de la Facultad en la prevención, diagnóstico y respuesta a violaciones de los derechos humanos.

Las actividades previstas recogen lo que ya venía siendo instrumentado: inspecciones a centros de privación de libertad, establecimientos psiquiátricos y casas de salud; elaboración de informes técnicos y periciales que contribuyan a esclarecer la situación en que se encuentran las personas privadas de libertad, así como niños, niñas y adolescentes ingresadas en hogares de acogida, establecimientos psiquiátricos; elaboración de informes técnicos que contribuyan a formular las recomendaciones a las autoridades tendientes a minimizar los riesgos de situaciones de violación de los derechos humanos.

El acuerdo suscrito prevé que estas tareas se realicen por equipos técnicos seleccionados por la Facultad de Medicina, por medio del Departamento de Medicina Legal, que incluirán, al menos, un docente experimentado (en lo posible profesor adjunto o superior) y un residente o posgrado avanzado.

Así trabajamos en esta segunda etapa.

El balance y los desafíos

El saldo de estos cinco años de colaboración marca que la inclusión de la perspectiva médico-legal en los diversos informes de la INDDHH y el MNP que la requerían fue valorada positivamente.

Además, posibilitó la formación y el entrenamiento de médicos residentes, jóvenes profesionales en etapa de formación en su especialidad, quienes incorporaron a su práctica la experiencia de haber realizado la anamnesis, el examen físico, la interpretación de sus resultados y la redacción de los informes en casos de posible vulneración de derechos, en muy diversas situaciones. En todos los casos, las actividades fueron supervisadas, en forma directa y presencial, por docentes de alta jerarquía académica o con amplia experiencia pericial.

El trabajo con la INDDHH y el MNP nos permitió nutrirnos y enriquecernos con las perspectivas de profesionales de otras disciplinas, como el derecho, la psicología y el trabajo social, generándose espacios de multidisciplinaria y, cuando correspondió, de interdisciplina.

El trabajo en equipo, desarrollado con miradas múltiples, metodologías diferentes y racionalidad no siempre coincidentes, requiere voluntad, además de constancia y de un aprendizaje. Estamos satisfechos con lo logrado hasta el momento, habiéndose generado una relación de confianza y buen relacionamiento con los directores salientes y con los equipos técnicos institucionales.

A la vez, evaluamos como un acierto haber combinado la práctica de trabajar en equipo, planificando las actividades y acordando los objetivos, con la asignación de responsabilidades diferentes, acordes a los perfiles profesionales de cada uno y con la preservación de informes independientes que dan cuenta de que, más allá del acuerdo (y precisamente por él), somos asesores externos a la INDDHH y el MNP y, por ello, mutuamente independientes desde el punto de vista técnico.

Seguramente nos esperen más de años de aprendizaje y trabajo por los derechos humanos.

CAPÍTULO IV. El MNP en prospectiva. Defender la dignidad humana

Dra. Mirtha Guianze, directora del MNP 2013-2017

Desde que el país ratificara el OPCAT, en el año 2005, el Estado uruguayo se obligó a instalar un MNP que pudiera intervenir en todos los espacios de privación de libertad e incidir en las políticas públicas vinculadas a su problemática.

La Ley 18.446 de creación de la INDDHH, que le asigna en su artículo 83 la función de MNP, data de diciembre del año 2008 y recién en junio del año 2012 se designa el primer Consejo Directivo de esta Institución.

Resultaba imperioso diseñar e implementar cuanto antes el MNP, concomitantemente con el proceso de creación de institucionalidad de la INDDHH, en virtud de los graves problemas que veíamos en diferentes lugares de encierro o privación de libertad.

Los problemas más acuciantes y menos visibles en aquellos momentos, de acuerdo a denuncias e informaciones que teníamos, eran los que se verificaban en las cárceles de adolescentes en conflicto con la ley penal, donde la vulneración de derechos se registraba de forma sistemática y, más específicamente, en algunos centros de internación (SER, Desafío y CIAF, entre otros).

En aquel entonces se recibe una noticia de un Juzgado de Familia referida a una acción de amparo dispuesta por dicha sede en la que se nos comunica que no se cumplía con el respeto y ejercicio de derechos de los jóvenes que se alojaban en el Centro SER y Piedras, cuya responsabilidad competía al SIRPA (denominación de la institución que administraba la eje-



Mirtha Guianze entrevistada por estudiantes de Liceo Departamental de San Carlos. Registro fotográfico Iván Franco.

cución de medidas de privación de libertad dispuesta la justicia de adolescentes infractores), por lo cual se decide realizar una visita a dichos lugares, donde se constataron importantes violaciones de derechos humanos que verificaban informes realizados por otras organizaciones, las informaciones y denuncias recibidas.

Sentí, entonces, que no podíamos esperar más, que el mundo adulto había creado un sistema sancionador que no se dirigía a una política de inclusión y que favorecía los actos de malos tratos, degradantes e inhumanos y hasta aquellos que se califican como tortura, según la definición de la Convención contra la Tortura.

Teníamos que poner en marcha este fabuloso instrumento internacional de gran potencialidad para romper con la lógica del encierro hasta la actualidad y sus nefastos efectos. Las facultades que se le asignan al MNP hacen que se pueda procurar la incidencia en un cambio radical sobre los graves problemas que se verifican en los lugares de encierro institucional. El hacer operativo urgente del MNP hacía esperanzadora esa posibilidad de intervenir proactivamente, a fin de colaborar con los cambios anunciados en las políticas públicas respetuosas de los derechos humanos. Cambios que no era dable, ni lo es, que se dieran al corto plazo, pero sí más posibles desde una perspectiva histórica con la colaboración de un monitoreo periódico, planificados conformes a las diferentes características de los lugares de privación de libertad, agregando a ello el estudio y análisis de un equipo interdisciplinario independiente que rompiera con ciertas lógicas del control existentes hasta ese momento.

No se podía esperar a tener todas las condiciones ideales de recursos humanos y materiales para trazar las grandes líneas de un accionar independiente y hacer operativo este instrumento con tanto potencial.

Implicaba comenzar a operar con una visión más global, comprensiva e integral de las decisiones institucionales que optan o se ven obligadas a disponer el encierro de personas, y tener una mirada externa e independiente de cómo ellas se cumplen, las buenas o malas prácticas que se repiten en uno y otro ámbito, y aquellas que se realizan de forma diferenciada de acuerdo a la población de que se trate (adolescentes en infracción, niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados, personas adultas que cometen delitos, personas detenidas para investigar presuntos delitos u otros hechos relativos a la convivencia social, personas con discapacidades psicosociales, personas de edad avanzada que son segregadas de la comunidad, militares sancionados con arrestos a rigor, etc.) .

Implicaba dar un paso y salto inicial para que se instale, consolide y perfeccione una nueva y novedosa forma de abordaje de un órgano especializado en derechos humanos que constate e interprete una realidad institucional como un todo, de forma preventiva y acorde a políticas públicas uniformes y con la capacidad operativa de no «contaminarse» con procesos de investigación sobre denuncias individuales

de las cuales otros órganos de control pueden ocuparse (Área de Denuncias de la INDDHH, Comisionado Parlamentario, órganos de control de salud mental, etc.).

Esta forma de intervenir permite concentrarse y dedicarse a operar sobre esa realidad sin las preocupaciones diarias de la gestión ni aquellas que derivan de las investigaciones sobre eventuales vulneraciones a derechos individuales. Fue así que se dio ese paso audaz para comenzar la labor del MNP, que hubiera sido imposible sin la colaboración de UNICEF —con la contratación de profesionales adecuados— para darle el primer impulso.

Con ese grupo de personas que inició las actividades como MNP se comenzó un proceso gradual donde, con mucho realismo, se fue teniendo esta visión y labor integral y global. Se fue viendo con entusiasmo el ir incorporando, año a año, los diferentes ámbitos de acción.

Para Uruguay el hecho de contar con un MNP ha significado dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, desde un organismo independiente que publica sus informes de monitoreo y hace visible la situación de las personas que están en distintos sistemas de encierro.

Desde ese lugar de construcción y avance del MNP en Uruguay, sería deseable que en el mediano y largo plazo este mecanismo se oriente hacia la independencia total y que, para garantizar su crecimiento y autonomía, existiera un procedimiento para elegir a sus miembros, así como una ley específica que regulara todos los aspectos, tal como ocurre en otros países.

Debe tenerse en cuenta, además, que Uruguay no cuenta en su legislación con la tipificación del delito de tortura.

El rol de los MNP no resulta para nada sencillo. Tienen el deber de transparentar las situaciones de encierro y esto implica «dejar salir», hacer visible aquello que precisamente la sociedad segrega y no quiere ver.

En este sentido, el desafío del Mecanismo es conmover la cultura social predominante de encerrar y castigar, y aportar a que quienes están del lado de afuera de los muros o las rejas se indignen con el dolor del prójimo, rechacen toda violencia institucional y, en su corresponsabilidad, colaboren con la erradicación de la tortura y promuevan la inclusión social como derecho.

El reto es que las personas sean un fin en sí mismo y no un instrumento de las acciones de otros. Es, en definitiva, hacer aplicable el principio de dignidad, pilar fundamental de los derechos humanos.

En esta línea, uno de los objetivos definidos se orienta a crear dispositivos efectivos para lograr la participación activa de las personas privadas de libertad (ya sean niñas, niños, adolescentes o adultos), a fin de respetar la dignidad de quienes sufren el encierro como parte de una política de inclusión.

Hoy podemos decir que el Mecanismo viene reformulándose y revisándose de forma permanente y continua por parte de todo su equipo. El personal y los profesionales propios que ingresaron por concurso son, asimismo, sabedores de que cualquier cambio que se pretenda llevar a cabo no podrá realizarse de manera satisfactoria sin la participación de la sociedad civil organizada y la población toda.

El MNP se orienta a desarrollar su labor conjuntamente con las organizaciones civiles y gubernamentales, pero, a la vez, de una forma independiente, tanto técnica como funcionalmente, para cumplir con sus objetivos. En este sentido, se procura romper con ciertas lógicas existentes en los órganos de control y evitar prácticas burocráticas a fin de constituirse, a su vez, en un espacio de apoyo de los operadores y jerarcas que enfrentan a diario a un sistema absurdo y perverso en los diferentes lugares de encierro.

La profundización de esta línea de acción dependerá, en el futuro, del grado de responsabilidad moral de las autoridades públicas para dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por el Mecanismo, pero concomitantemente de la capacidad de análisis y autocrítica del MNP, y de la búsqueda permanente de perfeccionamiento en su accionar.

Bibliografía

- AGUIRRE, M. (2014): *La institucionalización de la vejez en Uruguay*, FCS-UDELAR. Disponible en: <<http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Aguirre.pdf>>.
- APT-Asociación para la Prevención de la Tortura (2016): *El monitoreo de las instituciones psiquiátricas. Informe final*. Simposio Jean-Jacques Gautier para los MNP. Traducción al español: Raquel Mora-Dawson. Suiza, Ginebra. Disponible en: <http://www.apt.ch/content/files_res/report-jjg-symposium-2016-es.pdf>.
- (2013): *Custodia policial. Guía práctica de monitoreo*. Traducción al español y relectura: Manuel Urgel, María-José Urgel, Isabelle Heyer. Suiza, Ginebra. Disponible en: <http://www.apt.ch/content/files_res/custodia_policial_es.pdf>.
- (2004): *Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica*. Traducción al español: Michel Maza; Ariela Peralta. Suiza, Ginebra. Disponible en: <http://www.apt.ch/content/files_res/Monitoring%20Guide%20SP.pdf>.
- APT-IIDH, Asociación para la Prevención de la Tortura e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2010): *El protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. Manual para su implementación*. Traducción al español: Ana Marcela Herrera y relectura en español: Anna Claudia Gerez Czitrom. Costa Rica, San José. Disponible en: <http://www.apt.ch/content/files_res/OPCAT%20Manual%20Spanish%20Revised2010.pdf>.
- BORDES, Gustavo (s/f): *Breve análisis de la Ley N° 18.026*. Disponible en: <<http://wold.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/bordes-articulo-tribuna-del-abogado-2.pdf>>.
- BRUNET, N.; MÁRQUEZ, C. (2016): *Atlas sociodemográfico de la desigualdad en Uruguay*. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales-Programa de Población de Naciones Unidas.
- CARRANZA, E. (2012): «Situación penitenciaria de América Latina y el Caribe, ¿qué hacer?», *Anuario de derechos humanos*. Santiago de Chile. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- CDN-Convención sobre los Derechos del Niño (2015): *Uruguay. Observaciones finales sobre los informes periódicos*. CRC/C/URY/CO/3-5. Disponible en: <<http://www.comitednu.org/wp-content/uploads/2015/04/OBSERVACIONES-FINALES-ESPA%C3%91OL-CRC.pdf>>.
- (2013): *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Uruguay*. Disponible en: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2013/10/Advance-Version-Uruguay1.pdf>>.
- (2007): *Uruguay. Observaciones finales sobre los informes presentados por con arreglo al artículo 44 de la Convención*. CRC/C/URY/CO/2. Disponible en: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7868.pdf?view=1>>.

— (2005): *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. Observación General N° 7. 40.º período de sesiones Ginebra, CRC/C/GC/7. Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8019.pdf?view=1>>.

COMISIONADO PARLAMENTARIO CARCELARIO (2017): *Informe anual 2016*. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes>>.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA (2014): *Uruguay. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico*. Disponible en: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2014/08/CAT-Uruguay.pdf>>.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (2013): *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay*. CCPR/C/URY/CO/5. Disponible en: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhstH0wrhCpJXYpDnsRQLD-HgHB%2Bcv1vnEYNDX7MmFF0iBdOM2dWE6XnrKPYGaYQwBoh%2Fzd6DMiQ7eG6In-bXyQgLL3X6eOIEGeM5hjinxHEvo>>.

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2016): *Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay*. CRPD/C/URY/CO. Disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/08/CRPD_C_URY_CO_25062_S-1.pdf>.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (2001): *Derechos civiles y políticos, incluida la cuestión de la tortura y la detención. Informe del Grupo de Trabajo sobre un proyecto de protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, relativo a su noveno período de sesiones*. E/CN.4/2001/67. 57.º período de sesiones. Disponible en: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/116/76/PDF/G0111676.pdf?OpenElement>>.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2012): *Uruguay. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre tortura. Conclusiones preliminares del Relator de ONU sobre Tortura. Visita de seguimiento a Uruguay del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Profesor Juan Méndez*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53_sp.pdf>.

— (2009): *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak. Misión al Uruguay*. 13 período de sesiones. Disponible en: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7495>>.

CDN-Corporación Nacional para el Desarrollo (2012): *Estudio de factibilidad técnica, financiera, socioeconómica y ambiental para la construcción de un recinto penitenciario bajo la modalidad de participación público privado*. CND-Presidencia de la Republica. Disponible en: <http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/667/21/20121122_recinto_penitenciario_factibilidad_final.pdf>.

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, IELSUR, Ministerio de Desarrollo Social, SERPAJ (2016): *Cuadernos de Ciencias Sociales N° 6. Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo*. Una aproximación descriptiva. UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay, Montevideo.

- IIDH-APT, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Asociación para la Prevención de la Tortura (2008): *El Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un manual para la prevención*. Costa Rica, San José. Disponible en: <<https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2057/protocoloespa%C3%B1ol-2004.pdf>>.
- INAU-Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (2016): Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Repartido 341 de setiembre de 2016. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S2016090341-367772087.pdf#page=>>>.
- INDDHH-Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2016): *V Informe Anual presentado a la Asamblea Nacional, 2016*. Uruguay, Montevideo. Disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2017/06/Informe-2016_web.pdf>.
- (2013): Reglamento. Aprobado en sesión ordinaria del Consejo Directivo de fecha 21 de octubre. Uruguay, Montevideo. Disponible en: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/01/Reglamento-INDDHH.pdf>>.
- INDDHH-MNP, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; Mecanismo Nacional de Prevención (2013): *Plan Estratégico 2014-2016*. Uruguay, Montevideo. Disponible en: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/06/plan-estrategico-MNP-ALTA+.pdf>>.
- LÓPEZ, A.; PALUMMO, J. (2013): *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo*. UNICEF-OSJ.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2016): *Protocolo de actuación. Atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad*. Segunda edición 2017. Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/protocolo_nna.pdf>.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (2015): *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país, Uruguay 2015*. Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/anual_2015.PDF>.
- NACIONES UNIDAS (2010): *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Sexagésimo cuarto período de sesiones. A/RES/64/142. Disponible en: <<https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>>.
- OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR DEL ACNUDH y Asociación para la Prevención de la Tortura, APT (2014): *Realidades de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en América Latina*. Disponible en: <http://www.apt.ch/content/files_res/npms-in-latin-america-for-web.pdf>.
- PODER JUDICIAL (2016): *Personas privadas de libertad: situación de las personas privadas de libertad respecto de su condena*. Disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2015/Situaci%C3%B3n_de_las_personas_privadas_de_libertad_respecto_de_su_condena_2015.pdf>.
- (2015): Indicadores sobre adolescentes infractores según Convenio Interinstitucional firmado por la Suprema Corte de Justicia, Ministerio del Interior, INAU y UNICEF, año 2015. Disponi-

ble en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2015/Indicadores_UNICEF_2015_v3.pdf>.

RODRÍGUEZ MANZANERA, L. (1989): *Criminología*, Editorial Porrúa, segunda edición, México.

SIVE-Sistema de Información sobre Vejez y Envejecimiento (2015): *Las personas mayores en Uruguay: un desafío impostergable para la producción de conocimiento y las políticas públicas*. Inmayores, DINEM, MIDES.

SPT-Subcomité para la Prevención de la Tortura (2010): *Directrices del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en relación con las visitas a los Estados partes*. 12.º período de sesiones Ginebra, 15 a 19 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ef0c52a2>>.

VIGNA, A. (2012): *Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de género y derechos humanos*. Disponible en: <<http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/24956/1/infocenso.pdf>>.

ZAFFARONI, E. R. (2016): *Derecho penal humano y poder en el siglo XXI*. Conferencia pronunciada en la Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Distrito Federal, Brasilia, el 6 de junio de 2016 y de las pronunciadas en la Universidad de San Carlos de Guatemala, en agosto de 2016. Disponible en: <<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/10/doctrina44188.pdf>>.

Marco legal citado:

Código del Proceso Penal. Prisión preventiva. Aprobado por Ley N° 15.859, Uruguay, Montevideo, 31 de marzo de 1987. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2936647.htm>>.

Código del Proceso Penal. Aprobado por Ley 19.293, Uruguay, Montevideo, 19 de diciembre de 2014. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19293-2014>>.

Código de la Niñez y Adolescencia. Aprobado por Ley 17.823, Uruguay, Montevideo, 07 de septiembre de 2004. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004/188>>.

Código Penal. Aprobado por Ley 9.155, Uruguay, Montevideo, 29 de junio de 1934. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-penal/9155-1933>>.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, de conformidad con el artículo 27. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>>.

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>>.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas para eliminar la violencia contra la Mujer

(CEDAW) Adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/Convention-CEDAW-Spanish.pdf>>.

Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>.

Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf>.

Ley 9.581 Psicópatas. Se organiza la asistencia, Uruguay, Montevideo, Agosto 8 de 1936. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5258082.htm>>.

Ley 16.058 Procesamiento sin prisión. Se modifica el artículo 1.º de la Ley 15.859, Uruguay, Montevideo, 27 de agosto de 1989. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6790299.htm>>.

Ley 17.914 Torturas y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención, Uruguay, Montevideo, 21 de octubre de 2005. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4800083.htm>>.

Ley 18.026 Cooperación con la corte penal internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Se establecen normas, Uruguay, Montevideo, 25 de setiembre de 2006. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6956688.htm>>.

Ley 18.446 Institución Nacional de Derechos Humanos, Uruguay, Montevideo, 24 de diciembre de 2008. Disponible en: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/Ley-FINAL++++++-a-imprenta.pdf>>.

Ley 19.055 - Código de la niñez y la adolescencia. Se modifican los artículos 72 y 76 y se establece un régimen especial para adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho, Uruguay, Montevideo, 4 de enero de 2013. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7881523.htm>>.

Ley 19.367 Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente. Creación como servicio descentralizado, Uruguay, Montevideo, 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8331529.htm>>.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.

Principios de París. Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 48/134 de 1993. Disponible en: <<http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/07/Principios-de-Par%C3%ADs.pdf>>.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 9. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx>>.

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>>.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio). 1990. Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990. Disponible en: <<https://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/reglasminimasnoprivativas.htm>>.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal 24º período de sesiones Viena, 18 a 22 de mayo de 2015. Disponible en: <<http://www.reglasmandela.com.ar/01.%20Reglas%20Mandela.pdf>>.

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>>.

Páginas consultadas:

Administración de los Servicios de Salud del Estado, ASSE: <https://www.asse.com.uy>

Asociación para la Prevención de la Tortura, APT: <http://www.appt.ch/es>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF: <https://www.unicef.org/es>

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ACNUDH: <http://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU: <http://www.inau.gub.uy>

Instituto de Inclusión Social Adolescente, INISA: <http://www.inisa.gub.uy>

Instituto Nacional de Rehabilitación, INR: <https://inr.minterior.gub.uy/>

Instituto Nacional de Estadística, INE: <http://www.ine.gub.uy>

Anexos

ANEXO 1. DETALLE DE VISITAS REALIZADAS POR EL EQUIPO MNP
EN EL 2016 POR SUBSISTEMA

Cuadro A1. Visitas realizadas en el sistema de protección de 24 horas de niños, niñas y adolescentes

N.º	Fecha	Centro	Departamento	Tipo de visita
1	31/03/2016	CEIF	Montevideo	Seguimiento
2	05/04/2016	San Vicente Paul	Montevideo	Inspección
3	04/05/2016	Los Girasoles	Montevideo	Seguimiento
4	18/05/2016	Nueva Esperanza	Montevideo	Inspección
5	03/06/2016	Hogar Infantil	Canelones	Seguimiento
6	22/06/2016	Hogar Infantil/pequeño hogar	Maldonado	Inspección
7	28/06/2016	Hogar Adolescentes Varones	Minas	Seguimiento
8	09/08/2016	Maruja Stirling	Montevideo	Seguimiento
9	31/08/2016	Ex Genesis (Sunberg Horneros)	Montevideo	Inspección
10	07/09/2016	Clínica Los Robles - Atención a problemáticas psiquiátricas agudas	Montevideo	Seguimiento
11	23/09/2016	Hogar de Cuidadoras	Montevideo	Inspección
12	12/10/2016	Hogar de Cuidadoras	Montevideo	Inspección
13	24/11/2016	Sueño del Pibe	Montevideo	Seguimiento
14	13/12/2016	CEVIP	Montevideo	Seguimiento

Fuente: Registros MNP, 2016.

Cuadro A2. Visitas realizadas en el sistema de responsabilidad penal juvenil

N.º	Fecha	Centro	Departamento	Tipo de visita
1	12/04/2016	Centro de Máxima Contención - CMC	Montevideo	Seguimiento
2	06/05/2016	Centro de Ingreso Adolescente Femenino - CIAF	Montevideo	Inspección
3	06/05/2016	Centro de Ingreso Adolescente Femenino - CIAF	Montevideo	Seguimiento
4	18/05/2016	Complejo Belloni (Colibrí)	Montevideo	Seguimiento
5	20/05/2016	Centro de Ingreso Adolescente Femenino - CIAF	Montevideo	Inspección
6	23/05/2016	Centro de Ingreso Adolescente Femenino - CIAF	Montevideo	Seguimiento
7	05/07/2016	Complejo Belloni (Colibrí)	Montevideo	Seguimiento
8	08/07/2016	Centro de Máxima Contención - CMC	Montevideo	Inspección
9	08/07/2016	Centro de Ingreso, Estudio, Diagnóstico y Derivación - CIEDD	Montevideo	Inspección
10	02/08/2016	Piedras (Colonia Berro)	Canelones	Inspección
11	02/08/2016	Sarandí (Colonia Berro)	Canelones	Inspección
12	02/08/2016	Centro Mayores Dieciocho - CMD-1 (Colonia Berro)	Canelones	Inspección
13	05/08/2016	Desafío	Montevideo	Inspección
14	19/08/2016	Centro de Ingreso Adolescente Femenino - CIAF	Montevideo	Seguimiento
15	15/09/2016	Centro de Ingreso, Estudio, Diagnóstico y Derivación - CIEDD	Montevideo	Inspección
16	14/10/2016	Ituzaingó (Colonia Berro)	Canelones	Inspección
17	12/12/2016	PROMESEM	Montevideo	Inspección
18	14/12/2016	Centro de Máxima Contención - CMC	Montevideo	Inspección
19	14/12/2016	Centro de Ingreso, Estudio, Diagnóstico y Derivación - CIEDD	Montevideo	Seguimiento
20	15/12/2016	Centro Mayores Dieciocho - CMD-1 (Colonia Berro)	Canelones	Urgencia x Fuga

Fuente: Registros MNP, 2016.

Cuadro A3. Visitas realizadas en el sistema carcelario de adultos

N.º	Fecha	Centro	Departamento	Tipo de visita
1	12/01/2016	Unidad 13 (ex Cárcel Las Rosas)	Maldonado	Inspección
2	14/01/2016	Unidad 12 (ex Cerro Carancho)	Rivera	Inspección
3	15/01/2016	Unidad 12 (ex Cerro Carancho)	Rivera	Inspección
4	14/04/2016	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 5- Femenina	Montevideo	Inspección
5	15/04/2016	Unidad 3 (ex Penal de Libertad)	San José	Inspección
6	20/04/2016	Unidad 4 (ex COMCAR)	Montevideo	Inspección
7	27/05/2016	Unidad 7	Canelones	Inspección
8	22/06/2016	Unidad 13 (ex Cárcel Las Rosas)	Maldonado	Inspección
9	30/08/2016	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 5- Femenina	Montevideo	Inspección
10	04/11/2016	Unidad 13 (ex Cárcel Las Rosas)	Maldonado	Inspección
11	22/08/2016	Módulo 12 - Unidad 4 (ex COMCAR)	Montevideo	Seguimiento
12	27/09/2016	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 5- Femenina	Montevideo	Seguimiento
13	13/12/2016	Módulo 12 - Unidad 4 (ex COMCAR)	Montevideo	Seguimiento
14	15/12/2016	Unidad 3 (ex Libertad)	Montevideo	Urgencia - Suicidio

Fuente: Registros MNP, 2016.

Cuadro A4. Visitas realizadas en seccionales policiales y unidades de detención dependientes del Ministerio del Interior

Nº	Fecha	Centro	Departamento	Tipo de visita
1	10/08/2016	Seccional 19	Montevideo	Inspección
2	16/10/2016	Seccional 19	Montevideo	Seguimiento
3	10/08/2016	Unidad Especializada en Violencia Doméstica 1	Montevideo	Inspección
4	28/10/2016	Unidad Especializada en Violencia Doméstica 1	Montevideo	Inspección
5	28/10/2016	Unidad Especializada en Violencia Doméstica 1	Montevideo	Inspección

Fuente: Registros MNP, 2016.

Cuadro A5. Visitas realizadas en instituciones psiquiátricas

N.º	Fecha	Centro	Departamento	Tipo de visita
1	28/12/2016	Colonia Etchepare y Santín Carlos Rossi	San José	Exploratoria

Fuente: Registros MNP, 2016.

ANEXO 2. DETALLE DE RECOMENDACIONES REALIZADAS POR EL EQUIPO MNP EN EL 2016 POR SUBSISTEMA

Cuadro A6. Sistema de protección de 24 horas de niños, niñas y adolescentes^(*)

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
237/2016	05/04/2016	CEIF	Se identifique y gestione, desde la institución, otra ubicación para el centro, más acorde con las necesidades del lugar.	No cumplimiento.
			Se efectúen, en forma urgente, y mientras no se reubique, las reparaciones que el hogar necesita para el logro de un mejor funcionamiento y mejora de la calidad de vida de niñas y adolescentes.	No cumplimiento.
			Se cumpla con el envío de la totalidad de suministros y materiales solicitados por el centro.	No constatado.
238/2016	05/04/2016	CEIF	Se generen de forma inmediata las medidas de protección a las adolescentes.	Cumplimiento. Se realizó una intervención institucional.
			Se dispongan las medidas administrativas correspondientes frente a una situación de violencia por parte de un/una funcionario/a de la institución, lo que implica que se evalúe la pertinencia de la separación de dicho/a funcionario/a de la atención directa de los niños, niñas y adolescentes, como medida de carácter preventivo, sin perjuicio de que realice el debido proceso administrativo que garantice los derechos del funcionario/a implicado/a.	Cumplimiento parcial. Se realizó en principio un traslado a otro centro INAU en atención directa. Se reiteró la recomendación. Se inició sumario desde INAU. Actualmente está en INISA y no se constató qué tareas realiza.
239/2016	05/04/2016	CEIF	Se dispongan las medidas administrativas correspondientes frente a una situación de violencia por parte de un/una funcionario/a de la institución, lo que implica que se evalúe la pertinencia de la separación de dicho/a funcionario/a de la atención directa de los niños, niñas y adolescentes, como medida de carácter preventivo, sin perjuicio de que realice el debido proceso administrativo que garantice los derechos del funcionario/a implicado/a.	No cumplimiento. Se trasladó a otro centro INAU en atención directa.

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
251/2016	10/05/2016	Hogar San Vicente Paul	<p>Garantizar los mecanismos para la implementación sistemática de visitas entre hermanos, en aquellos casos que corresponda, con una frecuencia que asegure la mantención de vínculo, en correspondencia con el Artículo 38 del CNA.</p>	No constatado.
			<p>Revisar y controlar las salidas de las niñas con padrinos o voluntarios vinculados a la congregación, evitando la permanencia fuera del centro (como visitas de fin de semana) sin acompañamiento de funcionarios del hogar. Las salidas que supongan la permanencia de las niñas fuera del hogar, deben estar oportunamente comunicadas a INAU y si corresponde, autorizadas por un juez competente, según marca el CNA en artículo 132° «El que entregue a un niño o adolescente a persona ajena a la familia biológica y quien o quienes lo reciban, deberán comunicarlo al Juez de Familia dentro de las cuarenta y ocho horas».</p>	Cumplimiento parcial. Se hizo una circular que explicita la no aceptación de padrinazgos. No se constató en visita de seguimiento.
			<p>Impulsar las acciones necesarias y pertinentes para la construcción y acompañamiento a proyectos personalizados de las niñas, tendientes a la autonomía progresiva y con enfoque de equidad de género.</p>	No constatado.
			<p>Revisar la organización de rutinas y espacios cotidianos de desarrollo de las niñas y adolescentes de modo de favorecer una mayor inserción en ámbitos de integración a la comunidad y convivencia con pares externos o ajenos a la congregación.</p>	No constatado.

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
255/2016	18/05/2016	Hogar Los Girasoles	Se garanticen los mecanismos para la implementación sistemática de visitas entre hermanos y familia de origen o referente afectivo, en aquellos casos que corresponda, con una frecuencia que asegure la mantención de vínculo.	No constatado.
			Se destine personal técnico para el trabajo con niños, niñas y adolescentes y las familias que posibilite fortalecer la labor en los proyectos de vida de los mismos.	No constatado.
			Se generen estrategias para una mayor integración de los niños, niñas y adolescentes a la comunidad.	No constatado.
			Se trabajen estrategias técnicas de intervención ante las diversas situaciones de manifestaciones de violencia por los niños, niñas y adolescentes en el centro, y ahondar en las causas de las mismas.	No constatado.
			Se revisen los criterios de valoración y derivación de las adolescentes, hacia centros con perfiles de atención especializados como las API (clínicas de atención a problemáticas psiquiátricas agudas).	No constatado.
			Se efectúen, en forma urgente, las reparaciones edilicias y de equipamiento mobiliario que el hogar necesita para el logro de un mejor funcionamiento, y de la calidad de vida para los niños, niñas y adolescentes. En particular, resulta importante atender aspectos en la distribución de espacios (baño y dormitorio), a efectos de prevenir posibles vulneraciones de derechos en lo relativo a la intimidad y la privacidad de espacios.	No constatado.

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
269 y 271/2016	19/07/2016 y 01/08/2016	Hogar Infantil Canelones	Se apoye en el mantenimiento y los arreglos necesarios del local para que el mismo se conserve en condiciones apropiadas.	No constatado.
			Se incremente la cantidad de personal en el centro, respetándose el ratio niño/educador.	No constatado.
			Se asigne personal administrativo al centro.	No constatado.
			Se asigne personal técnico: psicólogo/a, psiquiatra infantil, abogada/o.	No constatado.
			Se atienda la necesidad de capacitación y/o preparación demandada por el equipo, en cuanto a la atención en situaciones de crisis y/o descompensaciones por parte de los niños, niñas y adolescentes; así como los abordajes pertinentes para las situaciones que ingresan por temas de abuso y/o trauma complejo.	No constatado.
			Se brinde continuidad al proyecto de trabajo desarrollado por la dirección y el equipo durante este último año.	No constatado.

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
272/2016	08/08/2016	Hogar Infantil Maldonado	Se realicen las gestiones que correspondan para llevar a cabo los arreglos, reparaciones y habilitación de nuevos espacios en la casa.	No cumplimiento. En visita realizada en mayo 2017 se constata que no se iniciaron las reparaciones, pero se prevé comenzar las mismas a corto plazo, con la correspondiente mudanza transitoria del centro a una casa alquilada.
			Se dispongan de manera urgente las medidas para eliminar el colecho de niños por falta de camas.	No cumplimiento. En visita realizada en mayo 2017 se constata que hay más niños, niñas y adolescentes que las camas que hay en el centro.
			Se realice una evaluación interna en cuanto al funcionamiento del hogar desde el punto de vista de la garantía integral de derechos de los niños y niñas y derivado de la misma, un proyecto de centro actualizado y plan de acción que reorganice lo cotidiano y clarifique recursos, roles y responsables de cada actividad.	No cumplimiento. En visita realizada en mayo 2017 se constata que no hay un proyecto de centro que reorganice el cotidiano y clarifique recursos, roles y responsables de cada actividad.
			Explorar alternativas para asegurar el traslado de niñas y niños a sus diferentes actividades que permita que el centro mantenga el personal de atención directa suficiente para las tareas que se despliegan al interior del mismo.	Cumplimiento parcial. Si bien disponen de dos camionetas, éstas están compartidas con todo el departamento.
			Acotar y distinguir los espacios de circulación de la guardia policial nocturna de los espacios donde pernoctan los niños y niñas.	Cumplimiento parcial. La dirección manifiesta que la guardia nocturna no ingresa al centro, pero esto no fue constatado en la visita.

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
275/2016	16/08/2016	Hogar Maruja Stirling	Se evalúe la pertinencia y definan eventuales medidas de protección para niños que estén actualmente atendidos por la cuidadora señalada.	No constatado.
			Se genere el proceso de investigación y se dispongan las medidas administrativas correspondientes frente a una situación de violencia por parte de la cuidadora identificada; al tiempo que se evalúe la pertinencia de su continuidad en el servicio, sin perjuicio de que se realice el debido proceso administrativo que garantice los derechos de la funcionaria implicada.	No constatado.
			Se refuercen por parte de la institución (INAU) los sistemas de supervisión a la atención brindada en hogares de acogimiento familiar.	Cumplimiento parcial. En proceso institucional, a través de la reestructura se está revisando la supervisión.
276/2016	16/08/2016	Hogar Maruja Stirling	Evaluar y generar acciones orientadas a investigar, interrumpir y prevenir la ocurrencia de conductas sexualizadas que vulneren la integridad de los niños atendidos, con especial cuidado a la confidencialidad, privacidad y no estigmatización de los niños y adolescentes.	No constatado. Desde el INAU se expresa que se realizó intervención con un equipo técnico; no se constató en visita de seguimiento.
			Valorar la oportunidad y desplegar condiciones para el abordaje de un proceso terapéutico de tipo reparatorio con los niños y adolescentes, así como que favorezca la prevención de nuevas conductas.	No constatado.
			Fortalecer la capacidad de protección de los adultos referentes para con los niños y adolescentes en el desarrollo cotidiano del hogar.	No constatado.
			Realizar un seguimiento adecuado a la situación y fortalecer los mecanismos de supervisión y orientación al centro en el abordaje de estos temas.	No constatado.

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
283/2016	29/08/2016	Hogar Maruja Stirling	Realizar una valoración psicológica respecto del proceso que atraviesa el niño y delinear a partir de allí una estrategia integral de acompañamiento a su desarrollo psico-emocional del mismo.	No constatado.
			Impulsar espacios con el equipo del centro que brinden orientaciones para propiciar una atención que asegure el derecho a identidad y la protección integral del niño que transita este proceso, así como del resto de los niños y adolescentes del centro.	No constatado.
			Generar las medidas para que el grupo de hermanos ingrese a un centro en modalidad mixta o familia de acogida, que cuente con los recursos necesarios para atender las necesidades específicas de la situación familiar.	No constatado.
292/2016	20/10/2016	Hogar Maruja Stirling	Solicitar a la División Convenios informe de supervisión del centro para reconstruir el proceso del centro durante el presente año, desde el punto de vista de la gestión y las situaciones atendidas, dar seguimiento a las acciones impulsadas y evaluar la estrategia más apropiada para concretar los cambios que garanticen los derechos de los niños y adolescentes allí alojados.	No constatado.
			Dar seguimiento a la situación del adolescente con egreso judicial, evaluando una estrategia personalizada y alternativas de atención apropiadas para garantizar sus derechos.	No constatado.
			Impulsar las medidas tendientes a dar respuesta a las problemáticas planteadas por el MNP/INDDHH en Oficios 276/2016 INDDHH-MNP/SP y 283/2016 INDDHH-MNP/SP.	No constatado.

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
278/2016	26/08/2016	Hogar Adolescentes Varones Lavalleja, Minas	<p>Dar seguimiento a la denuncia que recae sobre el funcionario XX y se dispongan las medidas administrativas correspondientes frente a esta situación de violencia, lo que implica que se evalúe la pertinencia de la separación del mismo de la atención directa de los niños, niñas y adolescentes, como medida de carácter preventivo, sin perjuicio de que se realice el debido proceso administrativo que garantice los derechos del funcionario implicado.</p>	<p>Cumplimiento parcial. Se realiza seguimiento de la denuncia. Separación del cargo y no se visualiza que el nuevo cargo no implique trato directo.</p>
			<p>Dar seguimiento, por parte de un equipo técnico especializado, a los adolescentes del centro para enfrentar esta situación denunciada que afecta la convivencia y la dinámica del hogar ante una denuncia efectuada por parte de un compañero y el proceso que genera la misma.</p>	<p>No constatado. No se constató si el equipo de intervención realizó un trabajo con los adolescentes.</p>
279/2016	26/08/2016	Hogar Adolescentes Varones Lavalleja, Minas	<p>Se solicita considerar la pertinencia de que el adolescente XX permanezca en el Hogar de Adolescente Varones de Minas, y en la comunidad, dado los riesgos y posible vulneración de derechos, que pueda implicar su situación. En caso de considerarse su ingreso en otro centro, el MNP recomienda que se prevea la preparación de todos los actores involucrados para que la recepción e integración del mismo en este nuevo espacio, garantice los derechos del adolescente.</p>	<p>No cumplimiento. El adolescente se reintegró al centro.</p>
282/2016	29/08/2016	Centro Maitei	<p>Disponer de los mecanismos pertinentes, orientaciones y/o protocolos claros para la ruta relativa a las derivaciones desde puerta de entrada a centros de tiempo completo, para propiciar respuestas que sean adecuadas al perfil y características de los niños, niñas y adolescentes, en garantía integral de sus derechos.</p>	<p>No constatado. La visita realizada al centro con posterioridad se centró en el proyecto de familias de acogimiento.</p>
			<p>Definir y asegurar los mecanismos apropiados para brindar la información oportuna y pertinente a los niños, niñas y adolescentes respecto a los cursos de acción a seguir y lugares a transitar en el sistema, en atención a su derecho a información y participación y en consideración a su autonomía progresiva.</p>	<p>No constatado.</p>

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
301/2016	12/12/2016	API Robles	Disponer de otro tipo de respuestas para perfiles con problemas de convivencia y conducta, con uso problemáticos de drogas y patologías crónicas.	No constatado.
			Acotar el tiempo de espera en el caso de los niños, niñas y adolescentes con alta clínica ya definida que se encuentren esperando traslado o egreso y diferenciar, mientras deban permanecer en la Clínica, el régimen de atención y vida cotidiana, de aquellos que aún se encuentran transitando la fase aguda.	No constatado.
			Garantizar el derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes que son derivados por el INAU a la Clínica, promoviendo un proceso previo y un proceso que acompañe al traslado, brindando información clara, pertinente y comprensible en función de su autonomía progresiva y singularidad.	No constatado.
			La celda de «contención» deberá ser utilizada únicamente por recomendación explícita y escrita de un médico tratante, en la cual se justifique la necesidad de dicha medida.	No constatado.
			Evaluar los criterios para definir las situaciones de descompensación psiquiátrica y distinguirlos de conflictos de convivencia. En este sentido, es importante discriminar los usos que se les da a las habitaciones con reja y diferenciar las respuestas que guardan relación con una atención específica a una crisis de las que constituyen sanciones; las cuales deben estar reglamentadas, y ser explicitadas y entendidas como tal por parte de los niños, niñas y adolescentes.	No constatado.
			Disponer abordajes destinados a trabajar con los niños/as y adolescentes los impactos de la separación temporal de sus vínculos y ayudarlos a transitar en la cotidianeidad la privación de los afectos y referentes y las implicancias del encierro, de manera individual y grupal. Disponer un entorno de cuidado y apoyo a ese proceso.	No constatado.

Oficio / informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
301/2016	12/12/2016	API Robles	Revisar las distinciones de la organización de rutina y espacios desde la perspectiva de género y en particular, asegurar las condiciones para garantizar equitativamente el derecho a recreación de varones y mujeres. Atender también las situaciones de niñas, niños y adolescentes transgénero, para realizar intervenciones que respeten su identidad sexual.	No constatado.
			Promover una revisión en torno a los instructivos y protocolos construidos por el centro, de modo que contemplen más cabalmente la perspectiva de derechos de los niños, niñas y adolescentes, trascendiendo los criterios de seguridad y reducción de riesgos necesarios para la atención.	No constatado.
			Excluir las autoagresiones y lesiones autoinfligidas en la comprensión y abordaje de las faltas disciplinarias y de conducta y abordarlas estrictamente como parte de la situación de padecimiento mental e impactos de la situación de vida de los niños, niñas y adolescentes atendidos.	No constatado.
			Eliminar la implementación de sanciones colectivas a situaciones o problemáticas individuales, como forma de establecer o sostener convivencia o disciplina.	No constatado.

(*) Se ajusta en relación con la publicación del Informe de la INDDHH del 2016.

Cuadro A7. Sistema responsabilidad penal juvenil^(*)

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
Informe 51	07/01/2016	Centro Colibrí	Incrementar cantidad y calidad de actividades socioeducativas.	Cumplimiento parcial.
			Dotar de personal necesario y calificado para actividades socioeducativas.	Cumplimiento parcial. Hay personal calificado, pero no es suficiente.
			Tomar medidas necesarias para determinar responsabilidades y realizar las reparaciones edilicias en las roturas constatadas.	Cumplimiento parcial. Situación judicializada, a la espera de resolución.
			Realizar gestiones a fin de que se impartan clases de secundaria para los y las jóvenes que no están en condiciones de salir del centro.	Cumplimiento.
			Asegurar el suministro de útiles de higiene personal y limpieza para los y las adolescentes.	Cumplimiento.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
Informe 52	12/04/2016	CMC	Asignar recursos necesarios para dotar al personal de espacios de trabajo dignos.	Cumplimiento parcial. Se constata un espacio más adecuado para el personal, pero la cuestión edilicia influye en el no cumplimiento total de la recomendación.
			Asignar los recursos necesarios para generar condiciones de habitabilidad, para adolescente en situación de seguridad o máxima contención, en los celdarios como áreas educativas y recreativas.	Cumplimiento. Se incorporó un área de educación con equipo docente asignado. Como espacio recreativo existe el patio y se comparte gimnasio con CIEDD.
			Realizar estudios técnicos para determinar factibilidad edilicia que respete los derechos de acuerdo a las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores privados de Libertad.	No constatado.
			Preparar técnicamente y contar con los medios necesarios para asistir psicológicamente a las y los funcionarios que demanden.	No constatado.
			Asignar recursos humanos (técnicos y educadores) para brindar una atención integral psico-socio-educativa.	No constatado.
Informe 56	06/06/2016	CIAF	Modificar y/o mejorar el sistema de registro en la historia clínica por parte de integrantes del equipo de salud, contar con registros ordenados, precisos y completos.	No constatado.
			Proporcionar materiales necesarios y suficientes para colocar cerramientos en celdas y lugares comunes, de forma que las condiciones climáticas respecto al frío y de habitabilidad no configuren padecimiento agregado a la privación de libertad.	Cumplimiento parcial. Se cubrieron algunas aberturas, pero al momento de la última visita algunas permanecían abiertas.
			Resulta necesario que se cuente con médico psiquiatra, realizar seguimiento adecuado de las pacientes, así como indicar, ajustar y controlar medicación.	No cumplimiento.
			Es necesaria mayor presencia de psicólogo para desarrollar trabajos individuales y/o grupales.	No cumplimiento.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
Informe 59	19/08/2016	Desafío	Brindar las garantías necesarias en el proceso disciplinario y ponderar sanciones a efectos de no afectar derechos de los adolescentes en su integralidad.	Cumplimiento.
			De acuerdo a estándares internacionales se respete un espacio vital mínimo.	No cumplimiento.
			Prestar especial observancia al trato que reciben las/los adolescentes por parte de las/los funcionarias/os y viceversa, en cuanto a cualquier tipo de agresión física o verbal. Tomar medidas para terminar con este tipo de prácticas.	Cumplimiento.
Informe 60	29/08/2016	CMD1	Implementar programas de apoyo al egreso.	No constatado.
			Realizar estudio para ver factibilidad edilicia, así como las modificaciones indispensables para poder funcionar, que permita la ejecución de las medidas socioeducativas y preserve la integridad física de las personas y respetar derechos.	No cumplimiento.
			Disponer de forma inmediata la eliminación de medidas de contención por traslado dentro del mismo centro.	No constatado.
			Brindar condiciones edilicias, sanitarias, educativas y recreativas que garanticen derechos de aquellos adolescentes que efectiva y de manera excepcional necesitan ser separados temporalmente para proteger su integridad física o psíquica.	No cumplimiento. Se constató en visita de seguimiento únicamente la asistencia a cursos de educación formal.
			Contar con medios necesarios para la asistencia psicolaboral de los/las funcionarios/as que lo demanden.	No cumplimiento.
			Asignar recursos humanos calificados (técnicos y educativos), necesarios para implementar recomendaciones anteriores.	No cumplimiento.
			Instrumentar actividades educativas, de capacitación y recreativas suficientes y acordes al perfil de los adolescentes del centro.	No cumplimiento.
			Evitar segregación permanente por motivos de seguridad, favoreciendo la convivencia entre adolescentes.	No cumplimiento.
			Elaborar proyecto de centro con objetivos socioeducativos concretos que apunten a eliminar violencia institucional y a la reducción de los efectos del encierro.	No cumplimiento.
			Dar publicidad al informe surgido de la recomendación anterior y efectivizar las recomendaciones técnicas.	No cumplimiento.
Asignar recursos materiales para higiene y salubridad.	No cumplimiento.			

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
Informe 62	29/08/2016	Las Piedras	Contar con registro de procedimientos disciplinarios, ajustados a las garantías del debido proceso legal.	No constatado.
			Favorecer capacitaciones a funcionarios que están en contacto directo con jóvenes, otorgar facilidades y flexibilidades laborales para estimular la realización de cursos o talleres.	No constatado.
			Brindar recursos materiales y humanos para realizar refacciones de la batería de los baños, reparar muros.	No constatado.
			Concretar obras de construcción de nuevo baños o ampliación de existente.	No constatado.
Informe 63	29/08/2016	Sarandí	Se realicen las gestiones necesarias para colocar filtros de agua o realizar conexión con OSE.	No constatado.
			Realizar gestiones necesarias para limpiar tanques de agua con regularidad y se realice mantenimiento en condiciones adecuadas de higiene y conservación.	No constatado.
			Realizar gestiones necesarias para controlar potabilidad de agua.	No constatado.
			Proveer al centro de recursos materiales necesarios y se realicen gestiones necesarias para culminar obras proyectadas.	No constatado.
			Realizar gestiones para reacondicionar espacios, refaccionar artefactos.	No constatado.
			Proveer de recursos humanos calificados para trabajo directo con adolescentes.	No constatado.
			Realizar gestiones necesarias a fin de proveer condiciones mínimas de intimidad de los jóvenes al ducharse.	No constatado.
Informe 71	29/08/2016	Ituzaingó	Agregar al legajo de cada joven un registro único de actividades educativas, recreativas.	No constatado.
			Elaborar un sistema de registro de sanciones.	No constatado.
			Se proporcionen recursos materiales necesarios para actividades.	No constatado.
Oficio 268	13/07/2016	CMC	Se restituyan los derechos adquiridos por los jóvenes procedentes del Centro Rifleros actualmente alojados en el CMC o en cualquier otro centro.	No constatado. Al momento de la última visita de seguimiento, los jóvenes procedentes del Centro Rifleros ya no estaban alojados en CMC. No se constataron diferencias de trato o en las condiciones, entre las adolescentes alojados en el centro CMC.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
Oficio 288	20/09/2016	CIEDD	En caso de ser necesario por falta de plazas reales disponibles en el CIEDD, se proceda a la redistribución adecuada de los jóvenes hacia un centro específico previamente acondicionado para la ejecución de las medidas cautelares privativas de libertad.	No constatado.
			Se derive en forma urgente a los adolescentes que ya cuentan con sentencia definitiva a los centros según el perfil que corresponda.	Cumplimiento.
			Se proporcione el personal necesario, ya sea de carácter temporal o permanente, para poder cumplir con las recomendaciones anteriores (limpieza de las celdas y centros).	No constatado.
			Se disponga la clausura inmediata y reparación de las celdas del centro CIEDD que presenten filtraciones de los gabinetes higiénicos, falta de agua o de iluminación artificial.	Cumplimiento parcial. Se realizaron reparaciones de las instalaciones sanitarias de algunos sectores, sin embargo están pendientes las reparaciones de otros. Así, tampoco se procedió a la colocación de iluminación artificial en aquellas celdas que carecen de la misma.
			Se brinde a los jóvenes allí reclusos los elementos necesarios para poder proceder a una desinfección adecuada de las celdas y sus pertenencias.	Cumplimiento parcial. Se constató que se han entregado a los jóvenes productos de limpieza, sin embargo no serían suficientes para la desinfección adecuada de las celdas y sus pertenencias.
			Se proceda a la higiene y desinfección inmediata de todo el centro	Cumplimiento parcial. Si bien se constataron mejoras en la limpieza, éstas no son totalmente satisfactorias.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de cumplimiento medido a mayo 2017
Oficio 268	13/07/2016	CIEDD	Se adecuen las condiciones de alojamiento de los adolescentes internados en el CIEDD de tal manera que estas no resulten violatorias de los derechos de las personas privadas de libertad y que garanticen la seguridad tanto de adolescentes como del personal.	No cumplimiento. Las condiciones generales edilicias siguen resultando violatorias de los derechos de las personas privadas de libertad. Sin embargo, se destaca que en un módulo se reformaron las instalaciones sanitarias a nuevo.

(*) Se ajusta en relación con la publicación del Informe de la INDDHH del 2016.

Cuadro A8. Sistema carcelario para adultos(*)

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de respuesta
Oficio 230/2016	25/02/2016	5.º Piso de la Unidad de Ingreso, Diagnóstico y Derivación de la Zona Metropolitana (ex Cárcel Central) y Unidad 12 Cerro Carancho	Se reitera la recomendación realizada anteriormente (Oficios 849/2015, 170/MNP-MI/2015 y 872/15 Defensoría) en cuanto al cese inmediato del régimen de aislamiento e incomunicación aplicado a las personas privadas de libertad tanto en la ex Cárcel Central como en la Unidad 12 Cerro Carancho. La no aplicación a futuro de régimen de estas características sin la correspondiente normativa legal específica que regule su funcionamiento en cuanto a: las condiciones de reclusión; los plazos máximos para la aplicación de este tipo de medidas; los motivos por los cuales una persona puede ser sometida a este tipo de régimen; y la atención médica y psicológica que deberían de recibir las personas que sean sometidas a este régimen.	No cumplimiento Se clausura el 5.º piso y se trasladan las personas al módulo 12. No se elimina el régimen excepcional de reclusión con fuerte restricción en los derechos, sin reglamentación legal.
Informe 055	02/06/2016	Módulo 12 de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 4 (ex COMCAR)	Estado de situación: El Módulo 12 fue puesto en funcionamiento a finales de febrero de 2016, con un régimen especial de máxima seguridad. Se puso en funcionamiento con el traslado de personas del 5.º piso de la ex Cárcel Central (con régimen de máxima seguridad). Se recomienda: Se promueva una imprescindible reforma que suponga la superación legislativa del Decreto Ley 14.470 de fecha 11 de diciembre de 1975, a fin de establecer límites precisos en las intervenciones administrativas penitenciarias y que regule, específicamente, en forma clara y precisa las diferentes clasificaciones de los internos en el régimen de reclusión, en aplicación del principio constitucional de Estado de derecho.	Cumplimiento parcial. No se realizó una reforma legislativa que supere el Decreto Ley 14.470, pero se realizaron acciones de clasificación y progresividad de las personas privadas de libertad.
			Se dé a conocer el reglamento escrito sobre el régimen especial de reclusión para las personas que sean alojadas en este módulo, para los operadores y la sociedad en su conjunto a fin de conocer perfiles, criterios y pautas preestablecidas que legitimen su existencia y las condiciones especiales y particulares de reclusión.	Cumplimiento. Se dio a conocer el reglamento.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de respuesta
Informe 055	02/06/2016	Módulo 12 de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 4 (ex COMCAR)	Se realicen evaluaciones psicosociales individuales por personal técnico idóneo y especializado previo al alojamiento de personas a este módulo.	Cumplimiento parcial. Se comenzaron a realizar las evaluaciones de aquellos que estaban en el régimen, pero ante la solicitud de acceso a esa información por parte del MNP no se brindó.
			Se reveen las condiciones de reclusión existentes a fin de determinar la necesidad, idoneidad y ponderación de las graves restricciones de los derechos fundamentales que se verifican.	Cumplimiento parcial. Se revieron y mejoraron algunas condiciones de vida, cómo disminuir el tiempo entre visitas, mayor tiempo en el patio y con otro prisionero y visitas conyugales.
Oficio 296/2016	22/11/2016	Unidad 4 (ex COMCAR)- Módulo 6	Estado de situación: El MNP recibió información de una requisita que se realizó en el Módulo 6 del COMCAR. Se recomienda: Realizar investigación administrativa respecto a la situación del módulo 6 de la Unidad 4 y en caso de comprobar los hechos denunciados, individualizar a la persona o personas responsables e iniciar los procedimientos disciplinarios correspondientes.	Cumplimiento. Aceptación de las recomendaciones por parte del INR y en el espacio de diálogo interinstitucional se anunció tomar las medidas que permitían el cumplimiento cabal y a futuro de las recomendaciones.
			Eliminar requisas a cara cubierta y solo realizar requisas al desnudo de los internos si es estrictamente necesario y cuando existan razones y fundamentos; realizarlas por personal calificado del mismo sexo y en lugares privados. En toda requisita al desnudo debe quedar constancia por escrito de parte de la administración penitenciaria.	Cumplimiento. Ídem anterior.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de respuesta
Informe 053	14/04/2016	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 5-Femenina	<p>Estado de situación al momento de la visita: En la Unidad 5 se desarrollaban reformas para efectuar el traslado de la Unidad 9 El Molino. En informe del MNP (045/2015) de octubre de 2015, se concluía que las condiciones edilicias de la Unidad 5 llevaban a considerar que no era recomendable el traslado. Las obras estaban orientadas a acondicionar la planta baja, donde anteriormente se encontraban las instalaciones del área educativa (salones de clase, biblioteca y gimnasio). En el citado informe (octubre 2015) se destacaba la calidad y el nivel logrado de las instalaciones educativas. Se recomienda: En relación a las reformas proyectadas realizar un análisis integral, a los efectos de dar respuesta a las necesidades reales de los niños y niñas que se alojarán con sus madres. Así como disponer de la supervisión efectiva de arquitecto/a.</p>	No cumplimiento.
			<p>Reparar la pérdida de agua existente en los tanques principales de almacenamiento.</p>	No constatado.
			<p>Garantizar a la brevedad el restablecimiento del área educativa formal y de los talleres, manteniendo los niveles de calidad que existían con anterioridad. En este sentido, se deben restablecer las medidas vinculadas al cómputo de los días de redención de la pena.</p>	Cumplimiento parcial. Se habilitan espacios de educación no formal y talleres aunque no se restableció la calidad de los espacios destinados anteriormente.
			<p>Establecer un sistema interno que permita efectivizar la realización de solicitudes judiciales de prisión domiciliaria en los términos previstos en el art. 8 de la Ley 17.897</p>	No cumplimiento. Se retoma el diálogo sobre el tema en la mesa de trabajo de mujeres privadas de libertad.
Oficio 248/2016	03/05/2016	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad - Femenina	<p>Al realizar la visita en la Unidad 5 Femenina se recibieron quejas por parte de los funcionarios/as en relación a la atención médica y el trato personal que reciben las mujeres privadas de libertad y también el personal penitenciario por parte de un doctor. Se recomienda se tomen las medidas necesarias para esclarecer la situación</p>	Cumplida. Se inició un proceso de investigación administrativa y se cambió la coordinación de la Policlínica.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de respuesta
Informe 64	07/09/2016	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 5-Femenina	<p>Estado de situación: En la visita se constata la existencia de dos celdas de castigo. Se recomienda: Disponer el cierre inmediato de las celdas de castigo ubicadas en el nivel 5, garantizando que esos espacios no puedan ser utilizados para alojar a ninguna persona en ninguna circunstancia.</p>	<p>Cumplida. Se clausura el piso 5 y los calabozos de ese piso en noviembre de 2016.</p>
			<p>Garantizar que toda observación o sanción impuesta a una reclusa sea inmediatamente registrada y puesta en conocimiento de la autoridad del establecimiento. Asimismo, se notifique a la involucrada, a los efectos de que pueda realizar los descargos del caso y a su defensa letrada.</p>	<p>No constatado.</p>
			<p>Asegurar que la Dirección de la Unidad realice un efectivo contralor sobre todos/as los funcionarios/as policiales y civiles a efectos de garantizar el desempeño eficaz y respetuoso de los derechos de las mujeres privadas de libertad.</p>	<p>Cumplimiento parcial. En marzo 2016 cambia la dirección de la Unidad y la nueva dirección manifiesta tener presente adoptar medidas de garantía.</p>
			<p>Adoptar las medidas de contralor necesarias por parte de las autoridades de la Unidad y del INR que garanticen un trato acorde a los instrumentos nacionales e internacionales que velan por el respeto a la dignidad humana de las mujeres privadas de libertad.</p>	<p>Cumplimiento parcial. La clausura del piso 5 y de los calabozos es una medida que tiende a una mejora de las condiciones de reclusión.</p>

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de respuesta
Informe 66	27/09/2016	Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad 5-Femenina	Estado de situación: Durante las visitas de monitoreo y seguimiento se han podido verificar cambios constantes en las reformas programadas. Por un lado en relación a la ubicación de las distintas áreas que componen a la Unidad 9, así como en relación a las afectaciones a las mujeres privadas de libertad en la Unidad 5. No se pudo verificar un diseño integral sobre las reformas a realizar respecto al impacto en la Unidad 5, ni un protocolo o previsión sobre traslados internos.	
			Se recomienda: a) A la Dirección de la Unidad 9: 1. Garantizar que las madres embarazadas y con niños/as sean atendidos regularmente por equipos interdisciplinarios especializados en primera infancia.	Cumplimiento.
			2. Garantizar que las mujeres y sus hijos/as cuenten con el espacio vital mínimo y adecuado a sus necesidades, por tal motivo no debiera disponerse el alojamiento de cuatro mujeres en una misma celda.	No cumplimiento.
			b) A la Dirección de la Unidad 5: 1. Asegurar la no regresividad de las condiciones en que se desarrolla la privación de libertad en la Unidad 5.	No cumplimiento.
			2. Restituir los espacios educativos y laborales eliminados o reducidos por las obras de construcción del espacio de la Unidad 9.	Cumplimiento parcial.
			c) Al INR y la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior: 1. Proyectar la realización en un plazo razonable de una nueva instalación penitenciaria que garantice espacios adecuados para la privación de libertad de mujeres embarazadas y con hijos/as a cargo.	No cumplimiento. No tenemos conocimiento de la existencia de un proyecto.
			2. Realizar de forma urgente las reformas comprometidas de las celdas habilitadas en el Piso 2 Sector Oeste y las que correspondan para el Sector Primero Oeste.	Cumplida. Se realizaron las reformas en dichos sectores.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de respuesta
Informe 065	Informe 21/09/2016	Unidad 7 (ex Cárcel Departamental de Canelones)	Se establezca una Dirección de la Unidad en forma estable y duradera y se tracen planes de trabajo a mediano y largo plazo con objetivos concretos.	No cumplimiento Aceptada la recomendación pero se inviable realizarla en la actualidad.
			Se proceda a una evaluación, clasificación y seguimiento técnico calificado de forma metódica para los internos que ingresen a la Unidad en el futuro. Se comience a construir con cada interno, desde su ingreso a la Unidad, un proyecto individual que se ajuste a los objetivos y lineamientos de una política pública de inclusión social y al mandato previsto en el artículo 26 de la Constitución.	No cumplimiento Aceptada la recomendación pero se inviable realizarla en la actualidad.
			Se reacondicione el Módulo 2 de la Unidad 7 a efectos de asegurar las condiciones mínimas de habitabilidad y convivencia, salvaguardando la integridad física y psíquica de internos y funcionarios/as.	No cumplimiento.
			Se asigne a la Unidad la cantidad de funcionarios/as necesarios que se requiere para un funcionamiento normal y una convivencia pacífica de la población carcelaria.	No cumplimiento.
			Se establezca y organice un equipo de mantenimiento de las instalaciones del establecimiento de carácter permanente. Se diseñe e implemente un dispositivo apropiado para la recolección de la basura y su destino final.	No cumplimiento.
Oficio 303 y 304/ 2016	23/12/2016	Unidad 13 Las Rosas	Atención integral en la salud de los presos y las presas, garantizando el cumplimiento de la cadena asistencial (acceso, indicación, cumplimiento de lo indicado, seguimiento).	No cumplimiento.
			Atender la especificidad que requieren los portadores/as de patologías crónicas, tanto físicas como mentales, garantizando el tratamiento adecuado y oportuno, así como la continuidad del mismo.	No cumplimiento.
			Considerar prioridad sanitaria el control ginecológico de las mujeres y en especial el seguimiento de las embarazadas.	No cumplimiento.
			Separar de la atención directa a las mujeres privadas de libertad, a cualquier funcionario/a del que se tenga presunción de favorecer, encubrir o realizar abusos agresiones o intercambios sexuales a cambio de favores o beneficios.	Cumplimiento. Se informó que funcionario indagado por presunción de abusos fue separado de la atención directa de las mujeres privadas de libertad.

Oficio / informe	Fecha	Referido a centro	Recomendaciones (breve descripción)	Nivel de respuesta
Informe 068	05/12/2016	Ministerio del Interior- Seccional 19	Se recomienda: Se disponga de un servicio de mantenimiento y de limpieza adecuado para las instalaciones de la Seccional.	No constatado. Se incorporaron al monitoreo del MNP las visitas a seccionales policiales en el año 2016. Aún no se ha implementado el mecanismo de seguimiento de recomendaciones.
			Se instale luz eléctrica en los lugares de encierro con dispositivos que impidan sea dañado.	
			Se instalen cámaras de filmación en lugares apropiados y estratégicos a fin de registrar los movimientos y situaciones que ocurren en las celdas y calabozos como garantía para detenidos y funcionarios.	
			Se brinden cursos de capacitación de calidad y permanentes a todos los funcionarios policiales, en especial a los de más bajo rango.	
			Se instrumente registros adecuados que den cuenta de las diferentes intervenciones en las personas que son detenidas como garantía fundamental para evitar eventuales violencias institucionales.	
			Se disponga de un dispositivo apropiado y excepcional para garantizar el acceso a los diferentes registros a los órganos de control externo, incluido el MNP.	

(*) Se ajusta en relación con la publicación del Informe de la INDDHH del 2016.

Índice de cuadros, gráficos y recuadros

Cuadro 1. Porcentaje de población en situación de encierro por franja etaria	31
Cuadro 2. Distribución y porcentaje de población en atención institucional por situación de atención	32
Cuadro 3. Evolución nacional del total de personas privadas de libertad con y sin sentencia dictada, 2007-2015	33
Cuadro 4. Niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección y cuidado, totales y tasas, por país, 2013	34
Cuadro 5. Distribución porcentual de personas mayores según tipo de hogar y sexo, 2011	35
Cuadro 6. Visitas realizadas por el MNP en 2016, según sistema monitoreado	39
Cuadro 7. Número de visitas realizadas por el MNP en 2016, según sistema monitoreado y tipo de visita	40
Cuadro 8. Recomendaciones realizadas a los sistemas monitoreados por centro, 2016	42
Cuadro 9. Problemáticas asociadas a las situaciones de privación de libertad-APT ...	43
Cuadro 10. Niños, niñas, adolescentes en sistema de protección según ámbito residencial, 31 de diciembre de 2016	54
Cuadro 11. Criterios transversales del monitoreo	58
Cuadro 12. Población del INISA al 31 de diciembre de 2016, según rango etario, sexo y tipo de medida	67
Cuadro 13. Adolescentes privados de libertad previo al dictado de la sentencia (medidas cautelares dictadas por encausado), por región, 2015	68
Cuadro 14. Sentencias que disponen medidas privativas de libertad y sentencias que disponen medidas privativas de semilibertad por áreas geográficas, 2015	68
Cuadro 15. Sentencias dictadas según tipo de información, por áreas geográficas, 2015	69
Cuadro 16. Cantidad de internos por Unidad	99
Cuadro 17. Varones privados de libertad que trabajan, por Unidad, noviembre 2016	105

Cuadro 18. Mujeres privadas de libertad que trabajan, por Unidad, noviembre 2016	106
Cuadro 19. Modalidad y supervisión por el INR de personas con medidas diferentes a la privación de libertad, febrero 2017	107
Cuadro 20. Niños y niñas en privación de libertad, diciembre 2016	117
Cuadro 21. Población internada en instituciones públicas de salud mental, por sexo y edad, 31 de diciembre 2016	131
Cuadro 22. Propuestas del subgrupo Personas en Situación de Encierro y Privadas de Libertad de la V Asamblea Nacional de Derechos Humanos.....	144
Cuadro A1. Visitas realizadas en el sistema de protección de 24 horas de niños, niñas y adolescentes	169
Cuadro A2. Visitas realizadas en el sistema de responsabilidad penal juvenil	170
Cuadro A3. Visitas realizadas en el sistema carcelario de adultos	171
Cuadro A4. Visitas realizadas en seccionales policiales y unidades de detención dependientes del Ministerio del Interior	171
Cuadro A5. Visitas realizadas en instituciones psiquiátricas.....	171
Cuadro A6. Sistema de protección de 24 horas de niños, niñas y adolescentes	172
Cuadro A7. Sistema responsabilidad penal juvenil	181
Cuadro A8. Sistema carcelario para adultos	187
Gráfico 1. Tasa de prisionización de personas adultas en Uruguay, 1992-2011	33
Gráfico 2. Recomendaciones realizadas por el MNP en 2016, según sistema monitoreado	41
Gráfico 3. Recomendaciones realizadas por el MNP en 2016 por sistema monitoreado, según problemática asociada (clasificación APT)	45
Gráfico 4. Recomendaciones realizadas por el MNP en 2016 por sistema monitoreado, según derechos vulnerados	47
Gráfico 5. Recomendaciones referidas al derecho de integridad personal, realizadas por el MNP en 2016 por sistema monitoreado, según problemática asociada	49
Gráfico 6. Recomendaciones realizadas por el MNP en 2016 según grado de cumplimiento	51
Gráfico 7. Recomendaciones realizadas en 2016 y constatadas a junio 2017 por el MNP, por sistema monitoreado según grado de cumplimiento	52

Gráfico 8. Cantidad de vinculaciones por modalidad de atención, INAU, diciembre 2016	54
Gráfico 9. Niños, niñas y adolescentes en la modalidad de atención integral de tiempo completo y alternativa familiar, por tramo etario, 2016	56
Gráfico 10. Población privada de libertad por sexo, según situación procesal, diciembre 2016	95
Gráfico 11. Causas de muertes en sistema carcelario de adultos, enero-diciembre 2016	101
Gráfico 12. Población internada en instituciones públicas de salud mental, por sexo y edad, 31 de diciembre 2016	132
Recuadro 1. Independencia de los MNP	26
Recuadro 2. Consideraciones sobre el delito de tortura en relación con la Sentencia 704/2016, del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 3.º Turno	78
Recuadro 3. Trasmisión radial comunitaria colaborativa «Alternativas a la prisión preventiva y medidas no privativas de libertad»	147
Recuadro 4. Cinco años de colaboración entre la Cátedra de Medicina Legal y Ciencias Forenses con la INDDHH y el MNP	156

Siglas

APT	Asociación para la Prevención de la Tortura
CAT	Comité Contra la Tortura
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CDPD	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CIAF	Centro de Internación de Adolescentes Femenino
CICINDH	Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEDD	Centro de Ingreso, Estudio, Diagnóstico y Derivación
CMD	Centro de Mayores de Dieciocho
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
DNI	Defensa de los Niños Internacional
EPU	Examen Periódico Universal
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
INR	Instituto Nacional de Rehabilitación
JND	Junta Nacional de Drogas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención
OMS	Organización Mundial de la Salud

OPCAT	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PROMESEM	Programa de Medidas Socioeducativas no Privativas de Libertad y Mediación
SIPI	Sistema de Información para la Infancia
SIRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SIVE	Sistema de Información sobre Vejez y Envejecimiento
SPT	Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura
UDELAR	Universidad de la República
UEVDG	Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo es un órgano estatal autónomo para la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional.



República Oriental del Uruguay

Por más información:
Bv. Artigas 1532, Montevideo
Teléfono (598 2) 1948
secretariamp@inddhh.gub.uy
www.inddhh.gub.uy