



2018

INFORME ANUAL a la Asamblea General



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

2018
INFORME ANUAL
a la Asamblea General

2018

INFORME ANUAL

a la Asamblea General



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

INDDHH

Consejo Directivo

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

Denuncias e Investigación

Natalia Castagnet Lacuesta, Gianni Di Palma Borthagaray, Mariana Durán Costa, Nils Helander Capalbo, Carlos Montesano Laprovitera, Luciana Oholeguy Jorajuria, Martín Prats Croci, María Celia Robaina Sindin, Óscar Rorra Rodríguez, Anabella Vázquez Morales, Pablo Graña Alves, Victoria Ros-si Monesiglio, Silvana Torres De León, Claudia Kuzma Zavaleta

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ariadna Cheroni Felitto, Álvaro Colistro Matonte, María José Doyenart Ferreira, Ana María Grassi Olivera, Soledad Pérez Rodríguez, Gianina Podestá Vallejo, Fernando Leguizamón Barrera, Maritza Ramos Tort, Daniel Díaz Vanegas, Adriana Rodríguez Lotito, Hernán Lahore, Ignacio Martínez Grille

Descentralización

Rosana Medina Ciceri, Milka Pérez Masares, Mariana Risso Fernández, Roxana Zaroni Espino, Antonio Ramauro Salaverry, Alexandra Loitey Pereira

Educación

Margarita Navarrete Gutiérrez, Alejandra Clavijo Santurio, Elsa Mederos Veloz

Estudios

Manuela Abrahan Mazzolenni, Magdalena Gutiérrez de la Peña, Laura Latorre Reolon

Comunicaciones y Relaciones Institucionales

Jimena Brusa Orozco, Mirtha Villa Pérez

Administración y Finanzas

Alejandra Musacchio Ares, Alicia La Buonora Capó

Asesoría Jurídica

Diego Lamas García

Tecnologías de la Información

Adriana Barros Fleitas

Biblioteca

Adriana Normey Rico

Gestión Humana

Erika Giménez Delgado, María Rossi Cabrera

Secretaría

Fernanda Arenas Aguinaga, Diego Bentancor Porfirio, Ana Laura Fernández Mourelle, Laura Lacabanne Bedat, Virginia Romay Labandera

Consultora en Comunicación

Cecilia Lucas Huguet

Mantenimiento

Pablo González Suárez

Chofer

Martín Syrowicz Kweksilber

ISBN versión digital: 978-9974-8689-7-7

ISBN versión impresa: 978-9974-8689-5-3

Índice

Prólogo	9
1. Gestión institucional	11
1.1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo hoy	13
1.2. ¿Qué hace?	14
1.3. La INDDHH en el 2018	16
1.4. Principales eventos	18
1.5. La INDDHH y el sistema universal de derechos humanos	22
1.6. Cooperación y alianzas	27
1.7. Aportes al debate nacional: informes y comparecencias al Parlamento	30
2018	34
La INDDHH en cifras	36
Abordajes temáticos	37
2. Defensa y protección ante situaciones de vulneración de derechos humanos	47
Conocimiento, recepción de denuncias e investigación de presuntas vulneraciones de derechos humanos	49
2.1. Denuncias y consultas recibidas	50
2.2. Resoluciones de la INDDHH	51
3. Prevención de la tortura, y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes	103
3.1. Presentación	105
3.2. Reformas normativas que inciden en el encierro institucional	108
3.3. Metodología de monitoreo	110
3.4. Monitoreo	111
3.5. Incidencia–Sensibilización y cabildeo	130
Bibliografía	133
4. Promoción y educación en derechos humanos	135
4.1. Actividades de promoción y difusión	137
4.2. Producción de contenidos y materiales didácticos	142
4.3. Actividades de educación y sensibilización en derechos humanos	144
4.4. Actividades coordinadas con el sistema educativo formal. ANEP-CES-PNEDH	150
4.5. Actividades de capacitación interna vinculada a los derechos humanos	152
4.6. Actividades de capacitación en el exterior	152

4.7. Sitio de memoria. Desarrollo y actividades vinculadas a la educación en memoria	154
---	-----

5. La INDDHH en territorio 161

5.1. El alcance nacional de la INDDHH	163
5.2. La estrategia territorial	164
5.3. Características de los territorios priorizados	167
5.4. La salida a los territorios priorizados	172
5.5. Las situaciones detectadas en los departamentos	176
5.6. La articulación interinstitucional en el territorio	183
5.7. El 10 de diciembre en cada departamento	187
5.8. El camino a seguir	188

Anexos 189

Prólogo

El Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (ИНДДНН) presenta a la Asamblea General su Informe Anual, que abarca el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.

Las actividades del año 2018 —sobre las que este informe da cuenta— se enmarcan en un contexto de crecimiento y fortalecimiento de la Institución en el que se destacan dos elementos. Por un lado, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo va dando forma y sustancia a su mandato mediante la definición de su alcance y la proyección —por primera vez— de sus próximos cinco años en un plan estratégico. Por otro lado, en términos de alcance territorial, define como prioritario que su accionar llegue a todo el país. Estos dos elementos se constituyen como piezas claves del proceso de maduración y fortalecimiento para el logro de sus cometidos y funciones.

Además de estos dos elementos centrales, las preocupaciones institucionales en 2018 se dirigieron a la implementación de estrategias para dar cumplimiento a los nuevos cometidos que se le han encomendado a la ИНДДНН, a pesar de no disponer de nuevos recursos humanos ni presupuestales. Los cometidos asignados por la Ley de Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (18.446) se complementan y especifican con nuevas competencias legales provenientes de la Ley de Salud Mental, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente. Adicionalmente, el grupo de trabajo para la implementación de un mecanismo independiente de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)¹ consignó el compromiso de la ИНДДНН de ir incorporando —en la medida de sus capacidades— competencias como mecanismo de monitoreo nacional para el cumplimiento de la Convención, mientras aguarda que dicho cometido le sea asignado por ley.

Este Consejo Directivo asume como desafío el efectivo cumplimiento de estos cometidos, que han sido incorporados como lineamientos del plan estratégico acordado para los próximos años.

¹ En el marco de los cometidos conferidos por el artículo 66 de la ley 18.446, de Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, a fines de 2017 el Consejo Directivo constituyó el «Grupo de trabajo para la implementación de un mecanismo independiente art. 33.2 de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad (CDPD)». Este funcionó entre noviembre de 2017 y julio de 2018, con el objetivo de avanzar hacia la implementación de un mecanismo de monitoreo nacional para el cumplimiento de la Convención. Luego de ocho meses, el grupo culminó su labor con la firma de un documento que reúne las principales conclusiones y propuestas para la creación de este mecanismo.

Una vez más el Consejo Directivo agradece el apoyo y el compromiso recibidos durante este período del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que contribuyó al destacado y significativo rol del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Asimismo, reconoce el papel cumplido en los procesos de capacitación y fortalecimiento de la INDDHH por la Cooperación Alemana (GIZ), en el marco de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán (FIO), y el apoyo del Instituto Danés de Derechos Humanos y la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI por su sigla en inglés).

Este informe presenta la gestión y las actividades desarrolladas en el período considerado por la INDDHH, agrupadas en los siguientes capítulos: gestión institucional; defensa y protección ante situaciones de vulneración de derechos humanos; prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; promoción y educación en derechos humanos; y la INDDHH en territorio.

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

Consejo Directivo

María Josefina Plá Regules

Mariana Blengio Valdés

Juan Faroppa Fontana

Mariana Mota Cutinella

Wilder Tayler Souto

1. Gestión institucional

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

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

Fue creada por la ley 18.446, del 24 de diciembre de 2008 (ajustada posteriormente por la ley 18.806), en cumplimiento de los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la resolución 48/134 de 1993, así como de los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. El primer Consejo Directivo de la INDDHH se instaló el 22 de junio de 2012 y comenzó el ejercicio de las funciones institucionales.

La INDDHH es un organismo estatal de contralor particular con facultades y cometidos específicos, complementario de otros ya existentes, destinado a

NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS: LOS PRINCIPIOS DE PARÍS

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) son órganos autónomos destinados a ofrecer garantías para el goce efectivo de los derechos de todas las personas.

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

presupuesto adecuado, e inclusión y transparencia en la selección y el otorgamiento de puestos.

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

Según datos de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), hay 149 INDH en el mundo, 78 de las cuales están acreditadas con la categoría A porque cumplen plenamente con los Principios de París. La INDDHH es una de ellas desde 2016.

otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y a verificar que las leyes, las prácticas administrativas y las políticas públicas se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos. Su dirección está a cargo de un Consejo Directivo (cd) de cinco miembros propuestos por organizaciones de la sociedad civil y parlamentarios. El cd es designado por la Asamblea General, dura cinco años en sus funciones, tiene a su cargo la dirección y representación de la INDDHH y es presidido por uno de sus miembros por períodos rotativos de un año.

El cd se reúne en régimen de sesiones ordinarias las veces que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones; sesiona con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y adopta decisiones con el voto de la mayoría de los presentes, salvo en los casos en que la ley o la reglamentación exijan mayoría absoluta. Se reúne como mínimo en forma semanal. El cd también está facultado para convocar a sesiones extraordinarias y públicas, denominadas Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, al menos una vez al año. Asimismo, debe convocar a otro período de sesiones extraordinarias cuando una mayoría superior al 20% del total de organizaciones sociales habilitadas a participar así lo solicite.

1.2. ¿Qué hace?

La INDDHH procura garantizar el pleno goce de los derechos humanos de todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado uruguayo. Para esto desarrolla un conjunto de actividades que se ordenan en cuatro grandes ejes.

El primero refiere a la inserción del país en la matriz internacional de instituciones, normas y actores clave en derechos humanos. Uruguay ha firmado y ratificado un conjunto de normas internacionales relativas a los derechos humanos. La INDDHH promueve la ratificación de convenciones de derechos humanos y cumple un papel fundamental cuando luego procura que esos compromisos se incorporen y se ejecuten en la legislación y las políticas nacionales. Para esto realiza estudios, informes y declaraciones que marcan los grados de alineamiento del país y sus normas y políticas con los referidos compromisos. En otros casos formula recomendaciones en esta materia y procura incidir en la transformación y el ajuste de nuestra legislación y las normas de dichas obligaciones internacionales.

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

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

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) es una entidad de control, dotada de autonomía funcional, que opera dentro de la estructura de la INDDHH en virtud del artículo 83 de la ley 18.446 (de creación de la INDDHH). El MNP fue creado por mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado por Uruguay por la ley 17.914. Tiene como fin prevenir prácticas de tortura u otras formas de mal-

trato hacia las personas privadas de libertad. Su actuación preventiva consiste en la realización de inspecciones regulares, no anunciadas, a centros de privación de libertad, formulación de recomendaciones a las instituciones del Estado para proponer medidas tendientes a minimizar los riesgos de situaciones de maltrato y tortura, y brindar asesoramiento en cuanto a la legislación vigente o proyectos de ley tendientes a reducir las situaciones de encierro institucional.

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

Estos cuatro ejes, que responden a funciones consagradas en el marco jurídico original,¹ se complementan y especifican con nuevas competencias legales provenientes la Ley de Salud Mental, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente.

La ley 19.307, de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA), asigna a la INDDHH la competencia de «Promover la educación de la ciudadanía para el ejercicio de la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información, favoreciendo la recepción crítica y el uso inteligente y creativo de los servicios de comunicación audiovisual» (artículo 85, literal F). Asimismo, le confiere como mandato la coordinación con los organismos competentes para formular, implementar y evaluar un Plan Nacional de Educación para la Comunicación.

Los artículos 40² y 46³ de la ley 19.529, de Salud Mental, encomiendan a la Institución la defensa y la promoción de los derechos allí reconocidos y —en coordinación con la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental— la difusión de las normas, los derechos y dispositivos orientados a la protección de las personas con sufrimiento mental. Adicionalmente, el artículo 29 dispone que cuando la hospitalización —sea voluntaria o involuntaria— supere los 45 días corridos, el prestador de salud a cargo del usuario del servicio de salud mental deberá notificar a la INDDHH. Esta disposición fue ampliada

1 Ley 18.446, de Creación de la INDDHH, y ley 18.806, de Modificación de la Ley de Creación de la INDDHH.

2 Ley 19.529, artículo 40, literal L (Cometidos de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental): «En coordinación con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, difundir en la comunidad, con la mayor amplitud posible, información sobre las normas aplicables a la atención en salud mental, particularmente las que refieren a los derechos humanos de las personas con trastorno mental, así como sobre los dispositivos para la protección de los mismos a nivel nacional e internacional».

3 Ley 19.529, artículo 46 (Protección especial): «Encomiéndese especialmente a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, creada por la ley 18.446, de 24 de diciembre de 2008, defender y promover los derechos de las personas reconocidos en la presente ley».

y detallada en el decreto reglamentario.⁴ También se estableció que todas las internaciones dispuestas por orden judicial, así como las que corresponden a niños, niñas y adolescentes, deberán notificarse.

La INDDHH integra y preside la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria, creada por la ley 19.641 con el cometido específico de declarar y crear sitios de memoria. El derecho de la sociedad de conocer lo ocurrido en el pasado dictatorial se concreta, entre otras formas, mediante la preservación de los espacios donde se produjeron graves violaciones a los derechos humanos por el Estado y su adecuación para que sean de acceso al público, para que allí, a partir del conocimiento de estos hechos, se conceptualice la importancia de la vigencia y el respeto de los derechos en un régimen democrático que garantice su ejercicio.⁵

Adicionalmente a las competencias específicas que le confieren estas tres leyes, la Ley de Voto en el Exterior y la Ley Integral de Violencia de Género refieren a la INDDHH. La ley 19.654 dispone la creación de una comisión honoraria para elaborar un proyecto y un informe normativo sobre las alternativas jurídicas para instrumentar el voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior y establece que sea la INDDHH quien la presida.⁶ Por su parte, la ley 19.580 dispone que el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres tendrá competencia nacional y elaborará un informe anual acerca del cumplimiento de sus cometidos y sobre la situación de violencia basada en género en el país. Este informe deberá ser presentado públicamente y enviado al Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, a la INDDHH y a la Asamblea General.⁷

1.3. La INDDHH en el 2018

Para el cumplimiento de las tareas que la ley le confiere, durante el año 2018 la INDDHH se estructuró en las siguientes áreas de trabajo: Denuncias e Investigación; Descentralización; Mecanismo Nacional de Prevención; Educación, Estudios; Comunicaciones y Relaciones Institucionales; Administración y Finanzas; Asesoría Jurídica; Biblioteca, Apoyo Informático y Gestión Humana.⁸

Asimismo, para realizar abordajes temáticos específicos en materia de derechos humanos, la INDDHH cuenta con equipos de referencia temáticos (ERT). Integrados por funcionarios de distintas áreas con experiencia o formación específica, los ERT constituyen un recurso institucional a la hora de profundizar el estudio de asuntos que involucran derechos vulnerados, para investigar un

4 Decreto reglamentario 226/2018, del 27 de julio de 2018.

5 «La declaración y creación de Sitio de Memoria Histórica consagra el recordatorio y reconocimiento de aquellos lugares donde las personas víctimas de terrorismo o accionar ilegítimo del Estado sufrieron violaciones a sus derechos humanos por motivos políticos, ideológicos o gremiales y que son utilizados como espacios abiertos al público para la recuperación, construcción y transmisión de memorias, así como forma de homenaje y de reparación a las víctimas y a las comunidades», artículo 3.º de la ley 19.641.

6 Artículo 2 y artículo 3, literal F, de la ley 19.654.

7 Artículo 12, literal J, de la ley 19.580.

8 Véase el anexo «Estructura funcional» para el detalle completo de composición e ingresos de la INDDHH.

caso, emitir una resolución o elaborar un informe. Impulsan, además, actividades de promoción y educación en sus temáticas específicas. En 2018 funcionaron los siguientes equipos:⁹

- Ambiente y Derechos Humanos
- Comunicación Audiovisual
- Contra la Discriminación Étnico-Racial
- Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas
- Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Derechos de las Personas con Discapacidad
- Género y Derechos Humanos
- Memoria
- Salud Mental.

A su vez, durante el período entre Asambleas Nacionales, el cd puede convocar a expertos independientes, representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH para conformar grupos de trabajo (GT) que estime pertinentes para realizar informes, relatorías, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos (artículo 66, ley 18.446). En el año 2018 funcionaron dos grupos de trabajo: GT para la Implementación de un mecanismo independiente de seguimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad conforme al artículo 33.2 de la CDPD¹⁰ y GT sobre el sistema penal juvenil.¹¹

Las actividades del año 2018 —sobre las que este informe da cuenta— se enmarcan en un contexto de crecimiento y fortalecimiento de la Institución en el que vale la pena destacar dos elementos: por un lado, la INDDHH va dando forma y sustancia a su mandato, definiendo su alcance y proyectando sus próximos cinco años en un nuevo plan estratégico; por otro, en términos de alcance territorial, define como prioritario que su accionar llegue a todo el país. Estos dos elementos se constituyen como piezas clave del proceso de maduración y fortalecimiento para el logro de sus cometidos y funciones.

El Plan Estratégico 2019-2023 es un logro trascendente. Allí se establecen el enfoque conceptual de la política, los objetivos y líneas de trabajo para los próximos cinco años. Da cuenta del acuerdo político del actual cd y funcionará como ordenador de su gestión en los próximos años. La formulación del Plan tiene como referencias sustantivas los mandatos, competencias y facultades legales asignados a la Institución, los Principios de París y los acuerdos nacionales e internacionales que definen la agenda de derechos humanos.

La elaboración del Plan partió de un proceso interno participativo y transparente con integrantes del cd y del personal técnico y administrativo. En una primera etapa se acordaron la misión, la visión y los valores de la organización. Para ello se analizaron el marco estratégico precedente, la normativa de referencia y la agenda institucional. En una segunda etapa se realizó un proceso

9 Al final de este capítulo se presentan actividades seleccionadas llevadas adelante por los ERT.

10 Véanse el recuadro «Derechos de las personas con discapacidad» y Anexo 2 informe de GT Discapacidad.

11 Véase el capítulo 3, «Prevención de la tortura, y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes».

de análisis de la situación actual, contexto interno y externo de la Institución, a partir del cual se debatieron las posibles estrategias para el fortalecimiento y el desarrollo de la INDDHH.

Finalmente, se acordaron los objetivos y líneas estratégicas para el período de referencia. El Plan se estructura en cinco ejes: I) Promoción y educación en derechos humanos, II) Exigibilidad de los derechos humanos, III) Mecanismos de supervisión en derechos humanos, IV) Relacionamiento interinstitucional y V) Fortalecimiento institucional.¹²

En cuanto a la estrategia de descentralización, cabe destacar que la mayor presencia en todo el territorio nacional ha sido un aspecto señalado y reclamado por actores de la sociedad civil y del Estado en diversas instancias, en particular en las Asambleas Nacionales de Derechos Humanos.¹³

Durante el período 2012-2017 se priorizaron la puesta en funcionamiento y la construcción institucional. A partir de 2017 se asumió la llegada a todo el país como el desafío institucional y en 2018 se consolidó un área específica dotada de recursos humanos propios y de una planificación sustantiva que responde a las necesidades relevadas en el territorio.¹⁴ Es particularmente destacable, por tanto, la consolidación del área de Descentralización, que está dirigida a hacer efectiva la presencia de la Institución en todo el territorio.

Las acciones de descentralización en 2018 se orientaron por la necesidad de relación con otras instituciones estatales y con la sociedad civil para el cumplimiento cabal de sus funciones. En el capítulo 5 se informa del alcance y los objetivos de estas acciones y de la perspectiva asumida en el trabajo en este año.

En los siguientes apartados de este capítulo se presentan los eventos más importantes de 2018, los informes entregados a los órganos internacionales de derechos humanos, las alianzas y cooperaciones llevadas adelante durante el año, los informes temáticos y comparecencias ante el Parlamento y un conjunto de recuadros con información destacada sobre el trabajo que los equipos de referencia temática desarrollaron durante el año. El capítulo viene acompañado por un conjunto de anexos que informan en detalle sobre el presupuesto y la estructura institucional.

Los siguientes capítulos están orientados a dar cuenta del trabajo realizado en las áreas de Denuncias e Investigación, del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, de Educación y de Descentralización.

1.4. Principales eventos

Campaña permanente por el 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las acciones desarrolladas en el transcurso del año estuvieron vinculadas a la celebración del 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con una mirada crítica y dinámica del desarrollo histórico de los derechos humanos. Esta conmemoración fue vertebrando diversas

¹² Véase *Plan estratégico 2019-2023 de la Institución Nacional de Derechos Humanos*.

¹³ El *Informe de la Asamblea Nacional de Derechos Humanos 2017* puede verse en www.inddhh.gub.uy.

¹⁴ Véase el capítulo 5, «La INDDHH en el territorio».

actividades de la INDDHH, en particular actividades de promoción y educación en derechos humanos que se presentan y desarrollan en el capítulo 4.

Propuesta de mecanismo independiente de monitoreo nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). En el marco de los cometidos conferidos por el artículo 66 de la ley 18.446, de creación de la INDDHH, a fines del año 2017 el CD constituyó el Grupo de Trabajo para la Implementación de un Mecanismo Independiente, artículo 33.2 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Este grupo funcionó entre noviembre de 2017 y julio de 2018, con el objetivo de avanzar hacia la implementación de un mecanismo de monitoreo nacional para el cumplimiento de la Convención. Luego de ocho meses, el Grupo culminó su labor con la firma de un documento que reúne las principales conclusiones y propuestas para la creación de este mecanismo.¹⁵ Entre ellas quedó consignado el compromiso de la INDDHH de ir incorporando esta competencia en la medida de sus capacidades, mientras aguarda que dicho cometido le sea asignado por ley.¹⁶

Inauguración del Sitio de Memoria ex Servicio de Información y Defensa (SID), el 27 de junio de 2018. Este es el primer sitio de memoria recuperado de Uruguay, en el edificio que durante la dictadura cívico-militar fue un centro clandestino de detención.¹⁷ En 2018, luego de una intensa labor de recopilación y generación de información, se trabajó para instalar la primera muestra. En ese proceso participaron la productora Pozodeagua, la Comisión del Sitio ex SID y el CD de la INDDHH. Hoy se cuenta con un espacio museológico abierto al público donde se realizan actividades de promoción de derechos con foco en la memoria de las graves violaciones de las que fue escenario.

Visita a Uruguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT). La visita se llevó a cabo entre el 4 y el 15 de marzo de 2018, de conformidad con el mandato que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes confiere al Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Realizaron la visita los siguientes miembros del Subcomité: Felipe Villavicencio Terreros (jefe de la Delegación), Nora Sveaass (vicepresidenta del Subcomité) y Emilio Ginés Santillán. El principal objetivo fue inspeccionar varios lugares de privación de libertad con el fin de ayudar al Estado parte a cumplir plenamente las obligaciones asumidas en virtud del Protocolo Facultativo, reforzar la protección de las personas privadas de libertad y ofrecer asesoramiento y asistencia técnica al Mecanismo Nacional de Prevención del Uruguay, así como evaluar si las autoridades están apoyando su trabajo y atendiendo sus recomendaciones, de acuerdo a las directrices del Subcomité relativas a los MNP.

15 Véase el anexo «Principales conclusiones y propuestas para la creación de este mecanismo independiente de monitoreo nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)».

16 Véase el recuadro «Derechos de las personas con discapacidad».

17 En este lugar estuvieron detenidos quienes integraban el llamado «primer vuelo», la mayoría militantes del Partido por la Victoria del Pueblo (PVP) secuestrados en Argentina y trasladados de forma ilegal a Uruguay entre junio y julio de 1976. En este lugar pasó sus primeros días Macarena Gelman y desapareció su madre, María Claudia García. También estuvieron detenidos los hermanos Anatole y Victoria Julien.

Sesión extraordinaria del Consejo Directivo: Asamblea Nacional de Derechos Humanos.¹⁸

La VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos tuvo lugar en el Centro Universitario de Paysandú el 17 de agosto de 2018. Como cada año, la INDDHH convocó a organizaciones de la sociedad civil y representantes del Estado uruguayo a dialogar en torno a las prioridades en materia de derechos humanos del país. La iniciativa reunió a más de 200 participantes provenientes de organizaciones de la sociedad civil, organismos del Estado y organismos internacionales con sede en Uruguay.

Desde que comenzó a funcionar, en 2012, la Institución ha convocado anualmente a sesiones extraordinarias. La primera Asamblea Nacional de Derechos Humanos tuvo lugar en marzo de 2013 en Montevideo, le siguieron cinco instancias más: en mayo de 2013 en Maldonado, en 2014 en Florida, en 2015 en Montevideo, en 2016 en Colonia y en 2017 en Montevideo. Esta última fue la primera sesión de este tipo convocada por el actual cd. La convocatoria se orientó a revisar las iniciativas normativas recientes y a propiciar el debate en torno a ellas y los derechos que consagran.

La primera parte consistió en una rendición de cuentas del cd. Durante la segunda parte se trabajó en seis sesiones temáticas en torno a ejes seleccionados por su relevancia en el contexto nacional actual: Derecho a un ambiente sano; Derecho a la salud mental y obligaciones del Estado; Derecho a una vida libre de violencia basada en género; Derechos de las personas con discapacidad; Hacia una sociedad libre de xenofobia, racismo y otras formas de discriminación; Derecho a la libertad y seguridad personales. Se funcionó en subgrupos que presentaron en plenario su trabajo. Para cerrar la jornada se llevó a cabo un intercambio entre los participantes y el cd.

La rendición de cuentas recorrió en forma sintética lo actuado mediante un breve repaso de la información remitida en el *Informe anual 2017*.¹⁹ Adicionalmente, se proyectó la labor para el resto del año 2018. Se señaló que, entre la última asamblea y esta, se produjo el primer cambio de autoridades en la historia de la INDDHH y se explicó que, debido a ello, el ejercicio de rendición de cuentas informa de actividades desplegadas bajo la dirección de las autoridades anteriores y de las nuevas.

La Asamblea se organizó en los seis subgrupos temáticos mencionados. Estos trabajaron a partir de documentos de discusión preparados con el objetivo de promover el diálogo y el debate entre los integrantes. En el anexo se presentan el documento base, las preguntas disparadoras y una síntesis de la discusión de cada grupo. Los grupos expusieron en la sesión plenaria los principales contenidos del trabajo en subgrupos.

Todos los grupos de trabajo coincidieron en la afirmación de que las dificultades en Uruguay hoy no se vinculan a la falta de leyes que consagren derechos, sino a la posibilidad de hacerlas efectivas y monitorearlas, y a la existencia de garantías para el ejercicio efectivo de los derechos humanos. En este sentido, en la instancia de puesta en común de las sesiones de discusión temáticas se

¹⁸ Véase el anexo «Asamblea Nacional de Derechos Humanos», con informe completo.

¹⁹ *Informe anual 2017*, disponible en www.inddhh.gub.uy.

destacó la idea de que, más allá del reconocimiento normativo, para exigir la realización de derechos las personas necesitan recursos y capacidades. Esta preocupación está estrechamente vinculada al concepto de *acceso a la justicia* respecto a los derechos humanos consagrados en el país, y conlleva una revisión de las formas y las posibilidades reales de acceso a mecanismos de protección administrativos y judiciales.

La Asamblea se cerró con un diálogo e intercambio con el cd articulado en torno a preguntas formuladas por los participantes. Esta es una práctica extendida en todas las Asambleas Nacionales de Derechos Humanos que se enmarca, además, en una voluntad explícita de este cd de favorecer las instancias de intercambio con las organizaciones sociales.

Cambio de autoridades. El 1 de setiembre de 2018 dejó la Presidencia Mariana Mota y asumió María Josefina Plá. La ceremonia se realizó el 10 de setiembre, con la presencia de numerosas autoridades públicas y miembros de organizaciones sociales. En su discurso de asunción, la presidenta entrante expresó su voluntad de orientarse por tres importantes mojones institucionales: el discurso inaugural de asunción del actual cd en 2017, la Asamblea Nacional de Derechos Humanos de agosto de 2018 y el Plan Estratégico.

La Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria se puso en marcha. El 12 de octubre, en el marco de la asamblea convocada por la INDDHH, se procedió a elegir a los delegados de las organizaciones sociales destacadas en la lucha por la memoria y los derechos humanos, y el 31 de octubre la Comisión sesionó por primera vez, dando cumplimiento a lo establecido en la ley 19.641. Allí se consigna que su responsabilidad es recibir, instruir y resolver las solicitudes de declaración y creación de sitios de memoria histórica, y que la integran nueve miembros: uno de la INDDHH, quien la preside, un delegado del Ministerio de Educación y Cultura, un delegado de la Universidad de la República, un delegado de la Administración Nacional de Educación Pública, dos delegados de dos organizaciones sociales destacadas en la lucha por la memoria y los derechos humanos y tres delegados de la Red Nacional de Sitios de Memoria.

Instalación de la Comisión Honoraria por el Voto en el Exterior. El 27 de noviembre se instaló en la sede de la INDDHH la Comisión Honoraria por el Voto en el Exterior, con la presencia de autoridades y representantes de la sociedad civil.

Conmemoración del desalojo de las familias del Mediomundo y Ansina por autoridades de la dictadura. En el marco del 3 de diciembre de 2018, Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial, la INDDHH organizó la actividad *Memoria de la comunidad afrouruguaya en tiempos de terrorismo de Estado: el desalojo del Mediomundo y Ansina*. Esta actividad se enmarca en el proceso de reconocimiento y visibilización de los lugares donde se violaron los derechos humanos por motivos políticos, ideológicos o gremiales en la dictadura cívico-militar y se alinea con las políticas de reparación integral de las poblaciones étnico-raciales del Uruguay. El evento se realizó el 4 de diciembre en la Institución y fue convocado conjuntamente con ACSUN, Casa de la Cultura Afrouruguaya y Mundo Afro.

10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos. Fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas (onu) en 1950, para difundir los valores consagrados en la Declaración Universal aprobada por ese mismo

organismo en 1948. Esto implica varios desafíos, entre otros, que el nuevo lugar se convierta en el *Espacio de los Derechos Humanos* y que sus puertas estén siempre abiertas para quienes habitan este país.

1.5. La INDDHH y el sistema universal de derechos humanos

El Examen Periódico Universal

El Examen Periódico Universal (EPU) consiste en un proceso de revisión de la situación de los derechos humanos de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. El objetivo es mejorar la situación de derechos humanos en todos los países y abordar las violaciones de los derechos humanos. En la actualidad, el EPU es el único mecanismo universal de este tipo y se basa en los siguientes documentos: el informe nacional proporcionado por el Estado, la compilación de los informes de expertos y grupos de trabajo independientes (procedimientos especiales, órganos de tratados de derechos humanos y otras entidades de las Naciones Unidas) y el resumen de la información proporcionada por la INDDHH y otros actores interesados, como las organizaciones sociales.

En julio de 2018 la INDDHH elevó su informe para el EPU a llevarse a cabo en enero de 2019. En dicho informe,²⁰ se refirió:

- a. al marco constitucional y legislativo de la República Oriental del Uruguay y a reformas y nuevas leyes;
- b. al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos sobre la temática de igualdad y no discriminación;
- c. también en lo referente al cumplimiento de las obligaciones internacionales en derechos humanos se informó sobre derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona;

a. Marco constitucional, reformas y nuevas leyes

Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia basada en Género

La INDDHH informó de la aprobación de una Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia Basada en Género (2017) y resaltó que la norma recoge las recomendaciones internacionales planteadas a Uruguay frente a la falta de adecuación de la normativa vigente, así como las demandas de la sociedad civil organizada. También señaló dificultades en su aplicación y expresó preocupación por los recursos que se asignarían a sus organismos centrales. Las constantes manifestaciones de violencia de género dan cuenta de la necesidad de redoblar los esfuerzos para aplicar dicha norma en toda su extensión.

²⁰ Disponible en www.inddhh.gub.uy.

Sobre el Nuevo Código del Proceso Penal (CPP)

La INDDHH destacó la entrada en vigencia del CPP en 2017, pero mencionó un proyecto de reforma que implica alterar la estructura normativa garantista del nuevo Código y ampliar la discrecionalidad policial en los primeros momentos de la detención y en la investigación para determinar la existencia de delitos. De aprobarse, esta reforma impactaría negativamente sobre las garantías al momento de la detención, el derecho a la libertad, la presunción de inocencia y la discrecionalidad necesaria para la función judicial.

Reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia y sistema penal juvenil

La INDDHH resaltó que la última reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia endureció la respuesta punitiva hacia los adolescentes, en un proceso regresivo que contradice las recomendaciones de los organismos internacionales, y que la reforma más grave es el aumento de la duración de las medidas cautelares de 90 a 150 días.

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

La ley 19.307, en sus artículos 84, 85 y 86, atribuyó a la INDDHH el cometido de defender y promover los derechos de las personas hacia y ante los servicios de comunicación audiovisual. La Institución, en cumplimiento de sus competencias, recomendó:

1. Al Poder Ejecutivo:
 - a. Una vez que reciba el Informe de la Comisión Honoraria Asesora de los Servicios de Comunicación, adopte la máxima diligencia para la aprobación de la reglamentación de la Ley.
 - b. Designar sin más dilación y de acuerdo al procedimiento previsto al presidente del Consejo de Comunicación Audiovisual.
2. A la Asamblea General:
 - a. Cumplir con los pasos previstos del proceso actualmente en curso de selección de los cuatro miembros del Consejo de Comunicación Audiovisual.
 - b. Designar prontamente al miembro no legislador que la represente en la Comisión Honoraria Asesora.

23

Ley de Riego con Destino Agrario

Respecto a la ley 19.553, de Riego con Destino Agrario, la INDDHH subrayó la necesidad de garantizar la participación de la sociedad civil en la planificación, la gestión y el control de los recursos hídricos, proteger las fuentes de agua potable, incluir evaluaciones ambientales y estrategias de control ambiental, prever la solución de controversias, establecer sanciones efectivas, impedir la especulación financiera basada en los recursos hídricos y asegurar la protec-

ción ambiental, incluyendo la calidad, la cantidad y la disponibilidad de agua potable.

b. Igualdad y no discriminación

Personas con discapacidad

La Institución señaló la vulneración continuada de derechos de las personas con discapacidad. En varios centros de 24 horas para personas con discapacidad en la órbita del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), según el monitoreo realizado por el MNP, se evidenció un modelo de atención tutelar que no reconoce a la persona con discapacidad como sujeto de derecho, junto con la falta de calificación del personal para el trabajo con estas personas. Se habían constatado abusos sexuales o la vulneración de los derechos a la intimidad y la integridad de residentes cometidos por funcionarios, que fueron judicializados. Era imprescindible reforzar la vigilancia y brindar garantías que previnieran la violencia institucional hacia las personas con discapacidad en los centros de protección de 24 horas.

La INDDHH también resaltó la necesidad de designar un mecanismo de supervisión ajustado a los Principios de París. Informó que se había trabajado con la sociedad civil y el Poder Ejecutivo sobre una propuesta de mecanismo de supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que funcionaría en la INDDHH, aunque sería necesario otorgarle los recursos económicos para desarrollar esta nueva competencia.

Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo

La INDDHH expresó su preocupación por la situación de los migrantes, en especial de aquellos que solicitan refugio y que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Estimó necesario instrumentar acciones concretas, en particular relativas a la vivienda, en los primeros días del ingreso al país. También señaló discriminación basada en el origen nacional y las posibilidades económicas de los migrantes, lo cual es un obstáculo para el goce efectivo de sus derechos. Subrayó las dificultades de la población migrante para la obtención de documentación uruguaya, indicando que el goce efectivo del derecho a la salud, el trabajo y la educación se ven afectados por este motivo.

Población afrodescendiente

La INDDHH señaló la importancia de la ley 19.122 (Afrodescendientes. Normas para Favorecer su Participación en las Áreas Educativa y Laboral), que reconoce que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y el tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad por el derecho internacional, y declara de interés general el diseño, la promoción y la implementación de acciones afirmativas, en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente. La INDDHH indicó que aún resta un gran es-

fuerzo para aplicar efectivamente la ley 19.122, que busca afrontar la desigualdad étnico-racial. Dicha ley impone cuotas de participación en el Estado, pero la INDDHH observa con preocupación la dificultad para cumplir con la cuota prevista y la falta de capacitación y planificación de los organismos estatales al respecto.

c. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona

Privación de libertad de adultos

La INDDHH expresó su preocupación por el mantenimiento de un régimen de reclusión especial con condiciones extremas de aislamiento que colide con la vigencia de los derechos humanos y constituye un retroceso en materia de derecho penitenciario. Asimismo, señaló los efectos nocivos de la prolongación de este régimen para las personas que lo padecen y sus familiares, así como para el personal policial. Finalmente, subrayó el incremento de los riesgos de tortura y otros malos tratos que implica la permanencia de internos por largos períodos en estas condiciones de reclusión. Por otra parte, la INDDHH insistió en la recomendación, realizada desde el MNP, de modificar el vigente decreto-ley 14.470 sobre normas de reclusión y personal penitenciario, aprobado en dictadura, de modo de establecer un derecho penitenciario acorde con el derecho internacional de los derechos humanos.

Privación de libertad de adolescentes

La INDDHH expresó su preocupación por el uso de un régimen de reclusión especial con condiciones extremas de aislamiento que colidía con la vigencia de los derechos humanos y constituía un retroceso en materia de derecho penitenciario. Asimismo, señaló los efectos nocivos de la prolongación en el tiempo de este régimen para las personas que lo padecían y sus familiares, así como para el personal policial. Finalmente, subrayó el incremento de los riesgos de torturas y otros malos tratos que implicaba la permanencia de internos por largos períodos en estas condiciones de reclusión.

Comité contra la Tortura

El Comité contra la Tortura (CAT por sus siglas en inglés) es el órgano compuesto por expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por sus Estados parte. En 2018, la INDDHH elevó al Comité un informe de avance y preparación para la próxima revisión del informe de Uruguay.²¹

En este informe,²² la INDDHH señala una serie de desafíos que el Estado uruguayo debe abordar en materia de prevención de la tortura. En primer lugar, se indica que Uruguay aún no ha tipificado un delito de tortura que se corresponda

²¹ Disponible en www.inddhh.gub.uy.

²² Para más información véase el capítulo 3, «Mecanismo Nacional de Prevención».

con la definición contenida en el artículo 1 de la Convención en todos sus aspectos. Preocupa especialmente a la INDDHH que la tortura no esté prevista como delito autónomo en el Código Penal.

En segundo lugar, el informe aborda el sistema de designación, ascenso, traslados y sanciones de los jueces dentro del Poder Judicial. Indica que este no ha sido revisado para garantizar que tales decisiones sean conformes con los estándares internacionales en la materia, en particular, los Principios Básicos relativos a la Independencia del Poder Judicial (confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32, del 29 de noviembre de 1985, y 40/146, del 13 de diciembre de 1985).

En tercer lugar, el informe trata sobre las condiciones de detención y reclusión en las seccionales policiales, jefaturas zonales y departamentales, unidades especializadas en violencia doméstica y de género dependientes del Ministerio del Interior, sistema carcelario de adultos, sistema penal juvenil, sistema de protección de niños, niñas y adolescentes y las instituciones psiquiátricas. En el informe de avance se detallan varios problemas constatados en el monitoreo que lleva adelante el MNP en estos sistemas.

Por último, el informe afirma que el Estado no ha implementado reformas tendientes a esclarecer los casos de tortura y otras graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado (1973-1985). Las múltiples dificultades para dar un tratamiento adecuado a las causas por crímenes de lesa humanidad (incluidos los de tortura y desapariciones forzadas) se encuentran en toda la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial.

Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Relator especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente

Se presentó un informe de la INDDHH ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 37.º período de sesiones, luego de la visita del relator especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente.²³ Los relatores son parte de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Se trata de mandatos para presentar informes y asesorar sobre derechos humanos, ejecutados por expertos independientes en la materia.

El relator especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, John Knox, presentó el 2 de marzo de 2018 su informe sobre las obligaciones en materia de derechos humanos relativas al medio ambiente, luego de la visita a Uruguay. En ese informe hace mención expresa al trabajo de la INDDHH en la materia. En sus recomendaciones generales sostiene que Uruguay debería brindar un mayor apoyo a la INDDHH «para que esta pueda seguir abordando la relación entre los derechos humanos y las cuestiones ambientales», y recomienda al gobierno uruguayo que facilite y tenga en cuenta los aportes de la Institución en la elaboración del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible.

²³ Disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2018/03/Declaraci%C3%B3n-de-la-inddhh-sobre-Medio-Ambiente-1.pdf>.

En la misma sesión, la INDDHH presentó un informe sobre el tema, donde reafirmó las recomendaciones planteadas al Estado uruguayo:

- garantizar la participación de la sociedad civil en todos los aspectos de la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, especialmente a través de la inclusión y el fortalecimiento de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuenca;
- asegurar la protección de fuentes de agua potable, así como la reserva de fuentes alternativas, con una visión de largo plazo;
- establecer restricciones precisas en cuanto a cantidad y calidad de la superficie a abarcar en los planes de uso de suelos y aguas para riego, como forma de minimizar impactos ambientales a nivel de cuenca, promover la conservación de la biodiversidad y proteger los ecosistemas ribereños (incluyendo monte nativo y humedales);
- incluir evaluaciones ambientales que prevean mecanismos efectivos de respuesta ante situaciones de emergencia con alto nivel de imprevisibilidad;
- desarrollar estrategias de control y monitoreo ambiental, incluyendo la coordinación interinstitucional y la participación de la sociedad civil;
- impulsar la investigación científica interdisciplinaria para la protección del agua y del ambiente, incluyendo la construcción de indicadores sobre los distintos componentes de cantidad y calidad de agua, medición de caudales ambientales, etc.;
- prever espacios para la solución de controversias debido a conflictos de uso y demás, que garanticen el acceso a la justicia en el amplio sentido del término;
- establecer sanciones claras y efectivas de distinto tipo hacia quienes incumplan con la normativa, especialmente con miras a impedir la especulación financiera con base en los recursos hídricos y asegurar la protección ambiental, incluyendo la calidad, cantidad y disponibilidad de agua potable;
- producir y publicar información clara y precisa relativa al agua y al ambiente.

1.6. Cooperación y alianzas

En 2018 la INDDHH participó en instancias de coordinación de instituciones nacionales de derechos humanos y en instancias de capacitación y formación promovidas por las redes de instituciones nacionales de derechos humanos. Asimismo, colaboró con informes y publicaciones en alianza con otras instituciones y firmó varios acuerdos de cooperación.

En 2018 se destaca la participación en las actividades de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán (FIO). La FIO reúne a las defensorías del pueblo, procuradores/as, proveedores/as, comisionados/as y presidentes/as de comisiones públicas de derechos humanos de los países iberoamericanos del ámbito nacional, estatal, regional, autonómico o provincial. Durante el año se llevaron a cabo dos Asambleas Generales de FIO, el 14 de marzo en la ciudad de Panamá y el 21 de noviembre en Andorra.

En la reunión de Panamá la INDDHH fue invitada a coordinar la región sur de la Red de Niñas Niños y Adolescentes. Esto ha permitido desarrollar una labor de acercamiento e intercambio con las defensorías que trabajan la temática.

En el marco de dicha coordinación la INDDHH participó en el encuentro de la Red de Infancia de la FIO y en las jornadas de formación sobre «Derechos de niñez y adolescencia en ámbitos defensoriales» en la ciudad de Rosario, Santa Fe (Argentina), que contaron con el apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo (Proyecto PROFIO-GIZ) y UNICEF Argentina. Allí se establecieron compromisos de trabajo y se acordó la segunda edición del libro *Derechos humanos de la niñez y la adolescencia. En el ámbito de las defensorías del pueblo y las instituciones independientes*.²⁴

También en este marco la INDDHH participó en el taller «Facilitación de aprendizajes con perspectiva de género e interseccionalidad», convocado por la Red de Defensorías de Mujeres de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ). Por otra parte, participó en actividades de capacitación promovidas por la FIO con apoyo de la GIZ y la Universidad de Alcalá²⁵ y contribuyó en la publicación anual de la FIO sobre derechos humanos, que en 2018 abordó el tema de la vivienda.²⁶

Con respecto a la participación en instancias de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI por su sigla en inglés), se destacan los cursos semipresenciales organizados por GANHRI para la subregión Américas, con el apoyo del Instituto Danés de Derechos Humanos: Curso Regional de Aprendizaje Mixto sobre la Educación en Derechos Humanos; Curso Regional de Aprendizaje sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Curso regional de Aprendizaje Mixto sobre Empresas y Derechos Humanos; Curso regional de Aprendizaje Mixto sobre Monitoreo e Informes.²⁷

La INDDHH celebró en 2018 los siguientes acuerdos en el ámbito internacional y nacional:

- *Convenio con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. Se celebró un acuerdo marco de cooperación para coordinar esfuerzos con vistas a fortalecer sus relaciones, profundizar el conocimiento del derecho y difundir los instrumentos internacionales para la promoción y la defensa de los derechos humanos, todo en beneficio de mejorar la administración de justicia.
- *Convenio con la Organización de los Estados Americanos (OEA)*. Se firmó un acuerdo marco de cooperación con la Secretaría General de la OEA para la asesoría y el intercambio de información, así como para establecer relaciones especiales de cooperación.
- *Convenio con la Defensoría de Río Cuarto*. Se acordó desarrollar acciones de cooperación técnica y asistencia recíproca en forma conjunta, en cumplimiento de los objetivos trazados en el marco estratégico de la Federa-

24 Elaborado en el marco de colaboración de ambas defensorías con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ), cuya primera edición fue presentada en Santa Fe en 2017.

25 Véase el capítulo 4, «Promoción y educación en derechos humanos».

26 Véase la publicación en www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/.

27 Véase el capítulo 4, «Promoción y educación en derechos humanos».

ción Iberoamericana de Ombudsman y a efectos de fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de derechos humanos.

- *Convenio con el Centro de Investigación y Desarrollo para la Persona Sorda (CINDE)*. Tiene el objeto de realizar actividades conjuntas para la promoción y difusión la lengua de señas uruguaya como mecanismo para el desarrollo de los derechos en nuestro país, en particular para aquellas personas que se comunican únicamente mediante dicha lengua. El acuerdo contempla acciones en los campos de la asistencia técnica y el dictado de cursos de lengua de señas para los funcionarios y servicios de interpretación a demanda.
- *Convenio con el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República*. El acuerdo tiene como objeto implementar un sistema de prácticas educativas de estudiantes de la Licenciatura de Ciencia Política en la INDDHH. Se propone que sean una actividad curricular —por lo tanto, con objetivos educativos— que debe brindar al estudiante un aprendizaje en los campos social, profesional y cultural.
- *Acuerdo de trabajo con la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHRXD)*. Se firmó el protocolo de actuación común entre la Comisión Honoraria y la INDDHH. El protocolo establece criterios y procedimientos de actuación a seguir frente a las denuncias o peticiones referidas a casos de racismo, xenofobia y toda forma de discriminación.
- *Convenio con tv Ciudad*. Tiene el propósito de establecer un marco general de cooperación, colaboración y coordinación para la difusión, emisión y exhibición, en todas las pantallas del canal tv Ciudad, de piezas audiovisuales y programas que promuevan las actividades de la INDDHH y la agenda de derechos humanos.
- *Convenio con la Oficina Nacional de Servicio Civil*. Procura contribuir a mejorar la gestión de la INDDHH mediante el asesoramiento, la asistencia técnica y la capacitación por parte de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).
- *Convenio con la Administración Nacional de Correos*. Se acordó la emisión de un sello conmemorativo por el 10.º aniversario de la creación del organismo, de acuerdo a lo dispuesto por ley 18.446, del 24 de diciembre de 2008, en el marco del 70.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

29

Por otra parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha apoyado nuevamente en 2018 la labor del MNP mediante la contratación de consultores/as que contribuyeron significativamente al trabajo de monitoreo que se realizó durante el año. El Instituto Auschwitz para la Paz y la Reconciliación (AIPR, por sus siglas en inglés) ha colaborado con la INDDHH para la formación en prevención del genocidio y atrocidades masivas.

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

- el Mecanismo de Elaboración de Informes y Seguimiento de Recomendaciones (SIMORE), coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del

Ministerio de Relaciones Exteriores;

- el Consejo Nacional de Diversidad Sexual, presidido por la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social;
- el Consejo Nacional de Género y el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, ambos presididos por el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social;
- el Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial para la construcción del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia, y el Consejo de Equidad Racial;²⁸
- la Mesa de Trabajo Interinstitucional sobre Discapacidad y Privación de Libertad, en el marco del Plan Nacional de Acceso a la Justicia coordinado por PRONADIS;
- la Mesa de Diálogo convocada por ASSE en virtud de la situación generada en el Hospital Vilardebó y el Portal Amarillo como consecuencia de la entrada en vigencia del nuevo CPP y la ley 19.529;
- los grupos de trabajo convocados por el Ministerio de Salud para recibir aportes al Plan de Salud Mental;
- las mesas interinstitucionales de Políticas Sociales y las submesas temáticas en los departamentos en los que ha comenzado a desarrollar presencia territorial.

Además, la INDDHH, a través del MNP, asistió en calidad de invitada permanente al Consejo Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente. También participó en espacios de coordinación interinstitucional, desarrolló junto con el Consejo de Educación Secundaria la última fase del proyecto «Prevención de la violencia de género en el noviazgo en educación secundaria» y publicó con la Red Temática de Medio Ambiente de la UDELAR los contenidos de las XV Jornadas ambientales.

Por último, cabe destacar que en 2018 la INDDHH participó en numerosos espacios de coordinación e intercambio con la sociedad civil organizada. Dicha información se detalla en los recuadros de abordajes temáticos y en el capítulo 4, «Promoción y educación en derechos humanos».

1.7. Aportes al debate nacional: informes y comparencias al Parlamento

Informes sobre reparaciones

La Institución elaboró dos informes sobre leyes reparatorias en 2018. El primero es un informe sobre leyes reparatorias y exclusiones derivadas de su implementación. En este, la INDDHH sugiere la necesidad de modificar las leyes dictadas a fin de abarcar en forma íntegra las diferentes situaciones, evitando la indebida exclusión de algunas víctimas, y recomienda nuevamente al Poder

28 Resolución presidencial DS/181.

Ejecutivo la adopción de medidas administrativas que permitan incluir a las víctimas a las que se les ha negado la reparación.

Además, en este informe se ofrece la colaboración en el análisis de las exclusiones existentes y en la consideración de redacciones normativas alternativas. Al respecto, se señala que las organizaciones de derechos humanos han formulado proyectos de modificación de los aspectos cuestionables de las leyes reparatorias que constituyen insumos necesarios porque permiten la participación de las víctimas en la elaboración de las políticas reparatorias.

Posteriormente, se elaboró un nuevo informe sobre reparaciones, luego de que la relatora especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el relator especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición emitieran su informe con relación al caso de la uruguaya Silvia Flores. En este informe se evaluó que correspondía la reparación como víctima de terrorismo de Estado más allá de que fuera titular de una pensión por discapacidad.

En esta evaluación los relatores especiales se expidieron en sentido coincidente a lo que la Institución había expresado en los informes anteriores sobre el tema.²⁹ Con la opinión de estos expertos, la INDDHH reafirmó las observaciones ya realizadas y se permitió instar al Estado para que, sin demora, adecue la legislación relacionada con la temática para superar las exclusiones, y que ese accionar se traduzca en una reparación verdaderamente integral. Es necesario adecuar la normativa regulatoria de reparaciones destinadas a las víctimas del terrorismo de Estado de tal manera que no vulnere otros derechos de los que son titulares los destinatarios de estas partidas reparatorias.

Informe sobre el Sistema Penal Juvenil

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura publicó el informe temático *Entre la alta contención y la inclusión social. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con enfoque en derechos. Reflexiones sobre el sistema penal juvenil*.³⁰

Informe sobre el proyecto de modificación del Código del Proceso Penal

El 29 de mayo de 2018 la INDDHH envió un informe al Parlamento manifestando su preocupación por el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo que modificaba el CPP³¹ a seis meses de su entrada en vigencia, sin que hubiera mediado un proceso de análisis y reflexión sobre los aspectos técnicos de su aplicación ni una evaluación de las políticas públicas sobre el tema.³²

29 Véase www.inddhh.gub.uy.

30 Véase el capítulo 3, «Mecanismo Nacional de Prevención».

31 El CPP se probó por ley 19.293, del 19 de diciembre de 2014, y modificatorias: ley 19.436, del 23 de setiembre de 2016; ley 19.474, del 30 de diciembre de 2016; ley 19.544, de 20 de octubre de 2017, y ley 19.549, del 25 de octubre de 2017.

32 *Informe de la INDDHH sobre el proyecto de reforma del CPP, 2018*, disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2018/05/SobreProyectoReformaCPP.pdf>.

El informe concluye que la reforma tendría un impacto negativo sobre las garantías de los justiciables al momento de la detención y el derecho a la libertad, en tanto afecta la presunción de inocencia al hacer preceptiva la prisión preventiva para determinados delitos y limitar el beneficio de la libertad anticipada, a la vez que se amplía el margen de discrecionalidad policial al momento de la detención y durante el proceso de investigación judicial. Por las razones expuestas, la INDDHH manifestó que el proyecto de ley a estudio no debería ser aprobado con esa formulación y alentó a llevar adelante un debate al respecto, en consulta con la mayor diversidad de actores involucrados y respetando las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos. No obstante, el 21 de agosto se promulgó la ley 19.653, modificatoria del CPP.

Informe sobre voto en el exterior y comparecencia a la Comisión de Constitución y Legislación

La INDDHH recomendó, a través de un nuevo informe sobre voto en el exterior, la aprobación de los dos proyectos de ley a estudio del Parlamento, compartiendo los fundamentos planteados en las respectivas exposiciones de motivos, y manifestó que van en línea con lo expresado en los anteriores informes emitidos por la Institución. En dicho informe se aboga por que el sistema político en su conjunto, superando intereses partidarios, promueva los consensos imprescindibles para garantizar a todas las ciudadanas y ciudadanos el ejercicio de este derecho esencial al funcionamiento del sistema democrático, como manda la Constitución de la República. La INDDHH reiteró además su total disposición a colaborar con el Poder Legislativo para avanzar en el cumplimiento de esta recomendación.³³

La INDDHH compareció el 17 de julio a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores para analizar el proyecto «Ciudadano residente en el exterior. Derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República».

Informe sobre la Ley de Organización del Sistema Penitenciario

En octubre de 2018, el MNP presentó ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes un informe con observaciones y propuestas en referencia al proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional (INDDHH, 2018).³⁴ En el informe se considera una buena práctica legislativa para el efectivo ejercicio de los derechos humanos legislar por separado la Carta Orgánica del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y la ejecución de las medidas dispuestas judicialmente —derecho penitenciario—. Con relación a la Carta Orgánica del INR, el informe señaló el avance que significa aprobar una ley que disponga la creación del Instituto como servicio descentralizado, estableciendo su naturaleza jurídica, su ubicación institucional, sus cometidos, poderes jurídicos y funcionamiento.

³³ Puede consultarse en www.inddhh.gub.uy.

³⁴ Véase www.inddhh.gub.uy.

Con respecto al derecho penitenciario, en el informe se considera conveniente contar con un estudio profundo previo. Se recomienda asimismo crear una comisión para elaborar un proyecto de ley sobre derecho penitenciario conforme a los derechos humanos, en el cual se definan y regulen de forma apropiada, clara y precisa la terminología utilizada, los derechos y obligaciones de las personas privadas de libertad, así como los deberes y obligaciones del Estado en su rol de garante. En particular, los derechos consagrados en la Constitución de la República y las limitaciones a estos derechos, así como las normas referidas específicamente a la vida en prisión, al sistema progresivo aplicado a los diferentes regímenes carcelarios, a las unidades específicas para determinados grupos que deben contar con un trato carcelario diferenciado, y a los límites en la restricción de la libertad en las medidas no privativas de libertad.

Comparecencia al Parlamento por proyecto sobre acoso laboral

La INDDHH asistió el 18 de octubre a la Comisión de Legislación del Trabajo para ofrecer su visión sobre el proyecto de ley de acoso moral en el trabajo, prevención, corrección y sanción en el que la Comisión estaba trabajando.

Adicionalmente, la INDDHH concurrió al Parlamento por temas vinculados a su funcionamiento y normativa. El 25 de julio se reunió con la Comisión Integrada de Presupuesto con Hacienda, en el marco de la rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal de la Comisión Administrativa, y el 17 de octubre con la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes por la modificación de la ley 18.446.

2018

/// Campaña por el 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos

■ Elaboración del Plan Estratégico

Marzo

4 al 15 Visita a Uruguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT).

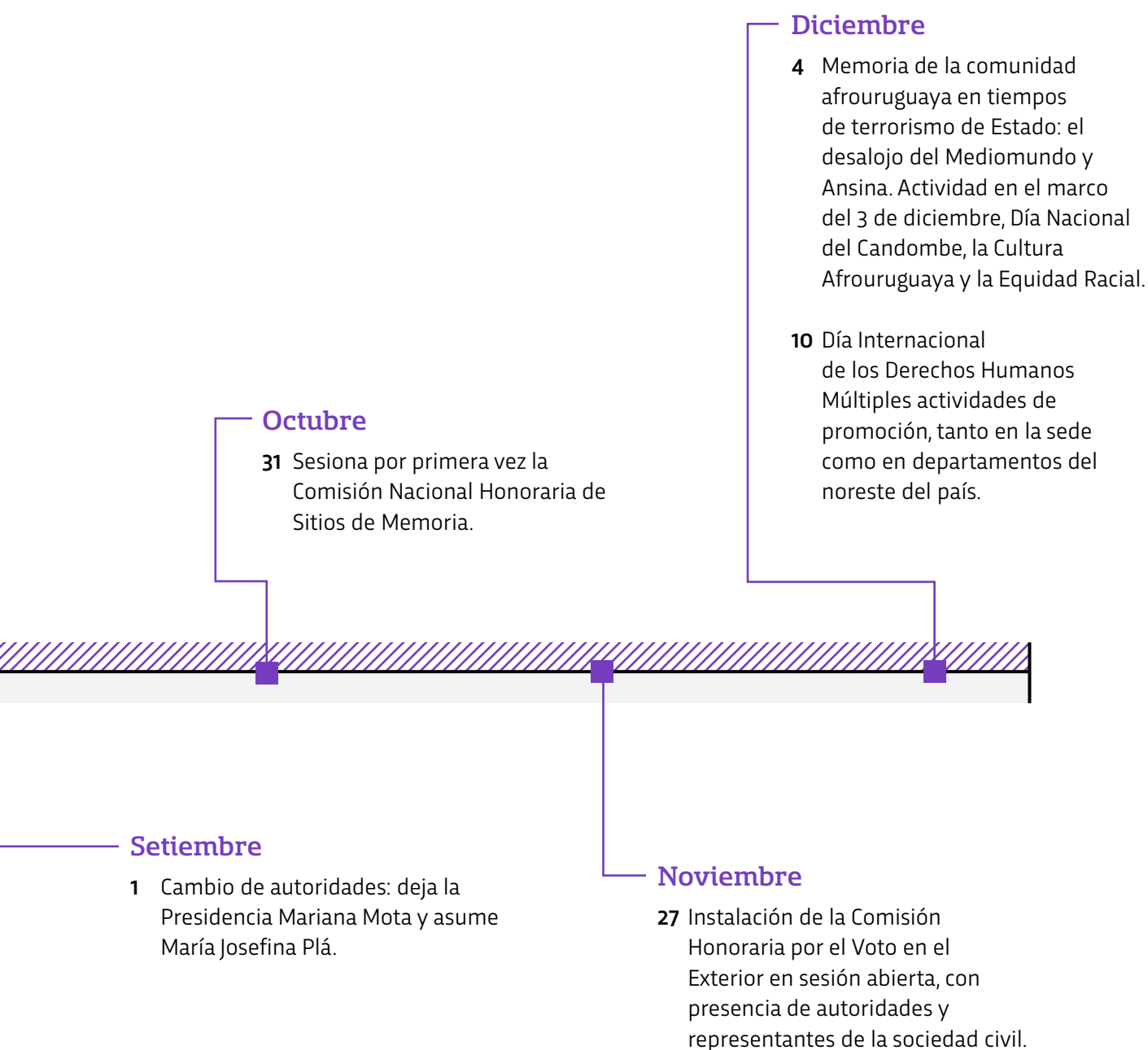
Agosto

8 Presentación pública de un documento con las principales conclusiones y propuestas para la creación de un mecanismo independiente de monitoreo nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

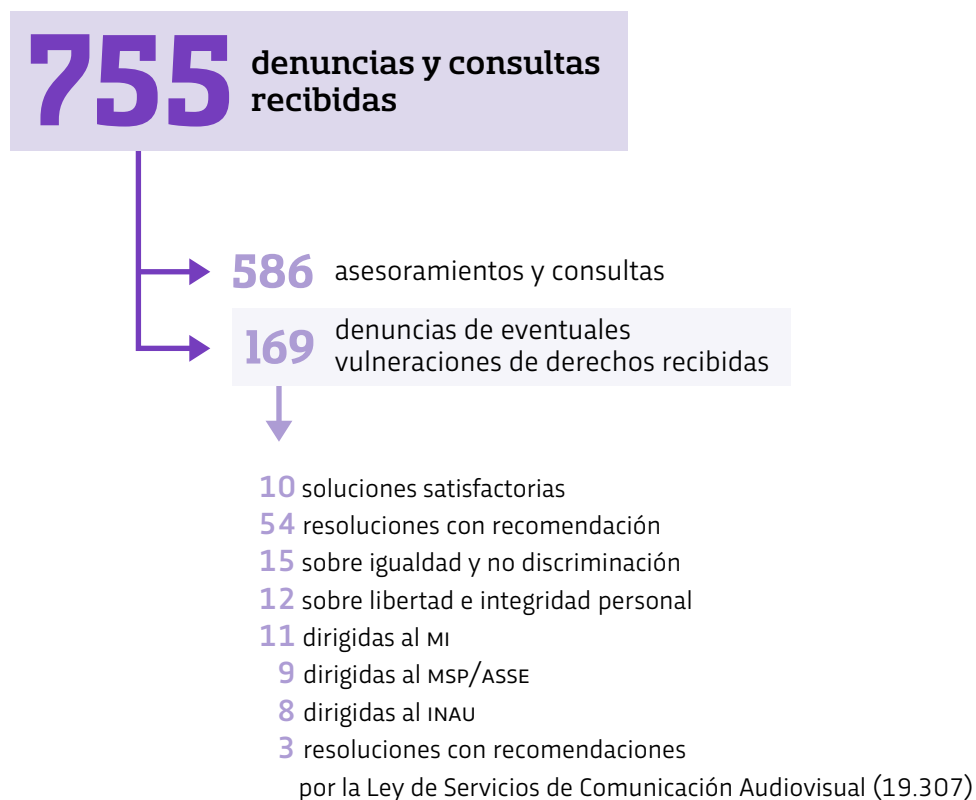
17 VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos. Ciudad de Paysandú.

Junio

27 Inauguración del Sitio de Memoria Ex Servicio de Información y Defensa (SID)



La INDDHH en cifras



Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

103 visitas
100 recomendaciones

Descentralización

5 departamentos (Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha y Treinta y Tres)
25.418 km recorridos
42 visitas al interior del país

Educación en derechos humanos

1063 participantes en capacitaciones y actividades de sensibilización
9 instituciones educativas visitadas
695 estudiantes que realizaron recorrido pedagógico por Sitio de Memoria

Sitio de Memoria ex SID

6 meses de puertas abiertas
3000 visitas aproximadamente

Abordajes temáticos



Comunicación audiovisual

Por resolución del 13 de marzo de 2018, el Consejo Directivo de la INDDHH aprobó la creación de un Equipo de Referencia Temático (ERT) sobre Servicios de Comunicación Audiovisual a fin de que asesore al Consejo Directivo para el adecuado ejercicio de los cometidos y de las facultades que dispone el capítulo IV, artículos 84, 85 y 86, de la ley 19.307. Este equipo cumplirá su cometido hasta que la INDDHH, mediante autorización legal, designe al relator especial de los Servicios de Comunicación Audiovisual previsto en la ley 19.307.

Con este marco, este ERT ha impulsado y participado durante 2018 en una serie actividades que tuvieron como objetivo analizar el rol de los medios de comunicación en la protección y la promoción de los derechos humanos, en especial cómo se aborda la información en temas vinculados a colectivos en situación de vulnerabilidad (niñez, género, discapacidad, entre otros) o situaciones vinculadas a distintos tipos de discriminación.

En este sentido, se organizó el 4 de mayo una mesa redonda sobre «La INDDHH y su rol ante la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual», que tuvo como expositores a Lilián Celiberti (Coalición Democrática por la Libertad de Expresión), Guilherme Canela (consejero de Comunicación e Información de UNESCO), Gustavo Gómez (director ejecutivo de Observacom), Juan Faroppa (integrante del Consejo Directivo de la INDDHH) y Martín Prats (integrante de la INDDHH).

A los efectos de cumplir con el mandato legal de coordinar, con los organismos competentes, la formulación, implementación y evaluación de un Plan Nacional de Educación para la Comunicación, se han mantenido reuniones preliminares con la Facultad

de Información y Comunicación de la Universidad de la República, y el 12 de setiembre en la sede de la INDDHH se llevó a cabo un encuentro con expertos en el tema.

El Plan debe comprender la alfabetización mediática y el desarrollo de las competencias comunicacionales de la población, el estímulo al papel educativo de los medios, la formación profesional de calidad y la investigación sobre estas áreas, para lo cual se prevé para el 2019 convocar a instituciones públicas y privadas con el fin de avanzar en su elaboración.

Se organizó, también conjuntamente con otros organismos (MIEM-DINATEL, MIDES-INMUJERES, INAU, FIC-UDELAR, UNESCO), un ciclo de charlas sobre *Comunicación desde una perspectiva de derechos*, realizadas entre agosto y setiembre en la sede de la FIC-UDELAR.

Se participó activamente en el conversatorio *¿Qué pasó con la Ley de Medios?*, realizado el 31 de octubre en la sede de la INDDHH, organizado por la Coalición por una Comunicación Democrática, ASOPROD y FESUR, y como comentaristas en la presentación de la *Guía de educación inclusiva en los medios: orientaciones para la comunicación*, organizada el 6 de diciembre por UNICEF y la agencia de comunicación Voz y Vos.

También se hizo un seguimiento especial sobre las dificultades o amenazas a la actividad de periodistas y comunicadores, atendiendo, ya sea de oficio o a iniciativa de parte, denuncias y consultas sobre este tema y asesorando al Consejo Directivo de la INDDHH para la adopción de las correspondiente resoluciones.

Derechos de las personas con discapacidad



En el marco de sus competencias, el ERT de Discapacidad participó activamente en el grupo de trabajo (GT) que convocó la INDDHH a los efectos de dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas en agosto de 2016 por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en especial las recomendaciones 68 y 70.

Estas recomendaciones establecen:

68. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas para designar un mecanismo de supervisión que se ajuste plenamente a los Principios de París.

70. El Comité pide al Estado parte que, en el plazo de 12 meses y de conformidad con el artículo 35, párrafo 2, de la Convención, informe de las medidas adoptadas para aplicar la recomendación del Comité que figura en el párrafo 68 supra.

El grupo se conformó con organizaciones sociales especializadas en derechos de las personas con discapacidad (integrantes de la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad y de la Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad), el Poder Ejecutivo (PRONADIS-MIDES y Dirección Nacional de Educación-MEC), la Intendencia de Montevideo (Secretaría de Accesibilidad para la Inclusión), la UDELAR y la educación superior privada (CRUPU).

También se contó con el acompañamiento y la participación, en calidad de observadores, de las Naciones Unidas (Oficina de la Coordinadora Residente y ACNUDH), así como de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. El objetivo principal fue elaborar una propuesta para la implementación de un Mecanismo de Supervisión de la CDDP, tal como está establecido en su artículo 33, párrafo 2, en el entendido de que las tareas de ese mecanismo de seguimiento entran en las competencias asignadas a la INDDHH por la ley 18.446.

Luego de diez meses de trabajo, se llegó a los siguientes acuerdos generales para lograr la instalación del Mecanismo:

- a. El Mecanismo funcionará en el ámbito de la INDDHH.
- b. La vía propicia para atribuir esa competencia a la INDDHH sería la vía legal.
- c. El Mecanismo debería tener una activa participación de la sociedad civil especializada, en consideración al artículo 33.3 de la Convención.
- d. La INDDHH prestará el apoyo necesario hasta tanto se voten recursos para su funcionamiento.
- e. Los principios que regirán el funcionamiento del Mecanismo serán: autonomía, independencia, participación, transparencia, pluralismo y monitoreo profesional.
- f. Se requiere sensibilizar al sistema político sobre la necesidad de dotar con recursos suficientes a la estructura que se crea.
- g. La estructura que se propone será presidida por un integrante del Consejo Directivo. Tendrá una Secretaría Administrativa, una Secretaría Técnica que estará integrada por un mínimo de tres profesionales y un Consejo Asesor integrado por 20 personas con experiencia acreditada de trabajo en la materia, que podrá ampliarse hasta 25 integrantes. Se prevé una Asamblea Ordinaria en la que podrán participar los integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH, el Consejo Asesor, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil.

Se establece que luego de aprobado el documento se lleven adelante una serie de medidas. La primera será promover ante el Ministerio de Relaciones Exteriores que el Poder Ejecutivo tome la iniciativa de promover los cambios legislativos necesarios para otorgar esta nueva competencia a la INDDHH y remita un proyecto de ley en ese sentido.



Étnico-racial

El ERT Étnico-Racial aborda con una mirada política y en clave de derechos humanos temas críticos que afectan y preocupan a las poblaciones étnico-raciales históricamente excluidas en Uruguay, planteando acciones de incidencia. Con este fin, ha elaborado un plan de trabajo 2019-2023, con las siguientes líneas:

- Promover el acceso a la justicia a partir del cumplimiento de acciones afirmativas y de reparación integral.
- Sensibilizar respecto a la temática étnico-racial en la INDDHH.
- Estimular la formación y capacitación permanente del ERT, los integrantes de la INDDHH y la población en general.

Asimismo, se participa activamente en los siguientes ámbitos:

- Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial para la construcción del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia y la posterior creación del Consejo de Equidad Racial (resolución presidencial 05/181).
- Sistema Nacional de Atención a Víctimas del Racismo, que es coordinado por el Área Étnico-Racial del Ministerio del Interior.
- Construcción del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia, en las Asambleas Territoriales Regionales y en el proyecto «Apoyo técnico para el diseño de una estrategia nacional de políticas públicas para la población afro-uruguaya y afrodescendiente 2017-2030».
- Ponencia en la mesa del Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial de Presidencia, durante la 6.ª edición del Seminario-Debate Quilombo, espacio de debate sobre políticas públicas y afrodescendencia, en el marco de la tercera edición del Mes de la Afrodescendencia 2018, realizada en Montevideo el 20 de julio de 2018.

- Reunión de Altas Autoridades de los Derechos de las Personas Afro-descendientes del Mercosur (RAFRO), el 17 de octubre de 2018.
- Grupo de Trabajo en el ámbito del Consejo de Educación Secundaria (CES) para la elaboración de la *Guía didáctica sobre derechos de las poblaciones indígenas* (la INDDHH participó en calidad de observadora).

Durante el año se mantuvieron instancias de relación con la sociedad civil en el tema indígena que cristalizaron en la Asamblea Nacional de Derechos Humanos en el marco del grupo Hacia una Sociedad Libre de Xenofobia, Racismo y Otras Formas de Discriminación.

La INDDHH organizó la mesa redonda «Reconocimiento del aporte indígena a la identidad nacional, con énfasis en el ámbito educativo y cultural», en el marco del Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena, el 11 de abril de 2018.

Asimismo, en noviembre la INDDHH recibió una consulta y solicitud de asesoramiento respecto al proyecto para la obtención de personería jurídica del Consejo de la Nación Charrúa (CONACHA) ante el Ministerio de Educación y Cultura. Se organizó una reunión conjunta entre el área jurídica del Ministerio, la Comisión Honoraria de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación, y CONACHA, en la que se acordó una nueva versión que se encuentra en proceso de aprobación.

Finalmente, en el marco del reconocimiento y la visibilidad de los lugares donde el Estado violó los derechos humanos por motivos políticos, ideológicos o gremiales en la pasada dictadura cívico-militar, se llevó a cabo la actividad denominada «Memoria de la comunidad afro-uruguaya en tiempos de terrorismo de Estado: el desalojo del Mediomundo y Ansina», el 4 de diciembre de 2018, dentro de la celebración del Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial (3 de diciembre). Esta actividad se realizó en línea con las políticas reparación integral de las poblaciones étnico-raciales del Uruguay.

Ambiente y derechos humanos



En 2018 el trabajo se orientó hacia el fortalecimiento del vínculo con organismos del Estado, la academia y la sociedad civil. Los temas centrales fueron los derechos vinculados al agua y al ambiente sano y los llamados *derechos de acceso* en asuntos ambientales: a la información ambiental, a la justicia y a la participación pública. Se llevaron a cabo distintas actividades:

- Publicación del libro *Derechos humanos y ambiente*, junto con RETEMA-UDELAR. Presentación en Montevideo y Rocha.
- Elaboración de informes, declaraciones y recomendaciones en temas ambientales de interés general (agua y ambiente sano; predios costeros de la rambla Sur de Montevideo; residuos del proceso de potabilización en Aguas Corrientes; salud y plaguicidas en Treinta y Tres).
- Exposiciones abiertas:
 - Mesa «Desarrollos recientes en derechos humanos vinculados al ambiente sano», organizada por la INDDHH en el Día Internacional del Medio Ambiente.
 - Jornada «Impactos y análisis de pesticidas en humanos en Uruguay», organizada por el Núcleo Interdisciplinario Colectivo TA de la UDELAR.
 - Mesa sobre Ley de Riego en el Curso de Introducción a las Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía, UDELAR.
 - Mesa «La Ley de Riego en debate», organizada por la Fundación Vivian Trías.
 - Mesa «Derechos de acceso a la información ambiental» en Jornadas de RETEMA de la UDELAR.
 - Jornada «Acceso a la información pública y monitoreo ambiental ciudadano en Uruguay», organizada por CURE Rocha, UDELAR.
- Seguimiento al proceso de participación social en la elaboración del Plan Ambiental Nacional por parte del MVOTMA.
- Seguimiento a la reglamentación de la Ley de Riego con Destino Agrario.
- Reuniones de intercambio con autoridades de organismos públicos y con legisladores.
- Reuniones de asesoramiento de docentes de la UDELAR y otros actores sociales.

- Participación en Montevideo y el interior en actividades vinculadas a derechos de acceso a la información y en asuntos ambientales (lanzamiento de la Plataforma de Monitoreo Ambiental Ciudadano en Artigas; reunión de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía; diálogos en territorio del Plan Ambiental Nacional en Montevideo, San José, Canelones y Rocha).
- Formación, en el marco de la VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos, de un Grupo de Trabajo vinculado a los *derechos de acceso* en asuntos ambientales, que comenzará a funcionar en 2019 en la INDDHH con la participación de organizaciones sociales, organismos del Estado y academia.

Por otro lado, se mantuvieron vínculos con organismos internacionales:

- a. Presentación del informe de la INDDHH ante la reunión del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 37.º período de sesiones, vinculado a la misión en Uruguay del relator especial sobre Derechos Humanos y Ambiente Sano.¹
- b. Capacitación en Empresas y Derechos Humanos, organizada por UE, GANHRI, el Instituto Danés de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo de Colombia, que permitió el intercambio de experiencias con distintas defensorías del pueblo de América Latina.

La INDDHH refuerza su compromiso para colaborar en la promoción de espacios de diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad en asuntos referidos al ambiente, así como para acompañar a las instituciones del Estado en los procesos de incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas ambientales y de desarrollo. La perspectiva de derechos humanos resulta necesaria frente a los proyectos vinculados al ambiente y al desarrollo económico, a través de la aplicación de los principios de prevención y de precaución, así como de no regresividad, frente a temas ambientales.

¹ Véase www.inddhh.gub.uy.



Memoria

El ERT en Memoria de la INDDHH tiene en la propia sede donde desarrolla su trabajo un campo de acciones obligadas, relacionadas con el Sitio de Memoria ex SID. En ese sentido, 2018 fue un año clave, ya que el 27 de junio se inauguró la primera muestra en el espacio dedicado a la reconstrucción de la memoria en el edificio que también oficia de sede de la Institución.

Las actividades desarrolladas pueden resumirse en las siguientes líneas: por un lado, las actividades en el marco del Sitio de Memoria ex SID y el apoyo a colectivos de memoria que están trabajando en torno a otros espacios y sitios de memoria. Por otro lado, se trabajó intensamente en la incidencia para la aprobación de la ley 19.641 y se apoyó su implementación luego de aprobada.

También se da cuenta de diversas actividades desarrolladas en la sede que fueron organizadas o apoyadas por el ERT, así como el aporte puntual a informes a órganos de tratados que forman parte del mandato genérico de la INDDHH.

Sitio de Memoria ex SID

- Integración y coordinación de la Comisión del Sitio ex SID: reuniones mensuales y coordinaciones permanentes.
- Elaboración de contenidos y coordinación con Pozo de Agua, la Comisión del Sitio y el Consejo Directivo de la INDDHH en lo que fue la instalación de la muestra. (Por más detalles, véanse los capítulos 1 y 3.)
- Inauguración de la muestra en el Sitio ex SID el 27 de junio.
- Apoyo a los recorridos pedagógicos de grupos de estudiantes de secundaria, formación docente y la Universidad de la República.
- Visitas guiadas al público en general los días miércoles, viernes y segundos sábados de cada mes.
- Fin de Semana del Patrimonio 2018: planificación, presentación del sitio y coordinación de ambas jornadas, en las que recibimos dos mil visitantes.
- Realización de las bases del llamado al cargo de coordinador/a del Sitio de Memoria ex SID.

Apoyo a colectivos de memoria

- Apoyo al relevamiento de testimonios a familiares de expresos y perseguidos políticos (Carmel,

10 y 11 de noviembre de 2018).

- Acompañamiento, junto con integrantes de la CNHSM, a la visita de expresas políticas menores de edad al hogar Yaguarón, actualmente del INAU (Montevideo, 3 de diciembre de 2018).
- Apoyo al Colectivo Memoria de La Tablada: reuniones de fortalecimiento del colectivo y acompañamiento en visita al antiguo centro de detención junto con expresos/as y familiares de víctimas.

Ley 19.641, de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente

- Incidencia para la aprobación de la Ley de Sitios, que se sancionó el 4 de julio de 2018.
- Organización, según el mandato atribuido por el inciso E, artículo 9 de la ley 19.641, de la instancia presencial de elección de delegados de las organizaciones sociales destacadas en la lucha por memoria y derechos humanos.
- Colaboración en la convocatoria y organización de la instalación de la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (31 de octubre de 2018). Apoyo a la gestión de sus reuniones regulares y ordinarias, así como las extraordinarias.

Aportes en el marco del mandato genérico de la INDDHH

- Aportes en los aspectos vinculados a memoria, verdad y justicia para la realización del informe presentado por el Mecanismo Nacional de Prevención, que funciona en la INDDHH, al Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas.

Actividades vinculadas a memoria, verdad y justicia desarrolladas en la sede de la INDDHH

- Durante el año, el ERT apoyó o coorganizó 10 actividades abiertas y capacitaciones relacionadas con temas de memoria y terrorismo de Estado, en conjunto con organizaciones como Ovejas Negras, Wikimedia Uruguay, Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, Crysol, SERPAJ, Cotidiano Mujer, y el Instituto Auschwitz para la Paz y la reconciliación. (Por detalles véase el capítulo 4.)

Migrantes



El ERT sobre Migrantes y Refugiados tiene por cometido el monitoreo de la política pública migratoria, en consonancia con las obligaciones en materia de derechos humanos consagradas en la Constitución de la República y la normativa internacional ratificada por el Estado.

El ERT entiende pertinente profundizar la adopción de medidas en torno a:

- a. la implementación de un plan de contención y protección de refugiados y migrantes en contextos de emergencia y especial vulnerabilidad;
- b. demoras en trámites de obtención de documentación y residencia;
- c. procedimientos de reválidas y legalización de títulos profesionales;
- d. condiciones de vivienda.

Durante 2018, el ERT estuvo en estrecho contacto tanto con el Estado como con la sociedad civil.

En cuanto al Estado, el ERT fue invitado y participó activamente en distintas instancias promovidas por la Cancillería y la Dirección Nacional de Migraciones (reunión con Migraciones, inauguración del punto de atención y asesoramiento a migrantes), así como espacios de intercambio en el ámbito académico (participación de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos-UDELAR).

Respecto a las relaciones con la sociedad civil, y más allá de las consultas y denuncias particulares recibidas en el Área de Denuncias de la INDDHH, el ERT tuvo oportunidad de interactuar con organizaciones sociales que tratan el tema, auspiciando instancias de diálogo y divulgación (Diálogo de Movilidad Humana y Diálogo Migración y Refugio, ambos realizados en la sede de la INDDHH).

Asimismo, en conjunto con el Área de Descartización de la INDDHH, el ERT tuvo participación en el interior del país, donde recibió distintas preocupaciones de la población foco e intercambió con los actores del Estado locales que tienen competencia en estos temas, en particular sobre la situación de los migrantes en la frontera seca.

El ERT estuvo especialmente atento a la reglamentación por el Poder Ejecutivo del decreto 356/2018, del 29/10/2018, que establece nuevos tipos de visa para migrantes extra-Mercosur, en virtud de las dificultades que se le presentan a esta categoría para obtener la cédula de identidad.

La cédula de identidad constituye la puerta de entrada a los servicios básicos que ponen a los migrantes en situación de equidad con el resto de la población, y el ERT se encuentra especialmente preocupado por la implementación de las normas ajustadas a derecho que puedan garantizar la igualdad y la no discriminación.

La migración en Uruguay encuentra fuertes dificultades para la integración social debido a deficiencias en el acceso a derechos de contenido prestacional. La obligación estatal consiste en adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles en forma progresiva hasta alcanzar la universalidad de la cobertura (artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [pDESC]). El estándar de cumplimiento de este tipo de obligaciones se analiza con base en la adecuada planificación de las medidas, procurando maximizar la eficacia y la eficiencia del gasto, la adecuación a las necesidades de los destinatarios y el respeto al principio de igualdad y no discriminación.



Niñez y adolescencia

A partir de la convocatoria a la participación en la Asamblea de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO), llevada a cabo en octubre de 2014 en Ciudad de México, la INDDHH acordó con los demás países integrantes su participación en la Red de Niñas, Niños y Adolescentes. Para ello se conformó un ERT sobre Niñez y Adolescencia.

El ERT se planteó como objetivo general desarrollar estrategias de incidencia en temas de infancia con la participación coordinada de todas las áreas de la INDDHH.

En ese marco, los objetivos específicos que lograron tener un cumplimiento parcial fueron los siguientes:

- Sensibilización hacia la transversalización de la dimensión de infancia en las intervenciones realizadas por la INDDHH.
- Participación en las diversas instancias de la Red de Niñas, Niños y Adolescentes de la FIO, priorizando proyectos de trabajo con defensorías regionales.
- Colaboración en el trabajo de promoción y prevención de derechos de infancia, con énfasis en la participación de los involucrados.

Entre las actividades planteadas para el logro de los objetivos se concretó:

1. Continuidad del proyecto de trabajo entre la INDDHH y la Defensoría de Infancia de Santa Fe (Argentina), realizado en 2017.
 - 1.1. Intercambio de buenas prácticas entre ambas defensorías.
 - 1.2. Articulación para la segunda edición del libro *Derechos humanos de la niñez y la adolescencia, en el ámbito de las defensorías del pueblo y las instituciones independientes*, elaborado en el marco de colaboración de ambas defensorías con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ), cuya primera edición había sido presentada en Santa Fe en 2017.
 - 1.3 Participación en el encuentro de la Red de Infancia de la FIO en Santa Fe, donde se aborda-

ron los temas propuestos por la publicación y se contrajeron ciertos compromisos para continuar trabajando dentro de cada institución.

2. Participación en la Red de Niñas, Niños y Adolescentes el 14 de marzo en la ciudad de Panamá, en el marco de la XXII Asamblea General Ordinaria de la FIO, y el 21 de noviembre en Andorra, en la XXIII Asamblea General Ordinaria.
3. Planificación y ejecución de una actividad realizada el 20 de noviembre, Día Internacional de los Derechos del Niño. En el marco de los 29 años de la Convención sobre los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, la INDDHH invitó a la presentación de la segunda edición *Derechos humanos de la niñez y la adolescencia*, en el ámbito de las defensorías del pueblo y las instituciones independientes. Esta publicación tuvo como fin dar continuidad a las actividades planificadas y consensuadas con la Red Iberoamericana: desarrollar estrategias de sensibilización, difusión y promoción de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, promover un mecanismo para que pueda ser replicada y utilizada por otras defensorías, y transversalizar en la INDDHH la necesidad de priorizar los temas de infancia y adolescencia.

Para dicha presentación se contó con la participación de Luis Pedernera, integrante por Uruguay del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y Andrea Tuana, licenciada en Trabajo Social y magister en Políticas Públicas de Igualdad, directora de la ONG El Paso e integrante de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual. La actividad contó con representantes del Liceo de San Carlos y el Liceo 66 Parque Tejano, y fue transmitida por las radios de dichos liceos, gestionadas por sus estudiantes.

La actividad se completó con una charla a los jóvenes sobre la historia del edificio que hoy ocupa la INDDHH como Sitio de Memoria, y la sobrevivencia de dos niños que la transitaban, relatada por la señora Belela Herrera a partir de su vivencia personal cuando fue representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Salud mental



Desde su constitución, en noviembre de 2017, el ERT de Salud Mental ha asumido varios de los cometidos asignados a la INDDHH por la Ley de Salud Mental (19.529), entre ellos el análisis del alcance que tiene la carga legal de notificación del director técnico del prestador de salud, enmarcada en las facultades de la ley 18.446.

Estos cometidos refieren a la carga de notificación a la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental y a la INDDHH, correspondientes a las hospitalizaciones voluntarias e involuntarias que se prolonguen por más de 45 días corridos, dentro de las 72 horas de vencido dicho plazo (artículo 29 de la ley 19.529), de toda hospitalización involuntaria dentro de las 24 horas de producida (artículo 32) y de toda hospitalización por orden judicial (artículo 39).

La INDDHH comenzó a recibir y registrar las notificaciones de los prestadores de salud a partir del 20 de noviembre de 2017, y a la fecha tiene aproximadamente 270 registros.

De su análisis surge que algunas personas han sido internadas involuntariamente en más de una oportunidad. Son escasos los avisos de altas de la internación, así como también las notificaciones referidas a hospitalizaciones de niñas, niños y adolescentes.

Se ha realizado el seguimiento de situaciones de internación involuntaria a través de la solicitud de ampliación de información a los prestadores de salud, visitas a centros de internación y solicitud de informes al INAU.

En referencia al INAU, a partir de una denuncia recibida, la INDDHH tomó conocimiento de la internación de 32 niños/as y adolescentes que cuentan con alta médica, en clínicas de atención de niños/as con situaciones agudas.

Fortaleciendo las facultades otorgadas por la ley de su constitución, así como por la ley 19.529, la INDDHH tiene competencias en la promoción y protección especial del derecho a la salud mental.

En cuanto a dichas facultades, el ERT de Salud Mental ha considerado importante aportar en los siguientes ejes:

- Desestigmatización y desarraigo del concepto de peligrosidad respecto a las personas usuarias de los servicios de salud mental.
- Nuevos mecanismos de protección a partir del desarrollo de programas educativos generados con la efectiva participación de las personas involucradas en las políticas y prácticas de salud mental.
- Fortalecimiento de la articulación, en clave del nuevo paradigma de salud mental, de los colectivos de usuarios/as y familiares, la sociedad civil y los organismos gubernamentales involucrados.
- Reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas para el ejercicio de los derechos humanos.
- Especial atención a los grupos de la sociedad a los que afectan particularmente en sus derechos las políticas, las estrategias y los programas de salud mental.

Durante 2018 el ERT procuró afinar los instrumentos de recepción, registro y sistematización de las comunicaciones de hospitalizaciones, así como fortalecer las coordinaciones interinstitucionales, manteniendo intercambios con el MSP y la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental y participando quincenalmente, desde su constitución, en la Mesa de Diálogo sobre la Situación del Hospital Vilardebó y del Centro Nacional de Información y Referencia de la Red de Drogas (Portal Amarillo).

Asimismo, la directora referente del ERT e integrantes del equipo participaron en seminarios nacionales e internacionales, charlas, encuentros y marchas vinculadas a salud mental y derechos humanos.

En la VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos, del 17 de agosto, integrantes del ERT de Salud Mental elaboraron el documento de discusión y acompañaron el intercambio del subgrupo temático Derecho a la Salud Mental y Obligaciones del Estado, en torno al impacto de la ley 19.529 y sus principales desafíos.

A fines del 2018, el ERT elaboró un documento que da cuenta de la labor desarrollada y delinea un plan de trabajo para 2019.



Género

Las INDH desempeñan un rol fundamental en el avance en los derechos humanos de las mujeres. En particular, la INDDHH señala la preocupación por la situación de violencia que viven las mujeres, cuya expresión más grave es la alta tasa de femicidios, y la baja participación política.

La promulgación de la ley 19.580 (Ley Integral de Violencia de Género) constituye un hito importante en la historia normativa uruguaya para garantizar los estándares internacionales en la temática.

La citada norma prevé en el artículo 13 la participación con voz y sin voto de la INDDHH en el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres. Por otra parte, establece que el informe anual elaborado por el Consejo deberá ser remitido a la INDDHH (artículo 12 de la ley 19.580).

En la última Asamblea Anual de Derechos Humanos se trabajó con el objetivo de profundizar la mirada en los desafíos para la implementación de la Ley Integral. De dicha instancia surgió, en líneas generales, la necesidad de visibilizar y profundizar el conocimiento y el abordaje sobre diversas formas de violencia ejercidas contra las mujeres, atendiendo a su diversidad (de todas las edades, clases sociales, etnias o razas, orientaciones o identidades de género y condiciones de discapacidad), adecuar el sistema interinstitucional de respuesta, fortalecer las Comisiones Departamentales y garantizar el acceso a la justicia de las mujeres en todo el territorio nacional. (Pueden verse detalles en el Anexo «Memoria de la Asamblea Anual 2018»).

En relación con la baja participación política de las mujeres, la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, desarrollada por el Consejo Nacional de Género (CNG),² prevé como aspiración estra-

tégica la participación real y efectiva de mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos, públicos y privados.

La discusión parlamentaria sobre la participación política paritaria no arribó a resultados sustantivos; logró únicamente la aprobación de la ley 19.555, que extiende la aplicación de la ley 18.476, de Participación Política Equitativa. En este sentido, avanzar en reformas normativas que permitan alcanzar la paridad sigue siendo un pendiente del Estado uruguayo.

La INDDHH participa con voz y sin voto en el CNG. Este espacio constituye una herramienta fundamental con vistas a alcanzar los compromisos de Estado para avanzar efectivamente hacia una sociedad equitativa y justa, que garantice la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento hacia las mujeres.

La INDDHH resalta el trabajo desarrollado por el CNG para elaborar el proyecto de ley «Igualdad y no discriminación de las mujeres en base al género», actualmente a estudio parlamentario. El proyecto procura dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas adoptando una definición de discriminación contra las mujeres y haciendo foco en la intersección de las discriminaciones. Asimismo, pretende consolidar un Sistema Nacional para la Igualdad de Género que privilegia la interinstitucionalidad y la creación de Unidades Especializadas en Género.

Como INDDHH entendemos que las disposiciones previstas en el proyecto de ley son fundamentales para dotar a las unidades de la jerarquía necesaria, ampliar y definir sus cometidos y dotarlas de los recursos humanos que requieren para alcanzar una cobertura integral y de alcance nacional.

El tratamiento parlamentario del proyecto y la realización de las previsiones presupuestales correspondientes son aspectos importantes para avanzar en este sentido.

2 El CNG es el espacio interinstitucional creado por ley para la definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género. Está integrado por organismos estatales, de la academia y de la sociedad civil organizada.

2. Defensa y protección ante situaciones de vulneración de derechos humanos

Conocimiento, recepción de denuncias e investigación de presuntas vulneraciones de derechos humanos

Las instituciones de derechos humanos representan la garantía no jurisdiccional de los derechos humanos frente al poder de la Administración.

El procedimiento de tramitación de denuncias o quejas puede ser considerado la piedra angular de las actuaciones llevadas a cabo por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH). El artículo 4, literal J, de la ley 18.446 establece la competencia de conocer e investigar eventuales violaciones de derechos humanos. Esta tarea implica:

1. Proteger a la persona y reparar la vulneración de los derechos violados.
2. Identificar prácticas u omisiones institucionales y vacíos normativos que vulneran derechos.
3. Aportar guías y recomendaciones generales para hacer cesar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia.

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

La INDDHH ha definido cuatro etapas para dicho procedimiento: a) la recepción; b) la investigación; c) la resolución; y d) el seguimiento de la resolución.

La recepción implica una revisión inicial que determinará la admisibilidad o inadmisibilidad de la denuncia.

Cabe resaltar que a la INDDHH concurre un abanico amplio de personas y que la gran mayoría de las situaciones no plantean una denuncia de violaciones a los derechos humanos. Estos casos son tratados como asesoramientos o consultas. En ellos no se advierte una situación concreta de vulneración de derechos, no se identifica acto u omisión de vulneración por organismos del Estado, sino que existen elementos que dan cuenta de la necesidad de acceder a información para realizar gestiones o de dificultades administrativas que pueden ser solucionadas con una gestión de buenos oficios. Otras veces se trata de situaciones entre particulares que requieren de una escucha atenta y una orientación hacia los mecanismos estatales disponibles.

Para que exista una denuncia de eventuales vulneraciones de derechos humanos, la INDDHH debe identificar un derecho y el acto u omisión estatal que lo genera, puesto que la intervención de la INDDHH se centra en la actuación de la Administración, por ser el Estado el responsable del cumplimiento de los derechos humanos. Tal como lo establece el artículo 5 de la ley 18.446:

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

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

Asimismo, la INDDHH puede solicitar, en cualquier etapa del procedimiento, la adopción de medidas provisionales urgentes. Estas medidas, establecidas en el artículo 24 de la ley 18.446, tienen su origen en función del mandato de la INDDHH para la protección de los derechos humanos. El artículo establece que se propondrán con el fin de que «cese la presunta violación de un derecho humano (objeto de una investigación bajo las facultades de la INDDHH), para impedir la consumación de perjuicios o el incremento de los ya generados o el cese de los mismos». Todos los órganos de derechos humanos del ámbito nacional e internacional utilizan este instrumento de protección de carácter urgente para evitar daños o perjuicios irreparables a los derechos de individuos o grupos de personas, el cual tiene una naturaleza preventiva, tanto cautelar como tutelar.

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

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

2.1. Denuncias y consultas recibidas

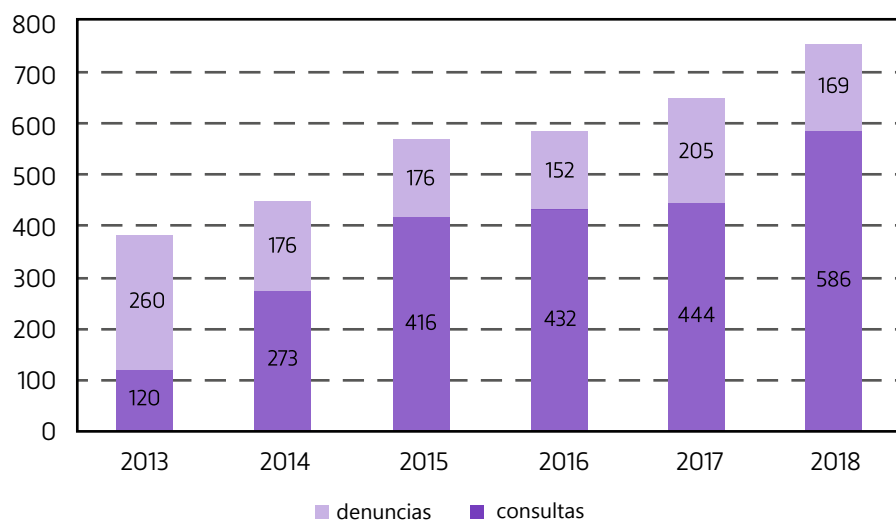
En 2018, el Área de Denuncias e Investigación realizó 755 intervenciones. El 78 % de estas fueron asesoramientos y consultas y el 22 % denuncias de eventuales vulneraciones de derechos, lo que implica el inicio de investigaciones.

Los datos indican un aumento sostenido de los casos atendidos por la INDDHH. Se trabajó en 380 casos en 2013, 449 en 2014, 568 en 2015, 584 en 2016, 649 en 2017, y en 2018 se llegó a 755 intervenciones. El incremento responde fundamentalmente al aumento de las instancias de consulta y asesoramiento. Como

se señaló, las consultas incluyen un abanico amplio de intervenciones, tales como solicitud de información, derivaciones y gestiones de buenos oficios. La evidencia muestra que todas las defensorías de la región destinan parte importante de sus recursos y esfuerzos a esta tarea de difusión y protección de los derechos humanos mediante el asesoramiento a personas y colectivos que así lo soliciten.

GRÁFICO 1.

Tipo de intervención por año, 2013-2018



Fuente: Registros del área de Denuncias e Investigación, 2018.

El crecimiento relativo de las consultas respecto a las denuncias se explica por el desarrollo de estrategias de sistematización y registro de las intervenciones que permiten clasificar y registrar el tipo de intervención desde el inicio de esta. Como resultado, cada año se observan menores porcentajes de denuncias aceptadas que luego son catalogadas como no admisibles.

2.2. Resoluciones de la INDDHH

Las resoluciones constituyen el instrumento de pronunciamiento final del CD de la INDDHH a partir de la presentación de una denuncia por eventual violación a los derechos humanos. De acuerdo con el artículo 7 de la ley 18.446, estas resoluciones son inimpugnables y deberán ser notificadas a las partes involucradas. Asimismo, la naturaleza no jurisdiccional de las INDDHH hace que sus resoluciones no sean vinculantes, sino que sienten una posición jurídica que debe ser cumplida de buena fe.

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

- **Con recomendaciones o de vulneración de derechos.** Se prevé en los artículos 25 y 26 de la ley 18.446, que establecen que, finalizada la investiga-

ción (artículo 20), la INDDHH recomendará a las autoridades competentes la adopción de las medidas que considere pertinentes para poner fin a la violación de derechos humanos que hubiera constatado y las medidas necesarias para eliminar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia.

- **Solución satisfactoria.** Se encuentra prevista en el inciso 2 del artículo 27 de la ley 18.446 y refiere a aquellas situaciones en las que en el transcurso de la investigación el organismo adopta medidas para reparar la violación denunciada.
- **No vulneración.** Se contempla en el inciso 1 del artículo 27 de la ley 18.446, que prevé aquellos casos en que, luego de realizada la sustanciación, no se encuentren méritos para comprobar la violación denunciada.
- **No admisibilidad.** Se prevé en los artículos 14, 17 y 18 de la ley 18.446, que regulan los motivos de rechazo y sus formalidades. Se consideran los siguientes motivos de rechazo: fuera de plazo, que sea notoriamente improcedente por incompetencia, inadmisibilidad manifiesta, falta de fundamentos o evidente mala fe.
- **No colaboración.** Está contemplada en el artículo 23 de la ley 18.446, que refiere a la negativa de brindar información por parte de los organismos denunciados.
- **Suspensión de actuaciones.** Prevista en el artículo 31 de la ley 18.446, refiere a la inhibición de continuar interviniendo en una situación porque esta fue sometida a instancia jurisdiccional.
- **Otras.** Se trata de un conjunto de resoluciones que abarcan diversas situaciones, entre ellas las relativas a archivos de actuaciones por abandono del trámite por la persona denunciante, o aquellas referidas a la publicación de incumplimientos de recomendaciones realizadas a los organismos involucrados.

En los primeros tres tipos de resoluciones, la investigación prevista por el artículo 20 de la ley 18.446 desempeña un papel fundamental, ya sea para acreditar la existencia de vulneración de derechos o no, así como, en su caso, para conseguir que se repare la situación creada como consecuencia de dicha vulneración.

En los restantes casos, el procedimiento de investigación no se implementa, ya sea porque existen elementos que impiden a la INDDHH admitir la denuncia o porque la normativa vigente determina que deben suspenderse las actuaciones.

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

CUADRO 1.

Número de casos por tipo de resolución, 2018

Resoluciones 2018	
Tipo	N.º de casos
Con recomendaciones	54
No vulneración	20
Solución satisfactoria	10
No admisibilidad	5
Otras	4
Suspensión de actuaciones	2
Total	95

Fuente: Registros del área de Denuncias e Investigación, 2018.

Resoluciones de no admisibilidad, no vulneración, no colaboración, suspensión y otras

Las **resoluciones de no admisibilidad** emitidas durante el 2018 representan el 5,2 % del total.

CUADRO2.

Número de resoluciones de no admisibilidad por tipo de fundamento, 2018

No admisibilidad	
Fundamento	N.º de casos
Falta de fundamentos	2
No competencia	2
Fuera de plazo	1
Total	5

Fuente: Registros del área de Denuncias e Investigación, 2018.

Se desglosan los motivos del rechazo de la siguiente manera:

No competencia

Resolución 646/2018, del 18/9/2018

Se denunció ante la INDDHH que el Banco de Previsión Social (BPS) habría violado el derecho a los beneficios de la seguridad social, así como el derecho a un trato igualitario y no discriminatorio, al liquidar una asignación de jubilación. La decisión del organismo fue impugnada oportunamente por la persona denunciante a través de una acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) sobre la cual recayó sentencia. En ese marco, en atención a las competencias asignadas por la ley 18.446, la INDDHH informó al denunciante que no tenía competencia para expedirse sobre este caso.

Resolución 687/2018, del 8/1/2019

Refiere la denuncia presentada ante la INDDHH por una presunta situación delictiva y de crimen organizado en un barrio de Montevideo. La INDDHH resolvió cerrar sus actuaciones pues legalmente está inhibida de sustituir las competencias originales de los diversos poderes del Estado. En esa dirección, no posee potestades de investigación que desplacen a las estructuras policiales y/o judiciales. Sin perjuicio de ello, la INDDHH realizó gestiones para canalizar la denuncia ante los organismos competentes.

Falta de fundamentos

Resolución 572/2018, del 23/1/2018

La denuncia recibida por la INDDHH hacía referencia a presuntos abusos en allanamientos realizados por la policía en oportunidad de un procedimiento dirigido a ubicar a una persona privada de libertad que se encontraba prófuga. La INDDHH, luego de transcurridos más de tres meses sin que el denunciante aportara la información que se le solicitó, entendió que no era posible admitir la denuncia por falta de elementos para su fundamentación y sustanciación.

Resolución 682/2018, del 2/1/2019

La INDDHH recibió una denuncia sobre un eventual episodio de represión policial en un control de tránsito del que habría sido víctima una persona en situación de discapacidad. Solicitó a los denunciantes ampliación de información y no recibió respuesta de su parte. En función de ello, la INDDHH entendió que no era posible admitir la denuncia por falta de elementos para su fundamentación y sustanciación.

Fuera de plazo

Resolución 647/2018, del 18/9/2018

La denuncia recibida por la INDDHH refiere a hechos que podrían afectar disposiciones de la ley 19.307 (de Servicios de Comunicación Audiovisual) por un canal privado de emisión abierta y el derecho a la privacidad de la persona denunciante. Los hechos denunciados sucedieron antes del plazo de seis meses contados a partir de haberse tomado conocimiento de ellos. Por tanto, la INDDHH se ve impedida de sustanciar la denuncia porque esta fue presentada fuera del plazo establecido por la ley 18.446.

Las **resoluciones de no vulneración** constituyen el 21,05 % del total.

CUADRO 3

Número de resoluciones de no vulneración según derecho o tema involucrado, 2018

No vulneración	
Tema o derecho involucrado	N.º de casos
Libertad e integridad física	5
Trabajo	4
Igualdad y no discriminación	3
Seguridad social	2
Debido proceso	2
Niños, niñas y adolescentes	1
Libertad de expresión	1
Discapacidad	1
Salud	1
Total	20

Fuente: Registros del área de Denuncias e Investigación, 2018.

Respecto de los temas y organismos involucrados en dichas resoluciones surge:

Denuncias sobre distintas vulneraciones al derecho a la igualdad y no discriminación

Resolución 661/2018, del 9/10/2018

La INDDHH recibió de la Secretaría de Equidad Étnico-Racial y Poblaciones Migrantes de la Intendencia Municipal de Montevideo una denuncia que podría constituir un caso de discriminación y abuso en una empresa privada. Se denunció también el hecho ante la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). La INDDHH solicitó información sobre las actuaciones realizadas a este organismo, el cual respondió dando cuenta del estado del procedimiento de investigación. A partir de esta respuesta, en reiteradas oportunidades la INDDHH intentó sin éxito comunicarse con la persona denunciante para que planteara eventuales observaciones a la respuesta del MTSS. En consecuencia, teniendo en cuenta la información aportada por la denunciante, la INDDHH no encontró elementos de juicio razonables para determinar una eventual vulneración de derechos por el MTSS.

Resolución 684/2018, del 26/12/2018

La INDDHH recibió una denuncia sobre la decisión del Ministerio de Turismo de dejar sin efecto una «declaración de interés turístico» que anteriormente había otorgado para una actividad organizada por el Congreso Regional Sudamericano por la Vida y la Familia. La INDDHH solicitó información a esa secretaría de Estado, que envió los fundamentos de su decisión. La INDDHH resolvió que el Ministerio actuó dentro de su potestad de otorgar la declaración de interés turístico a distintas actividades según su criterio de política pública.

Resolución 680/2018, del 26/12/2018

Ante una denuncia de discriminación por fijar un tope de edad para presentarse a un llamado para provisión de cargos en el Poder Legislativo (Comisión Administrativa), la INDDHH consideró que el límite de edad establecido estaba justificado por razones necesarias y razonables, conforme a los estándares de derechos humanos aceptados internacionalmente en la materia.

Denuncias sobre el derecho a la seguridad social

Resolución 622/2018, del 17/7/2018

La denuncia recibida por la INDDHH refiere a la categorización por el Banco de Previsión Social (BPS) del baremo para evaluar la no renovación de una pensión por incapacidad por enfermedad crónica. La INDDHH solicitó información al organismo, el cual contestó que ya se había evaluado el caso y la pensión por invalidez había sido reotorgada.

Resolución 671/2018, del 22/11/2018

Se denunció ante la INDDHH el cese del pago de una pensión por enfermedad. El Banco de Previsión Social (BPS) le había pagado a la persona denunciante dicha pensión durante un año. Vencido ese plazo, la pensión dejó de serle otorgada. La persona denunciante señaló que en reiteradas oportunidades había consultado al organismo por el motivo del cese del pago de la pensión y había recibido como única respuesta que el trámite estaba paralizado. Desde la INDDHH se solicitó información al BPS respecto a la situación denunciada y este indicó las causas de la paralización del trámite, que no eran imputables al organismo sino a la persona interesada. La INDDHH intentó comunicar esta información a la persona denunciante, pero no recibió respuesta. Por tanto, la INDDHH consideró satisfactoria la colaboración del BPS en estas actuaciones, teniendo en cuenta la información oportunamente proporcionada por el organismo.

Denuncias sobre vulneración del derecho a la libertad e integridad física

Resolución 575/2018, del 23/1/2018

La denunciante, funcionaria policial, manifestó ante la INDDHH que le fue retirada el arma de reglamento por disposición de la Jefatura de Colonia luego de una denuncia realizada por su expareja, lo que podía afectar su integridad física. La INDDHH libró oficio al Ministerio del Interior, el cual informó que no se constataron irregularidades en el procedimiento administrativo y rechazó que la decisión haya causado perjuicios a la denunciante. La INDDHH entendió que no existían elementos de juicio para concluir que se hubieran vulnerado derechos de la denunciante.

Resolución 596/2018, del 10/4/2018

Se denunció ante la INDDHH la eventual inacción del Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ante un caso de violencia doméstica. Realizada la investigación correspondiente, la INDDHH entendió que ambos organismos actuaron correctamente y no se constataron los hechos denunciados.

Resolución 625/2018, del 24/7/2018

La INDDHH recibió una denuncia sobre eventuales maltratos físicos y verbales sufridos por una persona durante un procedimiento de detención realizado por efectivos policiales pertenecientes a la Unidad Especializada en Violencia Doméstica y de Género. Analizada la información pertinente, la INDDHH estimó que no existían elementos de juicio para afirmar que en el caso no se haya dado cumplimiento a lo dispuesto por la ley 18.315 (de Procedimiento Policial), específicamente en cuanto a las normas que regulan la proporcionalidad del uso de la fuerza por los funcionarios/as actuantes.

Resolución 672/2018, del 26/11/2018

Ante una denuncia por eventual abuso policial, la INDDHH, una vez instruida la investigación de los hechos y recibida la respuesta del Ministerio del Interior a los pedidos de informe, consideró que no existían elementos de convicción suficientes para afirmar que en el caso el organismo, mediante la acción u omisión de sus funcionarios, haya vulnerado los derechos humanos de la persona objeto del procedimiento.

Resolución 639/2018, del 4/8/2018

La denuncia recibida por la INDDHH hacía referencia a la difusión de imágenes lesivas a la dignidad de las personas con motivo de la convocatoria a una marcha contra la inseguridad. La INDDHH entendió que los eventuales daños generados no pueden ser imputable a ninguna autoridad estatal.

Derechos de niños, niñas y adolescentes

Resolución 637/2018, del 28 de agosto de 2018

Se denunciaron ante la INDDHH eventuales situaciones de maltrato en un club de niños bajo supervisión del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Realizada la investigación correspondiente, la INDDHH entendió que no se constataron elementos de juicio suficientes para considerar que se hayan producido dichas situaciones, de acuerdo a lo que surge de las investigaciones administrativas realizadas por el organismo.

Denuncia sobre libertad de expresión

Resolución 636/2018, del 18/9/2018

Se denunció ante la INDDHH la declaración de persona no grata que un actor recibió de una institución teatral-cultural a causa de expresiones vertidas en una entrevista periodística. A los efectos de definir su competencia en el caso, la INDDHH solicitó al denunciante que ampliara la información respecto a la vinculación actual entre esa institución y el Estado uruguayo, y recibió respuesta a través de una fundada nota. La INDDHH envió oficio a la institución teatral mencionada para solicitar, del mismo modo, información sobre su vinculación con el Estado uruguayo. Esta respondió que no tiene con el Estado vinculación alguna y agregó que en ningún momento había declarado al actor persona no grata. La INDDHH también solicitó información a la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura, la que informó que no existen convenios ni acuerdos de ninguna índole entre el Estado uruguayo y la institución teatral referida. Analizados los hechos, la INDDHH consideró que carecía de elementos de juicio suficientes para afirmar que en el caso se había verificado la vulneración del derecho a la libertad de expresión denunciada.

Denuncias sobre asuntos vinculados a derechos laborales

Resolución 580/2018, del 22/2/2018

La INDDHH recibió una denuncia referida a una presunta violación al derecho a la estabilidad laboral contra una mujer en etapa de puerperio por parte de la empresa con participación estatal Alcoholes del Uruguay (ALUR). La INDDHH ratificó una resolución dictada en 2017 sobre el mismo caso, donde afirmó que no se había constatado vulneración de derechos de la denunciante por la empresa referida.

Resolución 591/2018, del 3/4/2018

Una persona migrante denunció ante la INDDHH que el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) no le habilitaba su ingreso como docente. La INDDHH consideró que no existe vulneración de derechos, dado que la normativa constitucional y legal es clara en cuanto a que para ser funcionario público es requisito imprescindible la condición de ciudadano natural o legal.

Resolución 600/2018, del 17/4/2018

Se recibió una denuncia sobre arbitrariedad en el régimen de contratación a una traductora pública efectuado por el Ministerio de Defensa Nacional. La INDDHH entendió que el organismo actuó dentro de los márgenes legales y que, por tanto, no hubo vulneración de derechos.

Resolución 649/2018, del 18/9/2018

La INDDHH recibió una denuncia contra el Ministerio del Interior sobre presuntas irregularidades sucedidas en un Curso de Formación de Funcionarios y sobre atrasos en el pago de haberes de algunos estudiantes. La INDDHH entendió que no se constató una vulneración de derechos por el Ministerio que ameritara recomendaciones específicas.

Denuncias sobre derecho al debido proceso

Resolución 607/2018, del 5/6/2018

Frente a una denuncia de un funcionario policial sobre presuntas irregularidades en un proceso administrativo sumarial que se le había iniciado en el Ministerio del Interior por falta de las debidas notificaciones, la INDDHH no constató la vulneración de derechos denunciada, dado que se comprobó que el denunciante había sido notificado en forma.

Resolución 670/2018, del 20/11/2018

Se denunció ante la INDDHH al Ministerio de Defensa Nacional por presuntas irregularidades en un procedimiento de baja. La INDDHH entendió que el orga-

nismo denunciado había actuado de acuerdo a derecho y el denunciante pudo oportunamente ejercer su derecho a la defensa.

Denuncia sobre derechos de las personas en situación de discapacidad

Resolución 654/2018, del 2/10/2018

Ante una denuncia sobre desprotección a una persona en situación de discapacidad en su proceso de desinstitucionalización, la INDDHH entendió que en el caso el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) había cumplido con sus obligaciones según lo establecido por la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en cuanto a la atención brindada a una persona con discapacidad visual. Pudo verificarse que el organismo había llevado a cabo un proceso de egreso con el objetivo que la denunciante pudiera ejercer su derecho a una vida independiente.

Denuncias sobre el derecho a la salud

Resolución 642/2018, del 4/8/2018

La persona denunciante manifestó ante la INDDHH la imposibilidad de acceder a su historia clínica completa por la negativa de su prestador de salud. La INDDHH ofició al Ministerio de Salud (MS) planteando la situación. Por solicitud del MS, el prestador informó que había entregado a la persona interesada copia de su historia clínica. En consecuencia, la INDDHH consideró que el MS cumplió en tiempo y forma sus funciones de contralor del prestador de salud referido y por tanto no hubo vulneración de derechos.

En el 2018 hubo dos **resoluciones de suspensión de actuaciones** (2,1% del total), por tratarse de denuncias que versan sobre asuntos que se encuentran *sometidos a instancia jurisdiccional*:

Resolución 582/2018, del 6/3/2018

Ante la denuncia por el no retiro del dispositivo de rastreo determinado por juez penal competente, la INDDHH resolvió que, por estar el caso en la órbita jurisdiccional, carecía de competencia para entender en la denuncia.

Resolución 583/2018, del 6/3/2018

La INDDHH recibió una denuncia sobre una eventual situación de violencia doméstica hacia niños. Por la gravedad de los hechos, ofició a la Suprema Corte de Justicia para informarla de los hechos. Asimismo, se comunicó telefónicamente con la coordinadora del SIPIAV-INAU y le envió información para su presentación ante la Fiscalía competente.

Por último, en 2018 se registraron cuatro **resoluciones definidas como otras** (4,21% del total) que refieren a *desistimiento de la persona denunciante*, por lo cual la INDDHH no pudo continuar con la sustanciación del procedimiento.

Resolución 576/2018, del 6/2/2018

Referida a una presunta discriminación por la Intendencia de Canelones (Municipio de Pando) a una persona sorda por no haberle proporcionado intérprete de señas y haberla destrutado en ocasión del examen teórico para obtener libreta de conducir. La denuncia fue iniciada por vía telefónica por un tercero y, pasado el plazo legal de 90 días, no hubo manifestación expresa de voluntad de continuarla.

Resolución 640/2018, del 4/8/2018

Se planteó ante la INDDHH que una seccional de Policía no había atendido una denuncia sobre discriminación por orientación sexual. Tras solicitarle información, el Ministerio del Interior señaló que el caso había sido enviado a la Jefatura de Policía de Montevideo a los efectos de acceder a los antecedentes de la situación planteada y más adelante informó también que se había enterado de la denuncia al Juzgado Letrado de Faltas de 2.º Turno, el cual dispuso «Realizar seguimiento de la denuncia y no antecedentes». Se otorgó vista al denunciante respecto a las respuestas del Ministerio del Interior, sin que aquel haya comparecido a sus efectos. En consecuencia, la INDDHH dispuso el cierre de las actuaciones, sin perjuicio.

Resolución 656/2018, del 2/10/2018

Refiere a una denuncia recibida por la INDDHH sobre maltrato policial a una persona afrodescendiente en la vía pública. Realizados los pedidos de informes correspondientes al Ministerio del Interior, este respondió que la denuncia estaba siendo investigada por su Oficina de Asuntos Internos y que comunicaría los resultados. El denunciante optó por desistir de la denuncia ante la INDDHH y por tanto se cerraron las actuaciones.

Resolución 665/2018, del 30/10/2018

La INDDHH recibió una denuncia sobre una situación de traslado de lugar de internación de una adolescente institucionalizada en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Habiendo solicitado información al organismo, este respondió que la situación estaba a la espera de una decisión del juzgado competente. Informado de esto, el denunciante decidió dejar sin efecto la denuncia ante la INDDHH y continuar sus planteos en la órbita judicial.

Soluciones satisfactorias

Las resoluciones de soluciones satisfactorias son aquellas en que la Administración asume una actitud dirigida a reconocer y reparar la violación denunciada, prevenir su consumación o evitar que se reitere.

Durante 2018 se dictaron diez resoluciones de soluciones satisfactorias, lo que representa el 10,5% del total.

Cada resolución puede involucrar a uno o más organismos públicos. Los organismos con los que se llegó a resoluciones satisfactorias durante el año son:

- el Banco de Previsión Social (dos);
- el Consejo de Educación Inicial y Primaria de la Administración Nacional de Educación Pública (dos);
- el Ministerio de Relaciones Exteriores (una);
- el Ministerio del Interior (una);
- la Administración de Servicios de Salud del Estado (una);
- la Universidad de la República, Instituto de Higiene (una);
- el Consejo de Educación Secundaria de la Administración Nacional de Educación Pública (una);
- la Comisión Especial de la ley 18.596 (una).

En relación con los temas en los que se logró una solución satisfactoria, las resoluciones se pueden agrupar de la siguiente manera:

CUADRO 4

Número de soluciones satisfactorias según derecho o tema involucrado, 2018

Solución satisfactoria	
Tema o derecho involucrado	N.º de casos
Seguridad social	2
Salud	2
Igualdad y no discriminación	2
De las personas migrantes	1
Reparación Integral	1
Educación	1
Propiedad privada	1
Total	10

Fuente: Registros del área de Denuncias e Investigación, 2018.

A continuación, se muestra el detalle circunstanciado de las resoluciones satisfactorias emitidas:

CUADRO 5

Número de soluciones satisfactorias según derecho o tema involucrado, 2018

Soluciones satisfactorias por organismo involucrado	
Organismo involucrado	N.º de soluciones satisfactorias
Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)	1
Administración Nacional de Educación Pública	3
Banco de Previsión Social	2
Comisión Especial de la Ley N.º 18.596–Actuación ilegítima del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985–Reconocimiento y reparación a las víctimas	1
Universidad de la República, Instituto de Higiene	1
Ministerio de Relaciones Exteriores	1
Ministerio del Interior	1
Total	10

Fuente: Registro Denuncias e Investigaciones 2018

Resoluciones referidas al derecho a la seguridad social

Resolución 674/2018, del 4/12/2018

Descripción del caso: Se denuncia una negativa de Banco de Previsión Social (BPS) para el otorgamiento de pensión por invalidez por haber determinado en primera instancia que no existía incapacidad laboral. La INDDHH solicitó como medida provisional urgente la revisión de la situación, dada su gravedad, así como información al BPS sobre las acciones desarrolladas con el denunciante y los criterios generales en las solicitudes de pensión por invalidez, para el pasaje del trámite hacia la evaluación de factores sociales complementarios. Días después de enviado el oficio, la persona denunciante comunicó que había sido citada por el BPS para informarle que su situación estaba siendo reconsiderada. Con fecha 16/10/18 la INDDHH recibió una respuesta del BPS en la que este manifestaba que «dando cumplimiento a lo requerido por la INDDHH [...] fue evaluado nuevamente por el neurólogo». Con fecha 20/11/18 el denunciante informó a la INDDHH que tenía fecha de cobro de su pensión por invalidez.

Solución alcanzada: El BPS dio cumplimiento a la solicitud de medidas provisionales urgentes presentada por la INDDHH, reevaluó el puntaje de invalidez

y subsanó la vulneración de derechos en la situación mencionada. La INDDHH constató dicho cumplimiento a partir de la información proporcionada por el organismo y por la persona denunciante.

Organismo: Banco de Previsión Social.

Resolución 685/2018, del 2/1/2019

Descripción del caso: El Banco de Previsión Social (BPS) suspendió el pago de la pensión por incapacidad a una persona internada como medida sustitutiva en el Hospital Vilardebó, declarada judicialmente inimputable y próxima al egreso.

Solución alcanzada: Ante la gestión de la INDDHH, el BPS revisó su definición y reintegró la pensión por invalidez en forma retroactiva. Ante ello, la INDDHH declaró satisfactoria la solución alcanzada. No obstante, realizó recomendaciones de carácter general relativas a las pensiones por invalidez a personas internadas en situación de inimputabilidad y solicitó al BPS la revisión de la situación de estas pensiones retenidas conforme al artículo 14 de la RD 4-19/2013, que eventualmente puedan ser consideradas bajo el artículo 13 de la RD 4-19/2013, que establece: «El hecho de estar internado o recibir asistencia en establecimientos públicos o privados, no constituirá impedimento para el cobro íntegro de este beneficio».

Finalmente, la INDDHH recomendó al BPS que, de no tener en la actualidad instalada una mesa de trabajo sobre esta temática, promueva instancias a nivel institucional e interinstitucional para el análisis de estas situaciones, conforme a la normativa vigente y con la participación de especialistas del organismo formados en atención a la salud mental.

Organismo: Banco de Previsión Social.

Resolución referida al derecho de propiedad

Resolución 657/2018, del 2/10/2018

Descripción del caso: El 21 de febrero de 2017, la INDDHH recibió una denuncia de vecinas del balneario Barra de Valizas referida a la vulneración del derecho de propiedad de pobladores y turistas desde el inicio de la temporada estival. Señalaron que se habían producido hasta diez robos por día y, sin embargo, a juicio de las denunciantes, el Destacamento Policial de Barra de Valizas no había tomado medidas serias y eficaces. Los vecinos elevaron una denuncia ante la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior (línea 0800 5000). Por otra parte, juntaron firmas y elevaron una carta al jefe de Policía del Departamento de Rocha dando cuenta de los hechos. El 1.º de marzo, la INDDHH libró oficio al Ministerio del Interior. Con fecha 21 de julio de 2017 el Ministerio del Interior respondió: a) Que se habían dictado órdenes específicas al señor jefe de la Zona Operacional II, Crio. Leonel Benecio, para que reforzara la seguridad en el área y coordinara con la Unidad de Análisis Táctico patrullajes en puntos de mayor incidencia delictiva. b) Que en el marco de la Operación Verano Azul se había reforzado dicha subcomisaría con personal y medios logísticos. c) Que

se coordinó para que la Guardia Republicana apostada en el balneario Aguas Dulces realizara patrullaje preventivo en la zona. La INDDHH confirió vista de esta información a una de las personas denunciante, quien afirmó que las medidas no habían generado cambios. Por otra parte, señaló que se había conformado un grupo de vecinos que comenzó a realizar acciones de coordinación con autoridades.

Solución alcanzada: En enero de 2018, la INDDHH tomó conocimiento de que unos quince vecinos habían participado en reuniones con autoridades del Ministerio del Interior. A partir de tales instancias, se establecieron e identificaron las zonas más afectadas y con necesidad de mayor presencia de seguridad, y se decidió realizar patrullajes continuos. La comunidad organizada, según relató la denunciante, logró mantener comunicación directa con el jefe de Policía de Rocha, Claudio Pereira, y con el comisario de Barra de Valizas. Estas reuniones tuvieron como resultado modificaciones favorables en la seguridad de la zona, y los robos prácticamente fueron erradicados. La INDDHH consideró, en consecuencia, que el Ministerio del Interior había dado una respuesta satisfactoria a las demandas de los vecinos de la localidad.

Organismos: Ministerio del Interior.

Resoluciones referidas al derecho a la salud

Resolución 574/2018, del 23/1/2018

Descripción del caso: La denuncia refería a la situación una persona privada de libertad, internada en la Sala Penitenciaria del Hospital Saint-Bois, que no recibiría atención psicológica luego de una situación traumática originada por una herida de bala en la boca. Ante la solicitud de información por la INDDHH, el Sistema de Atención Integral–Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) respondió que no podía brindar el servicio de salud mental en dicho hospital. La INDDHH se comunicó con la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), que manifestó que derivaría al interno a la atención de un psicólogo del COMPEN.

Solución alcanzada: La INDDHH entendió que correspondía el cierre de las actuaciones luego de que ASSE informara respecto a la situación del interno en el Hospital Saint-Bois y se le proveyera atención psicológica a través del COMPEN.

Organismo: Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Resolución 660/2018, del 1/10/2018

Descripción del caso: El 17 de setiembre de 2018 la INDDHH recibió la denuncia de una usuaria del Fondo Nacional de Recursos, quien señalaba que necesitaba de forma urgente una medicación para el tratamiento de VIH y el organismo aún no había autorizado su entrega. Agregó la denunciante que recibía esa medicación desde hacía 10 años a través del Instituto de Higiene, donde estaba registrada con número de paciente. Por otra parte, manifestó que era la primera vez que se le negaba un medicamento.

El mismo día la INDDHH se comunicó con una profesional química del Instituto de Higiene, quien informó que uno de los medicamentos indicados a la de-

nunciante anteriormente era otorgado por ASSE, pero desde hacía unos meses había pasado a ser suministrado por el Fondo Nacional de Recursos. Se informó que el Fondo otorgaba la medicación referida solamente a pacientes que ya la estaban recibiendo. Sin embargo, en los registros del Instituto de Higiene figuraba que la denunciante había retirado medicación solo hasta febrero de 2018, por lo que inferían que había interrumpido el tratamiento, razón que llevó al Fondo a considerar que no cumplía con el protocolo correspondiente.

Solución alcanzada: Al comprobar que se trataba de un error administrativo y la denunciante no había interrumpido el tratamiento, la INDDHH realizó gestiones ante el Fondo Nacional de Recursos. El 24 de setiembre la denunciante comunicó telefónicamente a la INDDHH que había vuelto a recibir la medicación en cuestión. De esta forma, la INDDHH consideró que el Instituto de Higiene había dado debido cumplimiento a lo establecido en la normativa aplicable y una pronta respuesta para que la denunciante continuara con el tratamiento prescrito.

Organismo: Universidad de la República, Instituto de Higiene

Resolución vinculada al derecho a la educación

Resolución 608/2018, del 5/6/2018

Descripción del caso: La denuncia recibida se refiere a una eventual vulneración del derecho a la educación debido a la no escolarización de un niño por ausencia de cupos en escuelas públicas dependientes de Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP-ANEP).

Solución alcanzada: La INDDHH se comunicó con autoridades del CEIP-ANEP y el organismo adoptó las medidas necesarias para ubicar al niño en una escuela, dando satisfacción al reclamo de la persona denunciante y garantizando el acceso a la educación del niño mencionado.

Organismo: Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Inicial y Primaria.

Resoluciones referidas al derecho a la igualdad y no discriminación

Resolución 585/2018, del 13/3/2018

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia relativa a presuntas agresiones verbales racistas de un docente hacia adolescentes en el ámbito de la educación formal. Los padres de uno de ellos manifestaron que habían solicitado reunión con la directora del liceo, quien se entrevistó con los adolescentes afectados. El 29 de agosto de 2017 la INDDHH solicitó a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que remitiera información respecto a los hechos mencionados en la denuncia, así como sobre la existencia de un procedimiento para aplicar en ese tipo de situaciones. En caso afirmativo, se solicitó información respecto a si se había aplicado tal protocolo en este caso concreto.

Con fecha 30 de noviembre de 2017 la INDDHH recibió respuesta de ANEP, donde se informaba que en el caso habían intervenido el Equipo de Dirección, el Consejo Asesor Pedagógico y la psicóloga institucional. A partir de estas actua-

ciones se sancionó al docente involucrado, quien finalmente renunció al grupo de clase a su cargo.

Solución alcanzada: La Administración Nacional de Educación Pública cumplió con sus obligaciones al intervenir para proteger los derechos humanos de los adolescentes frente a un caso de discriminación étnico-racial originada por la conducta de un docente de ese organismo.

Organismo: Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Secundaria.

Resolución 683/2018, del 26/12/2018

Descripción del caso: La INDDHH inició actuaciones frente a la denuncia presentada por la madre de un niño que cursaba segundo año en una escuela pública capitalina. El relato refería reiteradas situaciones de discriminación racial hacia su hijo, problemas de convivencia y conductas heteroagresivas entre pares. Según la persona denunciante, esta situación no había sido atendida por la Dirección y el cuerpo docente de la escuela de forma oportuna y satisfactoria.

Solución alcanzada: La INDDHH, en el marco del artículo 45 de la ley 18.446, se comunicó con la Dirección de la escuela y recibiendo como respuesta el interés en resolver la situación conflictiva. La INDDHH entendió necesario colaborar para restaurar el vínculo entre la escuela y la familia del niño. En ese marco, en noviembre de 2017 se concretó una instancia de mediación entre la familia y el centro educativo, con apoyo de la INDDHH. Se llegó a un acuerdo, recogido en un acta, entre la Dirección de la escuela y la familia, con apoyo del Programa Escuelas Disfrutables (PED). En síntesis, se acordó que el proyecto escolar para 2018 (con acciones ya en 2017) trataría de forma institucional las problemáticas de convivencia y violencia entre alumnos/as. Se mantuvo seguimiento de la INDDHH en 2018, como se había previsto, y ambas partes manifestaron tener un diálogo fluido y sostener los acuerdos en el marco del proyecto escolar hacia una buena convivencia en la escuela y con las familias.

Organismo: Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Inicial y Primaria.

Resoluciones referidas a derechos de personas migrantes

67

Resoluciones 620/2018, del 16/6/2018, y 644/2018, del 11/9/2018

Descripción del caso: Se origina en una denuncia sobre regularización de trámites migratorios de un ciudadano camerunés debido a un error en la transcripción de su apellido. Por ese motivo debía obtener la documentación necesaria a través de la representación diplomática de su país de origen en Brasil, extremo que, de acuerdo a sus posibilidades económicas, le resultaba imposible.

Solución alcanzada: El 1.º de febrero de 2018 la INDDHH libró el oficio 1783/2018, para poner en conocimiento de la situación al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). El 6 de abril se recibió respuesta del MRREE, en la que este señaló que, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, había acordado con la jefa de Residencia de la Dirección Nacio-

nal de Migraciones solicitar un certificado de concordancia a la representación consular de Camerún en la República Federativa del Brasil. Para hacer efectiva la gestión, el denunciante solamente debía comparecer ante la mencionada dependencia del MRREE. El denunciante informó a la INDDHH que la situación se había resuelto en forma satisfactoria.

Organismo: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Resolución sobre derecho a reparación integral

Resolución 518/2018, del 10/10/18

Descripción del caso: El 18 de setiembre de 2017 una mujer denunció que en 1975, teniendo ella 14 años de edad, las «Fuerzas Conjuntas» habían montado una «ratonera» en el domicilio de su hermana, donde ella y cuatro hermanos menores permanecieron seis días en custodia de cuatro represores fuertemente armados. La denunciante declaró que durante esos días fue violentada sexualmente en reiteradas oportunidades por uno de los cuatro funcionarios del Estado. Agregó que pocos días después fue con su madre a la Dirección Nacional de Información e Inteligencia y pudo reconocer allí al victimario. Describió secuelas físicas y psíquicas permanentes producto de estos eventos traumáticos. Señaló que había presentado su caso ante la Comisión Especial creada por la ley 18.596, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), donde le habían informado que era muy difícil que se le otorgara la reparación por no haber estado detenida ni saber el nombre del agresor. La INDDHH se comunicó con la Comisión Especial, la que informó que solo se otorgaba indemnización a las personas que comprobaran lesiones gravísimas, y que la violencia sexual no era considerada una lesión gravísima debido a que ese organismo utilizaba la definición del artículo 318 del Código Penal.

La INDDHH entendió que los hechos denunciados refieren a actos cometidos por efectivos de las «Fuerzas Conjuntas» en el período de terrorismo de Estado, situación que puede ser comprobada porque en ese operativo fueron apresadas cinco personas, las cuales sufrieron prisión política por su ideología. En este marco, la violencia sexual es un delito de lesa humanidad estipulado en el Estatuto de Roma, y los hechos sufridos por la víctima le ocasionaron daños graves y secuelas a lo largo de su vida. La INDDHH subrayó que los hechos ocurrieron en la adolescencia de la denunciante, etapa de mayor vulnerabilidad psíquica, lo que produce daños de mayor magnitud. Por consiguiente, el Consejo Directivo de la INDDHH entendió oportuno enviar a la Comisión Especial de la ley 18.596 una resolución en la que recomendó que estos elementos fueran considerados a fin de acreditar a la denunciante en su calidad de víctima para ser incluida en la correspondiente indemnización por lesiones gravísimas y le fuera ofrecida atención psicológica y especializada. También se recomendó que estos mismos elementos fueran considerados ante otras situaciones similares. El 20 de febrero de 2018 la INDDHH se comunicó con la Comisión Especial y recibió la información de que la denunciante había sido derivada a pericia psiquiátrica.

Solución alcanzada: El 19 de noviembre de 2018 la Comisión Especial de la Ley 18.596 emitió una resolución en la que establece que ha quedado acreditado que, en ocasión del accionar ilegítimo por parte de agentes del Estado, se montó una «ratonera» en un procedimiento para detener a miembros de la familia de la denunciante por motivos políticos en el período comprendido por la ley. Se agrega que la denunciante fue objeto de tratos crueles, inhumanos y degradantes y que existe alta probabilidad de que las lesiones psiquiátricas que padece sean consecuencia de los hechos vividos. Que las lesiones fueron tipificadas como gravísimas, según lo informado por los peritos médicos. En definitiva, la Comisión Especial resolvió otorgar una indemnización a la denunciante conforme a lo previsto en la ley 18.596, de 18 de setiembre de 2009, y de acuerdo a los informes pericial y letrado y a la recomendación de la INDDHH.

Organismo: Ministerio de Educación y Cultura, Comisión Especial Ley 18.596.

Resoluciones con recomendaciones o de constatación de vulneración de derechos

En 2018 se dictaron 54 resoluciones con recomendaciones o de constatación de vulneración de derechos, que representan un 56,84% del total de resoluciones emitidas. Desde la instalación de la INDDHH fue el año en que más cantidad de resoluciones de este tipo se formularon.

Como se señaló, una resolución puede hacer recomendaciones a más de un organismo público. En las 54 resoluciones aprobadas en el año por la INDDHH las recomendaciones se dirigieron a los siguientes organismos: Ministerio del Interior; Presidencia de la República; Ministerio de Defensa Nacional; Administración de Servicios de Salud del Estado; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Intendencia de Canelones; Intendencia de Treinta y Tres; Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Secretaría Nacional del Deporte; Banco de Previsión Social; Administración Nacional de Educación Pública; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Salud; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Industria, Energía y Minería; Consejo de Educación Inicial y Primaria; Consejo de Educación Técnico-Profesional; Ministerio de Desarrollo Social; Instituto de Inclusión Social Adolescente; y Poder Judicial.

Cabe recordar que por ley 19.307 (de Servicios de Comunicación Audiovisual) la INDDHH posee competencia también para entender en los casos de presuntas violaciones a los derechos de las personas cometidos por los servicios de comunicación audiovisual, sean estos públicos o privados. En este marco, la INDDHH dictó dos resoluciones en el período analizado donde formuló recomendaciones a medios de comunicación privados: Emisora Soriano y Canal vtv.

Se presentan a continuación las resoluciones con recomendaciones agrupadas por derechos y temáticas abordadas. Si bien en algunas la temática abarca varios derechos, la ubicación de cada una en esta clasificación se basó en el principal derecho vulnerado.

CUADRO 6

Número de resoluciones con recomendaciones según tema o derecho involucrado, 2018

Con recomendaciones	
Tema o derecho involucrado	N.º de casos
Igualdad y no discriminación	15
Libertad e integridad personal	12
Trabajo, derechos laborales y seguridad social	4
Debido proceso	4
Medio ambiente sano	3
Educación	3
Niños, niñas y adolescentes	3
Salud	3
Libertad de expresión	2
Vivienda	2
Migrantes	1
Reparación integral	1
Propiedad	1
Total	54

Fuente: Registros del área de Denuncias e Investigación, 2018.

CUADRO 7

Número de resoluciones con recomendación por organismo involucrado, 2018

Con recomendaciones	
Organismo involucrado	N.º de casos
Ministerio del Interior (MI)	12
Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU)	8
Ministerio de Salud (MS)	5
Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	5
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	5
Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)	4
Intendencia de Canelones	3
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	3
Presidencia de la República	3
Banco de Previsión Social (BPS)	2
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)	2
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	2

Resoluciones vinculadas al derecho a la igualdad y no discriminación

Resolución 578/ 2018, del 16/2/2018.

Derecho a la igualdad y no discriminación y derecho al trabajo

Descripción del caso: El Ministerio del Interior hizo un llamado a cubrir cargos zafrales y en él dispuso un tope de edad para las personas aspirantes.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al organismo que para los próximos llamados no establezca topes de edad, ya que estos pueden ser causa de discriminación, excepto que dichos límites sean expresa y objetivamente fundados de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.

Organismo: Ministerio del Interior.

Resolución 581/2018, del 27/2/2018.

**Derecho a la igualdad y no discriminación
de personas afrodescendientes**

Descripción del caso: El colectivo Trabajo Afirmativo, servicio comunitario de difusión, orientación y consulta dependiente de la Coordinadora Nacional Afrodescendiente, enfocado en la implementación de acciones afirmativas hacia la población afrodescendiente según la ley 19.122, denunció ante la INDDHH el no cumplimiento por la Intendencia de Canelones de la normativa vigente (esto es, el 8% de cuota para personas afrodescendientes en los llamados públicos, según lo establecido por la ley 19.122, artículo 4).

Recomendaciones: Se recomendó a la Intendencia de Canelones que elabore un plan de cumplimiento de la obligación establecida por el artículo 4 de la ley 19.122, así como medidas complementarias que refuercen las acciones afirmativas previstas en la referida ley.

Organismo: Intendencia de Canelones.

Seguimiento: Se envió un oficio de seguimiento a la Intendencia de Canelones con fecha 26 de diciembre de 2018, que no ha tenido respuesta hasta la fecha.

Resolución 589/2018, del 20/3/2018.

Igualdad y no discriminación y libertad de expresión

Descripción del caso: Colectivos sociales denunciaron expresiones discriminatorias y apología de la violencia hacia la mujer en un programa radial emitido por Emisora Soriano. La INDDHH asumió competencia por las potestades otorgadas por la ley 19.307.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó a Difusora Soriano auspiciar espacios de reflexión que permitan un abordaje integral de la violencia de género, así como dar posibilidad de respuesta a quienes puedan discrepar con las posiciones vertidas por uno de los panelistas del programa denunciado. Asimismo, y como medida reparatoria hacia la audiencia, se recomendó a los titulares de la emisora hacer una lectura pública de esta resolución en el programa radial donde se vertieron las expresiones discriminatorias, *Verano chaná*. Finalmente, la INDDHH puso a disposición de la emisora referida los conocimientos y recursos técnicos para contribuir a la formación en el tema, así como la articulación con organizaciones sociales y organismos públicos especializados.

Organismo: Emisora Soriano.

Seguimiento: La INDDHH fue informada de que se les dio a los denunciantes la posibilidad de respuesta en el espacio de la radio.

Resolución 590/2018, del 3/4/2018.

Igualdad y no discriminación y libertad de expresión

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre comentarios realizados en el sitio web de *Subrayado*, Saeta tv Canal 10, que estarían incitando al odio y a la discriminación hacia las mujeres. La Institución asumió compe-

tencia basándose en lo establecido por los artículos 85 y 86 de la ley 19.307 y el artículo 35 de la ley 18.446.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó a los titulares de Saeta TV Canal 10: a) Que se elimine todo tipo de comentarios discriminatorios en los foros de la página web de *Subrayado* y se explicita públicamente que, cuando aparezcan incitaciones al odio, comentarios discriminatorios o que vayan en detrimento de cualquier tipo de minoría o grupo vulnerable, de género, étnico-racial u otros, se procederá a realizar la denuncia ante los organismos competentes, en este caso el Ministerio del Interior. b) Que se haga público un comunicado que exprese que no se aceptan comentarios como los señalados, que vulneran los derechos de las mujeres por su condición de tales. c) Que, de acuerdo a los artículos 146 al 148 de la ley 19.307, Canal 10 elabore de forma autónoma un código público de normas éticas o de conducta profesional que rija la actividad del medio de comunicación audiovisual y su página web, y designe un defensor de la audiencia para recibir y responder las comunicaciones que remita el público con relación al cumplimiento del código.

Organismo: Saeta TV Canal 10.

Seguimiento: Se envió oficio de seguimiento a Saeta TV Canal 10. No se ha recibido aún respuesta.

Resolución 595/2018, del 13/4/2018.

Igualdad y no discriminación y derecho al trabajo de personas LGTBI

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia por eventual discriminación por identidad sexual de una funcionaria transexual de INAU por parte de una coordinadora del Centro de Estudios y Derivación del Instituto.

Recomendaciones: Se recomendó el traslado a Montevideo de la funcionaria.

Organismo: INAU.

Seguimiento: No hubo respuesta a las recomendaciones.

Resolución 610/2018, del 12/6/2018.

Igualdad y no discriminación y derecho a la salud de personas trans

Descripción del caso: Una persona transexual denunció discriminación de una dermatóloga en el Hospital de Colonia. Según relató la denunciante, la médica se dirigía a ella como si fuese un varón y de malos modos. Agregó que todo ello había repercutido en su estado anímico-emocional y en su enfermedad.

Recomendaciones: La INDDHH entendió que no se habían recabado elementos para afirmar que existió discriminación hacia la denunciante por parte de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). El derecho a la salud fue garantizado por ASSE dado que ofreció a la denunciante alternativas para su atención médica especializada en un hospital cercano. La INDDHH recomendó a ASSE que adoptara las medidas necesarias para responder en tiempo y forma a los requerimientos formulados por la INDDHH y solicitó que informara sobre los procedimientos para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 18.426 (Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva) en los hospitales que dependen de esa Administración.

Organismo: Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Seguimiento: Se recibió respuesta de ASSE el 1.º de agosto de 2018 en relación con las recomendaciones y solicitudes formuladas por la INDDHH en la mencionada resolución.

Resolución 618/2018, del 3/7/2018.

Igualdad y no discriminación y derecho al trabajo

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia referida al Consejo de Educación Inicial y Primaria por haber limitado el derecho a licencia y la reducción horaria por lactancia.

Recomendaciones: La INDDHH le recordó al Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) su obligación de conceder licencia a sus funcionarias para que amamanten a sus hijos el tiempo requerido por el lactante y adecuar el reglamento de licencias de forma tal de asegurar a sus funcionarias la reducción horaria por lactancia por el plazo de nueve meses desde la fecha de vencimiento de la licencia maternal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 12 de la ley 19.121, siempre que el lactante lo requiera.

Organismo: Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

Seguimiento: La INDDHH continúa el seguimiento del cumplimiento de la recomendación general a la espera de las adecuaciones reglamentarias solicitadas.

Resolución 630/2018, del 14/8/2018.

Igualdad y no discriminación y libertad de expresión. Libertad de religión

Descripción del caso: El denunciante expresó ante la INDDHH que presentó una solicitud para realizar un evento en dos salas de la Biblioteca Nacional, que fue oportunamente aprobada. Sin embargo, a pocos días del evento se le comunicó que la solicitud había sido rechazada, sin darle un motivo razonable. La INDDHH solicitó información al Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El organismo respondió que había realizado una investigación sobre la organización de la sociedad civil solicitante, de la que surgió que la actividad tenía una clara vinculación a creencias e ideología religiosa. Agregó que rechazó el pedido dada la necesidad de cumplir con el mandato de laicidad del Estado uruguayo, y que la decisión de préstamo de las salas es discrecional del organismo.

Recomendaciones: La INDDHH resolvió recomendar al MEC la implementación de procedimientos transparentes y receptivos para tramitar las peticiones sobre el uso de las salas de la Biblioteca Nacional, a fin de evitar la emisión de resoluciones contradictorias.

Organismo: Ministerio de Educación y Cultura.

Seguimiento: Se envió oficio de seguimiento. El organismo acusó recibo y respondió que se había generado un expediente administrativo para tramitar las recomendaciones.

Resolución 641/2018, del 6/9/2018.**Igualdad y no discriminación por discapacidad**

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia de una persona con visión baja que había sido destratada por un rematador, a causa de su discapacidad, en un remate efectuado por un organismo público, lo que le impidió participar en dicho remate en condiciones de igualdad con otros oferentes.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su calidad de órgano rector de la Matrícula de Rematadores, que tomara las medidas del caso a los efectos de reparar la situación e impedir que se repitan eventos similares.

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Seguimiento: El MTSS se encuentra realizando la investigación correspondiente.

Resolución 655/2018, del 4/10/2018.**Igualdad y no discriminación por motivos de género**

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia presentada por un grupo de jugadoras de básquetbol de entre 12 y 17 años que formaban parte del plantel de un club federado, sobre varios hechos que podrían configurar discriminación por motivo de género.

Recomendaciones: Se recomendó a la Secretaría Nacional del Deporte que revisara la normativa que rige a las entidades deportivas federadas, a los efectos de adecuarla a la ley 19.580 sobre Violencia hacia la Mujeres Basada en Género, y que realizara una investigación de los hechos.

Organismo: Secretaría Nacional del Deporte.

Seguimiento: La Secretaría Nacional del Deporte aceptó las recomendaciones realizadas por la INDDHH. Planteó que existe un espacio de coordinación entre el organismo y la Federación Uruguaya de Básquetbol donde se están articulando dichas recomendaciones, tras haberse fijado plazos y criterios de trabajo para concretar su cumplimiento.

Seguimiento: A la fecha no se han informado novedades por parte de la Secretaría Nacional del Deporte respecto al cumplimiento de las recomendaciones.

Resolución 662/2018, del 16/10/2018.**Igualdad y no discriminación por motivos de género**

Descripción del caso: Se denunció que una «whiskería» había publicado en redes sociales un video donde anunciaba «el sorteo de una chica para el siguiente día miércoles».

Recomendaciones: La INDDHH consideró que el hecho constituía una violación del deber del Estado de respetar los atributos inherentes a la persona humana y constató omisiones de los organismos públicos nacionales y departamentales competentes en su deber de controlar y supervisar este tipo de establecimientos comerciales. Por tanto, instó a los organismos con competencia en la materia a intensificar los controles sobre el particular denunciado y ajustar

normativa al respecto. Específicamente, al Instituto de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES) se recomendó un mayor involucramiento en la prevención y el control de este tipo de situaciones, que amplíe sus intervenciones en materia de sensibilización y difusión del tema desde una perspectiva de derechos humanos con el objetivo de combatir estas visiones y estereotipos sobre la mujer y su lugar en la sociedad.

Organismos: Intendencia de Canelones, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social.

Seguimiento: La Intendencia de Canelones aceptó las recomendaciones e informó sobre las acciones que tiene previsto realizar al respecto. El Ministerio del Interior acusó recibo de las recomendaciones realizadas.

Resolución 663/2018, del 25/10/2018.

Igualdad y no discriminación y derecho a la seguridad social

Descripción del caso: Se denunció ante la INDDHH que las prestaciones que sirve el Banco de Previsión Social (BPS) a niños y adolescentes hijos de algunos colectivos de trabajadores públicos debería equipararse a las que se destinan a hijos de trabajadores de la esfera privada.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al BPS que adopte las medidas necesarias en forma progresiva para eliminar tal distinción.

Organismo: Banco de Previsión Social (BPS).

Seguimiento: A la fecha, se encuentra en proceso de concreción una reunión de trabajo entre el Directorio del BPS y la INDDHH para abordar el tema objeto de la denuncia.

Resolución 669/2018, del 20/11/2018.

Igualdad y no discriminación y derecho al trabajo de población afrodescendiente

Descripción del caso: La INDDHH actuó de oficio a fin de monitorear el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley 19.122. Al respecto, solicitó al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) información respecto al cumplimiento de la «Fijación de disposiciones con el fin de favorecer la participación en las áreas educativa y laboral de los afrodescendientes».

Recomendaciones: La INDDHH consideró satisfactoria la colaboración de INEFOP en estas actuaciones, teniendo en cuenta la información oportunamente proporcionada por ese organismo, tanto en respuesta al oficio enviado como en el contacto mantenido con sus autoridades. Sin perjuicio de ello, recomendó al INEFOP hacer los mayores esfuerzos a fin de promover y proteger los derechos de la población afrouroguaya y asegurar su pleno acceso al trabajo decente, y difundir información de sus capacitaciones, tanto presenciales como virtuales, con el fin de procurar la igualdad de oportunidades de empleo y erradicar la discriminación en el trabajo y en la remuneración, prestando especial atención a las necesidades de las personas afrouroguayas.

También la INDDHH recomendó al organismo llevar a cabo acciones tendientes a: a) promocionar que el sector privado realice contratación, remuneración y

ascenso de personal, con miras a asegurar la presencia de la población afrouruguaya en todos los niveles; b) promover y apoyar la organización de empresas de propiedad de afrouruguayas, facilitándoles el acceso a créditos y programas de capacitación específicos; c) identificar los factores que impiden el acceso y la promoción de la población afrouruguaya en los ámbitos públicos y privados y tomar las medidas necesarias para eliminar las barreras identificadas.

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, INEFOP.

Seguimiento: La INDDHH hace un seguimiento permanente del grado de cumplimiento de la ley 19.122 y las acciones de promoción efectuadas por los organismos competentes.

Resolución 676/2018, del 11/12/2018.

Igualdad y no discriminación y derecho al trabajo de personas afrodescendientes

Descripción del caso: La INDDHH recibió en setiembre de 2018 dos denuncias referidas a llamados a concurso realizados por el Estado en los que no se contempló la cuota correspondiente a la ley 19.122 respecto a personas afrodescendientes. Uno de ellos era un llamado a chofer, en diciembre de 2017, convocado por la Unidad Ejecutora 017–Centro Departamental de Cerro Largo, en el régimen de lo dispuesto por el artículo 256 de la ley 18.834, de 4 de noviembre de 2011. Señaló el denunciante que de la resolución se desprende, según su criterio, que no se tuvo en consideración lo dispuesto por la ley 19.122.

Por otra parte, una denunciante relató que en setiembre de 2017 se presentó a un llamado a psicólogos realizado por «U.E. Red de Atención Primaria del Área Metropolitana», con el objetivo de elaborar una lista de prelación para cubrir las vacantes, y no se contempló la variable étnico-racial en los términos indicados por la mencionada ley. Indicó que el 10 de setiembre fue notificada de una resolución en la que se manifiesta que no se reparará la referida omisión por cuanto «la denunciante no se había autoidentificado en el momento de presentar los antecedentes y méritos». Según la denunciante, no había formularios o ítems que permitieran tal identificación. La INDDHH solicitó a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) información sobre los hechos denunciados.

Recomendaciones: La INDDHH resolvió considerar satisfactoria la colaboración de ASSE en estas actuaciones, teniendo en cuenta la información oportunamente proporcionada por el organismo, tanto en respuesta al oficio enviado como en el contacto realizado con sus autoridades. Sin perjuicio de ello, consideró que ASSE no cumplió con la obligación dispuesta por el artículo 4 de la ley 19.122 y, consecuentemente, violó el derecho humano tutelado por esta. En esa dirección, le recomendó que realice los mayores esfuerzos en la promoción y protección de los derechos de la población afrouruguaya para así asegurar el cumplimiento del marco jurídico vigente. A esos efectos, le recomendó también que, en un plazo breve, implemente la revisión de los procedimientos y prácticas institucionales que llevaron al referido incumplimiento. Asimismo, recomendó a ASSE que analice las posibilidades de reparación de las personas que se presentaron a los llamados, ya que fueron vulnerados sus derechos en el amparo de la ley 19.122.

Organismo: Administración de Servicios de Salud del Estado.

Seguimiento: A la fecha, la INDDHH no ha recibido respuesta del organismo a la presente resolución.

Resolución 677/2018, del 19/12/2018.

Igualdad y no discriminación y derecho al trabajo de personas afrodescendientes

Descripción del caso: Se denunció acoso laboral y discriminación étnico-racial por parte de una empresa privada hacia un trabajador inmigrante y afrodescendiente.

Recomendaciones: Teniendo en cuenta las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección General del Trabajo, la INDDHH recomendó al organismo una investigación profunda sobre el acoso y la discriminación étnico-racial.

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Inspección General del Trabajo (MTSS-IGTSS).

Seguimiento: La IGTSS aceptó la recomendación y se comprometió a llevar adelante la investigación recomendada.

[Resoluciones vinculadas a los derechos a la libertad e integridad personal](#)

Resolución 573/2018, del 23/1/2018.

Maltrato policial

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia de abuso de funciones por el grupo Halcones de la Jefatura de Policía de Rivera, consistente en detenciones arbitrarias, privación ilegal de la libertad, amenazas y malos tratos.

Recomendaciones: La INDDHH señala en su resolución la falta de colaboración del Ministerio del Interior ante las solicitudes de información remitidas, y recomienda al organismo que lleve a cabo una investigación interna a fin de identificar a los responsables y aplicar las eventuales sanciones administrativas.

Organismo: Ministerio del Interior.

Seguimiento: La INDDHH recibió respuesta del Ministerio del Interior por la que este informó que se habían realizado dos investigaciones administrativas motivadas por las dos denuncias recibidas, el 18 de diciembre de 2015 y el 31 de diciembre de 2016. De dichas investigaciones surgieron resoluciones de inicio de sumario administrativo, con suspensión de haberes, para cinco funcionarios. A la vez, se informó que la justicia penal determinó el procesamiento con prisión para tres agentes involucrados y el procesamiento sin prisión para los otros dos, por abuso de funciones, privación de libertad, lesiones personales y omisión en denunciar dichos delitos respectivamente.

Resolución 597/2018, del 10/4/2018.**Maltrato a personas mayores. Derecho a la salud**

Descripción del caso: Se denunció ante la INDDHH la restricción de acceso a visitas en un residencial para adultos mayores por parte de la hermana de un adulto mayor que se encuentra en el residencial, sin fundamento médico. En el marco de las actuaciones iniciadas por la INDDHH, se constató la falta de habilitación reglamentaria de dicho residencial.

Recomendaciones: La INDDHH recordó al Ministerio de Salud (MS) y al Ministerio de Desarrollo Social–INMAYORES que, considerando la protección del derecho a la vida independiente de los adultos mayores que residen en casas de salud o residenciales y su libertad para vincularse con otras personas (familiares o amigos), «su voluntad no podrá ser sustituida por la de terceros salvo en las formas jurídicas previstas en la normativa vigente». En este marco, la INDDHH recomendó a los organismos involucrados que continúen fiscalizando y controlando regularmente a las residencias, casas de salud y hogares de ancianos que por un motivo u otro hayan sustituido la libertad para vincularse con otras personas a las personas adultas mayores. Agregó la INDDHH que los organismos competentes deben velar por que dichas limitaciones se encuentren debidamente fundamentadas en la historia clínica de los internos y en el registro de residente, controlando la discrecionalidad de los directores técnicos de estos establecimientos.

Organismos: Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social.

Seguimiento: Se recibió respuesta del MS en la que este informa sobre las medidas adoptadas con relación a las recomendaciones emitidas por la INDDHH. En ese sentido, el MS dispuso incorporar en sus próximas inspecciones y fiscalizaciones la consulta sobre restricción o limitaciones en las visitas a las personas residentes en los establecimientos que alojan adultos mayores. En caso de que existan restricciones o limitaciones en las visitas, el MS controlará el registro en la historia clínica con los fundamentos que avalen la decisión y la constancia de haber informado al residente, familiar responsable o curador. Respecto al establecimiento concretamente denunciado, el MS dispuso una visita de control para dar seguimiento a la situación y solicitó al director técnico se deje constancia en la historia clínica de los fundamentos que avalan esta restricción. El MS manifiesta que informará a la INDDHH una vez que tenga el informe de la visita de control.

Resolución 599/2018, del 10/4/2018.**Refugio. Derechos de personas migrantes**

Descripción del caso: La INDDHH recibió una llamada telefónica de Prefectura Nacional Naval sobre la situación de cuatro personas nigerianas que arribaron en un barco extranjero a suelo uruguayo solicitando refugio. El juez de primera instancia en lo penal de 12.º turno ordenó que fueran llevadas a refugios del MIDES. Este organismo no tenía disponibilidad para ingresarlas en sus instalaciones. La INDDHH realizó varias gestiones con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia y el MIDES, sin

obtener respuesta. Finalmente se recurrió a la ONG Idas y Vueltas, que adoptó las medidas de protección urgente de estas cuatro personas. Posteriormente la INDDHH solicitó información a la Comisión de Refugiados (CORE) respecto a los procedimientos y responsabilidades para atender este tipo de situaciones de emergencia.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó a la CORE que considere prioritario que, dentro de los protocolos de actuación que deberán comenzar a aplicarse de inmediato para atender situaciones imprevistas y de extrema vulnerabilidad que han surgido en relación con los solicitantes de refugio que llegan al país, se establezcan responsabilidades institucionales estatales, con roles definidos. Asimismo, recomendó que estos protocolos establezcan con claridad la atención que debe brindarse a quienes solicitan refugio, en materia de salud, alimentación y vivienda, durante los primeros días de su llegada al país. Finalmente, la INDDHH recomendó que la institucionalidad estatal trabaje con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema, apoyando sus acciones y fortaleciendo sus capacidades para tratar situaciones como las señaladas en esta resolución.

Organismos: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República, Comisión de Refugiados.

Seguimiento: Se envió oficio de seguimiento, que a la fecha no ha tenido respuesta.

Resolución 614/2018, del 25/7/2018.

Malos tratos a niños institucionalizados

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia de malos tratos a los niños, niñas y adolescentes internados en el Hogar Tribal del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Entre otras cosas, se señalaba que los niños eran sometidos a un registro personal invasivo («cacheo») cada vez que ingresaban al establecimiento. La denuncia fue presentada por un padre.

Recomendaciones: La INDDHH investigó la denuncia presentada y formuló las siguientes recomendaciones al organismo: a) promover el diseño de un plan, a ejecutarse prontamente, para evitar que convivan poblaciones de niño/as y adolescentes con características dispares, tanto por las causas de ingreso como por sus edades; b) reglamentar en detalle las prácticas institucionales para evitar situaciones que expongan a los niños/as y adolescentes a situaciones de violencia institucional; c) en particular, ejecutar con la mayor brevedad un proyecto de egreso sustentable para los hijos del denunciante; d) revisar integralmente la práctica de registro personal de los niños, niñas y adolescentes que ingresan al centro; e) que las políticas de ingreso atiendan cada caso en concreto, abarcando previsiones específicas tanto para las situaciones regulares como para las extraordinarias y previendo alojamiento adecuado en ambos casos.

Organismo: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

Seguimiento: Durante 2017 y 2018 la INDDHH realizó el seguimiento de estas recomendaciones y constató: a) El INAU ejecutó rápidamente un proyecto de

egreso para los hijos del denunciante, luego de recibido el oficio enviado por la INDDHH. Asimismo, hace un seguimiento de la situación de los niños luego del egreso. b) Con respecto a las recomendaciones relacionadas con el registro personal de niño/as y adolescentes, si bien el Instituto se mostró colaborativo y brindó alternativas cambiando de hogar a los niños/as más pequeños y abandonando esta práctica, aún es necesario continuar trabajando en este aspecto. A la fecha, el INAU no ha informado a la INDDHH sobre la elaboración de un protocolo para regular este tipo de práctica. c) En cuanto a lo manifestado en su momento por el INAU sobre una iniciativa para separar a niños y niñas de la población adolescente, la INDDHH, actuando en cumplimiento de sus funciones de Mecanismo Nacional de Prevención, observó que el proyecto de puerta de entrada Casa del Sol se encuentra, a la fecha de esta resolución, operativo y funcionando conforme a lo manifestado oportunamente por el organismo involucrado.

La INDDHH solicitó al INAU que la mantenga informada sobre la situación de los hijos del denunciante, así como de los avances en la protocolización de las prácticas de registros personales a la población a su cargo.

Resolución 617/2018, del 7/8/2018.

Maltrato policial

Descripción del caso: La denunciante fue detenida y conducida a una seccional policial de Rivera, a consecuencia de una denuncia anónima relativa a trata y tráfico de personas, cuando pretendía dejar el país junto a su sobrina menor de edad. Según sus dichos, no se le informó de la causa del arresto, no se le permitió acceder a un baño en condiciones higiénicas aceptables ni alimentarse. Agregó que fue maltratada de palabra y que no pudo comunicarse con su familia ni ser asistida jurídicamente. La sede judicial no le imputó responsabilidad alguna. La INDDHH solicitó al Ministerio del Interior información sobre la denuncia. El organismo respondió que se había dispuesto una investigación administrativa por los hechos denunciados.

Recomendaciones: La INDDHH consideró que no obtuvo elementos de juicio suficientes para afirmar que existió un procedimiento irregular en la detención de la denunciante. Respecto a la situación de esta durante la detención, consideró que los funcionarios actuantes no cumplieron su obligación de permitirle comunicarse con familiares y recibir asistencia jurídica. En ese marco, la INDDHH recomendó al Ministerio del Interior que convocara a la denunciante a una entrevista para informarla sobre los procedimientos realizados en el caso. Asimismo, reiteró a la secretaría de Estado la necesidad de fortalecer la formación permanente del personal para reducir el riesgo de procedimientos irregulares que pueden tener como consecuencia la omisión de sus obligaciones de prevención y control, así como en el trato brindado a las personas detenidas en unidades policiales.

Organismo: Ministerio del Interior.

Seguimiento: Se mantuvo comunicación telefónica con el Ministerio del Interior. Se envió el oficio de seguimiento 2104/2018 con fecha 26 de diciembre de 2018. A la fecha, no se ha recibido respuesta.

Resolución 626/2018, del 26/10/2018.

Malos tratos a personas con discapacidad institucionalizadas

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre presuntas agresiones a una persona internada en el Pequeño Cottolengo Don Orione, que funciona en convenio con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Recomendaciones: La INDDHH solicitó al INAU que investigue los hechos denunciados y comunicó la situación al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a sus efectos.

Organismo: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Seguimiento: Hasta la fecha, la INDDHH no recibió respuesta del organismo a las recomendaciones realizadas.

Resolución 632/2018, del 6/11/2018.

Privación de libertad y malos tratos a personas con discapacidad institucionalizadas. Consumo de sustancias psicoactivas

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre una eventual prohibición arbitraria de visitas dispuesta por autoridades del Hospital Vilardebó respecto a una persona que cumplía allí medidas de privación de libertad curativas. La persona denunciante planteó que a su hijo le fueron suspendidas las visitas como castigo por haberlo encontrado consumiendo sustancias psicoactivas. La INDDHH libró oficio al Ministerio de Salud (MS), el cual informó que la suspensión de visitas está dentro del protocolo de acción que se utiliza como medida psicoeducativa. La INDDHH consideró que la prohibición del contacto con la familia como sanción no está autorizada por la normativa internacional, aunque sí su restricción por un período limitado y excepcional.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó revisar los criterios de aplicación del protocolo interno que permite la interrupción de las visitas de los reclusos, a fin de asegurarse: a) que esta solo se disponga en forma excepcional y por el lapso más breve posible; b) que se explicita con claridad a los involucrados la finalidad psicoeducativa de la suspensión de las visitas; c) que se lleve a cabo un proceso educativo con familiares o referentes.

Organismo: Ministerio de Salud.

Seguimiento: El organismo aceptó las recomendaciones efectuadas e incluyó el tema en la Mesa de Diálogo de Salud Mental, conformada recientemente.

Resolución 634/2018, del 21/8/2018.

Maltrato policial

Descripción del caso: El 20 de febrero de 2017 se presentó ante la INDDHH una persona que denunció haber sido objeto de malos tratos en una seccional de Policía de Montevideo cuando acudió a denunciar un robo. La INDDHH solicitó información al Ministerio del Interior. El 11 de julio de 2018 la Dirección Nacional de Asuntos Internos del Ministerio informó que el caso se encontraba en etapa de instrucción a los efectos de determinar si existen responsabilidades administrativas de los funcionarios intervinientes.

Recomendaciones: Considerando que transcurrió más de un año desde que sucedieron los hechos denunciados y del anuncio del inicio de los procedimientos de investigación sin que se informara sobre los resultados, conforme a lo establecido por el artículo 23 de la ley 18.446, en el caso se verificó una negativa de cooperación por parte del organismo, y se entiende que se ha configurado vulneración del derecho a la integridad personal al presumirse como verdaderos los hechos que oportunamente se comunicaron. Se recomendó al Ministerio del Interior que profundice la formación de los funcionarios policiales respecto a la relación profesional y respetuosa con aquellas personas que requieren su intervención, y que investigue con mayor celeridad las denuncias por procedimientos que vulneren la normativa aplicable.

Organismo: Ministerio del Interior.

Seguimiento: La INDDHH envió oficio de seguimiento. El organismo respondió que a partir de 2016 se han dictado cursos a los funcionarios y que «el nuevo sistema educativo policial aboca el estudio a la atención del ciudadano, atención a la víctima, relacionamiento con la población, prevención y mecanismos de protección a los Derechos Humanos».

Resolución 635/2018, del 28/8/2018.

Malos tratos a adolescentes privados de libertad

Descripción del caso: Un grupo de adolescentes denunció ante la INDDHH la situación de otro joven que se encontraba en el Centro de Ingreso, Estudio, Diagnóstico y Derivación (CIEDD), dependiente del Instituto Nacional de Inserción Social Adolescente (INISA), en malas condiciones de detención y sufriendo agresiones de otros internos.

Recomendaciones: La INDDHH solicitó información a INISA y el organismo no respondió los oficios enviados. En ese marco, la INDDHH realizó una inspección en el Centro, donde constató que se la situación denunciada se encuentra en la órbita judicial y que INISA desplegó el conjunto de medidas necesarias tendientes a evitar la revictimización del adolescente. En definitiva, la INDDHH dispuso el cierre de las actuaciones.

Organismo: del Instituto Nacional de Inserción Social Adolescente (INISA).

Seguimiento: En cumplimiento de sus funciones, la INDDHH realiza el seguimiento permanente de casos como el tramitado en esta denuncia.

Resolución 638/2018, del 3/9/2018.

Violencia doméstica. Derechos del niño, niña y adolescente

Descripción del caso: La INDDHH inició una investigación de oficio a partir de noticias de prensa relativas a la denuncia sobre violencia doméstica que una estudiante realizó en su centro de estudios. El director del centro dio cuenta de la denuncia a la seccional policial correspondiente. La INDDHH investigó la eventual falta de una debida respuesta a esa situación por parte de los organismos competentes (Consejo de Educación Técnico-Profesional [CETP-ANEP] y Ministerio del Interior) al no haberse aplicado en el caso los protocolos de atención correspondientes.

Como resultado de la instrucción del caso, la INDDHH entendió que el protocolo de atención a situaciones de violencia doméstica del CETP fue aplicado. Existen elementos de juicio para afirmar que es posible que la inadecuada intervención de los organismos del Estado involucrados haya favorecido la posterior retractación de la joven respecto a las situaciones de violencia transitadas. También consideró la INDDHH que en este caso no se protegió con celeridad y eficacia a la adolescente, quien fue violentada nuevamente por sus padres en los días posteriores al relato de los hechos en el centro educativo. Asimismo, consideró la INDDHH que la actuación judicial-policial la desprotegió, produciendo una grave vulneración de sus derechos y exponiéndola a riesgos importantes en relación con su vida e integridad física.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al Ministerio del Interior que realizara una investigación interna de los hechos denunciados para determinar la regularidad de los procedimientos aplicados, considerando los tiempos de intervención y las razones que generaron las demoras. Al CETP le recomendó incrementar las medidas de protección y cuidado de la educadora que intervino directamente durante todo el procedimiento de atención y seguimiento de la situación. Finalmente, la INDDHH puso en conocimiento de sus actuaciones al Poder Judicial.

Organismo: Ministerio del Interior; Consejo de Educación Técnico-Profesional; Poder Judicial.

Seguimiento: No se ha recibido respuesta de ninguno de los organismos involucrados hasta la fecha.

Resolución 651/2018, del 25/9/2018.

Condiciones carcelarias. Seguridad

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre eventuales condiciones reglamentarias inadecuadas en un vehículo de la cárcel de Tacuarembó. Se informó que el transporte constaba de dos asientos reglamentarios con cinturones de seguridad: uno para el chofer y el otro para un acompañante. Los reclusos trasladados viajarían en la caja de la camioneta, que no posee cinturón de seguridad ni asientos. Las personas serían trasladadas esposadas y con grilletas, lo que en una situación de siniestro o maniobra brusca del conductor significaría un importante riesgo para su integridad física. Agregaba la denuncia que el vehículo trasladaría alimentos hacia la cárcel, sin la correspondiente habilitación por no estar equipado a los efectos de que no se corte la cadena de frío. La INDDHH solicitó información al Ministerio del Interior. El organismo informó que se constataron irregularidades en el vehículo y se iniciaron coordinaciones para la compra de nuevas unidades por licitación. La INDDHH, actuando como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), el 4 de octubre de 2017 emitió un informe sobre la situación de la Unidad N.º 26, Cárcel de Tacuarembó. Respecto al móvil mencionado en esta denuncia, se verificó que el establecimiento no cuenta con una ambulancia y que se observan carencias en el traslado de los alimentos.

Recomendaciones: La INDDHH consideró que el Ministerio del Interior dio respuesta al pedido de información, tras constatar irregularidades en el transporte de personas privadas de libertad, y dio cumplimiento a la tramitación

para la compra de nuevos vehículos. La INDDHH tomó en cuenta que el proceso administrativo y licitatorio a esos efectos acarrea demoras. Sin embargo, entendió que el organismo competente debía dar inmediato cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 16, 87 y 91 de la ley 18.315, así como a la normativa internacional sobre el tema. Por tanto, recomendó al Ministerio del Interior realizar la adecuación completa de la flota que utiliza para el traslado vehicular de reclusos de la Cárcel de Tacuarembó, Unidad N.º 26 del Instituto Nacional de Rehabilitación, asegurando el cumplimiento de la normativa vigente en los diferentes aspectos que comprende, como: 1) disponer de asientos para las personas que son trasladadas; 2) disponer de cinturones de seguridad; 3) usar esposas y grilletes conforme a lo establecido en la ley 18.315; 4) brindar condiciones de seguridad para que en el traslado de alimentos no se corte la cadena de frío; 5) efectuar los traslados por razones de salud en ambulancia, salvo en circunstancias excepcionales fundadas.

Organismo: Ministerio del Interior.

Seguimiento: Se envió oficio de seguimiento. El organismo respondió que la Unidad N.º 26 había informado que el traslado de alimentos es efectuado por los proveedores, con lo que se mantiene la cadena de frío. Respecto al traslado de los internos para atención en salud, la Dirección Nacional de Sanidad Policial comunicó a ese ministerio que fue aprobada la emergencia móvil (SEMMT) para la Unidad.

Resolución 666/2018, del 30/10/2018.

Maltrato policial

Descripción del caso: Se denuncia ante la INDDHH que en el curso de un procedimiento policial una persona solicitó explicaciones respecto al maltrato del que estaba siendo objeto la persona detenida. Esa persona fue también detenida y conducida a una seccional policial.

Recomendaciones: La INDDHH consideró que hay elementos de juicio suficientes para sostener que se verificó una vulneración de derechos de la persona denunciante, y como medida de reparación recomendó al Ministerio del Interior que convoque a esta persona a los efectos de reconocer los errores de procedimiento en que incurrieron sus funcionarios en el caso y solicitarle las disculpas correspondientes.

Asimismo, se reiteró al Ministerio del Interior lo recomendado por la Institución en reiteradas oportunidades en cuanto a la necesidad de mejorar sustancialmente la formación práctica y teórica de su personal cuando este lleva a cabo intervenciones que son parte de sus funciones profesionales, así como mejorar sustancialmente sus prácticas, actuaciones y procedimientos como forma de dotar de mayor celeridad y eficacia a las investigaciones internas relativas peticiones o quejas presentadas por cualquier persona ante eventuales procedimientos policiales desarrollados fuera del marco de lo ordenado por las normas vigentes.

Organismo: Ministerio del Interior.

Seguimiento: El Ministerio del Interior respondió que, sin perjuicio de que la conclusión a la que arribó la INDDHH era distinta al de la investigación de

Asuntos Internos, se había enviado copia a la Jefatura de Policía de Montevideo para la adopción de las medidas recomendadas. A la fecha no se ha recibido otra información.

Resoluciones vinculadas al derecho al trabajo, derechos laborales y seguridad social

Resolución 598/2018, del 10/4/2018.

Derecho al trabajo. Violencia de género. Salud laboral

Descripción del caso: Una funcionaria del Ministerio del Interior denunció estar padeciendo acoso sexual en su ámbito laboral, por lo que asentó la denuncia en la Comisión de Género de dicho organismo. Ante ello fue trasladada a otra dependencia, con una tarea de menor jerarquía y en malas condiciones edilicias y laborales. El Ministerio del Interior en ningún momento explicó las razones que motivaron el traslado de la denunciante, a pesar de las reiteradas solicitudes de información planteadas por la INDDHH, y se limitó a responder con dilatorias.

Recomendaciones: La INDDHH entendió que el Ministerio del Interior vulneró los derechos al trabajo y a la salud laboral de la denunciante al disponer un traslado inmotivado. Agregó que este extremo no permite descartar que esa decisión configure, en los hechos, una sanción encubierta. Como reparación por los daños causados por la mencionada vulneración de derechos, la INDDHH recomendó a esa secretaría de Estado que, tal como señala el «Protocolo de actuación de situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior» (Reparación del Daño con Perspectiva de Género, Inciso 9, literales *c* y *d*), se proceda a la «eliminación como demérito de los partes médicos y licencias médicas que fueron consecuencia de la situación de acoso sufrida» por la denunciante, así como la «de las notas de concepto negativo que surgieron a raíz de la situación de acoso, las cuales incidieron en su calificación laboral». Complementariamente, y también como medida reparatoria, la INDDHH recomendó que la denunciante pueda acceder a un destino en el Ministerio del Interior acorde a sus capacidades en el área de trabajo administrativo, similar al que ocupaba antes del traslado analizado en estas actuaciones.

Organismo: Ministerio del Interior.

Seguimiento: La INDDHH recibió una respuesta del Ministerio del Interior a la resolución, donde se afirmaba que no se había configurado el acoso sexual y que no existía ningún nexo entre dicha situación y el traslado de la funcionaria. Se agregó que, al no configurarse el acoso sexual, no se procederá a la reparación solicitada por la INDDHH. Sin embargo, el organismo accedió a la recomendación de trasladar a la funcionaria a un destino acorde a sus capacidades. En función de ello, actualmente se desempeña en la Secretaría de la División de Gestión Humana de la Jefatura de Policía de Montevideo.

Resolución 621/2018, del 19/7/2018.**Derecho al trabajo. Igualdad y no discriminación**

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia donde se señala que en algunas facultades de la Universidad de la República (UDELAR) el cese de la actividad docente está fijada en 65 años, cuando en otras se admite seguir trabajando hasta los 70 años.

Recomendaciones: La INDDHH entendió que existe una vulneración del derecho al trabajo respecto de la persona denunciante y recomendó a la UDELAR que tome las medidas necesarias para fijar una edad única para el ejercicio de la docencia universitaria con base en criterios objetivos y, en caso de que sea necesario establecer diferencias entre los servicios, ello se base en criterios de razonabilidad.

Organismo: Universidad de la República (UDELAR).

Seguimiento: El Rectorado de la UDELAR entendió que no es competente para resolver la situación, asunto que es de decisión de cada servicio.

Resolución 658/2018, del 2/10/2018.**Derecho al trabajo. Seguridad social. Derecho a la salud en funcionarios no diplomáticos asignados al servicio exterior**

Descripción del caso: Se denunció una vulneración a los derechos laborales, a la seguridad social y a la salud de funcionarios no diplomáticos que prestan funciones en el servicio exterior de la República. La persona denunciante cobraba su salario en el Consulado de Uruguay en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). No era funcionaria presupuestada del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), a pesar de que se encontraba habilitada con carné consular, visa y pasaporte oficial. Durante todos los años en que prestó servicios, el Consulado uruguayo no efectuó los correspondientes aportes a la seguridad social en Bolivia. Un serio problema de salud obligó a la denunciante a regresar a Uruguay, ya que la falta de aportes a la seguridad social boliviana le impedía recibir la atención médica necesaria. La denunciante manifestó que el Consulado uruguayo le indicó que iniciara los trámites ante el Banco de Previsión Social (BPS) para gestionar el retiro por invalidez, ya que a fines de mes se haría efectivo el último pago que recibiría de esa oficina.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al MRREE que todos los funcionarios no diplomáticos que prestan funciones en el servicio exterior de la República sean vinculados al Estado mediante modalidades de contratación que reflejen su condición de trabajadores subordinados, conforme lo habilite la legislación vigente, desaconsejando su vinculación a través de empresas unipersonales u otras modalidades de trabajo precarizado. Asimismo, la INDDHH recomendó a la Cancillería que proceda a un relevamiento y eventual regularización de la situación laboral del personal no diplomático que cumple funciones en el servicio exterior de la República, asegurando: a) que los aportes a la seguridad social se viertan conforme a los mandatos legales, b) que dichos funcionarios posean seguro médico con cobertura total en el lugar donde prestan funciones y c) que dichos funcionarios estén debidamente informados de los derechos que emanan de su situación laboral; y que se informe a la

INDDHH de dicho relevamiento o, si no estuviera terminado, de los grados de avance al respecto.

Organismos: Ministerio de Relaciones Exteriores; Banco de Previsión Social.

Seguimiento: El MRREE manifestó que no aceptaba la resolución de la INDDHH sobre vulneración de derechos en el caso particular ni en general, por entender que se ampara en principios y deberes de legalidad. En concreto, respecto al caso particular que motiva la denuncia, el señaló que en todo momento actuó con estricto apego a las normas laborales y de seguridad social. Consideró inexactas las apreciaciones de la INDDHH respecto a la «modalidad de trabajo precarizado» o «supuesta situación irregular concreta», que a su juicio no existió, a la vez que no representa un problema generalizado. En este mismo sentido, el MRREE expresó que las recomendaciones planteadas por la INDDHH de reforma del régimen legal de pasividades o subsidio por enfermedad no son canalizadas por esa secretaría de Estado.

Resolución 664/2018, del 16/10/2018.

Derecho al trabajo. Salud laboral. Acoso laboral

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia del Sindicato del Ministerio de Industria, Energía y Minería (SIMIEM) sobre eventual acoso laboral. Expresaron los representantes sindicales que tres funcionarias de la Dirección Nacional de Minería y Geología habían generado hechos y adoptado decisiones que podrían configurar abuso de poder, discriminación y acoso laboral a funcionarios. Los integrantes de SIMIEM habían denunciado los hechos en el propio Ministerio, y además se encontraba en curso una investigación de la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La INDDHH solicitó al MIEM que informara acerca de la existencia de normas y procedimientos internos específicos para prevenir situaciones y abordar denuncias relacionadas con el acoso moral laboral, más allá de que, al cabo de las investigaciones, las denuncias resulten o no ser de recibo. El organismo no aportó la información solicitada.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al MIEM que disponga con la mayor brevedad el diseño y la implementación de políticas institucionales y medidas destinadas a prevenir el acoso moral o laboral en sus dependencias y los daños que genera, así como a investigarlos y repararlos.

Organismo: Ministerio de Industria, Energía y Minería

Seguimiento: La INDDHH recibió respuesta del organismo, por la que este informa que se creó la Unidad de Desarrollo Social y Género (UDSG), que trabaja en la implementación del modelo de Calidad Con Equidad de Género. En ese ámbito se creará un comité de acoso sexual y laboral que elaborará un protocolo con las garantías necesarias para denunciantes, denunciados y el propio Ministerio.

Resoluciones vinculadas al derecho a un medio ambiente sano

Resolución 588/2018, del 20/3/2018.

Medio Ambiente. Derecho a la salud. Derecho a la educación

Descripción del caso: La Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo denunció la existencia de basural en un terreno baldío propiedad de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). La INDDHH solicitó a ANEP que informara sobre los hechos denunciados. ANEP no respondió a la solicitud mencionada dentro de los plazos establecidos.

Recomendaciones: La INDDHH entendió que existió vulneración del derecho a disfrutar de un medio ambiente sano por parte de los vecinos del predio en cuestión, más allá de que este fue limpiado en el transcurso de los procedimientos. Asimismo, la INDDHH observó a ANEP respecto a que no respondió en tiempo y forma a la solicitud de información enviada.

Organismo: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Seguimiento: Dictada la resolución y fuera de los plazos previstos, ANEP informó que el padrón ya no era de su propiedad, sino que se encontraba afectado al MVOTMA.

Resolución 623/2018, del 17/7/2018.

Ambiente. Derecho a la salud. Violencia de género

Descripción del caso: La denunciante expresó que el supermercado lindero a su vivienda cometía una serie de irregularidades, tales como tener contenedores desbordantes de basura, desagües con aguas servidas y contaminación sonora. Por otra parte, denunció también que los proveedores hacían comentarios machistas dirigidos a ella y a su hija adolescente. La INDDHH mantuvo varias comunicaciones (telefónicas, electrónicas y entrevistas) con la Comuna Canaria. Posteriormente envió un oficio que no fue respondido por el organismo.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó a la Intendencia de Canelones que lleve a cabo las inspecciones pendientes a fin de verificar las afectaciones medioambientales denunciadas. Asimismo, recomendó que implemente acciones y procedimientos transparentes para tramitar las denuncias sobre vulneración de derechos medioambientales planteadas por los vecinos y vecinas del departamento. Finalmente, recordó a la Comuna lo dispuesto por el artículo 23 de la ley 18.446, en cuanto le impone el deber de colaborar con las investigaciones que realiza la INDDHH.

Organismo: Intendencia de Canelones.

Seguimiento: Se envió oficio de seguimiento. El organismo acusó recibo, pero a la fecha no ha emitido respuesta.

Resolución 659/2018, del 2/10/2018.

Medio ambiente. Derecho al agua y saneamiento. Derecho a la salud

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre eventuales daños ambientales en la localidad de Aguas Corrientes por la descarga directa al río Santa Lucía de los lodos residuales generados por el proceso de potabilización de agua que se realiza en la represa de Obras Sanitarias del Estado (OSE).

Recomendaciones: Por entender que las descargas directas de los lodos residuales en el río Santa Lucía producen impactos adversos sobre el derecho a la salud y a disfrutar de un medio ambiente sano, la INDDHH recomendó a OSE que presente un plan de gestión de los lodos residuales; que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) fortalezca su rol de monitoreo y coordinación con relación al tema; y que OSE y el MVOTMA mantengan una reunión informativa con las personas denunciantes.

Organismo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Obras Sanitarias del Estado (OSE).

Seguimiento: La INDDHH realizó una reunión de seguimiento de las recomendaciones en el MVOTMA, con participación de la ministra, el presidente de OSE y el secretario de Ambiente y Cambio Climático. Posteriormente, la INDDHH recibió una comunicación de OSE en la que el organismo indica que «seguirá trabajando como hasta ahora para dejar un Proyecto de Gestión y Disposición de Lodos para construir en el próximo período (2020-2025), extremo que se dirige y encamina a dar respuesta a las recomendaciones realizadas por la INDDHH».

Resoluciones vinculadas al derecho a la educación

Resolución 584/2018, del 20/3/2018.

Derecho a la educación de adolescentes institucionalizados

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre la situación de una adolescente que asistía a UTU (dependiente del Consejo de Educación Técnico-Profesional [CETP]) de Durazno y que se encontraba en el sistema de protección por amparo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). La adolescente había aprobado en 2015 primer año de Ciclo Básico en el Programa Aulas Comunitarias. En 2016 inició segundo año de Gastronomía en CETP-UTU y a poco de comenzar las clases fue trasladada al primer año de Formación Profesional Básica (FPB) de Belleza Capilar, ya que, según habría afirmado el director de UTU Durazno, un informe psicológico indicaba que la joven no podría sostener segundo año de Gastronomía. La INDDHH inició sus investigaciones solicitando informes al INAU y a CETP-UTU.

Recomendaciones: La INDDHH no obtuvo elementos de convicción que permitan afirmar la vulneración de los derechos de la adolescente. Sin perjuicio de ello, entendió que el INAU no actuó en el caso con la diligencia debida en la respuesta al requerimiento de información realizado, por lo que le recomendó adoptar medidas para responder en tiempo y forma.

Organismo: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP).

Seguimiento: Se informó que el INAU se encontraba en proceso de generar un mecanismo para abordar y dar respuesta con la diligencia debida a las solicitudes de información sobre las denuncias que recibe la INDDHH.

Resolución 594/2018, del 13/4/2018.

Derecho a la educación

Descripción del caso: Se denunció ante la INDDHH que en el ámbito del Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) existían problemas con las materias de un nuevo plan de estudios. Quienes denunciaban formaban parte de la primera generación del nuevo plan.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al CETP que generara un ámbito de negociación bipartito entre estudiantes y responsables de la carrera.

Organismo: Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP).

Seguimiento: El CETP contestó la recomendación de la INDDHH y afirmó que el espacio de negociación con los estudiantes ya se encontraba funcionando.

Resolución 615/2018, del 3/6/2018.

Derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad

Descripción del caso: Padres de alumnos en situación de discapacidad denunciaron ante la INDDHH que sus hijos no pueden acceder al transporte para asistir al centro educativo. Responsabilizaron de la situación al Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

Recomendaciones: La INDDHH dictó oportunamente la resolución 494/2017, en la que recomendó al CEIP que adoptara medidas para la accesibilidad de las personas en situación de discapacidad en los centros educativos, con sus correspondientes acciones de sensibilización. Asimismo, le recomendó articular con otros organismos públicos las acciones necesarias para ello, priorizando, entre otros aspectos, el transporte. La INDDHH envió en tres oportunidades oficios de seguimiento de esta resolución al CEIP, sin obtener ninguna respuesta del organismo.

Organismo/s. Consejo de Educación Inicial y Primaria.

Seguimiento: El Consejo de Educación Inicial y Primaria no dio cumplimiento a lo recomendado por la INDDHH.

Resoluciones sobre derechos de niñas, niños y adolescentes

Resolución 628/2018, del 14/8/2018.

Derechos de la niñez y adolescencia. Derecho a la vinculación familiar.

Derecho a la salud

Descripción del caso: La denunciante expresó ante la INDDHH que desde enero de 2009 perdió todo contacto con su hija de 9 años de edad, quien hasta esa fecha se encontraba internada en el Hogar Fransida, que funcionaba en convenio con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). En dicho establecimiento no se le brindó información acerca de dónde se encontraba

su hija. Una abogada de otro hogar que funciona en convenio con el INAU le informó que la niña había sido entregada a una familia, sin darle más datos. La denunciante trató de encontrar a su hija por distintas vías y acudió a sedes judiciales, sin éxito. La INDDHH realizó diversas gestiones y logró ubicar a la joven. Consultó a los adultos a su cargo si habían realizado los trámites para obtener la tenencia y recibió una respuesta negativa. La INDDHH buscó el reencontro entre madre e hija, pero no logró el resultado esperado. Se mantuvieron reuniones con la denunciante, la menor y los adultos a cargo, así como con autoridades del INAU. Este organismo designó un equipo técnico de la Unidad de Intervención Familiar para llevar adelante un proceso de vinculación entre las tres partes involucradas, pero tampoco se alcanzó el resultado esperado. La INDDHH puso en conocimiento de la situación a la justicia penal competente ante la eventualidad de que en el caso pudiera haberse configurado una conducta delictiva.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al INAU que realizara una exhaustiva investigación interna a efectos de determinar la responsabilidad de los funcionarios intervinientes en este caso. Asimismo, recomendó al organismo adoptar medidas de reparación de los daños ocasionados a la denunciante y su hija (reparación simbólica y en atención de salud), e implementar procedimientos de contralor para prevenir hechos como los denunciados.

Organismo: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Seguimiento: La INDDHH envió oficios de seguimiento al INAU. El organismo informó que se había generado un expediente interno. Agregó que la joven egresó del INAU con 8 años de edad en 2009 y que se vinculó afectivamente a una familia relacionada con el Centro Fransida, el cual asumió la función de familia de crianza estable. Ante la denuncia recibida por la INDDHH, el INAU expresó que derivó la situación a la Unidad de Intervención Familiar (UIF), la que planteó una intervención con la familia biológica y la familia de crianza. Durante el proceso la joven se negó a mantener contacto con su madre biológica. Señala el informe que en junio de 2017 concluyó el proceso terapéutico con la joven. Respecto a la eventual responsabilidad de funcionarios intervinientes, el INAU informó que elevaría el caso a la División Jurídica. En su opinión, con las intervenciones realizadas se procedió en el sentido de una reparación a la joven. Concluyó la respuesta señalando que existe en la actualidad un mecanismo para prevenir situaciones similares, como Familia Amiga y Familia de Acogimiento.

Resolución 665/2018, del 30/10/2018.

Derecho a la salud en adolescentes institucionalizados

Descripción del caso: Se denunció ante la INDDHH una situación de mala atención de salud respecto a una adolescente internada en un hogar del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Iniciados los trámites, la persona denunciante optó por llevar el caso a la órbita judicial y desistir del planteo realizado ante la INDDHH.

Recomendaciones: Más allá de haber un desistimiento de la denuncia, la INDDHH igualmente recomendó al INAU contestar en tiempo y forma las solicitudes de información.

Organismo: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Seguimiento: La INDDHH realiza un permanente seguimiento en general a la cooperación del INAU en tiempo y forma respecto a las solicitudes de información enviadas.

Resolución 679/2018, del 18/12/2018.

Malos tratos a adolescentes institucionalizados

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia referida a la situación del Hogar Infantil Ana Monterroso, del departamento de Lavalleja, dependiente del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Según la denuncia, en el Hogar residían 19 niños/as y adolescentes con diversidad de situaciones y requerimientos de atención, variado espectro de edades y dificultades conductuales en el caso de los adolescentes. La denuncia mencionaba además el escaso número de funcionarios con relación a la cantidad de residentes. Además de la situación general, mencionaba la situación de dos hermanos de 4 y 7 años que habían sido trasladados a un hogar de acogida en el que residieron un mes y luego retornaron al Hogar Ana Monterroso. Al regresar los niños presentaban conductas auto y heteroagresivas y manifestaron que en el hogar sustituto habían sufrido situaciones de violencia psicológica. La INDDHH, actuando en sus funciones de Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura (MNP), ya había señalado la insuficiente proporción de adultos a cargo para el cuidado y la atención de los niños/as y adolescentes residentes en ese hogar. Luego de recibida la denuncia, solicitó información al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). El organismo comunicó que se había generado un expediente sobre los hechos denunciados. Posteriormente informó que había sido abordada la situación.

Ante una nueva solicitud de información realizada por la INDDHH, el INAU comunicó que, respecto a la proporción de adultos y menores, hubo una mejoría al disminuir la población institucionalizada. En cuanto a las dificultades conductuales de los adolescentes, informó de la realización de intervenciones en salud mental cuando estas fueron requeridas. Señaló también que la Dirección Departamental del INAU había manifestado preocupación por el hecho de que en el Hogar Infantil se encontraban institucionalizados adolescentes. A partir de esto se llamó a licitación para un inmueble destinado a conformar un hogar adolescente femenino donde también funcione un centro de acogimiento y fortalecimiento familiar (CAFF). Respecto a los hermanos de 4 y 7 años de edad, el INAU informó que fueron reintegrados al Hogar Ana Monterroso, mientras que una hermana de 3 años permaneció en el hogar de acogida con seguimiento técnico, asistencia a un centro diurno y visitas tres veces por semana con sus hermanos y con su madre en el Centro de Estudios y Derivación.

Posteriormente la INDDHH envió otra solicitud de información al INAU a los efectos que ampliara y actualizara los datos sobre la situación de los hermanos: que explicitara las razones técnicas por las que los hermanos se encontraban separados y la niña permanecía en la casa de acogida. En su respuesta, el INAU señaló que la niña se encontraba monitoreada por el Centro de Estudios y Derivación. Respecto a la casa de acogida, informó que el ingreso

masivo de niños a dicho hogar, que aún no estaba en condiciones de afrontarlo, generó dificultades y denuncias de tratos inadecuados. No obstante, los técnicos del organismo aprobaron el reintegro de la niña con una serie de condiciones y acuerdos, y una vez que la niña tuviera inserción definitiva con la familia adoptiva se procedería al cierre de ese hogar de acogida. Se informó finalmente que los tres hermanos mantenían contacto permanente con monitoreo y supervisión del organismo.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al INAU que: a) de forma inmediata evaluara la permanencia de la niña en ese hogar de acogida y la posibilidad de ingreso al Hogar Monterroso para reunirse con sus hermanos; b) ajustara los plazos estipulados legalmente en lo referido a los procesos de adoptabilidad de los niños/a mencionados, teniendo presente lo dispuesto por el artículo 138 de la ley 18.723, en la redacción dada por el artículo 5.º de la ley 19.092; c) actualizara en un plazo no mayor de 30 días la situación actual de los hermanos; d) actualizara la información sobre el Hogar de Acogida Villa del Rosario respecto a la continuidad o no de este servicio.

Sobre los aspectos generales, la INDDHH recomendó también al INAU que en ocasiones similares se adopten medidas de carácter urgente que impidan daños mayores a niños/as y adolescentes, especialmente en situaciones que involucren presunción de maltrato o abuso infantil, y formalice mecanismos adecuados para el cumplimiento de los requerimientos de información originados en la INDDHH.

Organismo: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Seguimiento: La INDDHH envió al INAU un oficio de seguimiento de las recomendaciones realizadas. El organismo informó que, respecto a la situación de la niña, se mantiene el monitoreo de técnicos del CED Lavalleja, quienes evalúan como positiva su permanencia en la mencionada casa de acogida con vínculo estable con sus hermanos. Respecto a la recomendación de ajustar los plazos en los procesos de adoptabilidad, el INAU informó que a través de su Departamento Jurídico se solicitó la condición de adoptabilidad del grupo de hermanos. El tema se dirimirá en el ámbito judicial. Finalmente, el INAU comunicó que comenzó a funcionar un mecanismo para la recepción y el abordaje de denuncias de violencia institucional (MERAVID), creado por resolución del Directorio del organismo.

Resoluciones sobre derecho al debido proceso

Resolución 579/2018, del 20/2/2018.

Debido proceso administrativo en una investigación por denuncias de violencia doméstica. Garantías

Descripción del caso: Se denunció ante la INDDHH que una funcionaria policial actuó en un expediente judicial en el seguimiento de medidas cautelares por violencia doméstica y a la vez ejerció como abogada en la defensa legal del denunciado. La INDDHH envió al Ministerio del Interior (MI) una solicitud de medidas provisionales urgentes solicitando una investigación administrativa y la protección de la persona denunciante. El MI realizó la investigación administrativa del caso a partir de lo solicitado.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al MI que adoptara medidas para que todas sus dependencias tomaran conocimiento de las incompatibilidades existentes en el ejercicio de la función policial, de acuerdo a lo previsto en el artículo 37 de la ley 19.315. Asimismo, le solicitó que remitiera los resultados de la investigación administrativa realizada, así como que informara, en un plazo de 45 días, de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

Organismo: Ministerio del Interior.

Seguimiento: El Ministerio del Interior remitió el resultado de la investigación realizada e informó que se enviará una comunicación a todas las unidades de esa cartera para dar cumplimiento a la recomendación de la INDDHH.

Resolución 602/2018, del 24/4/2018.

Debido proceso administrativo en procedimiento disciplinario. Garantías

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre la instrucción de un procedimiento disciplinario a un estudiante del Instituto Universitario Policial. Constató demoras y dilaciones en el trámite que configuraron una violación del derecho al debido proceso administrativo por parte del Ministerio del Interior.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al Ministerio del Interior que adecue sus procedimientos internos a los efectos de resolver, dentro de un plazo razonable, los trámites administrativos bajo su responsabilidad. En el caso concreto, y en virtud del tiempo transcurrido, recomendó que proceda a la clausura del proceso, permitiendo que el cadete referido finalice sus estudios.

Organismo: Ministerio del Interior.

Seguimiento: La persona denunciante manifestó que al 16/8/218 no había recibido información de su expediente ni se le había permitido retomar sus estudios. La INDDHH envió un oficio al Ministerio del Interior en el que le señala el incumplimiento de sus recomendaciones.

Resolución 631/2018, del 6/7/2018.

Debido proceso administrativo. Derecho a la integración familiar.

Garantías

Descripción del caso: La denuncia recibida refiere al Programa de Acogimiento Familiar, modalidad Familia Amiga Ampliada del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Las personas denunciantes manifestaron que desde 2014 se desempeñaron como cuidadores de niños/as en el Programa de Acogimiento Familiar, modalidad Familia Amiga Ampliada. Agregaron que en 2016 el INAU procedió al retiro de los niños/as que estaban a su cuidado sin ninguna fundamentación. La INDDHH solicitó información al INAU, el cual manifestó que en marzo de 2016 se había evaluado que la familia no reunía las condiciones para el acogimiento de niños y niñas y que en junio de 2016 se había tenido con la familia una reunión informativa. Sin embargo, el 11 de abril de 2018 los denunciantes entregaron una nota a la INDDHH con varias observaciones respecto a la situación denunciada. En especial señalaron que los convenios firmados entre

la familia y el INAU se encontraban vigentes, ya que no había habido ningún tipo de cierre administrativo, y que, además, en ese momento vivía con ellos un niño que dependía del INAU. El 18 de mayo de 2018 la INDDHH solicitó al INAU que en el plazo de 10 días hábiles informara sobre el estado actual del convenio con la familia denunciante y las medidas de protección que había tomado el organismo respecto al niño que se encontraba al cuidado de aquella.

Recomendaciones: Al no recibirse ninguna respuesta del INAU, la INDDHH resolvió que, conforme a lo establecido por el artículo 23 de la ley 18.446, en el caso se verificó una negativa de cooperación por parte del organismo. En consecuencia, se presumen como verdaderos los hechos que oportunamente plantearon las personas denunciantes, que fueron debidamente comunicados al INAU. Como garantía de no repetición, la INDDHH recomendó al INAU que inicie una investigación interna a los efectos de identificar eventuales responsabilidades administrativas en los hechos mencionados, y que oportunamente le comunique el resultado.

Organismo: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Seguimiento: A la fecha de este informe, la INDDHH no ha recibido respuesta del organismo.

Resolución vinculada al debido proceso judicial

Resolución 577/2018, del 9/2/2018

Descripción del caso: Se denunció ante la INDDHH una situación familiar de violencia doméstica. En el marco de la instrucción de la denuncia, la INDDHH constató que el Juzgado de Familia Especializado había sido omiso en formar el expediente luego de la comunicación policial. Desde la INDDHH inmediatamente se ofició a la Suprema Corte de Justicia (scj), que tomó intervención, y el juzgado involucrado formó el expediente. La comunicación policial al juzgado se había realizado aproximadamente tres meses antes.

Recomendación: La INDDHH realizó una recomendación de carácter general a la scj para que instruya a sus magistrados a los efectos de que diligencien en tiempo y forma las denuncias de violencia doméstica recibidas.

Organismo: Poder Judicial-Suprema Corte de Justicia.

Seguimiento: Como recomendación de carácter general, la INDDHH realiza un seguimiento permanente.

Resoluciones vinculadas al derecho a la salud

Resolución 611/2018, del 26/6/2018.

Derecho a la salud. Mala praxis. Deber de investigar

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia por eventuales demoras por parte del Ministerio de Salud en la investigación de un posible caso de mala praxis médica en una mutualista.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al Ministerio de Salud la realización de una investigación interna a los efectos de identificar a los eventuales responsables y, si corresponde, aplicar las sanciones administrativas pertinentes.

Organismo: Ministerio de Salud.

Seguimiento: A la fecha de este informe, la INDDHH no ha recibido ninguna respuesta del Ministerio de Salud.

Resolución 612/2018, del 23/10/2018.

Derecho a la salud. Mala praxis. Derechos de personas mayores.

Deber de investigar

Descripción del caso: La denuncia recibida por la INDDHH hace referencia a la falta de celeridad del Ministerio de Salud ante un caso de posible mala praxis en una casa de salud del Departamento de Cerro Largo que funcionaría sin la correspondiente habilitación.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al Ministerio de Salud que brindara información sobre los controles que efectúa a las residencias y casas de salud.

Organismo: Ministerio de Salud.

Seguimiento: Se mantiene el seguimiento permanente de situaciones que involucren a residenciales o casas de salud.

Resolución 624/2018, del 17/7/2018.

Derecho a la salud

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre supuestos problemas en la atención de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) en el Hospital de Bella Unión. La denuncia se refiere en concreto a las necesidades de una paciente con respecto a traslados en ambulancia, fisioterapia y coordinación de estudios y atención médica.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó a ASSE fortalecer las medidas que aseguren una adecuada atención de salud, considerando los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en la atención. Por su parte, recomendó al Sistema Nacional de Cuidados (SNC) fortalecer las medidas para brindar mejores prestaciones sociosanitarias que permitan garantizar el derecho a la autonomía personal de los pacientes.

Organismos: Administración de los Servicios de Salud del Estado; Ministerio de Desarrollo Social; Sistema Nacional de Cuidados.

Seguimiento: El SNC respondió informando de las acciones previstas por el organismo para dar cumplimiento a las recomendaciones de la INDDHH. A la fecha de este informe, la INDDHH no ha recibido ninguna comunicación de ASSE.

97

Resoluciones referidas a libertad de expresión

Resolución 592/2018, del 3/4/2018.

Libertad de expresión. Discriminación

Descripción del caso: La INDDHH intervino en una situación de supuesto trato diferencial y discriminatorio hacia una murga en oportunidad de la cobertura televisiva del Concurso Oficial de Agrupaciones de Carnaval emitido por el canal VTV. La INDDHH asumió competencia de acuerdo con las potestades otorgadas por la ley 19.307, Servicios de Comunicación Audiovisual.

Recomendaciones: La INDDHH observó la conducta desarrollada por el servicio de comunicación audiovisual VTV en ocasión de cubrir la actuación de la murga Cayó la Cebra en el Concurso Oficial de Agrupaciones de Carnaval. Como medida reparatoria, dirigida tanto a esa murga como a la audiencia, la INDDHH recomendó al canal VTV realizar una pública lectura del capítulo III de esta resolución en todos los espacios informativos de su programación. Como medida de garantía de no repetición, recomendó a los titulares VTV que, de acuerdo a los artículos 146 al 148 de la ley 19.307, rijan sus actividades conforme a un código público de normas éticas o de conducta profesional, cuyo contenido debe ser por ellos determinado, y designar un defensor de la audiencia para recibir y responder las comunicaciones que remita el público con relación a su cumplimiento.

Organismo: Canal VTV.

Seguimiento: VTV contestó discrepando con la resolución y no aceptando las recomendaciones realizadas por la INDDHH, lo que configura el incumplimiento de estas.

Resolución 593/2018, del 3/4/2018.

Libertad de expresión. Derecho a la protesta pacífica. Derechos a la privacidad

Descripción del caso: El caso analizado por la INDDHH refiere a que Presidencia de la República publicó en su página web un comunicado que incluía datos personales de una persona que había realizado manifestaciones públicas contrarias al presidente.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó a Presidencia de la República: a) retirar de inmediato de su página web el comunicado publicado el 20 de febrero del 2018 que hace referencia a la persona implicada, y b) publicar en su página web, en sitio destacado, la presente resolución.

Organismo: Presidencia de la República.

Seguimiento: La INDDHH constató que Presidencia de la República había retirado inmediatamente de la página web la información indicada, pero no publicó la resolución, lo que representa una respuesta de cumplimiento parcial a las recomendaciones.

Resoluciones sobre derecho a la vivienda

Resolución 645/2018, del 3/9/2018.

Derecho a la vivienda de personas con discapacidad. Situación de calle

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia relativa a la situación habitacional de una persona en situación de calle, con discapacidad asociada a su salud mental. Solicitó al Ministerio de Desarrollo Social–Programa Nacional de Discapacidad (MIDES-PRONADIS) facilitar el acceso de esta persona a una vivienda.

Recomendaciones: El MIDES respondió a la INDDHH que no dispone de viviendas para este tipo de situaciones. Ante ello, la INDDHH solicitó al MIDES y al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

que informen respecto a si en los nuevos programas y proyectos de viviendas se ha previsto incluir como beneficiarias a personas en situación de discapacidad psicosocial.

Organismo: Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Seguimiento: Los organismos involucrados no han respondido a este pedido de información.

Resolución 668/2018, del 6/11/2018.

Derecho a la vivienda. Derechos económicos y sociales

Descripción del caso: Una familia del departamento de Treinta y Tres, con múltiples vulnerabilidades y un alto nivel de dependencia de los servicios estatales, manifestó ante la INDDHH que había solicitado a las autoridades una solución habitacional definitiva.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó a la Intendencia de Treinta y Tres que abordara esta situación familiar en coordinación con otros órganos departamentales y nacionales.

Organismo: Intendencia de Treinta y Tres.

Seguimiento: La INDDHH libró un oficio de seguimiento de sus recomendaciones a la Intendencia de Treinta y Tres. A la fecha, el organismo no ha respondido la solicitud de información.

Resolución acerca de derechos a la protección de las personas migrantes y sus familias

Resolución 653/2018, del 25/9/2018.

Derecho de niños migrantes. Reunificación familiar

Descripción del caso: El 5 de mayo de 2018 la INDDHH recibió una denuncia de la organización Idas y Vueltas. Se relató que en horas de la madrugada dos menores de edad (de 13 y 16 años) de nacionalidad dominicana no habrían sido admitidos por las autoridades migratorias al arribar al Aeropuerto Internacional de Carrasco. La madre de los menores reside en Uruguay y el viaje buscaba la reunificación familiar. Los funcionarios de la Dirección Nacional de Migración (DNM) informaron a los menores y a una mujer dominicana que los acompañó durante el vuelo que no podían ingresar porque la visa estaba vencida. Sin brindar ningún tipo de explicaciones a su madre, los menores fueron devueltos a República Dominicana sin acompañamiento de ningún adulto. La INDDHH se comunicó con la directora de la DNM del Ministerio del Interior, quien mostró muy buena disposición, pero informó que no podía intervenir porque el vuelo ya había despegado. La INDDHH se comunicó luego con el director de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien informó que recibiría a la madre de los menores y le transmitiría la decisión adoptada por el ministro: que la situación generada sería reparada y que Cancillería o la empresa de aviación se harían cargo de los pasajes de regreso de los menores. El 8 de mayo la INDDHH emitió una declaración en la que expresó:

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) expresa su reconocimiento a la respuesta anunciada en el día de hoy por las autoridades uruguayas en relación a la situación de dos adolescentes dominicanos cuyo ingreso al país no fue admitido el pasado viernes 4 de mayo. Del comunicado emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, esta Institución destaca la manifestación expresa de la voluntad del Estado de actuar en el marco del respeto a los derechos humanos de las todas las personas migrantes, en especial de las niñas, niños y adolescentes. A partir de lo señalado, el Estado uruguayo puede y debe concretar, en el plazo más breve posible, el efectivo ingreso al país Uruguay de los adolescentes mencionados y el reencuentro con su madre, como necesaria reparación por las consecuencias negativas de la situación que debieron afrontar [...].

Por otra parte, una psicóloga de la INDDHH realizó el acompañamiento psicosocial a la madre de los menores y constató la difícil situación emocional en la que se encontraba. Se mantuvo contacto diario y se realizaron entrevistas con el objetivo de que la señora pudiera expresar sus emociones, temores, inquietudes y pensar en posibles soluciones.

El 17 de mayo la INDDHH mantuvo reunión en Cancillería en la que se informó que el 23 del mismo mes arribarían los dos menores acompañados de un hermano mayor. Los pasajes de los adolescentes serían cubiertos por la empresa de aviación y el pasaje del hermano por Cancillería-OIM. Los dos menores y su hermano mayor residen en la actualidad con su madre. Integrantes de la INDDHH continuaron brindando acompañamiento a la madre en las semanas siguientes, facilitando el acceso a determinadas prestaciones de organismos públicos, entre los que se destaca la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Recomendaciones: La INDDHH entendió que el Estado uruguayo vulneró los derechos humanos de la madre y sus dos hijos menores de edad, de nacionalidad dominicana, a partir del rechazo al ingreso de estos últimos al país y su devolución al país de origen sin la compañía de un adulto mayor, al aplicar en el caso normas de inferior jerarquía jurídica a las que regulan la situación de las personas migrantes menores de edad y sus familias, y que integran el bloque de constitucionalidad vigente en la República. Por tanto, recomendó que se dé debido cumplimiento en el plazo más breve posible a las recomendaciones realizadas por la INDDHH en su informe de 10 de octubre de 2012 titulado: «Trabajadores/as migrantes, trata de personas, y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo».

Organismos: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Interior.

Seguimiento: La Dirección Nacional de Migración informó a la INDDHH sobre las acciones que se vienen implementando respecto a la población migrante y en especial a los menores de edad, tales como capacitación a funcionarios, elaboración de un decreto que disponga la creación de distintas visas para considerar distintas situaciones, entre ellas la atención especial a la «reunificación familiar», y coordinación con organismos del Estado para la creación de un protocolo de actuación y revisión de la normativa existente en situaciones de menores no acompañados o separados.

Resolución relativa al derecho a una debida reparación por actos de terrorismo de Estado

Resolución 606/2018.

Derecho a reparación integral. Garantías de no repetición

Descripción del caso: Un exintegrante de las Fuerzas Armadas denunció ante la INDDHH que fue destituido durante el período de terrorismo de Estado sin las debidas garantías. La INDDHH consideró que la ausencia de garantías en los procesos administrativos que culminaron en una desvinculación de cuadros funcionales en las Fuerzas Armadas son también, en un sentido amplio, motivos políticos de cese ilegítimo que merecen reparación. Sin embargo, las víctimas de tales prácticas ilegítimas, al no ser considerados expresamente en la ley 17.949, han quedado excluidas de los beneficios reparatorios.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó al Ministerio de Defensa Nacional que, a través del Poder Ejecutivo, impulse ante el Poder Legislativo la modificación del artículo 1.º de la ley 17.949. A sus efectos, la misma norma debe disponer un nuevo plazo para que quienes se entiendan comprendidos dentro de esta nueva causal puedan presentar su petición.

Organismo: Ministerio de Defensa Nacional.

Seguimiento: El Ministerio de Defensa Nacional respondió a la INDDHH que no acepta las recomendaciones realizadas.

Resolución referida al derecho a la propiedad

Resolución 619/2018, del 11/7/2018.

Derecho a la propiedad. Protección a personas con discapacidad institucionalizadas

Descripción del caso: La INDDHH recibió una denuncia sobre el robo de las pertenencias de una persona en la admisión del Hospital Vilardebó mientras se resolvían aspectos administrativos de su internación en una clínica privada por orden judicial.

Recomendaciones: La INDDHH recomendó a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) pedir disculpas al damnificado, indemnizarlo por la pérdida de sus efectos personales y revisar los procedimientos administrativos para dar garantías suficientes de no repetición en la falta de custodia de valores propiedad de las personas internadas en el Hospital Vilardebó.

Organismo: ASSE.

Seguimiento: El organismo manifestó a la INDDHH que dispuso algunas de las medidas recomendadas y está en proceso de cumplimiento de las restantes.

3. Prevención de la tortura, y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes

3.1. Presentación

La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes constituyen una de las más graves violaciones de los derechos humanos, que afectan la dignidad y dañan a las personas que los sufren, muchas veces de forma permanente.

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT) de las Naciones Unidas prohíbe en términos absolutos la tortura, y llama a los Estados a implementar acciones que prevengan, combatan y castiguen estos actos.

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)¹ es un poderoso instrumento de la Convención concebido con el fin de desarrollar herramientas de prevención, detección y sanción de la tortura. El OPCAT creó dos órganos de control y colaboración: en el ámbito internacional, el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) y, dentro de cada país, los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP). Asimismo, estableció un sistema de visitas periódicas y no anunciadas a lugares de privación de libertad como herramienta para detectar las condiciones que favorecen la tortura en los establecimientos cerrados.

Uruguay creó el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) por el artículo 83 de la ley 18.446,² en la órbita de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), el cual inició sus funciones el 20 de noviembre de 2013. El Dr. Wilder Tayler es el director del MNP desde 2017.

A comienzos del año, el MNP elaboró su Plan Anual 2018, en el cual definió su misión, visión y líneas de acción. En acuerdo con el OPCAT, el MNP tiene como misión «prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en los lugares en que se encuentran personas privadas de su libertad, detenidas o en custodia o que no estén habilitadas a salir libremente del lugar donde se encuentra». La visión del MNP es del «[...] Uruguay como país libre de la práctica de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en cualquier lugar donde haya una persona privada de libertad, detenida o en custodia o que no esté habilitada a salir libremente del lugar donde se encuentra». Las cinco líneas de acción definidas por el Plan son: 1) Monitoreo, 2) Recomendaciones de mejora, 3) Incidencia/cabildeo, 4) Investigación e Información y 5) Relacionamento internacional.³

1 El OPCAT fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 9 de enero de 2003 (resolución 57/199). Entró en vigor el 22 de junio de 2006. Fue ratificado por Uruguay y lo integró a su normativa por ley 17914, del 21 de octubre de 2005, obligándose a la instalación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

2 La ley 18.446 fue aprobada el 17 de diciembre de 2008 y promulgada el 24 de diciembre de 2008.

3 «LÍNEAS DE ACCIÓN: 1. MONITOREO: Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su liber-

El MNP busca contribuir a la construcción de una cultura alternativa al encierro institucional que promueva la excepcionalidad y la brevedad de la privación de libertad, a la vez que priorice la desinternación y las medidas no privativas de la libertad. Se apunta a la apertura y la transparencia de los lugares de privación de libertad como un medio eficaz para prevenir prácticas abusivas y mejorar las condiciones de detención.

Con una concepción amplia de la privación de libertad,⁴ el MNP monitorea los centros del sistema de responsabilidad penal juvenil; el sistema de protección 24 horas de niñas, niños y adolescentes; el sistema carcelario; las unidades policiales y unidades de violencia doméstica y de género, y las instituciones psiquiátricas.

Para ello, visita sin previo aviso los lugares de encierro; mantiene entrevistas con las personas en situación de privación de libertad y con el personal de los centros; solicita toda aquella información pertinente; publica informes relativos a las visitas, y formula recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación en la materia (artículos 19 y 20 OPCAT).

Con base en los lineamientos planteados, en 2018 se continuó aportando a la armonización del marco jurídico con las normas internacionales en materia de prevención de la tortura. En este sentido, el MNP realizó acciones de seguimiento del nuevo Código del Proceso Penal (CPP)⁵ y de los protocolos de actuación desarrollados por el Ministerio del Interior y la Fiscalía, y participó en los procesos de evaluación de reformas al CNA en el marco de las actividades impulsadas por el Consejo Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente (CNCHDDNA).

Durante 2018 se fortaleció el sistema de visitas periódicas, incrementándolas en todo el territorio nacional en apoyo al proceso de descentralización territorial de la INDDHH. Asimismo, se buscó perfeccionar las herramientas de monitoreo y profundizar el seguimiento de las recomendaciones a fin de valorar su implementación efectiva.

Para ello, en el marco de la cooperación UNICEF-INDDHH, UNICEF y el MNP han sostenido un acuerdo permanente de trabajo que durante 2018 fortaleció el monitoreo de los establecimientos de privación de libertad de adolescentes y de los centros de protección de niñas, niños y adolescentes de 24 horas, a través de la colaboración de profesionales. Asimismo, se recibió apoyo de la Cátedra

tad en lugares de detención, con miras a fortalecer su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. 2. RECOMENDACIONES DE MEJORA: Hacer recomendaciones, establecer mecanismos de diálogo con las autoridades competentes y realizar el seguimiento de la implementación de recomendaciones. 3. INCIDENCIA/CABILDEO: Profundizar la sensibilización y cabildeo como herramientas de erradicación de la tortura, prevención de la violencia institucional y promoción de la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad. 4. INVESTIGACIÓN/INFORMACIÓN: Realizar estudios e informes sobre la situación nacional sobre derechos humanos de las personas en situación de privación de libertad, en sentido amplio, y las condiciones contextuales, normativas o estructurales que afecten directamente el marco de privación de libertad. 5. RELACIONAMIENTO INTERNACIONAL: Cooperar con el Subcomité para la Prevención, los Estados partes del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, asociaciones internacionales de la sociedad civil para la prevención de la tortura y otros mecanismos internacionales competentes en el tema».

4 OPCAT, artículo 4.

5 Entrado en vigencia el 1.º de noviembre de 2017.

de Medicina Legal de la Universidad de la República, cuyos técnicos acompañan las visitas en los casos que lo requieran.

Durante 2018, en el sistema de protección de niñas, niños y adolescentes de 24 horas se buscó priorizar las visitas inspectivas y de seguimiento a los centros que atienden personas con discapacidad dentro del sistema y las visitas exploratorias a clínicas psiquiátricas que atienden a niñas, niños y adolescentes en todo el territorio nacional. Con base en el monitoreo se buscó alertar sobre la falta de acceso a derechos y prevenir situaciones de vulneración.

En el sistema de responsabilidad penal juvenil, se buscó contribuir a la mejora de las condiciones de privación de libertad de los y las adolescentes, procurando la eliminación del encierro compulsivo de más de 20 horas y propiciando la elaboración de un proyecto institucional con un enfoque de derechos humanos. Por otra parte, el Grupo de Trabajo sobre Responsabilidad Penal Juvenil⁶ procuró incidir en la adecuación del sistema penal juvenil a la normativa internacional, así como promover el modelo socioeducativo en detrimento del modelo punitivo en la ejecución de las medidas privativas y no privativas de libertad.

En el sistema carcelario se priorizó el monitoreo de aquellas problemáticas que constituyen riesgos de tortura u otros tratos o penas crueles e inhumanos. En particular, se focalizó la intervención en las condiciones de encierro que generan altos índices de violencia intrainstitucional —hacinamiento y sobrepoblación—, así como la afectación del derecho a la salud, a la alimentación y a la integridad física, entre otros. Por consiguiente, se fortaleció el monitoreo de las cárceles del interior del país, se formalizó y profundizó la coordinación con la oficina del Comisionado Parlamentario y se continuó el seguimiento de las policlínicas del Servicio de Atención Integral–Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y de las direcciones de Asuntos Sociales (Sanidad Policial, Ministerio del Interior) que funcionan en las unidades penitenciarias.

En referencia a las unidades policiales, se continuó el monitoreo a nivel nacional. Se priorizó avanzar en la promoción y la difusión de las garantías durante las primeras horas de detención policial en todas las unidades (acceso a llamada telefónica, acceso a abogado, evaluación médica independiente, conocimiento de derechos), el monitoreo de los servicios de valoración médica en el momento de la detención policial, las condiciones de detención de poblaciones vulnerables (niñas, niños y adolescentes y mujeres) y el seguimiento de las recomendaciones relativas a la adecuación de registros policiales.

Finalmente, se avanzó en el monitoreo periódico de instituciones psiquiátricas, incrementando el número de visitas, y se inició el seguimiento del proceso de desinstitucionalización progresiva de la población residente en estructuras monovalentes previsto por la ley 19.529, de Salud Mental.

6 El Grupo de Trabajo sobre Responsabilidad Penal Juvenil fue creado el 17 de octubre de 2017 por resolución del Consejo Directivo de la ИИДОН con el objetivo de avanzar en la elaboración de propuestas para un sistema penal juvenil respetuoso de los derechos humanos, adecuado a los mandatos normativos nacionales e internacionales y que limite el ejercicio de violencia institucional sobre los adolescentes.

3.2. Reformas normativas que inciden en el encierro institucional

El OPCAT otorga al MNP la facultad de «[...] hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia» (artículo 19, OPCAT).

Desde un enfoque integral de la prevención de la tortura, el MNP analiza los marcos legales, las políticas públicas y los encuadres institucionales, plantea recomendaciones a los proyectos de ley a estudio del Parlamento y promueve reformas jurídicas y modificaciones procesales (APT-IIDH, 2010).

Durante el 2018, el MNP promovió el debate en torno a las siguientes reformas legislativas: el proyecto de ley de reforma del nuevo CPP; el proyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional; la reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 19.551, de octubre de 2017) y 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 (ley 19.529, de agosto de 2017).

A través del MNP, el 29 mayo de 2018 la INDDHH envió un informe al Parlamento en el que manifestó su preocupación por el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo que modificaba el CPP⁷ a seis meses de su entrada en vigencia, sin que hubiera mediado un proceso de análisis y reflexión sobre los aspectos técnicos de su aplicación ni una evaluación de las políticas públicas sobre el tema.⁸

Dicho informe concluyó que la reforma tendría un impacto negativo sobre las garantías de los justiciables al momento de la detención y el derecho a la libertad, por cuanto afecta la presunción de inocencia al hacer preceptiva la prisión preventiva para determinados delitos y limitar el beneficio de la libertad anticipada. A la vez, se ampliaba el margen de discrecionalidad policial al momento de la detención y durante el proceso de investigación judicial. Por las razones expuestas, la INDDHH manifestó que el proyecto de ley a estudio no debería ser aprobado con dicha formulación y alentó a llevar adelante un proceso de debate al respecto, en consulta con la mayor diversidad de actores involucrados y respetando las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos. No obstante, el 21 de agosto se promulgó la ley 19. 653, modificatoria del CPP.

En similar sentido, en octubre de 2018 el MNP presentó ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes un informe con observaciones y propuestas en referencia al proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional.⁹

La INDDHH-MNP considera una buena práctica legislativa para el efectivo ejercicio de los derechos humanos legislar por separado la Carta Orgánica del Ins-

7 El CPP se aprobó por la ley 19.293, de 19 de diciembre de 2014, y modificatorias: ley 19.436, de 23 de setiembre de 2016; ley 19.474, de 30 de diciembre de 2016; ley 19.544, de 20 de octubre de 2017, y ley 19.549, de 25 de octubre de 2017.

8 Véase www.inddhh.gub.uy.

9 Véase www.inddhh.gub.uy.

tituto Nacional de Rehabilitación (INR), título I, y la ejecución de las medidas dispuestas judicialmente (derecho penitenciario), título II.

Con relación al título I, el informe señaló el avance que significa aprobar una ley que disponga la creación del INR como servicio descentralizado y establezca su naturaleza jurídica, ubicación institucional, cometidos, poderes jurídicos y funcionamiento. En particular, se destacó la consideración del INR en la Carta Orgánica, como un servicio descentralizado especializado en la materia penitenciaria vinculado con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), lo cual resulta un importante avance para efectivizar los fines rehabilitadores del encierro institucional conforme a la Constitución de la República.

En consideración al título II, sobre derecho penitenciario, la INDDHH-MNP consideró conveniente contar con un estudio profundo previo, a fin de incorporar en detalle aspectos jurídicos de trascendencia, con la opinión de diversos actores. Recomendó asimismo la creación de una comisión para elaborar un proyecto de ley sobre derecho penitenciario conforme a los derechos humanos, en el cual se definan y regulen de forma apropiada, clara y precisa la terminología utilizada, el orden y la ubicación de los capítulos y artículos, los derechos y obligaciones de las personas privadas de libertad, así como los deberes y obligaciones del Estado en su rol de garante. En particular, la regulación de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República y las limitaciones a dichos derechos expresadas claramente, las normas referidas específicamente a la vida en prisión, al sistema progresivo aplicado a los diferentes regímenes carcelarios, a las unidades o lugares específicos para determinados grupos que deben contar con un trato carcelario diferenciado, y los límites en la restricción de la libertad en las medidas no privativas de libertad.

Durante 2018, la INDDHH, a través del MNP, integró en calidad de invitado permanente el Consejo Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente (CNCHDDNA) y participó en dos grupos de trabajo de dicho consejo: uno que abordó propuestas de reforma del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA)¹⁰ y otro que elaboró aportes a la Ley de Salud Mental en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

El primer grupo analizó la propuesta de Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) sobre el proceso penal de adolescentes, el estudio sobre la creación de una defensoría especializada y la revisión de la modificación del capítulo de violencia y maltrato presentada por el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia (SIPIAV), UNICEF y CIRE.¹¹

El grupo de trabajo sobre aportes en materia de niñez y adolescencia a la reglamentación de la Ley de Salud Mental, elaboró un documento de aportes a la Comisión de Reglamentación de la Nueva Ley de Salud Mental del MSP.

La aprobación de la Ley de Salud Mental significó un paso relevante para garantizar el derecho a la protección de la salud mental en el país. A través de su

¹⁰ Aprobado por ley 17.823, de setiembre de 2004.

¹¹ Ciudadanías en Red es una asociación civil sin fines de lucro.

participación en el Equipo de Referencia Temático de Salud Mental de la INDDHH, el MNP ha acompañado la observación del proceso de reglamentación de la ley¹² y la implementación en la INDDHH de los procedimientos y articulaciones intra e interinstitucionales para el cumplimiento de los cometidos que la Ley de Salud Mental asigna a la INDDHH.

3.3. Metodología de monitoreo

La transparencia de los lugares de detención y la vigilancia mediante el monitoreo sistemático, sin previo aviso y por un órgano de control externo e independiente son herramientas poderosas de prevención de la tortura.

El OPCAT otorga al MNP, la facultad de «[...] examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» (artículo 19).¹³

El proceso de monitoreo parte de la selección de aquellos lugares de privación de libertad priorizados por el MNP con base en antecedentes o riesgo de vulneración de derechos. Una vez seleccionados, se efectúan visitas inspectivas a fin de constatar *in situ* las condiciones de detención, detectar situaciones de tortura y malos tratos, así como identificar condiciones estructurales, coyunturales o contextuales de riesgo para su emergencia. Estas visitas generan un efecto disuasivo orientado a evitar la ocurrencia o la reiteración de la tortura.

El MNP tiene también entre sus facultades «[...] 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[...]».¹⁴

Como resultado de las visitas el MNP elabora informes a partir de los cuales formula recomendaciones tendientes a la reducción de riesgos y a la eliminación de las vulneraciones identificadas. Asimismo, las recomendaciones brindan lineamientos para avanzar en la implementación de los estándares internacionales de derechos en materia de privación de libertad.

Los informes son presentados a las autoridades involucradas y a actores relevantes conformando espacios de reflexión y diálogo que aporten a la búsqueda de soluciones. El proceso culmina con el seguimiento de la implementación de recomendaciones en nuevas instancias de visitas inspectivas y/o a través de la solicitud de nueva documentación.

12 En julio de 2018, el decreto reglamentario 226/018 introdujo disposiciones referentes a la reglamentación de los deberes de notificación de los prestadores de salud en casos de hospitalización y al funcionamiento de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental.

13 Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>.

14 OPCAT, artículo 19.

CUADRO 1.

Visitas realizadas por el MNP según tipo y sistema, 2018

	Tipo de visita 2018			Totales		
	Inspectiva	Seguimiento	Especial	2018	2017	2016
Sistema de protección	11	19	1	31	24	14
Sistema de responsabilidad penal juvenil	2	24	9	35	24	20
Sistema carcelario	8	10	1	19	14	14
Unidades policiales	7	0	0	7	8	5
Instituciones psiquiátricas	1	7	3	11	8	1
Total 2018	29	60	14	103	78	54
Total 2017	40	29	9		78	

Fuente: Registros MNP, 2018.

En el período de gestión se realizaron 103 visitas, lo que pauta un nuevo incremento del 32% respecto a 2017 y del 91% respecto a 2016. En especial, el incremento se acumuló en las visitas de monitoreo del sistema de responsabilidad penal juvenil, seguido del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes. Por otra parte, la distribución por tipos de visita evidenció variaciones interesantes al concentrarse el monitoreo en las visitas de seguimiento, con el 57% en 2018, a diferencia del 2017, cuando el 51% de las visitas fueron inspectivas. Este desplazamiento da cuenta del proceso de consolidación del MNP, que paulatinamente ha logrado incrementar la cobertura a la vez que mejorar el seguimiento de las recomendaciones.

3.4. Monitoreo

Monitoreo del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes

El MNP monitorea el sistema de protección a la niñez del Uruguay desde 2014. El Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) es el órgano rector en políticas de infancia y, por lo tanto, el foco del monitoreo a dicho sistema.

Dado el mandato del MNP, las visitas de monitoreo se efectúan a los centros de atención integral de tiempo completo¹⁵ de INAU y modalidades de acogi-

¹⁵ La modalidad de atención integral de tiempo completo es aquella en la que las niñas, niños y adolescentes viven en hogares de distinto perfil, en una convivencia de tipo residencial. SIPI-INAU, «Distintas formas de convivencia. Una mirada a las alternativas familiares de INAU. Adopciones, Alternativas Familiares y Proyectos de Tiempo Completo». *Boletín* n.º 11, año III, mayo de 2016. Disponible en <http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/INAU%20en%20Cifras/2016/Boletines%202016/Bolet%C3%ADn%20Alternativas%20Familiares.%20Mayo%202016.pdf>.

miento familiar.¹⁶ Estos son dispositivos en los que conviven niñas, niños y adolescentes privados de vivir con su familia en forma transitoria o permanente, por haber sido expuestos a vulneraciones de derechos que amenazan su calidad de vida.

De acuerdo a la información divulgada por INAU,¹⁷ la modalidad de atención integral en tiempo completo abarca a 4.758 niñas, niños y adolescentes en 150 centros (76 en Montevideo y 74 en el interior del país). Respecto a la atención en alternativa familiar, INAU atendió a 1.749 niñas, niños y adolescentes en un total de 742 proyectos, de los cuales 243 pertenecen a Montevideo y 499 al interior.

El monitoreo del sistema de protección implica el desarrollo de un ciclo con distintas etapas de trabajo, con el componente de planificación, visita, divulgación de informes con recomendaciones, seguimiento de estas con los organismos públicos responsables, así como, en ocasiones, cabildeo en el ámbito de la sociedad civil y la prensa.

Objetivos 2018 y Visitas efectuadas

Para 2018 el objetivo general del monitoreo del sistema fue obtener mayor impacto de incidencia de las actuaciones en todo el territorio nacional. Para ello se definieron las siguientes líneas prioritarias de acción:

- Monitoreo sobre la problemática de la atención a la población en situación de discapacidad de niñas, niños, adolescentes y adultos en centros de protección de 24 horas.
- Intervención exploratoria en la problemática de los déficits de la atención en salud mental de la niñez y la adolescencia.

En este orden, la elección de los centros a monitorear se fundamentó en los siguientes criterios: 1) visitas de seguimiento a aquellos lugares que se habían visitado con anterioridad y que tenían recomendaciones emitidas, por lo cual se consideraban *focalizados*; 2) visitas a centros que atienden personas en situación de discapacidad; 3) visitas inspectivas a centros del sistema de protección que no habían sido relevados en ocasiones anteriores; 4) visitas a centros de salud mental, en modo exploratorio, para relevar insumos para un trabajo de mayor profundidad hacia 2019.

Durante 2018 se realizaron 31 visitas: 15 a centros focalizados, 12 a centros de atención a personas con discapacidad, 3 a centros de salud mental y 1 visita especial al centro hospitalario de ASSE. A su vez, dado el alcance nacional del sis-

16 La modalidad de alternativa familiar refiere a un dispositivo donde niñas, niños y adolescentes conviven en algún tipo de acogimiento familiar. Esta modalidad se integra con distintos perfiles de atención, que se pueden agrupar en dos tipos: aquellos en que el niño, niña o adolescente vive con algún miembro de su familia de origen y aquellos en que convive con familias distintas o ajenas a su familia de origen. Dentro del primer grupo, que INAU apoya técnica y económicamente, se ubican los *hogares de alternativa familiar ampliada* y los *hogares de alternativa familiar extensa*. En el segundo grupo se encuentran los llamados *hogares de alternativa familiar, cuidadoras de primera atención, hogares de acogimiento de familias ajenas y hogares de urgencia*. (Ibídem.)

17 SIPI-INAU, noviembre de 2018. Disponible en <http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/sipi/Poblacion/Tab14/Estudio%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Proyectos%20Noviembre%202018.pdf>.

tema de protección, se logró realizar casi dos tercios de las visitas en el interior del país (61,3%, 19 visitas).

Tal como puede observarse, la dedicación al tema de la atención de las personas en situación de discapacidad en este sistema constituyó un nudo relevante en el trabajo de 2018.¹⁸ Esta tarea implicó visitas inspectivas y de seguimiento a centros, elaboración de oficios e informes con recomendaciones, así como intercambios periódicos con autoridades de distintos niveles jerárquicos.

Otro eje de trabajo relevante lo constituyó el monitoreo de los dispositivos conocidos como *puertas de entrada* al sistema de protección, esto es, el Centro Tribal y Casa del Sol. En particular, el trabajo sobre la situación del Centro Tribal dio lugar a varios informes y oficios con recomendaciones, así como articulación con las autoridades responsables para su seguimiento.

Finalmente, las visitas a centros de salud mental, sumadas a insumos recogidos en el resto de las visitas sobre la intervención en esta área, contribuyeron a visualizar la dimensión del problema y la necesidad de jerarquizarlo.

Diálogo con autoridades responsables del sistema

Es de destacar el avance en cuanto a la articulación con las autoridades de INAU, que durante 2018 permitió abarcar mayor cantidad de temas y conocer mejor la intervención de la institución en los problemas observados. Por un lado, se profundizó el trabajo mensual con el grupo designado por el Directorio, a la vez que se generaron encuentros con directores con responsabilidades específicas en los temas objeto de recomendaciones. En especial se destaca el espacio de trabajo con el director del Programa de Intervenciones Especializadas (PIE)¹⁹ del INAU y la coordinadora del equipo de supervisión de dicho programa.

Hacia el último trimestre INAU informó de la instalación de un Mecanismo para la Recepción y el Abordaje de Denuncias de Violencia Institucional, que recibirá denuncias tanto del ámbito interno como desde fuera del organismo. Será un ámbito de articulación clave con la INDDHH para la recepción e investigación de distintas situaciones de vulneración de derechos de la niñez institucionalizada.

Hallazgos y nudos críticos del monitoreo 2018

Múltiples vulneraciones de derechos en la atención de personas con discapacidad

Las recomendaciones formuladas durante 2018 dieron cuenta de graves violaciones de derechos, tanto en lo referente a la atención de la niñez y la adolescencia como de aquellos adultos que ingresaron al sistema durante su infancia.

18 Sin lugar a dudas, el abordaje de la discapacidad en el sistema de protección exige un proyecto de monitoreo de largo alcance, por la dimensión del problema, el volumen de población que abarca (niñas, niños, adolescentes y adultos) y la permanencia prolongada en las instituciones.

19 El PIE tiene a su cargo las líneas de acción de situación de calle, violencia, consumo problemático de drogas, discapacidad y salud mental.

Se reiteró la constatación de vulneraciones de derechos verificada durante el monitoreo de 2017, lo que agravó la situación de fragilidad y vulnerabilidad de las personas atendidas, en un sistema concebido para protegerlas.

El encierro de la población en situación de discapacidad, en general con poco vínculo con el entorno y la comunidad, da cuenta de un contexto que podría generar situaciones de maltrato hacia una población vulnerable. En ese sentido, en el monitoreo de un centro se observaron irregularidades graves que podían configurarse como malos tratos; dicha situación se denunció a INAU y se tomaron las medidas correspondientes. Asimismo, en la última visita que se realizó a la asociación IMCOS, que gestionaba el proyecto Aldeas de la Bondad en Salto, al constatare situaciones de maltrato de un/a funcionario/a hacia un residente que estaba en contrato privado, se efectuó la denuncia penal correspondiente.

En los informes y oficios realizados a partir del monitoreo a los centros que atienden personas en situación de discapacidad se formularon en varios casos recomendaciones similares a las planteadas en 2017, lo cual da cuenta de escasas mejoras en la atención. Se recomendó avanzar en la garantía del derecho a la educación básica, así como a nivel formal y de oficios para viabilizar la inclusión laboral. De igual forma, se repitieron recomendaciones relacionadas con potenciar la inclusión social y comunitaria de las personas con discapacidad, que ayude a su autonomía y rehabilitación, en vínculo con sus redes sociales y familiares.

En el mismo sentido, se emitieron recomendaciones asociadas al hecho de contar con personal capacitado y sensibilizado en la atención a personas con discapacidad, de modo de prevenir situaciones de negligencia, mala praxis y eventuales malos tratos. De hecho, en el seguimiento de estos centros se ha constatado de forma reiterada un deterioro importante en la calidad de atención sanitaria, tal como el MNP señalara en varios informes y oficios.

La desprotección en el centro que es puerta de entrada al sistema de protección para adolescentes en Montevideo²⁰

Cuando un juez dispone la separación de un niño, niña o adolescente de su familia, como medida de protección ante la vulneración de sus derechos, este/a ingresa al sistema de integral de 24 horas del INAU. En Montevideo es derivado/a a los centros de puerta de entrada, que están concebidos como espacios

20 Cabe señalar que la *puerta de entrada* para niñas y niños de 6 a 12 años denominada Casa del Sol se visitó durante 2017 en dos ocasiones (6 de octubre y 8 de noviembre). Como resultado se publicó el Informe 097, con fecha 28 de diciembre de 2017, con las siguientes recomendaciones: «1) Contar con más recursos para la atención directa en la modalidad residencial que mejoren la calidad de atención a las niñas y niños; 2) Disponer de un plan de capacitación interna al personal del centro para el abordaje de situaciones conflictivas en la convivencia; 3) Incorporar más recursos técnicos para el cumplimiento a cabalidad de los objetivos propuestos en el proyecto “Casa del Sol” respecto al seguimiento de las modalidades de acogimiento familiar; 4) Disponer la mejora de las condiciones edilicias, desde el ajuste de la infraestructura locativa a los objetivos del centro, las características de la población residente y de los trabajadores que cumplen funciones en ese local; 5) Implementar una mejora en la comunicación hacia las niñas, niños y adolescentes que respete su derecho a estar informado sobre las decisiones que les conciernen, la duración de la medida de amparo a la que están sometidos y el encuentro con sus familiares, en un lenguaje adecuado a su edad y posibilidad de comprensión». Dichas recomendaciones fueron trabajadas, a modo de seguimiento, en las reuniones de articulación desarrolladas con el grupo designado por el Directorio de INAU.

transitorios para brindar las primeras medidas de atención, diagnóstico y evaluación, así como definir las estrategias de intervención, ya sea para el reintegro en su familia de origen, con una familia de acogimiento o el traslado a un hogar de permanencia.

Estos centros tienen características diferentes a los centros permanentes de 24 horas, más conocidos como *hogares* de INAU, ya que su trabajo se basa en la transitoriedad y reciben a la población en el momento de mayor crisis. Las situaciones son derivadas en función de la amenaza y/o vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes en su ambiente familiar.²¹

En el 2018 se monitoreó el Centro Tribal, puerta de entrada de adolescentes varones y mujeres de entre 13 a 17 años de edad. Se constató la ausencia de un proyecto de centro que oriente la práctica de quienes allí trabajan, así como la permanencia prolongada de adolescentes en un centro que ha sido diseñado como espacio transitorio, lo que desvirtúa el carácter de medida de emergencia. A su vez, se observó que las y los adolescentes desconocen el contenido y la duración de la medida de protección por la cual ingresan al sistema, con la consiguiente incertidumbre y angustia respecto a su destino. Se encontró un clima cotidiano conflictivo entre adolescentes y funcionarios/as, magnificado por las condiciones de encierro y las medidas que se adoptaban. Asimismo, se verificó una práctica habitual de tomar medidas de contención agresivas e invasivas ante episodios de excitación psicomotriz. Del mismo modo, se comprobó que faltan dispositivos para atender y contener las diferentes situaciones de vulnerabilidad con que ingresan y es escasa la coordinación y la articulación con organismos públicos involucrados.

Estas situaciones constatadas en el Centro Tribal no permiten la restitución de los derechos vulnerados de estos adolescentes y en muchas situaciones profundizan dicha vulneración.

Vulneraciones de derechos de niñas, niños y adolescentes atendidos en clínicas de salud mental

Durante 2018 se efectuaron visitas de seguimiento a centros de salud mental que atienden a niñas, niños y adolescentes en el sistema de protección, en el entendido de que la problemática referida a la atención en salud mental se encuentra presente en todo el universo de centros que se inspecciona.²²

En las visitas a centros de salud mental para la atención de episodios agudos se verificó la continuidad de internaciones prolongadas de niños y adolescentes

21 El ingreso a dichos centros se produce por diversos motivos: víctimas de maltrato o abuso, desafiados del sistema educativo formal, con trastornos conductuales, con problemas de consumo de sustancias psicoactivas, con períodos de situación de calle, entre otros.

22 Tal como se expresó en el *Informe anual 2016* del MNP con relación al sistema de protección, la problemática referida a la atención en salud mental de niñas, niños y adolescentes muestra carencias y dificultades vinculadas a: a) diagnósticos oportunos y específicos para niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema; b) acceso equitativo a servicios de atención en salud mental de calidad en el sistema de salud; c) abordajes de la salud mental integral en el desarrollo cotidiano de los centros y en los proyectos individuales de niños, niñas y adolescentes; d) capacidades para la atención de situaciones de crisis emocionales en los centros; e) criterios de derivación, seguimiento y reinserción familiar de niños, niñas y adolescentes afectados por padecimientos mentales.

que tenían el alta médica. La atención brindada por la clínica y la rutina establecida están diseñadas para la contención de crisis agudas. En ese sentido, la rutina es extremadamente rígida en cuanto a horarios, control sobre las actividades, vigilancia, etcétera.

La internación prolongada en clínicas diseñadas para la atención de episodios agudos vulnera múltiples derechos, en especial en etapas vitales de crecimiento y conformación de la personalidad, como la niñez y la adolescencia.

Se desatiende el paradigma de salud mental desde una perspectiva de derechos humanos, dado que, si bien la mayoría de las instituciones monitorea las cumplimiento con los estándares establecidos para clínicas psiquiátricas, no se priorizaban estándares vinculados a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Se afecta el interés superior del niño, en tanto hay un conjunto de acciones que no garantizan el desarrollo integral ni una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que le permitan un desarrollo pleno y alcanzar el mayor bienestar posible.

Asimismo, la permanencia en una clínica una vez otorgada el alta médica atenta contra la libertad de niñas, niños y adolescentes.

Monitoreo del sistema de responsabilidad penal adolescente

Características del sistema penal adolescente

En la órbita del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) se encuentran 14 centros de privación de libertad. En el período comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de octubre de 2018 el sistema atendió a 604 adolescentes privados/as de libertad, en su amplia mayoría varones.²³ El número de adolescentes privados/as de libertad en INISA fue de 1.007 en 2014, 906 en 2015, 839 en 2016 y 706 en 2017. Considerando los datos parciales disponibles para 2018, cabe esperar que se mantenga la tendencia decreciente en la cantidad de adolescentes privados/as de libertad registrada en los últimos años.

El sistema tiene tres centros que funcionan como puertas de ingreso: el Centro de Ingreso de Adolescentes Masculinos Mayores de 15 (CIAM), para adolescentes varones mayores de 15 años de edad; el Centro Desafío, para adolescentes varones de entre 13 y 15 años, y el Centro de Internación Adolescente Femenino (CIAF), para adolescentes mujeres. Luego de ingresar y ser valorada la situación de cada adolescente, se efectúan las derivaciones pertinentes.

En Uruguay, la justicia penal juvenil se enmarca en un contexto de regresividad normativa (reformas en las leyes 18.777, 18.778 y 19.055), que se contraponen a las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales. Este fenómeno se profundizó aún más con la modificación introducida al CNA por la ley 19.551, de octubre de 2017, con la cual se endureció la respuesta punitiva y se redujeron las garantías mediante la extensión de las medidas cautelares a 150 días.

²³ Datos proporcionados por INISA en respuesta al oficio 507/2018.

En el ejercicio 2018, el MNP procuró dar continuidad en el sistema de responsabilidad penal adolescente al proceso que se viene desarrollando desde 2013, priorizando la mirada sobre aquellos aspectos del sistema que implican mayor riesgo de vulneración de derechos de las y los adolescentes.

En tal sentido, se establecieron los siguientes ejes:

- Monitoreo de la situación en los centros de máxima contención para adolescentes.
- Monitoreo sobre las otras dos poblaciones más vulnerables: adolescentes varones de entre 13 y 15 años y población femenina.
- Acciones de incidencia para la adecuación de las normas y prácticas del sistema de responsabilidad penal adolescente a la normativa internacional.
- Elaboración de un informe sobre la educación formal en la privación de libertad del sistema penal juvenil.

Durante 2018 se realizaron 35 visitas, con lo cual se cubrió el 100% de los centros de privación de libertad. Se hizo hincapié en el monitoreo de aquellos centros con mayor impronta de seguridad (CMD1, CMC, Sarandí, Piedras y ex CIEDD), en los cuales se constató mayor vulneración de derechos y por ello fueron visitados dos o más veces en el año. También se realizaron visitas conjuntas con UNICEF, SPT y el MNP de Panamá.

Como corolario del monitoreo realizado se puede confirmar la persistencia de la disparidad e inestabilidad en las propuestas institucionales de los centros de privación de libertad. Si bien por un lado en algunos centros —como Nuevo Rumbo, Granja y Desafío— se advierte la continuidad de buenas prácticas focalizadas en la priorización de los aspectos socioeducativos más que en el control y la contención, en los centros de máxima seguridad sigue predominando el enfoque custodial. La fuerte presencia de rejas, una estructura edilicia que comprime, oscura y escasamente ventilada, el encierro compulsivo y los traslados internos con esposas condicionan y limitan toda otra acción que se quiera realizar, fundamentalmente en el plano educativo. El argumento esgrimido suele ser la seguridad para los propios adolescentes, y es frecuente que con dicho argumento se reitere la disminución o el cese de actividades educativas, recreativas y sociales.

A las dificultades que afronta el sistema se agregan los intentos de autoeliminación (IAE) y suicidios. Según fue informado por las autoridades del INISA en respuesta a oficio extendido por el MNP,²⁴ durante 2017 se registraron 87 IAE en los centros de privación de libertad del INISA, de los cuales 51 se produjeron en el CIEDD (centro que se ha destacado por los niveles de vulnerabilidad a los que expone a los jóvenes), 9 en el Complejo Belloni (centro que comparte con el CIEDD una impronta edilicia de seguridad que ha sido duramente cuestionada) y 10 en el CIAF. Hasta julio 2018 se habían verificado 70 IAE: 48 en CIEDD, 7 en Belloni, 6 en CMC, 5 en CIAF y 1 IAE en cada uno de los centros Cerrito, Desafío, Sarandí y CMD1.

24 Datos proporcionados por INISA en respuesta al oficio 485/2018.

Asimismo, se produjeron tres suicidios en el sistema durante 2018, en enero, julio y diciembre. Respecto de este último, el MNP instó a las autoridades de INISA a implementar en el menor tiempo posible las acciones necesarias para el cierre definitivo del centro (CMC) y reiteró al Estado su obligación de proteger la dignidad, el derecho a la vida y la integridad física y psíquica de los y las adolescentes a su cargo, así como tomar todas las precauciones para mitigar en ellos el impacto lesivo de los sistemas penales.

La situación en general del sistema y las dificultades específicas que se han mencionado preocupan al MNP, sobre todo por cuanto al momento de la elaboración del presente informe no existe una propuesta marco e integral de todo el sistema de responsabilidad penal adolescente, lo que confiere un alto grado de discrecionalidad a cada dirección de centro. No obstante, cabe señalar que sobre finales de noviembre las autoridades de INISA entregaron al MNP el proyecto «Campus socioeducativo INISA».

Otras constataciones que siguen permaneciendo en el sistema:

- Carencia de personal especializado.
- Deficiencias en las condiciones edilicias e infraestructura en varios centros (ex CIEDD, CMC, Complejo Belloni, Cimarrones).
- Limitada oferta de actividades de relación de los adolescentes con el exterior.
- Propuestas educativas y de egreso frágiles y fragmentadas.
- Situaciones de medicalización y farmacologización como estrategia de contención.

En suma, han de reconocerse los avances en algunos centros —como Desafío, Nuevo Rumbo, Granja, CIAF e Ituzaingó— en lo referido a la presentación de una propuesta que prioriza los contenidos socioeducativos de las medidas, así como destacar en dichos centros y en el CMD1 la presentación de un proyecto escrito de centro que evidencia objetivos y estrategias metodológicas específicas y, para el caso del CMD1, un proyecto escrito individualizado por joven.

No obstante, persisten diversas dificultades. En primer lugar, algunos de los centros mencionados han tenido que enfrentar altos índices de IAE, así como suicidios durante el cumplimiento de las medidas, lo que pone en tela de juicio el alcance real de las mejoras en las condiciones de encierro. Asimismo, en el caso del CMD1, el esfuerzo de los equipos técnicos se ve disminuido por la incidencia de la impronta securitaria, las condiciones edilicias y de higiene.

En la gran mayoría de los centros de INISA la privación de libertad sigue siendo violatoria de derechos, especialmente en los establecimientos de máxima contención. Ciertamente, siguen predominando prácticas de control, con consecuencias tales como encierro compulsivo, actividades insuficientes, naturalización de la violencia (simbólica y real). Esta impronta condiciona, cuando no obtura, toda otra posibilidad educativa con esta población.

La disparidad en las propuestas de los centros en lo que refiere a la ejecución de las medidas sugiere ausencia —o, en el mejor de los casos, debilidad— de una propuesta global del sistema, lo que aumenta la discrecionalidad de las direcciones de cada centro (por ejemplo, en cuanto al acceso a la educación en la privación de libertad).

Por consiguiente, puede concluirse que las actuales condiciones de privación de libertad de adolescentes propician la emergencia de posibles situaciones de tratos crueles, inhumanos o degradantes, lo que compele al MNP a instar a los actores involucrados y responsables a instalar el debate y cristalizar los cambios requeridos tanto en el plano normativo como en las prácticas de encierro institucional.

Para ello, el MNP continuará con el proceso de sensibilización y concientización de los actores políticos sobre la necesidad de modificar la normativa penal juvenil, dado su carácter regresivo y contrario a las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales, así como acentuará el monitoreo de aquellos centros que representan los nudos críticos del sistema, a fin de que eliminen las prácticas que vulneran o ponen en riesgo los derechos de las y los jóvenes privados de libertad. También se pretende avanzar en el trazado de alianzas estratégicas para la consecución de tales fines.

Monitoreo del sistema carcelario de adultos y unidades policiales

En 2018 el equipo del MNP se planteó priorizar el monitoreo de las unidades penitenciarias en función del riesgo de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en particular las condiciones de encierro carcelario vinculadas a altos índices de violencia intrainstitucional. Con este fin, se buscó profundizar el monitoreo de cárceles en el interior del país; realizar acciones de monitoreo referentes a la aplicación del nuevo CPP y a la instalación de la Unidad N.º 1, de Punta de Rieles; formalizar y profundizar las coordinaciones e intercambios con la Oficina del Comisionado Parlamentario, y efectuar el seguimiento de las policlínicas de ASSE/SAI-PPL y las direcciones de Asuntos Sociales (Sanidad Policial, Ministerio del Interior) que funcionan en las unidades penitenciarias.

Durante 2018 hubo 19 visitas a unidades penitenciarias. En enero y marzo se efectuaron visitas de seguimiento e inspectivas a las Unidades N.º 5 y N.º 9.²⁵

En esta línea trazada se desarrollaron acciones tendientes a familiarizarse con la Unidad N.º 1, en Punta Rieles, inaugurada a fines de 2017, en atención a sus peculiaridades. Esta unidad tiene una modalidad de cárcel de gestión y participación público-privada, en la que el Estado delegó los servicios de limpieza y alimentación en una empresa privada —que fue la encargada de la construcción de la unidad penitenciaria— a cambio de un precio por interno y una multa a pagar por el Estado si hubiera plazas sin ocupar (en total hay plazas para 1.860 internos).

El alojamiento en dicha unidad requirió diversos operativos y procedimientos para el traslado de internos del conjunto del sistema, tras evaluar a una gran cantidad de personas. En el proceso de realojamiento operaron cambios culturales de gran significación para los internos, como la tercerización de la alimentación y la prohibición de que los familiares ingresen alimentos. En este

25 Las visitas no anunciadas a las unidades 5 y 9 (de mujeres) fueron realizadas el 8 de marzo, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, y acompañadas por el Subcomité de Prevención de la Tortura de la onu.

sentido el MNP puso especial atención en el proceso de evaluación y derivación a la Unidad N.º 1, como así también a los cambios realizados en la alimentación en cuanto a tipo y cantidad.

Debido a deficiencias en la clasificación de las personas privadas de libertad, el MNP verificó problemas de seguridad que provocaron muchos incidentes violentos entre internos. Asimismo, observó que no se realizó un proceso gradual y dialogado de los cambios en el tipo y la cantidad de alimentación, como tampoco en la prohibición de ingreso de alimentos por los familiares. Ello ameritó que el MNP emitiera una recomendación con fines preventivos para mitigar posibles riesgos de tensiones y violencia.

Se recabó información, se analizaron los métodos de evaluación, clasificación y derivación y las herramientas empleadas (OASYS²⁶) para todo el sistema carcelario, y se concretó una reunión con el equipo técnico del INR.

Todos estos aspectos, conjuntamente con el total de los procesos de evaluación y derivación, se fueron registrando a fin de poder analizar sus impactos futuros en la nueva unidad para prevenir los diferentes tipos de violencias.

En esta primera etapa del año, el MNP visitó la Unidad N.º 29 (departamento de Florida), por ser la última cárcel dependiente de una jefatura de Policía departamental que se incorporó al INR y por considerarse una de las cárceles del interior del país que tenían mayores problemas, entre otras cosas por estar ubicada dentro de la propia Jefatura.

El MNP constató avances y mejoras sustanciales en las condiciones de reclusión y de vida de los internos, con una serie de programas y proyectos impulsados por la nueva dirección. Se encuentra muy adelantada la construcción de un nuevo establecimiento para esta unidad en las afueras de la ciudad, motivo por el cual el equipo del MNP se trasladó al lugar. Preocupa que la construcción de este establecimiento linde con un vertedero municipal, que genera un fuerte y desagradable olor en el lugar de la construcción. Si bien se ha alegado que se realizará un encapsulado de la basura, en sucesivas visitas se pudo verificar que el olor persistía, lo que hace temer por una eventual contaminación odorífera además de otros tipos de inconvenientes para internos, familiares y funcionarios penitenciarios. En su labor preventiva, el MNP solicitó en dos oportunidades informes de estudios ambientales independientes a la Intendencia de Florida, que no respondió a estas solicitudes.

El 21 de abril se visitó la Unidad N.º 21 (Artigas), en la cual se constataron las condiciones generales de reclusión y se señalaron las deficiencias y carencias halladas.

A mitad de 2018 se planteó una reformulación en el accionar del MNP en el monitoreo del sistema carcelario de adultos. Se hizo hincapié en las reformas normativas planteadas y efectivizadas durante el año, en el proyecto de ley sobre el sistema penitenciario, así como en la necesidad de incursionar en los factores de riesgo de tortura y malos tratos a fin de elaborar informes que propongan objetivos claros y definidos respecto a los cambios necesarios y establezcan prioridades en su cumplimiento dentro de un proceso gradual, viable y sostenible.

26 Offender Assessment System.

Atento a ese replanteo se planificaron diversas acciones a fin de incidir, a mediano plazo, sobre aspectos críticos de carácter general relacionados con las problemáticas constatadas hasta el momento.

En este sentido, en el sistema carcelario se trabajó básicamente en unidades penitenciarias seleccionadas (por cantidad de internos, importancia geográfica y deficiencias halladas), donde se priorizó el abordaje de cinco aspectos:

- Prestaciones de salud (se contó con un acumulado importante de los años anteriores).
- Seguridad intracarcelaria (fundamentalmente los sectores de seguridad policial).
- Seguimiento del régimen especial de reclusión instalado en el Módulo 12 de la Unidad N.º 4.
- Seguimiento de la aplicación del nuevo Código del Proceso Penal. Análisis de las reformas presentadas en el Parlamento y presentación de un documento con la opinión institucional.
- Estudio, análisis y propuestas sobre el proyecto de ley del sistema penitenciario. Elaboración y presentación de un documento ante la Comisión de Constitución, Legislación y Administración de la Cámara de Representantes en ocasión de asistir a la sesión convocada para recoger la opinión de la INDDHH.

Con respecto a los temas referidos a las prestaciones de salud y a la seguridad intracarcelarias, se realizaron varias visitas a las unidades N.º 7 (Canelones), N.º 13 (Maldonado) y N.º 26 (Tacuarembó). Lo constatado en estas unidades en materia de salud se convirtió en la base fáctica para las observaciones que formuló la INDDHH al proyecto de reforma del sistema carcelario. En las Unidades N.º 7 y N.º 13 se advirtieron graves problemas de seguridad entre los internos que merecieron intervenciones específicas del equipo del MNP.

En lo referido al régimen carcelario especial que se estableció en el Módulo 12, las visitas de seguimiento aportaron evidencia para la elaboración de un informe final de clausura de dicho régimen con el cierre del módulo, tras los graves incidentes que se verificaron en él. Lo constatado sobre las condiciones de reclusión de los internos a quienes se les aplicó este tipo de régimen penitenciario se presentó como ejemplo de lo que no debía ocurrir en el futuro y como argumento fundamental para realizar precisiones en la futura ley penitenciaria, en cuanto tiene relación con la necesidad de definir conceptos y límites que se utilicen en clasificaciones de regímenes penitenciarios y sus repercusiones en el régimen de tratamiento y en la progresividad del sistema.

En el segundo semestre de 2018 el equipo del MNP se encargó de dar seguimiento al monitoreo de los centros de privación de libertad definidos previamente. En este sentido, se realizaron diversas visitas de seguimiento y de cierre del trabajo proyectado a principios del año.

Asimismo, se retomó el monitoreo de las seccionales policiales con una visita inspectiva a la Base de Operaciones N.º 4 y a la Base de Operaciones N.º 2.

Las visitas realizadas en este segundo período, conforme a la reformulación señalada, fueron las siguientes:

Unidad N.º 7 (ex Cárcel de Canelones)

Se realizaron cuatro visitas no anunciadas de monitoreo, las dos primeras de carácter inspectivo y dos de seguimiento de la recomendación del cierre de calabozos del Módulo 2 (oficio 478/MNP, de 17 de julio de 2018). Los objetivos fueron: realizar el seguimiento del informe 065/016; constatar las condiciones de reclusión en general de todo el establecimiento; analizar los criterios de ingreso y derivación al establecimiento, y efectuar un primer acercamiento con jueces y defensores en el marco de las facultades conferidas al juez de ejecución por el artículo 288 del CPP.

A partir de la evidencia recabada, el MNP recomendó el cierre inmediato de los tres calabozos de seguridad del Módulo 2 y el realojo de las personas en espacios que garanticen condiciones de vida dignas. Asimismo, recomendó que se dispongan medidas urgentes a efectos de prestar un servicio de salud adecuado. Por otra parte, el 10 de agosto de 2018 se visitó el Juzgado de Ejecución y se entrevistó a una de las juezas titulares. Posteriormente, el 19 de octubre se visitó la Defensoría de Ejecución, creada por la acordada 7941, de 23 de octubre de 2017, y se entrevistó a las dos defensoras públicas a efectos de intercambiar impresiones y tener conocimiento de la aplicación efectiva de lo dispuesto en el artículo 288 del Código del Proceso Penal, que dispone el cometido de los juzgados de ejecución penal.

Unidad N.º 13 (ex Cárcel de Las Rosas–Maldonado)

Fueron realizadas cuatro visitas no anunciadas de monitoreo, de carácter inspectivo y de seguimiento de la recomendación, fundamentalmente en lo relacionado con el área de salud.

La visita al Sector A tuvo como objetivo constatar las condiciones de reclusión, así como el efectivo cumplimiento de la orden de servicio 43-2018, del 3 de octubre de 2018, dictada por la Dirección del INR, donde se dispuso que no se ingresara a más personas al sector y que aquellos internos que solicitaran seguridad serían evaluados y derivados a las diferentes unidades por la Subdirección Técnica del INR.

En la Policlínica se evaluó el alcance de las reformas edilicias realizadas y el cumplimiento de las recomendaciones en el área de salud.

En el Sector Femenino se valoraron las condiciones edilicias, del régimen en el sector de seguridad, de alimentación, de atención médica y de los servicios de higiene personal.

En particular, se buscó constatar la cantidad y calidad de la alimentación brindada a los reclusos, a efectos de evaluar la calidad de la dieta desde el punto de vista nutricional.

Unidad N.º 4, Módulo 12 (ex COMCAR–Santiago Vázquez, Montevideo)

El 6 de febrero se realizó una visita no anunciada de seguimiento de recomendaciones. El 28 de setiembre se realizó una visita que tuvo como objetivo constatar el estado general del Módulo 12 de la Unidad N.º 4, luego de los inci-

dentes ocurridos el viernes 29 de junio, fundamentalmente en lo relacionado con aspectos edilicios y al traslado de los reclusos que se encontraban allí en ese momento.

Posteriormente, el equipo del MNP elaboró un informe de cierre del trabajo de monitoreo del Módulo 12, el cual contiene una serie de recomendaciones al INR en lo relativo a las condiciones actuales. En particular: urgente limpieza y fumigación del sector, dadas las condiciones inaceptables de higiene; urgente reparación de las instalaciones sanitarias a fin de evitar pérdidas e inundaciones de los sectores; adopción de medidas sobre la información documental orientadas a su clasificación, respaldo y confidencialidad; planificación del proceso de cierre del módulo, y diseño de intervenciones oportunas y personalizadas de preparación del egreso. Finalmente, se recomendó al Poder Legislativo la regulación apropiada de los regímenes penitenciarios diferenciados a los que alude el artículo 59 del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo a fin de impedir cualquier tipo de arbitrariedad administrativa.

Unidad N.º 26 (ex Cárcel de Tacuarembó)

El 22 de noviembre de 2018 se realizó una visita no anunciada de monitoreo de seguimiento de la recomendación planteada en los oficios 359 y 360, del 15 de junio de 2017, dirigidos al INR y al ministro del Interior, respectivamente, así como la recomendación contenida en el informe 084/MNP, del 4 de octubre de 2017. Asimismo, se visitó la chacra donde se encuentran las mujeres privadas de libertad (una de ellas con su hijo) y un grupo de hombres en régimen de mínima seguridad, a fin de constatar las condiciones generales de reclusión y, en el caso de las mujeres, aspectos específicos desde una perspectiva de género.

En cuanto a las recomendaciones formuladas sobre la asignación de personal médico, las autoridades de la unidad penitenciaria manifestaron que se estaba gestionando, al igual que algunas propuestas de mejorar el servicio por medio de arrendamiento de servicios y viáticos técnicos para la contratación de una médica y cuatro auxiliares de enfermería. En este sentido, por medio del oficio 512/2018, el MNP ha pedido información a las autoridades del INR y el Ministerio del Interior a efectos de conocer el estado actual de dicha solicitud, y está a la espera de respuesta.

123

Unidades policiales (zonas operacionales N.º 2 y N.º 4 de Policía de Montevideo)

Los días 11 y 20 de diciembre de 2018 se realizaron dos visitas no anunciadas con el objetivo de constatar las condiciones en que se encuentran los detenidos y el trato dispensado por los agentes del Estado en estas unidades policiales. Asimismo, se observó y constató el cumplimiento de las cuatro garantías fundamentales en los primeros momentos luego de la detención (llamada telefónica a familiares o allegados, examen médico, acceso a un abogado e información de los derechos). Por otra parte, se procuró información sobre la aplicación del CPP luego de la reforma de la que fue objeto en agosto de 2018.

Monitoreo de instituciones psiquiátricas

Las instituciones psiquiátricas forman parte de los contextos no convencionales en que las personas corren el riesgo de sufrir abusos que pueden constituir tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.²⁷

Durante el 2018 el MNP continuó con el monitoreo del Centro de Rehabilitación Médico Ocupacional y Sicosocial (CEREMOS) y del Hospital Vilardebó, que integran la red asistencial de ASSE, dependiente de la Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables.

Se realizaron 11 visitas a instituciones psiquiátricas, 6 de ellas al Hospital Vilardebó y 5 a CEREMOS.

En las visitas se inspeccionaron distintas dependencias de ambos centros monovalentes, pero el monitoreo se focalizó en aquellas salas y pabellones que por sus características portaban mayores factores de riesgo de malos tratos.²⁸

Se mantuvieron también encuentros con la Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables de ASSE, así como intercambios con los Equipos de Dirección de CEREMOS y Hospital Vilardebó.

En lo que refiere a CEREMOS, se profundizó el seguimiento de las condiciones de vida de los pacientes realojados a fines del 2017 en los pabellones 5 y 10 del Sector Etchepare, luego de un proceso de múltiples traslados en diferentes establecimientos que motivaron recomendaciones del MNP en referencia a la mejora de las condiciones edilicias y de tratamiento de las personas internadas.²⁹

Ambos pabellones –en los cuales los pacientes permanecieron durante todo el 2018– están ubicados en un predio alejado de la vía principal de acceso y enclavados en un terreno anegadizo. En el establecimiento se encontraron dos situaciones de particular riesgo, un paciente alojado en una *carpa* instalada en el terreno y otro alojado en solitario en el sótano de uno de los edificios.³⁰

En las visitas realizadas en enero, agosto y octubre de 2018, los dos edificios colindantes se encontraban «separados» por una mampara de madera sostenida precariamente por muebles, lo que significaba un riesgo para la integridad física de las personas.

27 «Si bien en un principio la prohibición de la tortura puede haberse aplicado sobre todo en contextos como el interrogatorio, castigo o intimidación de detenidos, la comunidad internacional ha empezado a ser consciente de que la tortura también puede darse en otros contextos.» Informe del relator especial de la ONU sobre la tortura, Juan E. Méndez (A/HRC/22/53:5).

28 Deficiencias edilicias, número de personas alojadas, niveles de encierro y tiempo de permanencia en la institución.

29 Hasta el año 2015 estos pacientes habitaron los pabellones 29 y 30, localizados en el predio de la antigua Colonia Etchepare, en «[...] situación de riesgo físico, mental, carentes de una protección integral de su salud, así como vulnerados en sus derechos humanos» (resolución judicial del 28 de marzo de 2015). A partir de esa resolución judicial fueron realojados en la Unidad Médico Quirúrgica (UMQ) del Sector Etchepare y posteriormente reubicados en dos pabellones de Santín Carlos Rossi. Al respecto, el 22 de diciembre de 2017, el MNP recomendó «[...] establecer un Plan de Trabajo en relación a las personas actualmente alojadas en los Pabellones 29 y 30 del Sector Santín Carlos Rossi, que dé cuenta de cuál será su alojamiento definitivo y que asegure las mejores condiciones edilicias y de tratamiento». *Informe sobre la situación del Centro de Rehabilitación Médica Ocupacional y Sicosocial (CEREMOS)*, informe O96/MNP-SA/2017. Montevideo, 22 de diciembre de 2017.

30 En la entrevista con las autoridades de la visita del 26 de octubre, estas manifestaron que el paciente había comenzado a pernoctar en el dormitorio del pabellón.

La misma precariedad se observó en el saneamiento y la instalación eléctrica, la que también implicaba un riesgo para la seguridad y a su vez impedía calefaccionar las extensas y húmedas salas de manera adecuada.

Al 31 de agosto de 2018, en cada uno de los pabellones se alojaban 39 pacientes cuyas edades oscilaban entre los 22 y los 83 años, entre los cuales algunas personas con más de 50 años de hospitalización convivían con otras de bastante más reciente ingreso. Diecinueve pacientes del Pabellón 5 y 20 del Pabellón 10 (50% de la población) se encontraban internados por orden judicial. Había también personas derivadas por diagnósticos disímiles vinculados básicamente a discapacidades intelectuales («retrasos leves», «moderados» y «oligofrenia») y esquizofrenia.

En 5 de los 88 pacientes residentes en ambos pabellones el «alcoholismo» surgía como el motivo de institucionalización. Una persona se encontraba internada por orden judicial desde hacía tres años, con la «situación de calle» como el diagnóstico que originó su derivación.

Si bien, al igual que en los realojos anteriores, estos pabellones no presentaban las inaceptables características de aquellos que motivaran la sentencia judicial del 2015, tampoco contaban con las condiciones adecuadas para albergar personas con discapacidades, y menos aún personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad por haber vivido hasta abril de 2015 en condiciones absolutamente vulneradoras de sus derechos humanos, haber sufrido un traslado global dentro de la Colonia Etchepare (de un lugar que, aunque en pésimas condiciones, habían habitado durante muchos años), haber experimentado un nuevo traslado (a Santín Carlos Rossi) a raíz de que colapsara el saneamiento del alojamiento anterior, y nuevamente ser trasladadas al sector Etchepare.

Al respecto, luego de visitas periódicas y entrevistas con pacientes y funcionarios/as de los pabellones 5 y 10, en reunión del 5 de junio³¹ el equipo del MNP señaló a las autoridades de CEREMOS su preocupación por las condiciones de internación de las personas alojadas en dichos Pabellones, cuya infraestructura añosa obstaculizaba los cambios estructurales necesarios para asegurar las más dignas condiciones de vida para estos pacientes.

En el marco del diálogo entablado con el equipo de dirección del Centro, se refirieron las constataciones que dieron lugar a recomendaciones específicas para minimizar los riesgos de vulneraciones de derechos identificados, destacando la necesidad de producir condiciones mínimas de seguridad en el entorno y condiciones de confort básicas.

En este sentido, el MNP recomendó realizar mejoras en las condiciones de infraestructura (caminería próxima a los pabellones, humedades de paredes y techos, dotación de las condiciones necesarias de saneamiento al terreno y al edificio), de habitabilidad (cerramientos de baños y duchas, adecuado calefaccionamiento, riesgos sanitarios, espacio de enfermería y tisanería) y de tratamiento (implementación de programas de rehabilitación, educativos, culturales y recreativos integrales, acordes a las necesidades de los pacientes).

31 Reunión de integrantes del MNP con el Equipo de Dirección de CEREMOS, realizada el 5 de junio de 2018 en la sede de la INDDHH.

Sin desconocer los esfuerzos realizados por el equipo de dirección, así como el compromiso con la tarea de alta dedicación de muchos/as integrantes del equipo de salud en su trabajo cotidiano, en la visita del 28 de agosto se observó que, si bien se estaban llevando adelante algunas obras referidas al saneamiento y se habían incorporado a la sala común elementos recreativos, no se habían implementado las medidas necesarias para producir cambios de relevancia en la situación de vida de los pacientes.

Por consiguiente, el 10 de setiembre de 2018 el MNP recomendó³² a las autoridades establecer a corto plazo (30 días) un plan de efectivo reacondicionamiento edilicio interior y exterior de ambos pabellones, y elaborar un proyecto integral que fortaleciera la incorporación activa de los pacientes a la vida diaria, que incluyera entre sus componentes tratamiento, rehabilitación, educación, recreación e inserción laboral, así como hojas de ruta de realojo digno o de posibilidades de externación de las personas allí alojadas.

En respuesta a ello, el 13 de diciembre de 2018 las autoridades de ASSE expresaron que se habían llevado a cabo los procedimientos de compra directa de mamparas de aluminio para el cerramiento de baños y retirado la mampara divisoria, tendiendo a la unificación de los equipos de trabajo de ambos pabellones. Con respecto al reacondicionamiento edilicio, se habría realizado un proyecto de reparaciones generales cuyo financiamiento fue aprobado para 2018. Se planteó asimismo el diseño y la implementación de un programa de rehabilitación para las personas alojadas en los pabellones 5 y 10.

En la visita efectuada el 28 de diciembre de 2018 pudo verificarse el retiro de la mampara y la elaboración de un plan de actividades, así como el hecho de que arquitectos habrían inspeccionado las instalaciones de ambos pabellones en varias oportunidades. Sin embargo, no se habían instalado las mamparas de aluminio del baño ni iniciado las obras de refaccionamiento.

Más allá de la focalización en los pabellones 5 y 10 del Sector Etchepare y en el Pabellón 24 (Seguridad), ubicado en el Sector Santín Carlos Rossi, el equipo del MNP visitó otros pabellones de CEREMOS, donde encontró, como en años anteriores, características disímiles en la infraestructura edilicia, los proyectos de rehabilitación y las condiciones de vida digna de los y las pacientes, y advirtió las dificultades para efectivizar los procesos de desinstitucionalización y externación asistida de la población residente.³³

Ello confirmaría una vez más los efectos de segregación y estigma que generan la vida tutelada y otras formas de confinamiento propias de las estructuras asilares y monovalentes, de las cuales las antiguas colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi fueron durante más de un siglo sus más claros exponentes.

Con referencia al Hospital Vilardebó, si bien en las seis visitas realizadas en el año se inspeccionaron distintas dependencias, el monitoreo se orientó al seguimiento de las recomendaciones del MNP referidas a las salas de seguridad 10 y 11

32 Recomendación por oficio 495/2018, de 10 de setiembre.

33 De acuerdo a datos aportados por la Oficina de Admisión de CEREMOS, al 27 de diciembre de 2018 había 328 pacientes (84 mujeres y 244 varones) en el Sector Etchepare y 300 en Santín Carlos Rossi (132 mujeres y 168 varones). Se contabilizaban respectivamente 35 y 13 plazas disponibles y 49 y 23 plazas reservadas. Asimismo, 117 personas se encontraban en el Programa de Egreso.

(de varones) y 16 (de mujeres), cuyas condiciones edilicias y escasez y debilidad de proyectos de rehabilitación y tratamiento incidían negativamente en las situaciones de vida y convivencia de los/as pacientes allí alojados/as.

Cabe recordar que durante el año 2017 el MNP planteó una serie de recomendaciones urgentes a las autoridades de ASSE y del Hospital,³⁴ referidas a las salas de seguridad 10, 11 y 16, destinadas a albergar pacientes derivados/as por disposición judicial o personas con causas penales por haber cometido un delito que padecen una crisis o agravamiento de su patología preexistente en la situación de encierro carcelario. En el monitoreo realizado en 2017 se constató el uso inadecuado y prolongado de celdas de aislamiento en las salas 16³⁵ y 10, con deficientes condiciones de habitabilidad y supervisión, lo cual constituía un importante riesgo para el derecho a la vida y la integridad física y psíquica de los pacientes allí detenidos.

A fines del 2017, a partir del diálogo establecido con las autoridades y las recomendaciones realizadas por oficio, los *cuartos fuertes* de las salas 10 y 16 fueron dejados sin uso.

Asimismo, en la Sala 11 se completó la refacción del área de enfermería, se instaló el nuevo tejido del techo del patio y se inició el uso de los nuevos cuartos de contención (cuatro *cuartos fuertes* con dos plazas cada uno), reacondicionados en la reforma de dicha sala.

No obstante, se constató que el deterioro de las instalaciones de la Sala 10 seguía siendo grave y que las tareas de mantenimiento de la Sala 16 resultaban insuficientes.

Por tanto, la focalización en las mencionadas salas se fundamentó también en la promulgación, en 2017, de la Ley de Salud Mental y el nuevo CPP, cuya incidencia en las políticas y prácticas institucionales destinadas a personas derivadas al Hospital Vilardebó por disposición judicial ameritaba ser monitoreada.

En este sentido, una representante del MNP, junto con la presidenta de la INDDHH, participaron en la «Mesa de diálogo en virtud de la situación generada en el Hospital Vilardebó y en el Centro Nacional de Información y Referencia de la Red de Drogas, “Portal Amarillo”, como consecuencia de la entrada en vigencia de la ley 19.529 y el Nuevo Código de Proceso Penal», instalada en ASSE en setiembre de 2018.

Los principios de salud mental afirman que cualquier restricción física o reclusión involuntaria deberá ser utilizada únicamente «[...] cuando sea el único medio disponible para impedir un daño inmediato o inminente al paciente o a terceros. Estas prácticas no se prolongarán más allá del período estrictamente necesario para alcanzar este propósito» (principio 11 de los Principios de Salud Mental).³⁶

En este sentido, preocupan al MNP los altos promedios en los tiempos de detención de los y las pacientes judiciales en instituciones psiquiátricas, la per-

34 Oficio 380/MNP-SA 2017, del 9 de octubre.

35 Denominada *11 Bis* y destinada a la privación de libertad de pacientes varones.

36 Naciones Unidas, Asamblea General (1991). *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental*. Adoptados por la Asamblea General en su resolución 46/119, de 17 de diciembre, p. 209. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/588/73/IMG/NRO58873.pdf?OpenElement>.

manencia de esas personas en la institución una vez notificada el alta médica al Poder Judicial, así como las condiciones en las cuales muchas de esas personas transitan los procesos de institucionalización.

Dado que las prácticas de aislamiento y contención aumentan los riesgos para la integridad física y mental de las personas afectadas por dichas prácticas, se apuntó también a verificar la excepcionalidad y brevedad de ese tipo de medidas y las condiciones en las cuales se aplicaban en las nuevas celdas de aislamiento de la Sala 11, así como a garantizar la no reapertura de las celdas de aislamiento de las salas 10 y 16 (11 *bis*), clausuradas en 2017.

Cabe señalar que es en la Sala 11 donde se han concentrado los conflictos de alta intensidad («fugas», quema de colchones, «toma de rehenes» o «motines») y donde se habrían puesto en juego diferencias de criterios entre operadores de la salud y judiciales, y entre autoridades de la administración del servicio y funcionarios/as del Hospital, que desde hace varios años han adquirido gran visibilidad a través de los medios de comunicación.

El 2018 no fue ajeno a ese tipo de episodios, que se produjeron al menos en cuatro oportunidades.

Al respecto, tres de las visitas no anunciadas realizadas por el MNP durante el año estuvieron relacionadas básicamente con incendios ocurridos en los dormitorios y en los *cuartos fuertes* de la Sala 11 y sus dolorosas consecuencias para pacientes y funcionarios/as.³⁷

En la visita del 24 de setiembre, efectuada a partir de un episodio ocurrido la noche anterior,³⁸ se mantuvo una entrevista con integrantes del Equipo de Dirección del Hospital, se inspeccionaron los dormitorios de la Sala 11 y los baños donde se habría iniciado el fuego y se verificaron las condiciones de vida de los 12 pacientes alojados de a tres en los cuatro cuartos fuertes. Pudo constatarse que casi no contaban con espacio para moverse y que uno de cada tres detenidos se veía obligado a dormir en colchonetas en el suelo. Estas condiciones contravienen las normas internacionales, a la vez que representan riesgos de vida para esas personas y el personal a cargo de las instalaciones.

Asimismo, se recorrieron la Sala 10 (contigua a la Sala 11) y la Sala 16 de mujeres, donde se comprobó que los cambios implementados resultaban insuficientes y se mantenían muchas de las condiciones que originaron recomendaciones del MNP.

Posteriormente, el MNP solicitó información de seguimiento³⁹ sobre las acciones tomadas a partir de los hechos acaecidos el 23 de setiembre y las acciones proyectadas por la institución con vistas a la protección de la integridad personal y la mejora de las condiciones de vida de los pacientes. Se solicitó asimismo información sobre las medidas dispuestas por la institución para la protección de la integridad personal y la garantía de los derechos de las personas a su cargo.⁴⁰

37 Visitas no anunciadas del Equipo del MNP al Hospital Vilardebó realizadas los días 24 de setiembre, 19 de octubre y 19 de diciembre de 2018.

38 Calificado por la prensa como «motín».

39 Solicitud enviada por oficio 505/2018, del 8 de octubre.

40 Protocolos o guías para el abordaje de conflictos de alta intensidad, Protocolos o guías para el abordaje de tentativas de fuga o fuga de usuarios/as, Procedimiento para recepción y tramitación de quejas

El 26 de setiembre de 2018 la Dirección del Hospital comunicó verbalmente al MNP algunas de las medidas que se estaban planificando para mejorar las condiciones de vida en las salas 10 y 11, pero informó asimismo que, a raíz de otro foco de incendio en uno de los cuartos fuertes de la Sala 11, se había tomado la decisión de reabrir las celdas de seguridad cerradas de la Sala 16 (11 bis) para trasladar a cinco pacientes varones (por un plazo de 30 días).

El 19 de octubre el MNP realizó una inspección de la Sala 11 bis, donde documentó condiciones de aislamiento que vulneraban la integridad física y mental de las personas allí detenidas.

El MNP ha sido enfático en cuanto a la clausura permanente de las celdas de aislamiento de la Sala 16, que en enero de 2016 fueron testigos del suicidio de una joven paciente en uno de los *cuartos fuertes*, frente a lo cual la INDDHH recomendó «[...] se erradique el uso de “cuartos fuertes” contruidos con lógicas carcelarias y de encierro. Los espacios destinados a la contención deben permitir atender la crisis y propender a la recuperación».

Asimismo, dicha resolución señala:

La historia de vida y de muerte de [...] representa una de las pequeñas historias que dan cuenta de las fisuras que tenemos como sociedad y de los incumplimientos a los derechos humanos que comete el Estado. Es difícil determinar cuándo empezó y más difícil decir que ya terminó.⁴¹

En las entrevistas y comunicaciones con las autoridades del Vilardebó, el equipo del MNP insistió en la clausura de los calabozos, que fueron cerrados a comienzos de noviembre, pero reabiertos nuevamente con guardia policial el 22 de ese mismo mes para alojar a un recluso proveniente de la Unidad N.º 3–Penal de Libertad.⁴²

En la visita del 30 de noviembre se constató que la persona que se encontraba detenida en la Sala 11 bis había sido trasladada y que la sala había sido cerrada.

En reiteradas oportunidades el MNP ha advertido acerca de los riesgos que conlleva la ausencia de una política de salud mental intersectorial con enfoque de derechos humanos, destinada a aquellas personas (tanto adultas como menores de edad) que han sido acusadas de cometer infracciones a la ley penal y que padecen sufrimientos mentales graves, o que en la privación de libertad transitan por crisis emocionales agudas.

Estas políticas implican, entre otros aspectos, la opción por las alternativas menos restrictivas de la libertad personal por parte de los operadores judiciales,

o denuncias realizadas por pacientes, Protocolo para la investigación de denuncias a funcionarios por malos tratos (agresión, abuso de autoridad, violencia sexual, negligencia, etc.), Guía de procedimiento del servicio de vigilancia, especialmente del sector de seguridad, Pautas escritas de registro clínico en salas de seguridad y contención.

41 INDDHH, resolución 504/2017, del 29 de agosto. Resumen disponible en el *Informe anual 2017* de la INDDHH, pp. 83 y 84.

42 La visita del MNP acompañado por dos integrantes de la Cátedra de Medicina Legal de Facultad de Medicina de la UDELAR, el 30 de noviembre, se planificó en el contexto de cambio de autoridades del Hospital Vilardebó el 22 de noviembre y la reapertura de la sala 11 Bis. En la visita el MNP tomó conocimiento que el paciente había sido trasladado nuevamente a la Unidad 3.

así como la efectiva disponibilidad de un amplio espectro de dispositivos de atención alternativos a la internación no voluntaria.

Asimismo, el MNP ha advertido de los graves riesgos al derecho a la vida y la integridad física que comportan las prácticas de encierro prolongado, aislamiento y farmacolización, como sustitutos de los planes y recursos materiales y humanos indispensables para la atención integral de las personas.

Lamentablemente resulta imposible «decir que ya terminó...». El año 2018 se saldó una vez más de manera trágica el 9 de diciembre, con la muerte de un paciente como consecuencia de un incendio en el Cuarto 3 de contención de la Sala 11 del Hospital Vilardebó.

Ante esta situación, el 18 de diciembre el MNP realizó una nueva visita inspectiva en la cual se recorrieron los cuartos de contención y se entrevistó a pacientes y funcionarios de la Sala 11. Se comprobaron tanto la permanencia de condiciones de riesgo para la integridad personal de los pacientes alojados como la afectación que produjo esta muerte en pacientes y funcionarios/as de la sala.

Como planteó Dainius Pūras, relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental:

[En el siglo xxi] no hay cabida para las instituciones psiquiátricas basadas en la estigmatización y la segregación [...]; en palabras de G. H. Brundtland, es necesario «velar por que la nuestra sea la última generación que tolere que la vergüenza y la estigmatización prevalezcan sobre la ciencia y la razón».⁴³

El MNP y la INDDHH en su conjunto continuarán aportando para efectivizar la Ley de Salud Mental, así como para la real transformación de los modelos y servicios de atención a la salud mental y para la erradicación de aquellas prácticas que atentan contra la dignidad, la integridad física e incluso el derecho a la vida de las personas con padecimientos mentales.

3.5. Incidencia–Sensibilización y cabildeo

El MNP busca instalar un diálogo constructivo y fluido con representantes nacionales y autoridades públicas, a fin de incidir en los proyectos de ley sometidos a consideración del Parlamento y en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas. A tales efectos, además de las instancias de intercambio, promueve el seguimiento de las recomendaciones emitidas a fin de incidir en las prácticas institucionales.

Adicionalmente, una tarea clave del MNP es su relación con organismos internacionales, en particular los órganos de tratado: el Comité contra la Tortura (CAT) y el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT).

Entre el 4 y 15 de marzo de 2018 Uruguay recibió la visita del SPT, que tuvo entre sus objetivos inspeccionar lugares de privación de libertad, ofrecer ase-

⁴³ Consejo de Derechos Humanos, 29.º período de sesiones. Tema 3 de la agenda «Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo». Informe del relator especial Dainius Pūras sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

soramiento y asistencia técnica al MNP del Uruguay, y examinar el apoyo que este recibe de las autoridades nacionales y regionales. Además de las visitas, el SPT se reunió con integrantes de los equipos técnicos del MNP para examinar el mandato y dialogar sobre las dificultades que se encuentran para su aplicación, y sobre la metodología de trabajo.

En junio 2018, la INDDHH presentó su Informe al Comité contra la Tortura, a fin de examinar el cumplimiento de la Convención y contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho y la protección efectiva contra la tortura. El informe respondió algunas de las solicitudes de la Lista de cuestiones previas definidas para Uruguay (CAT/C/URY/QPR/4).

En el marco de la VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos, *Nuevas leyes. ¿Más derechos?*, realizada el 17 de agosto en la ciudad de Paysandú, el MNP coordinó la sesión temática «Derecho a la libertad y seguridad personales» y elaboró el documento de reflexión de referencia. Asimismo, participó activamente en la sesión temática «Derecho a la salud mental y obligaciones del Estado».

El 16 de octubre el MNP presentó el *IV Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, en el cual se sistematizan los principales hallazgos y nudos críticos encontrados durante el proceso de monitoreo y se discuten las recientes propuestas de modificación de la Ley de Salud Mental, el CPP, la reforma del nuevo CPP y la reforma del CNA. Los contenidos del *Informe* se organizan en seis librillos: un primer tomo presenta la «Perspectiva general» del MNP de Uruguay 2017; los cuatro siguientes desarrollan el análisis de contexto y los hallazgos del monitoreo de los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad en los diferentes sistemas de intervención —sistema de protección de niñas, niños y adolescentes, sistema de responsabilidad penal adolescente, sistema carcelario de adultos y unidades policiales y, finalmente, instituciones psiquiátricas—; el librito final presenta una guía normativa acotada vinculada a la labor del MNP, la cual compendia el marco normativo de referencia en privación de libertad.

En noviembre de 2018 el MNP presentó su informe temático *Entre la alta contención y la inclusión social. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos*. Este se elaboró a partir de la evidencia recogida durante cuatro años de monitoreo a los centros de privación de libertad de adolescentes, con el fin de contribuir al diseño de una política pública acorde con el *corpus iuris* internacional para la protección de los derechos humanos de las y los adolescentes. El estudio buscó identificar los obstáculos más arraigados en el sistema y las buenas prácticas advertidas, así como enunciar una serie de recomendaciones que contribuyan a mejorar las condiciones en que se desarrollan las medidas privativas de libertad.⁴⁴

Durante 2018, integrantes del MNP participaron en el grupo interinstitucional para elaborar la adaptación de la guía *Mujeres, políticas de drogas y encarcela-*

44 El informe analiza los avances y retrocesos del marco normativo y el desarrollo de las políticas públicas relativas al sistema penal juvenil. Asimismo, presenta datos estadísticos para la caracterización del sistema para el período 2014-2017 que evidencian un desfase entre el modelo que proponen la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia —fundado en los principios de temporalidad, razonabilidad, adecuación, proporcionalidad y legalidad, entre otros— y la distribución que opera, luego, en la realidad de la respuesta penal hacia las/os adolescentes.

miento, elaborada por Washington Office on Latin America (WOLA), International Drug Policy Consortium (IDPC), DeJusticia y Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM/OEA) para su aplicación en Uruguay.

El 17 de octubre de 2018 la INDDHH, actuando como MNP, se presentó a la sesión convocada por la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. La delegación estuvo integrada por el director del MNP Dr. Wilder Tayler, la directora Dra. Mariana Mota, y los integrantes del equipo técnico del MNP Dres. Daniel Díaz y Álvaro Colistro. En ese ámbito se argumentó sobre el informe realizado por la INDDHH relativo al proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional. Asimismo, se mantuvieron entrevistas con representantes de las bancadas partidarias integrantes de dicha comisión, a las cuales asistieron el director del MNP y los integrantes del equipo técnico mencionados, a fin de profundizar los argumentos jurídicos expuestos en el pleno de la comisión.

El MNP participó en las actividades preparatorias y en la organización del «Encuentro subregional de la sociedad civil como contribución al *Estudio global de las Naciones Unidas sobre niños privados de libertad*», organizado por Derechos del Niño Internacional–Sección Uruguay (DNI-Uruguay) y realizado el 25 de octubre en la sede de la INDDHH. El objetivo fue brindar la contribución de la sociedad civil de América del Sur a la elaboración del *Estudio global* en cuatro áreas temáticas de privación de libertad identificadas en el estudio: Niños privados de libertad en la administración de justicia, Niños que viven en lugares de detención con sus padres, Niños privados de libertad por motivos de migración y Niños privados de libertad en instituciones.

El 19 de noviembre el T.S. Fernando Leguizamón y la Psic. Ariadna Cheroni, integrantes del Equipo de Monitoreo de Instituciones Psiquiátricas, participaron en el Segundo Enlace en Línea sobre MNP de la Oficina Regional para América del Sur, sobre «Las condiciones de detención y monitoreo en centros de internación de pacientes psiquiátricos».

En la sede de la INDDHH, entre el 12 y el 15 de noviembre, el equipo del MNP realizó un intercambio con el director y la directora adjunta del MNP de Panamá. En el marco de dicha actividad, el 13 de noviembre se visitaron con la delegación de Panamá dos centros de privación de libertad de adolescentes: CIAF de adolescentes mujeres y Pre-egreso de adolescentes varones.

La Lic. en T.S. María José Doyenart participó en el cuarto curso de formación para INDH de las Américas, Monitoreo y Reporte de Derechos Humanos, ofrecido por el Instituto Danés de Derechos Humanos y GANHRI en el marco del proyecto global NHRI.EU. El curso se basó en un enfoque de aprendizaje mixto que combinó dos fases: aprendizaje en línea (del 13 de agosto al 7 de setiembre) y taller presencial en la ciudad de Guatemala (del 20 al 22 de noviembre).

Entre los días 16 y 22 de diciembre la INDDHH, actuando como MNP y representada por la Dra. Gianina Podestá, participó en el coloquio internacional *The NPM facing the overcrowding in places of deprivation of liberty Approaches and strategies*, realizado en Túnez. La exposición de Uruguay se refirió a las estrategias y metodologías específicas diseñadas e implementadas por el MNP para constatar el respeto o la vulneración del derecho a la educación y al trabajo en

las instituciones que monitorea. Asimismo, se presentaron datos generales de cada uno de los subsistemas y de la modalidad de trabajo desarrollada por el MNP.

Bibliografía

Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) (2004). *Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica*. (Traducción al español: Michel Maza y Ariela Peralta.) Ginebra, Suiza. Disponible en http://www.apr.ch/content/files_res/Monitoring%20Guide%20SP.pdf.

Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (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.) San José, Costa Rica. Disponible en http://www.apr.ch/content/files_res/opcat%20Manual%20Spanish%20Revised2010.pdf.

Naciones Unidas, Asamblea General (1991). *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental*. Adoptados por la Asamblea General en su resolución 46/119, de 17 de diciembre. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/588/73/IMG/NRO58873.pdf?OpenElement>.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2013). *Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53_sp.pdf.

4. Promoción y educación en derechos humanos

Se llevaron a cabo diversas acciones con el propósito de fortalecer el Área de Educación en la proyección institucional, conforme al mandato de la ley 18.446. A tales efectos se reforzó el área con la incorporación de dos maestras de gran experiencia y capacidad para la generación de actividades de sensibilización y difusión en escuelas y liceos, así como actividades en general. Se implementaron también diversas instancias de capacitación para funcionarias/os policiales en coordinación con la Escuela Nacional de Policía y otras áreas del Ministerio del Interior. El eje de estas actividades de capacitación, que se desarrollaron durante todo el año, fue dar a conocer las competencias de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y su rol en el monitoreo de la actividad estatal, específicamente en el área de seguridad pública. Asimismo se incursionó en diversas instancias de capacitación a funcionarios públicos en general, en coordinación con otros organismos que manifestaron especial interés en la posibilidad de capacitar a sus funcionarias/os con relación a las garantías para la protección de los derechos humanos y el rol de la INDDHH. También se trabajó en actividades de sensibilización en instituciones educativas formales y no formales, así como en diferentes proyectos en coordinación con las autoridades de la enseñanza.

Por su parte, se trazó como objetivo del área la proyección de las acciones de promoción en derechos humanos, que este año 2018 se focalizaron en la celebración del 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos con una mirada crítica y dinámica del desarrollo histórico de los derechos humanos. Como se explica en el capítulo 1, esta conmemoración fue vertebrando diversas actividades de la INDDHH, y muy en particular actividades de promoción y educación en derechos humanos.

4.1. Actividades de promoción y difusión

Primer Concurso Nacional de Afiches en Derechos Humanos

A inicios del año se convocó un concurso nacional para la elaboración de un afiche que evocase el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos, acompañado de una frase creativa. Esta instancia fue la primera de esta naturaleza realizada en la INDDHH en el marco de sus competencias.

El tribunal, integrado por las directoras, Mariana Blengio y Josefina Plá y el director Wilder Tayler, decidió por unanimidad el afiche ganador. Su autor fue Juan Mateo Martínez Rodríguez, joven estudiante de diseño de moda. Según explicó, el sentido atribuido a su aporte artístico, cuya frase alusiva fue «Derechos que trenzan la paz», fue el siguiente:



Ejemplificando lo que quise expresar, los derechos humanos, en un plano alegórico, son ese montón de fibras pertenecientes a todas partes del mundo que con mucho trabajo han sido trenzadas y reestructuradas, por manos de hombres y mujeres que crearon un mismo filamento que contempla y defiende a todos los seres humanos por igual, con el objetivo de poder convivir en un mundo de paz.

El concurso recibió 28 trabajos realizados en forma individual y grupal, lo que implicó la participación de un importante número de personas de diferentes edades de todo el país. Se realizaron actividades motivacionales previas, como visitas a centros educativos y actividades de difusión.

A los efectos de la campaña del 70 aniversario, y como proyección del referido concurso, se imprimieron y distribuyeron 1.000 afiches en todo el país y específicamente en centros educativos de los tres niveles de la enseñanza, así como en diversos organismos del Estado.

También se imprimieron tarjetas con el afiche ganador y el tribunal escogió otros cuatro diseños con algunas de las propuestas colectivas presentadas por estudiantes y maestras de las escuelas especiales 280, Eloísa García de Etcheberry, de Montevideo, y 198, España, de Canelones-Centro-Pando.

El 5 de junio se llevó a cabo en la sede de la INDDHH la ceremonia de entrega de premios y reconocimientos a los estudiantes y equipos docentes de ambas escuelas, así como también a otros participantes. El equipo docente de la Escuela 198, que asistió a la ceremonia junto con sus estudiantes, destacaron la forma en la cual habían trabajado y el sentido que dieron a la tarea vinculada a la promoción de derechos:

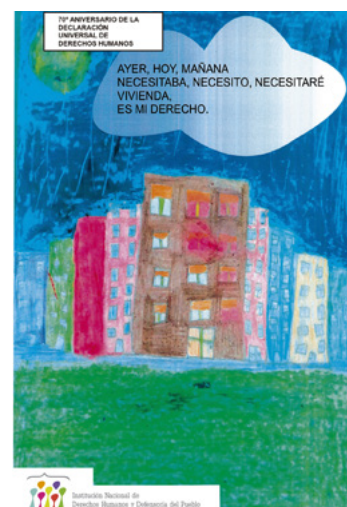
Estos trabajos se realizaron en clase a través de distintos tipos de cuentos que tratan temáticas como la diversidad y la vivencia de la diferencia. A través de las reflexiones colectivas de los estudiantes se los sensibilizó y abrió la posibilidad de tomar la Declaración Universal de Derechos Humanos, en sus artículos más relevantes, a las propias condiciones de vida. En tal sentido se destacó la necesidad de niños, niñas y adolescentes de sentirse cuidados.



Derecho a la salud



Derecho al tiempo libre



Derecho a la vivienda

Primer Concurso Nacional de Fotografía

«Con foco en derechos humanos» fue el título del concurso de fotografía, abierto a la participación de la ciudadanía en dos categorías: mayores y menores de 18 años (A y B). Esta iniciativa de la INDDHH contó con el apoyo de la Administración Nacional de Correos (ANC), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Foto Club Uruguayo.

Ganadora en la categoría B resultó la fotografía *Alumbrando derechos*, de Daniela Pereira. Esta fotografía fue tomada durante una marcha por la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. El texto que acompañaba la foto expresaba:

Las personas que caminan están alumbradas por la luz del sol que cae sobre 18 de Julio y en el fondo se puede ver la estatua de la Libertad de la plaza Cagancha de Montevideo, como si las caminantes —en su mayoría mujeres— pudieran sentirse alumbradas por la libertad en el camino hacia el pleno disfrute de los derechos.

El premio, que consistió en una cámara fotográfica, fue otorgado junto con cuatro menciones el 10 de diciembre, en el acto conmemorativo realizado en la INDDHH por el Día Internacional de los Derechos Humanos. Hizo uso de la palabra la directora de la Oficina de UNESCO en Uruguay, Lidia Brito, quien destacó especialmente la iniciativa de promoción de derechos humanos llevada adelante por la INDDHH.

El jurado del concurso estuvo integrado por la directora de la INDDHH Mariana Blengio Valdés, el coordinador del Foto Club Uruguayo, Álvaro Percovich, y la Consultora en Comunicación de la INDDHH Cecilia Lucas. La categoría A fue declarada desierta.



CONCURSO
DE FOTOGRAFÍA
CON FOCO
EN DERECHOS
HUMANOS



Efemérides de derechos humanos

Junto con la encargada de Prensa y Redes Sociales y los Equipos de Referencia Temáticos (ERT) de la INDDHH, se trabajó en la promoción de los *días clave* o *días D*, a partir de una selección de fechas relevantes reconocidas en el ámbito universal, regional y nacional para la conmemoración de los derechos humanos.

Durante todo el año se promovió la reflexión sobre el contenido y el alcance de los derechos humanos y en algunos casos se hizo referencia a lugares donde encontrar información relevante sobre hechos, personajes y temas inspiradores para la generación de una cultura respetuosa de los derechos humanos.

Las efemérides escogidas fueron las siguientes:

- 27 de enero—Día Internacional de la Memoria de las Víctimas del Holocausto judío
- 11 de febrero—Día Internacional de la Mujer y la Niña en la Ciencia
- 8 de marzo—Día Internacional de la Mujer
- 21 de marzo—Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial

- 22 de marzo–Día Mundial del Agua
- 24 de marzo–Día Internacional del Derecho a la Verdad
- 7 de abril–Día Mundial de la Salud
- 11 de abril–Día de la Nación Charrúa y la Identidad Indígena
- 24 de abril–Día de conmemoración del Genocidio Armenio
- 1 de mayo–Día de los Trabajadores
- 3 de mayo–Día de la Libertad de Prensa
- 5 de junio–Día Mundial del Medio Ambiente
- 12 de junio–Día Mundial de Lucha contra el Trabajo Infantil
- 20 de junio–Día Mundial de los Refugiados
- 26 de junio–Día Mundial de las Víctimas de la Tortura
- 18 de julio–Día Internacional de Nelson Mandela
- 30 de julio–Día Mundial contra la Trata
- 30 de agosto–Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas
- 15 de setiembre–Día Internacional de la Democracia
- 23 de setiembre–Día Internacional de las Lenguas de Señas
- 28 de setiembre–Día Mundial de Acceso a la Información Pública
- 1 de octubre–Día Internacional de las Personas de Edad
- 16 de octubre–Día Mundial de la Alimentación
- 20 de noviembre–Día Internacional de los Derechos del Niño
- 25 de noviembre–Día Internacional de la No Violencia hacia las Mujeres
- 2 de diciembre–Día Internacional de Abolición de la Esclavitud
- 3 de diciembre–Día Internacional de las Personas con Discapacidad
- 10 de diciembre–Día Internacional de los Derechos Humanos
- 18 de diciembre–Día Internacional del Migrante

Intervención urbana en el marco del 70 aniversario de la Declaración Universal

En coordinación con la Intendencia Municipal de Montevideo, por iniciativa del Área de Educación, el afiche ganador del concurso alusivo al 70 aniversario de la Declaración fue incorporado en lugares estratégicos de Montevideo en la cartelera ubicada en las paradas de los autobuses urbanos en la zona Centro y Ciudad Vieja.

Conmemoración del 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos

Durante toda la jornada se realizaron actividades conmemorativas y el Sitio de Memoria estuvo abierto al público con visitas guiadas, a modo de cierre de la intensa campaña en torno al 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se repartieron diferentes materiales de difusión realizados para la oportunidad.

Por la mañana del 10, el funcionariado de la INDDHH salió a la calle para difundir sobre la tarea de promover, garantizar y proteger los derechos humanos que se realiza desde la INDDHH. Entre las 10 y las 13 horas se instaló la cabina de

Imaginarios de tv Ciudad en el frente de la sede. Desde el Área de Prensa, la funcionaria Mirtha Villa entrevistó a transeúntes.

A las 14 horas se realizó la ceremonia central. Se invitó a autoridades, comunidad diplomática con base en Uruguay y sociedad civil y se contó con la asistencia de más de 120 personas.

La presidenta de la INDDHH, Josefina Plá, dio la bienvenida y compartió una reflexión sobre el 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Luego se hizo un minuto de silencio en memoria de Luisa Cuesta, personalidad uruguaya que representa la lucha por los derechos humanos, y de todas aquellas personas que a lo largo de estos 70 años dieron su vida por la causa de los derechos humanos y todas las víctimas de su vulneración.

Se procedió a la premiación del Concurso de Fotografía *Tus derechos humanos en foco*, que la INDDHH llevo adelante junto con el Correo Uruguayo y UNESCO.

Se informó sobre el convenio de la INDDHH y tv Ciudad y se emitió el primer fruto de dicha alianza: un programa de *Imaginarios y derechos humanos* realizado por Aldo Garay.

Autoridades del Correo Uruguayo presentaron el matasello alusivo a la fecha, que consiste en la imagen de la sede de la INDDHH.¹ Cabe destacar que el sello del Correo conmemorativo del 70 aniversario de la Declaración Universal fue el diseño ganador del concurso de afiches organizado por la INDDHH, de Juan Mateo Martínez Rodríguez.

Se proyectó el audiovisual que recoge testimonios de personas que participaron de la VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos, realizada en Paysandú el 17 de agosto.²

En la ceremonia se hizo la presentación de la publicación digital *Obra colectiva* y se entregaron los reconocimientos respectivos a los autores nacionales y extranjeros que estuvieron presentes. En el marco de esta actividad, al día siguiente el Consejo Directivo de la INDDHH firmó un convenio marco de colaboración con la Defensoría del Pueblo de Río Cuarto, Argentina.

En la ceremonia, la presidenta de la INDDHH, Josefina Plá, recibió de los ediles integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Junta Departamental de Florida una placa con el reconocimiento por las actividades de capacitación para ediles llevadas a cabo por el Área de Educación de la INDDHH en octubre en la ciudad de Florida.

La última actividad de la tarde consistió en la celebración de una sesión especial de la Junta Departamental de Montevideo en conmemoración de la Declaración Universal de Derechos Humanos.



1 Véase http://www.correo.com.uy/sellos?p_p_id=SOFISCorreoSellos_WAR_SOFISCorreoSellosportlet_t&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&SOFISCorreoSellos_WAR_SOFISCorreoSellosportlet_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_SOFISCorreoSellos_WAR_SOFISCorreoSellosportlet_assetEntryId=399576&_SOFISCorreoSellos_WAR_SOFISCorreoSellosportlet_type=content&_SOFISCorreoSellos_WAR_SOFISCorreoSellosportlet_urlTitle=70-aniversario-de-la-declaracion-universal-de-derechos-human-1&_SOFISCorreoSellos_WAR_SOFISCorreoSellosportlet_redirect=%2Fsellos.

2 Véase <https://bit.ly/2GbL0ge> y Anexo 3.

La jornada en la sede se cerró con la proyección sobre la fachada de diversos materiales visuales seleccionados por el Equipo de Referencia Temático (ERT) de Memoria.

El Área de Descentralización de la INDDHH acompañó una serie de actividades en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha y Treinta y Tres, donde se reforzó la reflexión sobre algunos temas de la agenda de derechos humanos.

4.2. Producción de contenidos y materiales didácticos

Obra colectiva en formato digital

En julio la INDDHH realizó una convocatoria abierta a la presentación de ensayos en el marco del 70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con el objetivo de evocar su contenido ante la conmemoración. Esta iniciativa permitió promover el rol de la Institución en el área de generación de contenidos.

Durante todo el semestre se realizaron diversas actividades para difundir la convocatoria, así como instancias de promoción y evacuación de consultas sobre su alcance.

Los aportes recibidos, con una impronta claramente interdisciplinaria, provinieron de todo el país, así como también del exterior, y versaron sobre diversos temas vinculados al contenido mismo del documento universal, su vigencia y los desafíos que plantea.

La obra se estructuró en dos partes. En la primera sección, sobre «La actuación de las INDH como instrumento para la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos», se incluyeron aportes de los siguientes autores: defensora del vecino y la vecina de Montevideo, Ana Agostino; presidente de ILIO, Carlos Constenla; defensor del pueblo de Río Cuarto, Ismael Rins; presidenta de FIO, Miriam Ruiz; equipo de Denuncias e Investigación de la INDDHH, Nils Helander.

La segunda parte versó sobre «El desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales a 70 años de la Declaración Universal». Los trabajos presentados y sus autores fueron los siguientes: «Cuando el trabajo desconoce los otros derechos humanos fundamentales», por Carmen Berrutti; «Educación en memoria», por Natalia Calvelo, Miriam Lautaret y Noelia Torres; «Equidad e inclusión», por José Andrés Chavarría; «Derechos humanos y migraciones en Uruguay», por Silvia Facal, Gabriel Pérez del Pino y Carmen Ricardi; «Derechos de la humanidad y derechos humanos», por María Luján Flores y Carlos Sapri-za; «El derecho de la tierra», por Pablo Díaz; «Alcances y limitaciones de la ley 18.987», por Virginia Martín; «La educación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad auditiva en México», por Mirna Martínez; «El tiempo libre, uno de los derechos más codiciados», por Fabiana Pontón; «Trabajo decente y derechos humanos», por Juan Rasso Delgue.

El espíritu de esta convocatoria, que se materializó en una publicación digital con acceso libre y universal desde el sitio web de la INDDHH, fue expresado en su prólogo por la directora Mariana Blengio Valdes.

El contenido de los diversos trabajos que se incluyen en la obra tiene como hilo conductor la reflexión interdisciplinaria sobre el desarrollo de los derechos, libertades y garantías. Se reúnen aportes de autores procedentes de diversos ámbitos geográficos nacionales y extranjeros, diferentes profesiones y especialidades, así como formaciones y orientaciones diversas. Ese pluralismo académico, profesional e ideológico da vida a un contenido que parte de la diversidad como consigna y resulta enriquecedor al cumplir con el fin perseguido: proyectar el debate sobre los derechos humanos en el quehacer y prácticas cotidianos, y en su promoción presente y futura. La diversidad de las temáticas que se han recibido y de las posiciones que cada uno ha asumido en forma personal permite justamente proyectar las preocupaciones que a través de este llamado abierto y plural se han recibido y que auguramos promuevan una discusión respetuosa y tolerante en conmemoración de los principios mismos del documento de 1948.

La obra cumple con un cometido sustancial que constituye la esencia de las defensorías del pueblo e instituciones nacionales de derechos humanos: el dar voz y promover que esta nos interpele, planteando desafíos trascendentes en materia de derechos humanos que se proyectan en el tiempo para interpelarnos en una reflexión profunda a partir de los postulados de 1948. Aportes que, desde el derecho en sí mismo, introducen un análisis moderno de las derivaciones que implica su abordaje en la sociedad contemporánea a la luz de nuevos desafíos que obligan y promueven una crítica constructiva sobre las carencias que coexisten y que repercuten negativamente en el goce de los derechos y su efectividad. Por su parte, la diversidad de las temáticas escogidas y los enfoques planteados promueve miradas integradoras con preocupaciones que parten de la esencia misma de la persona. Esta diversidad en clara armonía con el contenido del documento que se conmemora destaca a la obra.

La versión digital *Desafíos en materia derechos humanos y garantías*³ fue presentada en el salón de actos de la INDDHH el 10 de diciembre. A la ceremonia asistieron varios de los autores nacionales, así como también el defensor del pueblo de Río Cuarto, Ismael Rins. La presentación estuvo a cargo de la directora de la INDDHH Mariana Blengio Valdés.

143

Juego de la Memoria

Se desarrolló el Juego de la Memoria de la Declaración Universal de Derechos Humanos, un material didáctico compuesto por cartas con ilustraciones especialmente diseñadas a tal fin, para trabajar y promover la comprensión del universo de derechos, deberes y garantías a través de los treinta artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El material, ideado por el Área de Educación, se estructura mediante imágenes y fue pensado para ser utilizado tanto en el ámbito formal, especialmente en escuelas y liceos, como también en el informal (en la familia y otros ambien-

3 Véase www.inddhh.gub.uy.



tes que puedan ser propicios para la reflexión constructiva), de modo de promover la sensibilización en derechos humanos y la construcción de ciudadanía.

Se apuesta a promover los derechos humanos desde lo recreativo, internalizar a través de una actividad amigable la comprensión de la integralidad, la interdependencia y la universalidad de los derechos humanos, y también tener una aproximación al concepto de *deberes* y *garantías*.

Material didáctico sobre la INDDHH: *Crucigrama, Sopa de letras, La caja de tus deberes* y *Trivia de los derechos*

El formato de crucigrama fue ideado para dar a conocer la INDDHH a través de preguntas disparadoras. El material comprende el abordaje del mandato de la INDDHH con una mirada interactiva y didáctica que promueva la participación.

Fue utilizado en un número relevante de instituciones de diferentes ámbitos y niveles, lo que permite introducir al ciudadano en la comprensión de la INDDHH mediante el razonamiento y el aprendizaje. El contenido del crucigrama fue ideado por Valentina Pereira, quien se desempeñó como voluntaria de la INDDHH durante el primer semestre de 2018.

El equipo de Educación ideó asimismo otros materiales, como *Sopa de letras* y *La caja de tus deberes*, que permitieron apoyar especialmente las acciones llevadas a cabo en escuelas. Los materiales fueron creados en función del centro educativo que se visitó.

Todos estos materiales se utilizaron en el marco de talleres o presentaciones, como acompañamiento a la exposición de contenidos o bien como síntesis y reforzamiento de algunas palabras y conceptos.

Junto con el equipo de Descentralización se apoyó la elaboración de una *Trivia de los derechos*, que consiste en un set de preguntas, un tablero y un dado de grandes dimensiones, para poder jugar en actividades de sensibilización con adolescentes y público en general. Se utilizó en algunas ferias y en talleres con adolescentes en la sede de la INDDHH.

4.3. Actividades de educación y sensibilización en derechos humanos

Capacitación a funcionarios policiales–Escuela Nacional de Policía del Ministerio del Interior

En mayo, los directores Mariana Blengio Valdés y Juan Faroppa se entrevistaron con el director nacional de la Educación Policial, Crio. Mayor Lic. Henry De León Curcho, en la sede de la Escuela Nacional de Policía. En la reunión se intercambiaron las líneas de acción para construir aprendizajes con las/los aspirantes a funcionarias/os policiales: principalmente reconocerse como sujetos de derecho y garantes de éstos en cuanto funcionarios públicos, y profundizar en algunos de los mecanismos para la protección y promoción de los derechos humanos establecidos en documentos nacionales e internacionales. También, y como elemento esencial de la capacitación a brindar, aportar herramientas para

el conocimiento de las competencias de la INDDHH y su rol en el Uruguay como garantía para la efectiva protección de los derechos humanos.

Se coordinaron los niveles de actividad y formación con el Crio. Mayor Efraín Abreu, coordinador de Formación y Capacitación Académica, a cargo de los institutos, acompañado del Crio. Pablo Silva, director del Instituto de Posgrados Universitarios y Estudios Superiores (IPUES) y del Crio. Ricardo Chinazzo, por el Instituto de Formación y Capacitación el Personal de la Escala Básica (IFOCAPEB).

Fue así que se coordinaron actividades de formación en dos niveles:

1. Orientado a cadetes de tercer año de la Escuela Nacional de Policía, próximos a su egreso.
2. Una sesión de capacitación por grupos en los cursos de formación de agentes, en la cual se abordó la temática «Rol de la INDDHH en la sociedad uruguaya y el vínculo entre seguridad y derechos humanos».

Primer nivel: capacitación de cadetes

En junio y julio de 2018 se realizaron capacitaciones a cadetes de tercer año de la Escuela Nacional de Policía, próximos a graduarse como oficiales al inicio de agosto. Se dispuso su realización en el salón de actos de la INDDHH, con presentaciones a cargo de los directores Mariana Blengio, Juan Faroppa y Wilder Tayler. Se hizo un recorrido sobre la importancia del derecho a la seguridad, el concepto de seguridad humana y su abordaje actual desde la seguridad ciudadana. Se analizaron las competencias de la INDDHH en lo que respecta a las funciones como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, conforme a las competencias del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. Se trabajó sobre las competencias de la INDDHH y se presentaron ejemplos de consultas y denuncias recibidas sobre posibles vulneraciones de derechos.

Se capacitaron 123 cadetes los días 11, 18 y 21 de junio. La instancia final para este nivel se realizó el 3 de julio en la sede de la INDDHH. En las evaluaciones recibidas al finalizar la capacitación de los cadetes de tercer año, su compromiso con dicho requerimiento se advierte principalmente en el alto porcentaje de respuestas fundamentadas. Solamente un 20% tenía información sobre la INDDHH, pero muy acotada sobre sus competencias y su dinámica de trabajo.

Un 63% de los participantes valoraron la capacitación recibida como muy relevante para su formación como ciudadana y en su función pública. Consideraron además el valor global de toda la jornada con un 71% de contribución a su preparación al finalizar su escolaridad en la institución policial. Expresaron la expectativa de profundizar en su formación temáticas que contribuyan a la función policial específicamente, apoyo a las víctimas de delincuencia y apoyo a las familias del funcionariado.

El 3 de agosto se realizó la Lxix promoción de Cadetes en la Escuela Nacional de Policía. La ceremonia llevó el nombre de «70.º Aniversario de la Declaración Derechos Humanos» y contó con la presencia de los directores de la INDDHH Mariana Blengio Valdés y Juan Faroppa.

Segundo nivel: capacitación de nuevas/os agentes policiales

Se realizaron presentaciones informativas que posibilitaron el intercambio y la participación en grupos numerosos. También hubo dinámicas de grupo donde se trabajó con materiales didácticos informativos elaborados por la Institución. Se cumplió con los calendarios presentados y las temáticas seleccionadas. Además, fue muy importante la interacción con las/os participantes y el análisis de casos prácticos.

Un total de 300 futuros agentes fueron capacitadas/os en este segundo nivel. Las actividades se desarrollaron en julio y noviembre en las instalaciones de la Escuela Nacional de Policía.

Capacitación de funcionarios del Ministerio del Interior, integrantes del equipo de Seguridad Legislativa

En forma paralela, y también focalizado en la importancia de capacitar sobre el rol de la INDDHH y los principales aspectos de seguridad y derechos humanos a funcionarias/os policiales, se llevó a cabo el 2 de agosto la capacitación del equipo de Seguridad Legislativa del Ministerio del Interior, en coordinación con el jefe de Seguridad del Palacio Legislativo, comisario mayor Gustavo Pais.

Esta capacitación desarrolló como tema central el «Rol de la INDDHH en la protección de los derechos humanos». Se llevó a cabo en el edificio Anexo del Palacio Legislativo y contó con la presencia de 25 funcionarios de la seguridad del Parlamento. Participaron Mariana Blengio, directora de la INDDHH, y las maestras Elsa Mederos y Alejandra Clavijo, integrantes del Área de Educación.

Capacitación de funcionarios del Correo Uruguayo en Maldonado

El 6 de setiembre se realizó una jornada de capacitación presencial para los mandos medios y otros funcionarios del Correo Uruguayo de diferentes localidades de los departamentos de Maldonado y Rocha, en el marco del convenio de colaboración y coordinación de actividades que la INDDHH firmó con el Correo Uruguayo en 2017. Tuvo lugar en el Campus de Maldonado con la participación de 31 personas con diferentes funciones dentro de la Administración Nacional de Correos.

En la preparación de esta actividad se realizó una coordinación previa con las integrantes del Grupo de Trabajo de Derechos Humanos del Correo Uruguayo, Psic. Alicia Cruz y Lic. Sonia Karabajich. La evaluación de la jornada fue muy positiva. Se realizó una presentación de la INDDHH y un intercambio sobre características del desarrollo de una perspectiva de derechos humanos en la labor de los funcionarios públicos, la importancia del derecho a la diversidad cultural a través de los sellos y el derecho a la comunicación.

La mayoría de las personas participantes no conocía a la INDDHH y su labor. Entre los temas señalados para profundizar más se destacaron: categorías de casos denunciados ante la INDDHH, coordinación entre empresas públicas y organizaciones de voluntariado, resultados en el seguimiento de las recomen-

daciones a organismos públicos, aspectos relativos a la igualdad y no discriminación, así como también inclusión.

Capacitación a ediles de la Junta Departamental de Florida y la Junta Departamental de Flores

En coordinación con los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Junta Departamental de Florida, ediles Margot Sisto, Diego Soria, Alicia Fernández, Javier Fernández, Ariel Palleiro, Alejandra Faciolo, Estela Linares y el presidente de la Junta, Ignacio Costa Doder, el 28 de octubre se desarrolló una jornada de capacitación sobre «La perspectiva de los derechos humanos en la Administración Pública. El rol de la INDDHH en la protección de los derechos humanos en el Uruguay».

Contó con la participación de Mariana Blengio, directora de la INDDHH, y las maestras Alejandra Clavijo y Elsa Mederos, integrantes del Área de Educación. Estuvo dirigida a ediles del departamento y otros provenientes del departamento de Flores, de todos los sectores, y se llevó a cabo en la sala de sesiones de la Junta Departamental de la Intendencia Municipal de Florida.

Capacitación en Hospital Policial para funcionarios, pacientes y usuarios

El 10 de noviembre se llevó a cabo una instancia de formación para funcionarios/os pacientes y usuarios del Hospital Policial. La actividad, abierta al público en general, se desarrolló durante la mañana y fue coordinada con el responsable de Relaciones Públicas del Hospital, Dr. Luis Heus.

Se abordó la temática del rol de la INDDHH y la importancia de la perspectiva de derechos humanos en la atención sanitaria. Participaron la directora de la INDDHH Mariana Blengio Valdés y las funcionarias Elsa Mederos y Alejandra Clavijo.

Capacitación a funcionarios de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En abril se llevó a cabo una instancia de formación a funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en relación directa con la temática de migraciones. Participó la directora de la INDDHH Mariana Blengio Valdés y los funcionarios Luciana Oholeguy y Gianni Di Palma, quienes abordaron la temática de los derechos de las personas migrantes y la protección del Estado, además de describir el rol de la INDDHH y sus competencias.

El grupo de funcionarias/os del Ministerio provenía de Montevideo y lugares estratégicos del interior del país.

Actividades de sensibilización y educación en derechos humanos en articulación con centros de educación formal

Se realizaron diversas charlas y jornadas interactivas sobre derechos humanos en general, con énfasis en el 70 Aniversario de la Declaración Universal de

Derechos Humanos, en escuelas públicas, colegios privados y centros de educación inicial de distintas localidades del país. En muchos casos, a solicitud de las instituciones demandantes, se abordaron temáticas puntuales como educación en derechos humanos, diversidad cultural, discapacidad e inclusión, igualdad y no discriminación.

Participaron unos 400 niños, niñas y adolescentes acompañados por personal docente de los diversos centros, así como también 180 educadores, docentes y asistentes sociales. Las actividades convocaron a toda la comunidad educativa y barrial.

El espíritu de estas actividades radica en trabajar en el territorio junto con las iniciativas de maestros y profesores de las instituciones educativas de todos los niveles, buscando a la vez la forma de interactuar a partir de sus necesidades educativas.

Escuela Especial España – Pando, Canelones

El 13 de julio se llevó a cabo la entrega de reconocimientos a los estudiantes de la Escuela Especial España, en un local anexo a la referida institución en la ciudad de Pando, departamento de Canelones. Asistieron a la ceremonia los familiares de los estudiantes, maestras de la escuela y autoridades, quienes destacaron el compromiso de la comunidad educativa con los derechos humanos a través de una política de inclusión altamente comprometida. Participaron en estas actividades aproximadamente 50 niños, niñas y adolescentes.

Programa Escuelas Disfrutables

Por segundo año consecutivo se participó en la capacitación anual de referentes e integrantes del programa Escuelas Disfrutables de ANEP.

En la jornada, llevada a cabo el 4 de setiembre, se abordó la temática de «Diversidad y los derechos humanos» con un total de 80 asistentes sociales y educadores.

La actividad se desarrolló en la Colonia Malvín de la ANEP y participó la directora de la INDDHH Mariana Blengio Valdés.

Escuela 359 Ana Vinocur, Montevideo

El 3 de octubre se visitó la Escuela 359 Ana Vinocur de Montevideo. Se realizó una actividad educativa con alumnos de cuarto, quinto y sexto año, con un total aproximado de 100 estudiantes. Se procuró trabajar en torno a la importancia de involucrar a la comunidad educativa en la promoción de ámbitos democráticos, de tolerancia, que refuercen la responsabilidad ciudadana. Para esta instancia, como para otras similares, se trabajó con materiales especialmente ideados para los niños y niñas de la escuela.

A la vez, se mantuvo presente el mensaje de paz y tolerancia en homenaje a la figura de Ana Vinocur, sobreviviente del Holocausto cuyo nombre lleva la escuela desde 2009. El nacimiento de Ana Vinocur (25/9/1926) es celebrado por la comunidad educativa año a año.

Colonia Malvín–ANEP. Estudiantes de Curtina (Tacuarembó) y Asunción del Paraguay

El 4 de octubre, por iniciativa de la Comisión Fomento de la Colonia Escolar N.º 261 de Malvín, presidida por Antonio Serrentino, Mario Mondelli (secretario) y la directora de la escuela, Anahir de León (tesorera), se participó en una instancia de sensibilización, en el marco del Día del Patrimonio, a 60 estudiantes de la Escuela N.º 9 de Curtina, en Tacuarembó, y de la Escuela José Gervasio Artigas de Asunción (Paraguay), de visita en nuestra capital.

A la actividad asistió la directora de la INDDHH Dra. Mariana Blengio Valdés.

Centro CAIF Monserrat. La Teja, Montevideo

El 5 de octubre, en el Centro de Educación Inicial CAIF, se realizó un taller con 100 educadores y referentes vinculados al área educativa. El tema central fue «Inclusión, igualdad y no discriminación». Participaron las funcionarias de la INDDHH Alejandra Clavijo y Elsa Mederos.

Instituto de Profesores Artigas (IPA). Jornada de profesionalización docente

El 18 de octubre, a solicitud de la Sala de Profesores de Derecho del IPA, se brindó una capacitación para docentes y estudiantes del Instituto, auspiciada por la Asociación de Profesores de Educación Cívica. La temática abordada por la directora de la INDDHH Mariana Blengio Valdés fue «La INDDHH como nuevo modelo de garantía de los derechos humanos».

Participaron 40 docentes y estudiantes del centro educativo que desarrollan prácticas en diversos liceos de todo el país.

Escuela N.º 175–Villa Manuela, Canelones

El 8 de noviembre se visitó la Escuela N.º 175 de Los Aromos (Villa Manuela), departamento de Canelones, en la que se hizo un taller con alrededor de 50 niñas y niños de quinto y sexto año.

Escuela Rural N.º 48–Piedra Sola, Canelones

Ese mismo 8 de noviembre, por la tarde, se realizó un taller en la Escuela Rural N.º 48, ubicada en la localidad de Piedra Sola, departamento de Canelones, con alrededor de 40 alumnos de tercero a sexto año.

En seguimiento de estos dos encuentros visitaron la INDDHH 40 niñas y niños de cuarto y quinto año de la Escuela N.º 147. Participaron en un taller sobre derechos humanos que se realizó en el salón de actos, con dinámicas interactivas que buscaron promover la identificación y la apropiación de conceptos básicos, así como conocer características de la Institución.

Colegio Nuestra Señora del Rosario, Estación Atlántida, Canelones

En el Colegio Nuestra Señora del Rosario Estación Atlántida, departamento de Canelones, se participó en noviembre en una *Feria sobre Derechos Humanos*. La escuela fue sede de una jornada de integración en clave de derechos humanos junto con otras instituciones locales y el liceo público de la zona.

Los estudiantes, en sus distintos niveles, coordinaron actividades lúdicas y de sensibilización que incluyeron juegos y obras de teatro, además de presentaciones que aludían a la temática de los derechos humanos. El centro educativo entregó diplomas de reconocimiento a quienes participaron en el concurso de afiches organizado por la INDDHH.

4.4. Actividades coordinadas con el sistema educativo formal. ANEP-CES-PNEDH

Coordinación con el Consejo de Educación Secundaria (CES)

Durante 2018 se desarrolló la última fase del proyecto «Prevención de la violencia de género en el noviazgo en educación secundaria», desarrollado por el Consejo de Educación Secundaria, a través de la participación de la Prof. Lic. Beatriz Martínez y la Lic. Daniela Pereira, quienes coordinaron con un equipo de la INDDHH, integrado por Margarita Navarrete y Mariana Durán, que colaboró y apoyó este proyecto desde 2016.

En julio se desarrollaron dos instancias de capacitación brindadas por docentes del Área de Formación de la Asociación Civil El Paso que integran el Servicio de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes. Los destinatarios de la actividad fueron docentes del CES de liceos del área metropolitana vinculados en sus centros a la atención y prevención de situaciones de violencia de género (POP, adscriptos, referentes de educación sexual).

El 30 de octubre, en la sala colmada de la INDDHH, se presentó el segundo tomo del libro *Hacia vínculos afectivos libres de violencia. Aportes para el abordaje educativo de jóvenes y adolescentes*. Participaron la directora general del CES, Prof. Ana Olivera; la consejera del CES Prof. Isabel Jauregui; la directora de la Dirección de Derechos Humanos del CODICEN, Prof. Verónica Massa; la directora de la INDDHH Dra. Mariana Blengio Valdés y la directora de FLACSO, Dra. Carmen Beramendi.

A su vez, asistieron alumnos del Liceo N.º 47 integrantes del programa radial *Con estilo 47*, coordinado por la Prof. Silvia Bocchi, que se emite por la radio comunitaria El Puente. Los estudiantes participaron activamente realizando entrevistas y preguntas a las autoridades presentes.

Coordinación con la Dirección de Derechos Humanos de ANEP sobre identidad indígena

A partir de la conmemoración del Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena, el 11 de abril, en la que se realizó en el salón de actos de la INDDHH una mesa redonda sobre el tema coorganizada por el Consejo de la Nación Charrúa (CONACHA), se generó una coordinación con la Dirección de Derechos Humanos de ANEP a través de su directora, Prof. Verónica Massa.

En Uruguay, según datos del Censo 2011 publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) un 5,1% de la población (159.319 personas) declara tener ascendencia indígena y un 2,4% (76.452 personas) declara que su ascendencia principal es indígena. No obstante, es un colectivo invisibilizado y sobre el cual se han construido estereotipos desacreditantes.

En la jornada llevada a cabo en la INDDHH, la Prof. Massa propuso la creación de un espacio de articulación orientado a elaborar una guía didáctica para la incorporación de los temas indígenas en la historia nacional y en el currículo en general. En el transcurso de los meses siguientes la INDDHH fue invitada a participar en dicho espacio de articulación en calidad de observadora.

Participación de la INDDHH como observadora en Mesa de Diálogo sobre el PNEDH

En el marco de la elaboración del 4.º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020, la Secretaría de Derechos Humanos, junto con la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos del Sistema Nacional de Educación Pública, asumieron el compromiso de continuar fortaleciendo las acciones iniciadas por el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, con el objetivo de institucionalizar la estrategia como política pública en materia de educación en Derechos Humanos.

El 21 de noviembre la INDDHH intervino en calidad de observadora en la Primera Mesa de Diálogo sobre el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y el Gobierno Abierto, en la que participaron 43 personas referentes de 30 ámbitos institucionales públicos y privados y de la sociedad civil con trayectoria en materia de derechos humanos y educación.

La actividad comenzó con una caracterización del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos como una propuesta de estrategia nacional para orientar las políticas públicas en materia de educación en derechos humanos. Se señaló que el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fue concebido como un mecanismo cíclico de diagnóstico, construcción, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación de la estrategia y de las acciones concretas que se definan en ese marco. Se construyó en un proceso participativo durante 2013 y 2014 que fue aprobado por el Sistema Nacional de Educación SNEP en diciembre de 2016.

La INDDHH participa en este proceso en calidad de institución observadora, aunque sus competencias confluyen en varios sentidos: actividades de promoción y educación en derechos humanos, de monitoreo de los planes de formación en derechos humanos, así como nexos con sociedad civil en actividades de promoción diversas.

4.5. Actividades de capacitación interna vinculada a los derechos humanos

En 2018 se realizaron varias actividades de capacitación interna destinadas a quienes cumplen funciones en la INDDHH.

En febrero se realizó una capacitación sobre la importancia de la formalización de los procesos y expediente electrónico dentro del Estado, en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva de la INDDHH en cuanto órgano estatal, preparada por las áreas Jurídica y Administración y Finanzas. En noviembre se realizó una capacitación específica sobre Apia Documentum para los nuevos ingresos y pases en comisión.

Se participó en distintos seminarios y charlas como parte de la formación permanente del personal. En particular se destacan las siguientes actividades:

Lengua de señas uruguaya (LSU)

Con el objetivo de promover la inclusión en la labor de la INDDHH y el fortalecimiento de las buenas prácticas institucionales, en el período de marzo a julio se realizó un Curso de Aproximación a la Lengua de Señas. La capacitación estuvo a cargo del Centro de Investigación y Desarrollo para la Persona Sorda (CINDE).

El 1.º de marzo, al dar inicio al curso de LSU para los funcionarios, la INDDHH y el CINDE firmaron un convenio marco de cooperación por el cual se acordó trabajar sobre tres aspectos principales: a) asistencia técnica en la materia, b) cursos de lengua de señas para sus funcionarios y c) servicios de interpretación a demanda.

Dieciséis personas cumplieron con los requisitos planteados por la Prof. Sandra Pereira y obtuvieron el certificado otorgado por CINDE. La experiencia fue evaluada como muy positiva porque se capacitó a personas de diferentes equipos de la INDDHH para aproximarse a las condiciones de comunicación de las personas sordas. Igualmente quedó planteada la necesidad de actualización posterior.

4.6. Actividades de capacitación en el exterior

Se apoyó la capacitación a integrantes de la INDDHH en el marco de su integración a dos redes internacionales de INDH: la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI por su sigla en inglés), red que funciona en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, y la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO).

Durante el 2018 la INDDHH fue invitada a participar en cuatro cursos semi-presenciales organizados por GANHRI para su nueva subregión Américas, con el apoyo del Instituto Danés de Derechos Humanos como principal socio implementador del proyecto:

- Curso Regional de Aprendizaje Mixto sobre la Educación en Derechos Humanos. Fase virtual del 5 al 28 de marzo y luego un taller presencial en

ciudad de Panamá (Panamá) del 24 al 26 de abril. Por la INDDHH participó Margarita Navarrete. Los objetivos de aprendizaje para este curso consistieron en apoyar a las INDH para la realización de estudios de línea de base sobre educación en derechos humanos, en el desarrollo de una perspectiva estructural de la educación en derechos humanos.

- Curso Regional de Aprendizaje sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Fase virtual del 9 de abril al 4 de mayo y luego un taller presencial en la ciudad de Tegucigalpa (Honduras) del 9 al 11 de mayo. Por la INDDHH participó Pablo Graña. Los objetivos de aprendizaje para este curso consistieron en analizar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los mecanismos de seguimiento y examen para garantizar la rendición de cuentas a los ciudadanos.
- Curso regional de Aprendizaje Mixto sobre Empresas y Derechos Humanos. Fase virtual del 30 de abril al 25 de mayo y luego un taller presencial en la ciudad de Bogotá (Colombia) del 6 al 8 de junio. Por la INDDHH participó Natalia Castagnet. Los objetivos de aprendizaje para este curso consistieron en promover el uso de estándares y guías clave en el área de empresas y derechos humanos, así como demostrar la relevancia de las INDH en el área de empresas y derechos humanos y planificar acciones concretas en esta área.
- Curso regional de Aprendizaje Mixto sobre Monitoreo e Informes. Fase virtual del 13 de agosto al 7 de setiembre y luego un taller presencial en ciudad de Guatemala (Guatemala) del 20 al 22 de noviembre. Por la INDDHH participó María José Doyenart. Los objetivos de aprendizaje para este curso consistieron en fortalecer la capacidad de las INDH para monitorear e informar de manera independiente sobre la situación de los derechos humanos en los países y llevar a cabo actividades de seguimiento para promover la implementación de recomendaciones y hallazgos.

Capacitación en el marco de la FIO

Del 8 al 11 de mayo de 2018 en Puebla (México) se llevó a cabo el taller *Facilitación de aprendizajes con perspectiva de género e interseccionalidad*, convocado por la Red de Defensorías de Mujeres de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ).

El taller estaba dirigido a personas que se desempeñan en temas de educación de las instituciones nacionales y defensorías que integran la Federación. Por la INDDHH participó Manuela Abrahan.

En agosto y setiembre las funcionarias Laura Latorre y Magdalena Gutiérrez participaron en el curso a distancia sobre *Elaboración de informes temáticos de las defensorías del pueblo*, organizado por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI), de la Universidad de Alcalá, y el Proyecto de Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (PROFIO-GIZ).

4.7. Sitio de memoria. Desarrollo y actividades vinculadas a la educación en memoria

Desarrollo de los espacios reservados al sitio de memoria

Un sitio de memoria es un lugar donde las personas víctimas de terrorismo o accionar ilegítimo del Estado sufrieron graves violaciones a los derechos humanos. Son espacios abiertos al público que tienen el cometido de recuperar, construir y transmitir la memoria de lo ocurrido, de forma de rendir homenaje y reparar simbólicamente a las víctimas y la comunidad.

Durante el 2018 se asumió el desafío de desarrollar los espacios reservados al sitio de memoria que es sede de la INDDHH, mediante la instalación de una muestra en un espacio reservado desde la inauguración de la sede, en 2016, y ponerlos a disponibilidad del público, acogiendo a estudiantes y docentes de instituciones educativas. A la vez, el Consejo Directivo consolidó el proceso de constitución de la Comisión del Sitio ex SID —integrada por las personas que estuvieron detenidas clandestinamente en el Servicio de Información y Defensa (SID), organizaciones sociales y funcionarias de la INDDHH— que tuvo un protagonismo importante en el desarrollo de las actividades.

El proceso de instalación de la muestra implicó un trabajo intenso de elaboración de contenidos, planificación de su transmisión y sistematización de información. El objetivo era contar con un espacio adecuado que recuperara la memoria de lo sucedido en el edificio y resignificara esa historia desde el punto de vista de los cometidos institucionales que tiene el edificio en el presente.

El trabajo de desarrollo de la muestra fue coordinado entre el ERT de Memoria y el Área de Educación de la INDDHH, que había incluido en su planificación «el desarrollo de los espacios reservados del Sitio de Memoria», en el entendido de que los sitios de memoria son herramientas para la promoción y educación en derechos humanos a nivel mundial, dado que son sitios de reflexión y toma de conciencia, fundamentales para la prevención de graves violaciones a los derechos humanos.

La exposición con la que se inauguró el Sitio de Memoria ex SID fue concebida sobre la base de tres conceptos: *archivo*, *memoria* y *arqueología*. La INDDHH puso a disposición de la muestra parte de su archivo oral y documental, construido a partir de testimonios de las personas que estuvieron detenidas clandestinamente allí en 1976, en el contexto de la última dictadura cívico-militar. Además, se utilizaron insumos del archivo de Enrique Rodríguez Larreta Piera (1930-2007), el Informe Orletti (MUME, 2009) y la Comisión pro-Sitio de Memoria ex SID.

El Sitio de Memoria está flanqueado por un gran mural de vidrio con los 30 artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, conmemorando su 70 aniversario. El mural actúa como recordatorio permanente de que el trabajo por la difusión y la promoción de los derechos humanos es un tema contemporáneo, que convoca a todas las personas a seguir avanzando. El preámbulo de la Declaración remite de manera poderosa al compromiso de los Estados para la superación de la desigualdad y la intolerancia y la afirmación del respeto a la dignidad humana.

Al Sitio de Memoria se accede por la zona de la medianera sur del edificio. Al ingreso está la habitación en la que en 1976 convivieron durante casi cinco meses las 24 personas secuestradas en Buenos Aires, encerradas en el centro clandestino de detención Automotores Orletti y trasladadas secretamente a Montevideo. Al llegar habían pasado 20 días encerradas en *la casa de Punta Gorda*, otro de los centros clandestinos de detención utilizados por el SID.

Lo primero que se exhibe es un plano de la planta baja del edificio, que fue dibujado de memoria por Enrique Rodríguez Larreta en 1976 y presenta los espacios que ahora ocupa la muestra inaugural.

El concepto general y la puesta en sala de la muestra corrieron por cuenta de la productora Pozodeagua (Pincho Casanova y Macarena Montañez). La muestra integra obra de los artistas plásticos Claudia Anselmi (*A María Claudia*), Raquel Bessio (*La tierra prometida*) y Ernesto Vila (*Hecho aquí*) y fotografías de Martha Passeggi, Óscar Bonilla, Estela Piera y Fernando Morán.

Estas obras se integran a la muestra aportando un elemento sensible a la propuesta inaugural del primer sitio de memoria recuperado en el Uruguay. El diseño gráfico estuvo a cargo de Eloísa Ibarra, quien sumó su arte a la puesta en sala.

La exposición propone una línea de tiempo que acompaña el recorrido por todo el edificio, aportando información que contextualiza los hechos que se narran. Los testimonios son un elemento en común con todas las salas y buscan acercar, dar a conocer y ayudar a comprender lo que sucedió. También se pone a disposición información complementaria en biblioratos con materiales de archivo.

La muestra contiene información sobre los militares y civiles que participaron en las actividades represivas y fueron condenados por la justicia uruguaya. La casa se presenta en tres fases: sitio de detención y tortura, sede del SID y testimonio del Plan Cóndor y sus secuelas. Se recurre a testimonios, documentos de prensa de distintas décadas y diversidad de imágenes, tanto fijas como audiovisuales.

El desarrollo de la muestra implicó un fuerte trabajo del Área de Educación en la elaboración de contenidos y la gestión del archivo documental y oral desarrollado por la INDDHH y la Comisión del Sitio de Memoria, que luego fueron materializados por la productora Pozodeagua, encargada de la realización museológica.

En ese marco, el Área de Educación, en coordinación con el ERT de Memoria, tuvo a su cargo los contenidos para la elaboración del producto *Línea de tiempo 1966-2016*, que se encuentra a lo largo de todo el recorrido de la muestra, desde el subsuelo hasta el piso principal. Esto implicó la revisión de material bibliográfico del período, la organización de un taller con la Comisión del Sitio de Memoria y la presentación de numerosos borradores al Consejo Directivo y las sucesivas correcciones hasta llegar a la versión que puede consultarse en la muestra y en la página web.⁴

Se preparó un guion para la edición de los testimonios audiovisuales que están colocados en las salas, que implicó el visionado completo del archivo oral de entrevistas a sobrevivientes elaborado por el ERT de Memoria y la preselec-

4 Véase www.inddhh.gub.uy.

ción de fragmentos, los cuales fueron presentados a los sobrevivientes para su aprobación y luego editados por el equipo de Pozodeagua.

Se diseñó un librito de autoguía de la muestra inaugurada el 27 de junio, que acompaña la señalización de las salas.⁵ También se confeccionó un folleto institucional dedicado al Sitio de Memoria, que contiene información de contacto y algunos datos clave, como el texto de la placa colocada en una pared de la planta baja del edificio, en cumplimiento de la sentencia *Gelman contra Uruguay*.

Se elaboró un guion completo de apoyo para las visitas, a fin de que integrantes de la INDDHH pudiesen apoyar en los recorridos, en el que se destaca también la historia de esta casa centenaria y sus valores patrimoniales.

Inauguración de la primera muestra en el Sitio de Memoria ex SID

El miércoles 27 de junio de 2018, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, junto con la Comisión del Sitio de Memoria, dieron apertura a la exposición inaugural del primer sitio de memoria recuperado en Uruguay.

Ante un auditorio colmado, Sara Méndez, Margarita Michelini, Ana Inés Quadros y Elba Rama tomaron la palabra como parte del grupo que en 1976 estuvo secuestrado en dicho lugar. También Ariela Peralta, quien integró la primera dirección de la INDDHH, y Mariana Mota, actual directora, participaron en la oratoria inaugural. Se destacó la asistencia de la vicepresidenta de la República, Lucía Topolansky.

Antes de la inauguración se ofreció una conferencia de prensa con visita guiada a cargo de la presidenta de la INDDHH Mariana Mota y representantes del grupo que en 1976 estuvo secuestrado en el lugar. Acompañaron en esta visita para la prensa Pincho Casanova y Macarena Montañez (productora Pozodeagua), Claudia Anselmi, Raquel Bessio y Ernesto Vila (cuyas obras integran la muestra). También participaron integrantes del primer Consejo Directivo de la INDDHH y Ricardo Maggio (coordinador del Sitio de Memoria ex Centro de Detención, Tortura y Exterminio Automotores Orletti, Argentina), quien durante la tarde, en el salón de actos, participó en un conversatorio sobre Educación y Sitios de Memoria, donde contó la experiencia de Automotores Orletti como Sitio de Memoria.

Un punto alto de la jornada fue la mesa redonda «Presentación de experiencias sobre educación, memoria y derechos humanos», con gremios de docentes, el Centro Juvenil de La Pascua (la Cruz de Carrasco) y estudiantes de secundaria, quienes presentaron diversas experiencias e inquietudes en el trabajo de la temática con adolescentes y jóvenes.

Seminario sobre *Educación en memoria*, Tacuarembó

El 13 de abril de 2018 se llevó adelante, en el Instituto de Formación Docente (IFD) de Tacuarembó, el Encuentro sobre Educación, Memoria y Derechos Humanos. Surgió por iniciativa del Equipo de Educación de la INDDHH, fue coorganizado con ANEP y UDELAR y contó con el apoyo del IFD de Tacuarembó e Interiores

5 Véase www.inddhh.gub.uy.

en Red (coordinación de grupos y comisiones de Memoria del interior del país). Es decir que el Seminario fue fruto del trabajo coordinado con Estado y sociedad civil.

El seminario estaba enmarcado en el objetivo específico 1.4. del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos: Educar en la memoria de las violaciones a los derechos humanos, procurando que el conocimiento de ellas y la formación en ciudadanía y valores sean garantes para evitar que se repitan.⁶

Sin embargo, la INDDHH ha identificado la necesidad de articular propuestas y acciones que desde diferentes ámbitos (público/privado, formal/no formal) puedan avanzar en la implementación de este objetivo. A la vez, las organizaciones de la sociedad civil participantes en la Red Pro Sitios de Memoria y en los Grupos de Memoria del Interior, han planteado en diversas ocasiones la necesidad e importancia de conocer mejores prácticas en actividades de educación para la memoria, y poner en común experiencias que se están dando en distintos puntos del país, así como en el exterior.

Con esas preocupaciones se convocó a una primera instancia de encuentro a la directora de DDHH de ANEP, Verónica Masa, y a la coordinadora del Área de DDHH de SCEAM-UDELAR, Flor de María Meza, Red Pro Sitios de Memoria y los Grupos del Interior sobre Memoria, Verdad y Justicia. Se conformó de esa manera el Comité Organizador del seminario, que tendría el objetivo de propiciar un espacio de articulación y diálogo entre las instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil, para poner en común experiencias sobre educación para la memoria y avanzar en torno a la definición de acciones en común y propuestas didácticas.

El seminario se realizó en el Instituto de Formación Docente (Dr. Ivo Ferrerira y Dr. Catalina), en el marco del Tercer Encuentro de Grupos de Derechos Humanos del Interior del País, que se llevó a cabo al día siguiente (14 de abril), con la participación de delegaciones de al menos diez departamentos.

Se consideró que el lugar adecuado era el IFD, ya que es un sitio de memoria de la resistencia estudiantil a la dictadura en ese departamento y como tal se encuentra señalizado en el marco de la ley 18.596; además, como institución educativa es un espacio adecuado para convocar la participación de docentes y estudiantes.

En la mesa de apertura, a la pregunta sobre «¿Cómo educar en derechos humanos a través de la memoria?» respondieron Cley Espinosa (Interior por Memoria Verdad y Justicia), Antonia Yáñez (Red pro Sitios de Memoria), Laura Elhordoy (directora del IFD Tacuarembó), Verónica Massa (ANEP), Flor de María Meza Tananta (SCEAM-UDELAR) y Mariana Mota (INDDHH).

El encuentro fue una instancia poco usual en la cual activistas de distintas

6 Para el cumplimiento de este objetivo se proponen algunas acciones u orientaciones programáticas:

- Continuar desarrollando los temas de la memoria, referidos a las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las dictaduras del cono sur, en la currícula y en la elaboración de propuestas pedagógicas.
- Continuar desarrollando los temas de la memoria de los crímenes contra la humanidad y de las luchas y los procesos que han conquistado los derechos humanos.
- Difundir materiales para la utilización amplia a nivel de instituciones de enseñanza, sociedad civil, etc.
- Fortalecer las acciones de reparación simbólica, creación de sitios y marcas de memoria, museos y memoriales y articular estas acciones con las actividades educativas.

organizaciones de la sociedad civil, representantes y autoridades del Estado, docentes de distintos niveles de enseñanza y estudiantes —fundamentalmente de magisterio— tuvieron la oportunidad de poner en común experiencias, problemas, reflexiones y buenas prácticas de la enseñanza y el aprendizaje sobre temas vinculados a la memoria del pasado. Los siguientes disparadores fueron proporcionados previamente a los participantes:

- ¿Para qué queremos educar para la memoria?
- ¿Qué importancia tiene reivindicar los derechos humanos que fueron vulnerados?
- ¿Qué consecuencias tiene sobre nosotros la impunidad?; ¿lo que no se conoce, lo que no se sabe?
- ¿Cómo se transmiten las historias?
- ¿Cuál es la importancia de conocer experiencias de otros lugares?
- ¿Cómo combinar relatos sobre el pasado con la vigilancia por la vigencia de los derechos humanos desde el presente?
- La importancia de las *lecciones aprendidas* a partir de algunas experiencias que muestran la articulación entre Estado y sociedad civil.

Se contó con la presencia de Maria Estela Saraví, coordinadora del Programa Jóvenes y Memoria de la Comisión Provincial por la Memoria de La Plata, Buenos Aires, quien brindó una exposición sobre la experiencia de este programa, que incluye campamentos, charlas, investigaciones y una gran cantidad de actividades que se realizan anualmente.

Se presentaron insumos para integrar al currículo los temas de la memoria y la historia «reciente», los desafíos y las oportunidades que se presentan. Se contó con la presentación de los docentes que concurrieron desde Salto, Prof. Alberto Chiriff y Prof. Laura Obrer, quienes presentaron la *Guía didáctica para la enseñanza de la historia reciente*.

El investigador Mag. Prof. Javier Correa Morales presentó parte de los elementos de su investigación sobre «Historia reciente, dictadura y “el interior”. Recorrido sobre [algunos de] sus abordajes». La Dra. Mariana Achugar ayudó a responder la pregunta «¿Cómo se enseña el pasado reciente en Uruguay?» presentando una investigación sobre los casos de Montevideo y Tacuarembó.

El balance de la jornada fue altamente positivo. Participaron 90 personas, la mayoría de ellas estudiantes de magisterio locales. Se contó con la cobertura de los medios locales Canal 7 y Canal 4 de TV y las radios Zorrilla y La Candela. En prensa escrita publicaron notas los semanarios *La Otra Voz* y *El Avisador*.

Talleres y visitas en el Sitio de Memoria Ex-SID. Estudiantes de educación media y universidades.

La muestra instalada en el edificio desde el 27 de junio, dedicada a ofrecer un relato de lo sucedido allí y el contexto nacional y regional correspondiente, se convirtió en una herramienta de promoción de derechos muy potente para el trabajo del Área de Educación.

Se fijaron dos días a la semana de visitas para el público general, los miér-

coles de 15 a 18 horas y los viernes de 10 a 13, en los cuales, en coordinación con el ERT de Memoria, el Área tuvo la responsabilidad de que todos los elementos que componen la muestra estuvieran funcionando, así como de vigilar la disponibilidad de folletería. Se establecieron días de guardia para realizar la guía de los visitantes.

En paralelo se establecieron recorridos pedagógicos al Sitio de Memoria que debían agendarse por el correo sitiodememoria@inddhh.gub.uy, que fue gestionado por el equipo de Educación. Por ese medio el equipo coordinó la agenda del sitio, la actividad con los docentes y la realización de visitas para las cuales se debía coordinar con el ERT y los sobrevivientes.

La gestión de los recorridos pedagógicos implica un trabajo previo con el/la docente que se comunica, para explorar el marco de trabajo que lo lleva a solicitar una visita al sitio, de manera de poder brindar información, si es necesario, tanto para el trabajo previo como para el posterior a la visita. Antes se le explica al equipo docente solicitante que existe la posibilidad, si lo consideran adecuado, de hacer un recorrido con la participación de algunos de los sobrevivientes, de manera de establecer un diálogo entre los estudiantes y los protagonistas de la historia. La gran mayoría de los grupos que nos visitaron definieron este tipo de recorrido. Con los que esto no fue posible se realizaron las visitas guiadas a cargo de integrantes del ERT de Memoria o del Área de Educación.

Entre julio y noviembre de 2018 realizaron el recorrido pedagógico 695 estudiantes de 15 instituciones de educación secundaria (UTU, CECAP y liceos públicos y privados), cinco grupos de formación docente (Instituto de Profesores Artigas) y dos facultades. Dichas visitas viajaron desde cinco departamentos: San José, Canelones, Salto, Maldonado y Montevideo.

Es importante destacar que la mayoría de estas personas se enteraron de la existencia de la INDDHH al venir al Sitio, y que parte del objetivo de la muestra es contar cuáles son las funciones actuales que cumple el edificio; por lo tanto, el Sitio es una herramienta de promoción de la INDDHH como tal.

El Sitio es una potente herramienta de difusión y promoción de los derechos humanos desde la historia del edificio. En este sentido, está pendiente el desarrollo de un proyecto educativo del Sitio de Memoria, de manera de elaborar estrategias para distintas edades y niveles de formación, entendiendo que hay varios niveles en los cuales se puede trabajar desde la educación para la memoria con énfasis en la promoción de los derechos humanos.

Día del Patrimonio

Los días 6 y 7 de octubre se llevó a cabo la 24.^a edición del Día del Patrimonio, destinada a conmemorar el 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La INDDHH y la Comisión del Sitio de Memoria ex *suo* participaron con jornadas de puertas abiertas.

«Son jornadas de puertas abiertas para conocer nuestra historia —patrimonio de toda la sociedad— y entender nuestro presente», explicó Mariana Mota, quien junto con equipos de la INDDHH guió, explicó y acompañó al público visitante por el primer sitio de memoria recuperado del Uruguay. La iniciativa tuvo una gran concurrencia de público: durante sábado y domingo visitaron la

INDDHH más de dos mil personas de todas las edades.

La actividad fue coordinada por el ERT de Memoria en coordinación con el Área de Educación y se contó con la participación de un grupo de integrantes de la INDDHH que apoyaron las visitas por turnos.

Durante el fin de semana, en total, se realizaron seis visitas guiadas que fueron precedidas por una charla a cargo de la directora Mota. La última visita del domingo fue acompañada por Alicia Cadenas, una de las personas que estuvieron secuestradas durante casi cinco meses de 1976 en la sede de la SID.

El sábado la INDDHH fue el punto de partida del Circuito de Memoria organizado en conjunto con el Municipio F de Montevideo, que además incluyó la Plaza Museo y Memorial de Punta de Rieles, el Museo de la Memoria y el Memorial del Cerro. Dos buses contratados por el Municipio F acompañaban este circuito, con la participación de guías.

Otras actividades en articulación con el ERT Memoria

En cuanto a las actividades y talleres, la Comisión del Sitio de Memoria ex SID, en coordinación con el ERT de Memoria y el Área de Educación de la INDDHH, organizaron una intensa agenda en el salón de actos de la INDDHH, en las que se destacan:

- 15 de junio—Apoyo a la actividad *Mujeres trans y terrorismo de Estado*, organizada por Ovejas Negras.
- 27 de julio—Apoyo a la presentación del libro *21 vidas*, de Cristian Sirouyan.
- 28 de julio—Editatón WikiDDHH, actividad organizada en conjunto por ERT Memoria, Wikimedia Uruguay y Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos.
- 3 de agosto—Apoyo al lanzamiento del Torneo Integración de la Memoria Colectiva, centros juveniles Bella Italia, La Pascua, Jac y Rompecabezas.
- 20 de noviembre—Actividad en el marco del Día Internacional de los Derechos de los Niños y Niñas, que finalizó con una charla de Belela Herrera y estudiantes del Liceo de San Carlos transmitida por la radio liceal.
- 23 de noviembre—Jornada Memoria y transmisión intergeneracional, organizada por Cotidiano Mujer, Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos e INDDHH.
- 10 de diciembre—Visitas guiadas al Sitio en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos.
- 11 de diciembre—Apoyo a la actividad *Juicio virtual al Plan Cóndor*, transmitido por el programa *El tunguelé* de Radio Nacional, actividad que contó con la presencia de Victoria Julien, quien estuvo secuestrada en la sede del SID con un año y medio de edad.
- 12 de diciembre—Organización de un taller sobre *Procesos de memoria y memorialización*, en conjunto con el Instituto Auschwitz para la Paz y la Reconciliación.

5. La INDDHH en territorio

5.1. El alcance nacional de la INDDHH

La INDDHH está concebida como un «organismo de competencia nacional, que debe aportar a los esfuerzos del país por proteger las libertades fundamentales de sus habitantes y por crear una cultura integral de respeto, promoción y plena vigencia de los derechos humanos, en su concepción de un todo independiente e indivisible —derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales».¹

La eficacia y la legitimidad de las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) se fundamentan en algunos presupuestos imprescindibles, tales como la independencia, la autonomía en la organización, la publicidad de sus resoluciones y la accesibilidad.

La accesibilidad «tiene que ver, en primer lugar, con la presencia institucional en todo el territorio con instancias adecuadas y, en segundo lugar, con la posibilidad de las personas para acudir al Ombudsman de manera efectiva; esto significa que el trámite debe estar libre de exigencias, requisitos y formalidades que truncan, impiden o disuaden a [las personas] para proponer sus quejas o solicitudes».²

El artículo 5 de la ley 18.446 establece que la competencia de la INDDHH se extiende a todos los poderes y organismos públicos que actúen en el territorio nacional.

Desde su instalación, la INDDHH ha actuado en todo el territorio nacional mediante sus distintas funciones: recibir consultas y denuncias de todo el país, hacer visitas de monitoreo a centros de privación de libertad, llevar a cabo actividades de promoción y las Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, entre otros. Sin perjuicio de las diferentes actividades desarrolladas desde su creación, a partir de la instalación del segundo Consejo Directivo se entiende pertinente generar una estrategia específica de llegada a todos los departamentos del país. A dichos efectos, en setiembre de 2017 se definió la creación del Área de Descentralización, con una orientación estratégica progresiva, dirigida a hacer efectiva la presencia de la institución en todo el territorio, conforme al carácter nacional que reviste. A tales efectos, el Consejo Directivo designó como responsables de Área a la Dra. Mariana Mota Cutinella y al Dr. Wilder Tayler Souto.

La estrategia de descentralización se fundamenta en la ineludible necesidad de relación de la INDDHH con otras instituciones estatales y con la sociedad civil para el cumplimiento cabal de sus funciones. En este sentido, el Subcomité de

1 Exposición de motivos de proyecto de ley de creación de la INDDHH.

2 Defensoría del Pueblo. Colombia, *El ombudsman, Una reflexión sobre lo público y el papel del Defensor del Pueblo en la protección de la democracia y del interés general en un entorno complejo y dinámico*, Bogotá: FIO, s/f, p. 153.

Acreditación de la Alianza Global de las INDH (GANHRI) expresa: «La eficacia de una INDH a la hora de implementar su mandato de protección y promoción de los derechos humanos depende en gran parte de la calidad de sus relaciones de trabajo con otras instituciones democráticas nacionales como: administraciones; órganos judiciales; asociaciones de abogados; entes no gubernamentales; medios de comunicación; y otras organizaciones de la sociedad civil».³ Los vínculos y las coordinaciones que las INDH desarrollan redundarán en un mejor conocimiento e impacto en las políticas nacionales y departamentales.

En cuanto al vínculo con la sociedad civil, el Subcomité expresa: «Las relaciones de las INDH con la sociedad civil y las ONG son especialmente importantes para mejorar su accesibilidad a sectores de la población geográfica, política o socialmente remotos. Estas organizaciones probablemente tengan relaciones más cercanas con grupos vulnerables, ya que suelen tener una red más amplia que las INDH y casi siempre se ubican más cerca de los ciudadanos. De esta manera, las INDH pueden valerse de la sociedad civil para proporcionar un mecanismo de extensión que le permita acceder a los grupos vulnerables».⁴

Una mayor presencia de la INDDHH en todo el territorio nacional es un aspecto señalado y reiteradamente reclamado por actores de la sociedad civil y del Estado en diversas instancias, y en particular en las Asambleas Nacionales de Derechos Humanos.⁵

5.2. La estrategia territorial

Partiendo de este reconocimiento, y tal como consta en el último *Informe anual*, en «octubre, noviembre y primera quincena de diciembre de 2017 se llevaron a cabo cinco visitas institucionales a diferentes departamentos, donde se procuró realizar una exploración de impacto y recabar información sobre las necesidades sentidas por la población y expectativas existentes ante la posible llegada de la INDDHH».⁶

La fase exploratoria sirvió de insumo para la elaboración del Plan de Trabajo 2018, que fue aprobado por el Consejo Directivo el 8 de febrero de ese año.

Esta fase se cumplió con la participación del funcionariado de las diferentes áreas de la Institución. A partir de la aprobación del Plan de Trabajo se definió destinar recursos humanos permanentes a las tareas del área. La integración de este grupo de trabajo se fue realizando paulatinamente conforme a las posibilidades de redistribución interna y los procesos de ingreso de nuevos recursos humanos bajo la modalidad de pase en comisión. En setiembre se llegó a la conformación actual.⁷

Con un equipo con pocos integrantes y en construcción, se definió una llegada progresiva a todo el territorio nacional. Para 2018 se acordó priorizar los

3 Véase *Observaciones generales del Subcomité de Acreditación, adoptadas el 21 de febrero de 2018*, https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/SP__GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf.

4 Véase www.inddhh.gub.uy.

5 Véase el *Informe de la Asamblea Nacional de Derechos Humanos 2017*.

6 Véase el *Informe Anual 2017 de la INDDHH*, p. 50.

7 Véase el Anexo 1, «Estructura funcional», pp. 186 y 187.

departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, y en el departamento de Montevideo los municipios A, D, F y G. Los criterios para esta selección se encuentran desarrollados en el siguiente punto.

La INDDHH consideró importante tejer un vínculo con la UDELAR para llevar adelante este proceso descentralizador. En esa línea, el anterior Consejo Directivo había suscrito un convenio marco con esta casa de estudios y en 2017 uno específico, procurando la articulación en las acciones que la INDDHH se proponía llevar adelante en territorio.

Se tuvo especialmente en cuenta la política de regionalización que lleva adelante la UDELAR, que tiene presencia universitaria en todos los departamentos según diversas modalidades (centros o casas universitarios), grados de autonomía y de desarrollo.

En el primer semestre, la UDELAR fue uno de los organismos estatales con los que la INDDHH tomó contacto en los departamentos con la finalidad de articular acciones.

El vencimiento del plazo del convenio específico llevó a reconsiderar los términos del próximo acuerdo a la luz de la actividad y las necesidades que se fueron manifestando en el primer tiempo de trabajo.

Por su parte, en la planificación presupuestal presentada en el 2018, el Consejo Directivo de la INDDHH priorizó la solicitud de recursos para la instalación de una oficina regional en el norte del país. Lamentablemente la solicitud presupuestaria no contó con la mayoría necesaria para ser aprobada en el Parlamento. Esta situación torna más difícil la descentralización, pues hasta la próxima instancia presupuestal (2021) no habrá posibilidades de ampliar el equipo de trabajo con personal propio de la INDDHH y, consecuentemente, limitará las posibilidades de llegar y trabajar con mayor número de departamentos.

Respecto a los recursos económicos para las salidas, la INDDHH ha contado con fondos disponibles de su presupuesto global. Para 2018 destinó un total de 377.667 pesos uruguayos.⁸

Otra iniciativa llevada adelante para fortalecer las capacidades institucionales de llegada al territorio refiere a ampliar la cantidad de pases en comisión disponibles para la INDDHH. La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, a cargo del estudio de un proyecto de ley que modificaría la ley 18.446 (de creación de la INDDHH) e incluye este aspecto, se ha pronunciado en contra de esa iniciativa.

El Plan de Trabajo 2018, en línea con el objetivo general del área, busca desplegar las competencias otorgadas en el marco jurídico en todo el territorio nacional, considerando las características de cada región o las particularidades de las zonas y en atención a las necesidades emergentes del territorio.

Entre los objetivos específicos se encuentran:

- Interactuar con las autoridades locales, departamentales y nacionales para promover los derechos humanos y adecuar las políticas públicas para la mejor protección de tales derechos.

8 Correspondiente a 31 visitas a los departamentos priorizados..

- Interactuar y fortalecer las organizaciones sociales locales para la promoción de los derechos humanos y el trabajo en diagnóstico. Proponer posibles vías de solución a los problemas zonales.
- Promover un marco analítico para identificar problemas comunes en los diferentes departamentos e intercambiar formas de abordaje.
- Elaborar estudios y emitir informes sobre situaciones departamentales o zonales.
- Coordinar con los grupos de trabajo o grupos de referencia temáticos diferentes actividades de la INDDHH en territorio.
- Coordinar con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura actividades en general, y en especial aquellas previstas en su Plan de Trabajo en los territorios priorizados.
- Recibir y trasladar las denuncias que se formulen en el territorio. Coordinar con el Área de Denuncias e Investigación para conocer la tramitación que se le ha dado a la denuncia y satisfacer requisitorias de información en visitas subsiguientes.
- Coordinar con el Área Educación las salidas a territorio que esta haya pautado en su Plan de Trabajo.

A los efectos de su consecución se trazaron cinco lineamientos generales:

1. Conformar un equipo de trabajo para descentralizar y desconcentrar las tareas de promoción y protección de derechos de la INDDHH, tanto en zonas periféricas de Montevideo como en el resto del país.
2. Desarrollar la cooperación con las autoridades competentes a fin de integrar el enfoque de derechos humanos a sus políticas públicas, adoptar estrategias conjuntas de promoción, protección y defensa de los derechos humanos y cooperar con organizaciones de la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos humanos
3. Recibir y atender presuntas violaciones a los derechos humanos, a petición de parte o de oficio, de acuerdo al procedimiento que se establece en la ley 18.446.
4. Producir, con el alcance y la extensión que considere pertinente, estudios e informes sobre la situación departamental o zonal en relación con los derechos humanos, sobre derechos humanos especialmente considerados y sobre cuestiones específicas vinculadas a los derechos humanos.
5. Fortalecer y promover la educación en derechos humanos mediante instancias formativas, generación de materiales educativos y apoyo a acciones orientadas a consolidar una cultura de derechos humanos en el país.

Cada lineamiento presentó diferentes productos y actividades específicas para su desarrollo. El Plan de Trabajo se dividió en dos etapas: en el primer semestre, una actividad de acercamiento; en el segundo, consolidación de ejes de trabajo de acuerdo al diálogo mantenido.

5.3. Características de los territorios priorizados

Se consideró importante tener en cuenta las características poblacionales de cada región, en especial:

- a. los niveles de desarrollo social y económico;
- b. las particularidades que puedan derivar del hecho de ser territorios fronterizos.

Los niveles de desarrollo social y económico

Se parte de la base del conocimiento previo de la estructura socioeconómica del país, por cuanto este «no cuenta con un territorio homogéneo en términos de desarrollo social, económico y productivo. Existen disparidades estructurales que marcan un rezago relativo de la región norte y noreste, seguida de la región central; las zonas del sur y litoral oeste del país se encuentran en una situación relativa más favorable (PNUD, 2014)».⁹

La población de la República¹⁰ se encuentra concentrada en centros urbanos (94,6% del total), con baja densidad de población rural (5,34%).

Según el Censo de Población y Vivienda 2011, la población total era de 3.286.314 habitantes, 1.577.725 hombres y 1.708.481 mujeres, con un total de 1.166.292 hogares. En la capital (Montevideo) residen 1.319.108 personas; en el departamento limítrofe (Canelones), 520.187. En conjunto, ambos departamentos representan el 56% de la población total.

Las capitales departamentales son los principales centros urbanos, con pequeños poblados en el interior de cada departamento y en algunos casos solo una ciudad de más de 5.000 habitantes. Son la excepción los departamentos del sur —Colonia, San José, Canelones, Maldonado y Rocha—, que tienen varios centros urbanos de más de 5.000 y 10.000 habitantes.

La población rural está distribuida por todo el territorio en pequeñas localidades, relacionadas en general con la producción y a las tareas rurales. Presentan algunas diferencias según el producto que se obtiene de la tierra y el grado de desarrollo de la agroindustria (entendida como la actividad económica que comprende la producción, la industrialización y la comercialización de productos agropecuarios, forestales y otros recursos naturales biológicos) y de la producción minera, entre otros. Un ejemplo de esta dispersión es el departamento de Treinta y Tres, con más de 15 asentamientos de entre 30 y 80 habitantes cada uno (que aumenta en época de zafra), vinculados a la producción arrocerá; estos conglomerados llevan el nombre de la empresa arrocerá que allí produce.

Otra característica de Uruguay es que atraviesa una fase muy avanzada de transición demográfica —la más avanzada de la región—, con baja tasa de crecimiento demográfico y una estructura poblacional por edades envejecida. En la

9 Programa Uruguay Integra, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, «Índice de priorización socioterritorial». Reporte 4, octubre de 2016.

10 Para mayor información, <http://www5.ine.gub.uy/censos2011/index.html>.

última década se ha producido una fuerte inmigración, mayoritariamente joven, pero aun así no ha logrado impactar en el crecimiento poblacional.

Esta característica poblacional, más las facilidades de acceso a todo el territorio nacional —sin grandes distancias ni importantes barreras geográficas—, con disposiciones tecnológicas y de servicios básicos en casi todo el país, deberían operar como facilitadores para la llegada de la INDDHH a un conjunto importante de la población.

Para dar inicio al Plan de Trabajo fue necesario priorizar territorios, para lo cual se definió comenzar por aquellos departamentos con menor desarrollo relativo. Con este fin recurrimos a los trabajos desarrollados en el Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Presidencia de la República, Programa Uruguay Integra, Dirección de Descentralización e Inversión Pública.¹¹ Otras fuentes de datos utilizadas fueron la *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2017*, del Instituto Nacional de Estadística (INE), y el *Informe de indicadores sociodemográficos de los municipios*, del Departamento de Estadística de la Intendencia de Montevideo.¹²

Si bien el objetivo perseguido por quienes elaboraron el estudio *Índice de priorización socioterritorial*¹³ fue la construcción de un índice que diera cuenta de la situación socioeconómica y demográfica de la población en unidades territoriales más pequeñas que los departamentos, sus resultados sirvieron de base para comprender las dinámicas de desarrollo y delinear intervenciones en los departamentos priorizados. El índice está compuesto por los indicadores reescalados NBI, educación y densidad de población.

Entre los resultados se observa que los territorios de Salto, Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres conforman una región que presenta el más bajo valor del índice y, por tanto, la que se encuentra en peor situación relativa según la clasificación (cuartiles). Si se analizan las regiones que comprenden el primer cuartil (valor más próximo a cero), se puede observar que, además de los departamentos del noreste, existen otras microrregiones en el país con un bajo valor del índice. Hacia el este aparecen seis zonas en Lavalleja (secciones censales 3, 4, 5, 6, 7 y 9), una en Florida (sección censal 6), en Maldonado (sección censal 9) y en Rocha (sección censal 7). Hacia el oeste se observan algunas zonas de San José (sección censal 4), Colonia (sección censal 9), Río Negro (secciones censales 9 y 10) y Soriano (sección censal 10).¹⁴

La mirada es diferente cuando se analizan las capitales departamentales. En general, las ciudades de mayor tamaño poblacional se encuentran ubicadas en los cuartiles 3 y 4, es decir, con índices más altos de desarrollo. Por otra parte, el departamento de Cerro Largo presenta el mayor número de municipios con me-

11 Véase <http://otu.opp.gub.uy/>.

12 Véanse <http://ine.gub.uy/> y <http://municipio.montevideo.gub.uy/>.

13 Programa Uruguay Integra, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, «Índice de priorización socioterritorial». *Reporte 4*, octubre de 2016.

14 «Existen diferentes maneras de ordenar y/o clasificar los datos del Índice para realizar ejercicios de análisis de la información, en este sentido, se ha optado por clasificarlos en "cuartiles". Esto significa que se ordena al conjunto de datos de forma creciente (total de secciones censales) y se divide en 4 grupos según los valores que asumen en el Índice, cada grupo tiene la misma cantidad de secciones y por ende pesan un 25% en el total. El cuartil 1 es el primer 25% de las secciones censales con valores más próximos a 0. A medida que avanzan los cuartiles, se van aproximando a valores más elevados y por ende, de mejores condiciones socio-territoriales.» *Ibídem*, p. 7.

nor valor del índice de priorización socioterritorial: Arbolito, Ramón Trigo, Isidoro Noblía, Plácido Rosas, Arévalo y Tupambaé. Lo sigue el departamento de Salto: Mataojo, Colonia Lavalleja, San Antonio, Villa Constitución, Valentín y Belén.

Para Montevideo se definió tener en cuenta prioritariamente los municipios, que presentan mayor índice de vulnerabilidad. Los municipios A, D, F y G están densamente poblados en comparación con el resto de los municipios del país y tienen baja proporción de población residente en el medio rural. En términos sociodemográficos muestran indicadores de desarrollo más bajos: población con menores niveles educativos (promedio de 8,3 años de estudio y una tasa de asistencia a educación media por debajo de la tasa para el total del departamento), mayor porcentaje de hogares con carencias críticas y menores índices de envejecimiento. La actividad y el empleo se sitúan con mayor especialización en el sector terciario.¹⁵

Para analizar el desarrollo social de cada departamento se trabajó con base en la estimación de la pobreza por el método del ingreso del Instituto Nacional de Estadística (INE).¹⁶

De acuerdo a este informe, en los últimos años la incidencia de la pobreza ha ido bajando sistemáticamente; para el 2017 los hogares en situación de pobreza en todo el país se estimaban en 5,2%, un punto porcentual por debajo del año anterior. La estimación de pobreza para personas se estimó en 7,9% para el mismo año; es decir 79 de cada 1.000 personas no superan el ingreso mínimo para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias consideradas por esta metodología.

Para graficar el fenómeno, la distribución de la pobreza por departamentos se presenta en el mapa 1. El detalle se puede consultar en los documentos sobre metodología y análisis de la pobreza e indigencia que se publican en la página del INE.

El mapa permite observar la distribución heterogénea que continúa presentando la incidencia de la pobreza en hogares a nivel país. La mayor concentración de hogares por debajo de la línea de pobreza se ubica principalmente en los departamentos de Artigas y Rivera (niveles superiores al 8% de hogares por debajo de la línea de pobreza), seguidos por la capital del país y los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres. Por su parte, los niveles más bajos [de concentración de la pobreza] se registran principalmente en los departamentos ubicados al centro sur del país (Río Negro, San José, Canelones, Colonia, Lavalleja, Florida, Flores Soriano), Maldonado y Rocha.¹⁷

Montevideo sigue siendo el departamento con mayor incidencia de la pobreza en hogares (7,3%) y personas (11,1%). La distribución territorial de la pobreza dentro de la capital del país continúa observándose en la periferia (mapa 2). En la distribución por municipios, los que presentan mayor porcentaje de hogares pobres son el A, el D y el F, seguidos por el G. Dentro de los municipios,

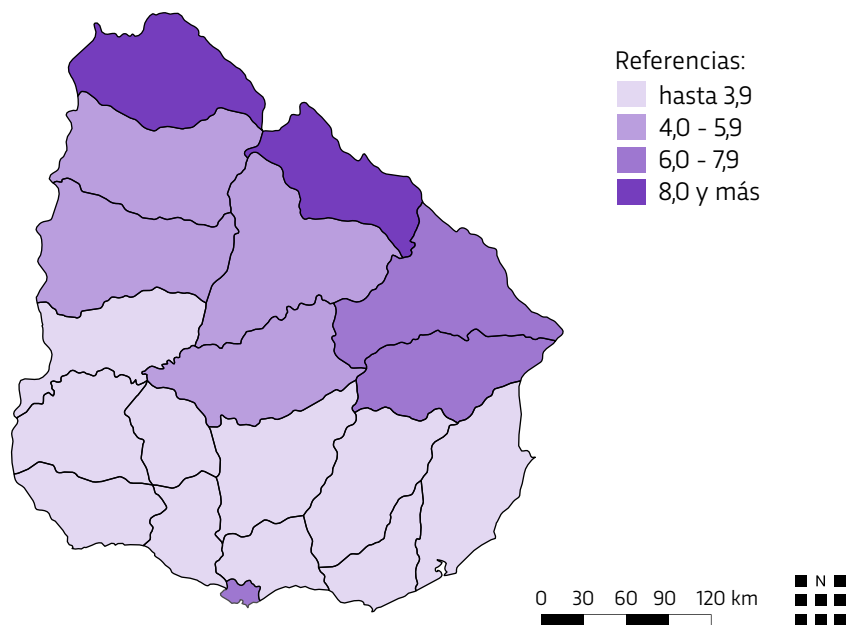
15 Véase <http://otu.opp.gub.uy/>

16 Véase <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2017/f990baaf-1c32-44c5-beda-59a20dd8325c>.

17 Instituto Nacional de Estadística, *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2017*, Montevideo: INE, 2018, p. 30.

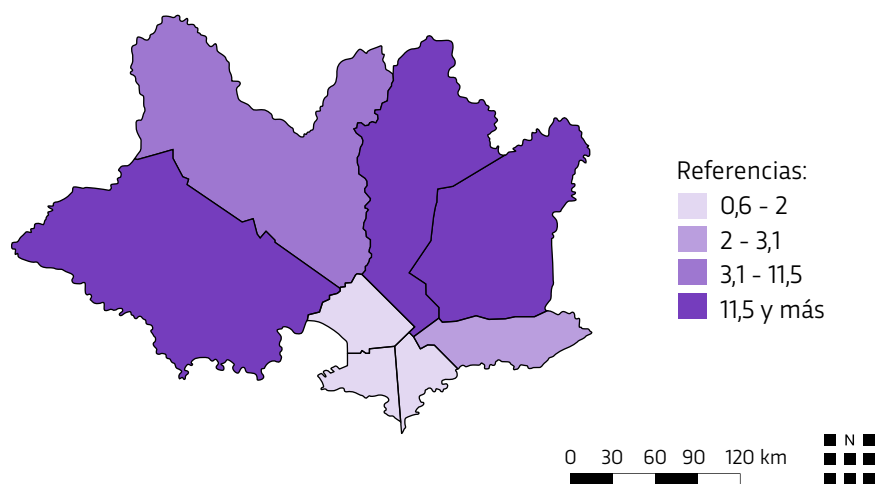
MAPA 1.

Porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza por departamento, 2017



MAPA 2.

Incidencia de la pobreza en hogares por municipios de Montevideo, 2017



en la división más pequeña de los Centros Comunes Zonales (ccz), también se presentan concentraciones urbanas por debajo de la línea de pobreza. El mayor porcentaje se observa en el ccz 18, del Municipio A, que llega a un 20,3% de los hogares por debajo de la línea de pobreza.

Los territorios fronterizos y las migraciones recientes

El otro tema, que afecta particularmente a los departamentos de frontera y ha preocupado a la INDDHH como para incluirlo en los determinantes, es la ola creciente de inmigraciones.

La inmigración es el desplazamiento con traslado de residencia desde un lugar de origen a un lugar de destino que implica el cruce de algún límite geográfico internacional (Macadar, 2009). Se da por razones económicas, por la existencia de conflictos armados, desastres naturales, corrimiento de fronteras, etcétera. En general se verifica como resultado de decisiones económicas, sociales y políticas adoptadas sin la participación de la gente que sufre las consecuencias. Para esa gente la migración se vuelve un recurso extremo para sobrevivir o lograr el desarrollo de sus proyectos de vida.

Desde 2005 se advierte en Uruguay un importante crecimiento de la población de inmigrantes. Según el Censo 2011, la cantidad de inmigrantes residentes para los años 2005-2010 era de 18.087 personas, provenientes en su mayoría de los países de la región: Argentina, Brasil, Chile y Paraguay en ese orden.

La INDDHH se ha ocupado del tema desde 2012, y en octubre de ese año publicó el primer informe sobre el asunto en relación con la situación de explotación de trabajadoras migrantes: *Informe sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas, y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo*. Asimismo, dentro de la Institución se ha apoyado la conformación de un ERT sobre migrantes y se han recibido denuncias sobre situaciones de vulneración de derechos de esta población.

Con el fin de agilizar los trámites para la obtención de la residencia permanente en el país, en 2014 se creó la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación, en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, la que trabaja en conjunto con la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior. Para 2017 se estimaba en 30.000 la cantidad de residencias que se habían emitido en los últimos tres años, lo que volvía a marcar una tendencia creciente de inmigrantes. Se detectó un ingreso mayor de venezolanos, colombianos y personas de otros países fuera de la región, como, cubanos y dominicanos. Según datos del Banco de Previsión Social, en un total de 42.900 personas inscriptas para trabajar como residentes hay 106 nacionalidades.¹⁸

Información proporcionada por la sociedad civil organizada que trabaja en el tema indica que los lugares de ingreso de migrantes son el aeropuerto y los pasos de frontera, y que la frontera con Brasil es el tránsito terrestre más frecuente, no solo para brasileños, sino también para venezolanos y cubanos.

¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, mayo de 2018.

Asimismo, de la información proporcionada por organizaciones sociales se percibe que la mayor parte de la inmigración por la frontera de Brasil se registra en los departamentos de Rocha (Chuy) y Rivera.

Esta nueva oleada migratoria, que crece año tras año, plantea nuevos desafíos a la sociedad uruguaya. Para los organismos públicos involucrados representan un reto, ya que deben adaptar los tiempos de los trámites, además de capacitar al funcionariado público sobre políticas migratorias. La capacitación debe centrarse en la búsqueda de agilidad y eficiencia ante cada uno de los requerimientos —residencia, cédula, atención de salud y educación.

5.4. La salida a los territorios priorizados

La puesta en práctica del Plan de Trabajo incluyó generar y fortalecer vínculos con los organismos estatales que llevan adelante las políticas públicas relacionadas con los diversos servicios, responsables de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Para ello se llevaron a cabo reuniones con autoridades nacionales con el objetivo de informar del Plan de Trabajo. Durante marzo y abril se realizaron ocho encuentros con las máximas jerarquías de Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República (SCEAM-UDELAR), el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Formación en Educación (CFE) y la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Cumplidas las rondas de entrevistas con autoridades nacionales, durante el primer semestre del 2018 se iniciaron las salidas a los cinco departamentos priorizados. Esta etapa implicó establecer mecanismos de diálogo en el territorio y promover el intercambio entre actores gubernamentales y organizaciones sociales. La metodología de trabajo utilizada para las visitas en territorio consistió en la realización de entrevistas con diversos actores, audiencias con autoridades departamentales/locales, encuentros con la sociedad civil y la llegada a la población en general a través de la prensa. Asimismo, se utilizó la visita de observación a lugares específicos que la INDDHH consideró importante evaluar de forma previa o durante la visita.

En los encuentros con la sociedad civil se realizó una presentación institucional procurando el intercambio con las personas participantes para conocer acerca de la situación local. También se realizaron entrevistas personalizadas con organizaciones sociales sobre temas específicos. Ambas modalidades tuvieron como objetivos conocer, promover y fortalecer procesos de participación de la sociedad civil en el marco de los derechos humanos.

Se recurrió a la prensa departamental con la finalidad de visibilizar a la INDDHH, sus competencias, la llegada a territorio y sus acciones en él.

En el siguiente cuadro se detallan los diálogos mantenidos con los organismos públicos y la sociedad civil de cada departamento durante el 2018.¹⁹

¹⁹ La mayoría de las entrevistas fueron realizadas en las primeras visitas (primer semestre), pero en algunos casos debieron ser reagendadas en el segundo semestre del año, como se indica en el cuadro.

	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Rocha	Treinta y Tres
Comisión Descentralizada ANEP	Inspectora Coordinadora Norte del CES, inspectora del CEIP, CETP, CFE/IFD y UCDIE	CEIP, directoras de Liceo 4 y Liceo 2 del CES, UCDIE, director y subdirectora IFD y CETP	Inspectora de Institutos y Liceos del CES. La reunión con la Comisión se realizó el 23 de octubre con la participación de Inspección CEIP, UCDIE, Inspección Departamental de Primaria, Inspección CES, CERP	UCDIE, CEIP, CES e IFD	Inspectora de Institutos Liceos Treinta y Tres del CES, maestra inspectora CEIP, subdirectora CETP, CFE/IFD
Dirección Departamental de INAU	Director departamental	Director departamental		Directora departamental	Director departamental
MIDES	Jefa de Oficina de la ciudad de Artigas y referente de INMUJERES. Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género de Bella Unión. El 24 de mayo se mantuvo reunión con el director departamental	Directora departamental, equipo técnico del Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género y referente departamental de INMUJERES	Director departamental	Jefa de Oficina de Rocha y referente territorial. El 24 de setiembre se mantuvo entrevista con el director departamental y el 18 de octubre con jefa de Oficina de Chuy	Director departamental del MIDES y referente de Gestión Territorial
Dirección Departamental de Salud	Funcionarias de la DDS	Director departamental de Salud	Directora departamental de Salud e integrantes del equipo técnico	Director departamental de Salud	Directora departamental de Salud
MTSS	Encargado y administrativa de la Oficina de Bella Unión	Encargada de la Oficina de Centros Públicos de Empleo	Encargada de la Oficina de Rivera	Encargado de la Oficina	Encargado de la Oficina
MEC	Coordinador-referente Centros MEC	Coordinador-referente Centros MEC	Coordinador-referente Centros MEC	Coordinador Centros MEC	Coordinador referente Centros MEC

	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Rocha	Treinta y Tres
Ministerio del Interior				Jefe de Policía	Jefe de Policía
Defensorías públicas				Defensoras públicas penales	Defensoras públicas penales
Intendencia	Secretario general de la Intendencia; alcalde de Bella Unión	Intendente	Intendente	Intendente; alcaldesa de Chuy	Intendente; Dirección de Cultura de la Intendencia
Junta Departamental	Comisión de Derechos Humanos		Comisión de Seguridad y Derechos Humanos	Presidente de la Junta y delegación de ediles	
UDELAR	Director de la Casa Universitaria de Artigas	Director del Centro Universitario de Cerro Largo; docentes del Centro	Director del Centro Universitario de Rivera; docentes del Centro	Director del Centro Universitario Regional Este Rocha; docentes del Centro	Director de Centro Universitario Regional Este
Organizaciones sociales	Asociación de Discapacitados Visuales de Artigas; Asociación Coordinadora Reivindicadora del Impedidos de Artigas; Asociación Down de Artigas; policlínicas barriales; Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas	Usuarios de la salud; grupo de estudiantes del Liceo 1; grupo Diaphoras; representantes de protección a la infancia; estudiantes del Instituto de Formación Docente de Cerro Largo	Representantes de Cooperativa de Viviendas pvs; Identidad Afro; Taller de Teatro Independiente Riveramento; Comisión de Derechos Humanos; SUNCA; Afro Independiente; Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT Rivera; Asociación Trans del Uruguay Rivera	Representantes de Pobladores Permanentes de Cabo Polonio; Océanos Sanos; Casa Ambiental; Hogar Estudiantil Velázquez; Radio Universo. Se tomó contacto con representantes de la organización Idas y Vueltas en la ciudad de Chuy	Representantes de organización Nodo Diverso; Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y Afines en la ciudad de Vergara.

Las primeras rondas de visitas en cada departamento procuraron relevar los temas de preocupación y los ejes de trabajo, los cuales se analizarán en la siguiente sección.

En cada una de las salidas se interactuó con las autoridades departamentales, que en general se ubican en las capitales, y se visitaron otras localidades del departamento.

En Artigas y Rocha se concretaron actividades y entablaron vínculos con actores sociales relevantes de las ciudades de Bella Unión y Chuy que facilitarán acciones futuras.

En Cerro Largo, Rivera y Treinta y Tres se incluyeron actividades puntuales en las localidades de Plácido Rosas, Río Branco, Laguna Merín, Minas de Corrales y Vergara.²⁰

En Montevideo la línea de trabajo definida consistió en realizar actividades de presentación institucional en diálogos bilaterales e instancias colectivas.

De esta manera se buscó difundir los cometidos de la INDDHH, acercarla a los territorios para que sea una herramienta efectiva para toda la población, y tener un panorama de la situación en relación con la vulneración de derechos humanos.

Al igual que en los otros departamentos, se buscó el contacto con la Intendencia y se mantuvo una entrevista con el intendente, Daniel Martínez.

Asimismo, se realizó una reunión con la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo para intercambiar sobre las acciones desarrolladas en los territorios, sin perjuicio de que la INDDHH ya cuenta con un acuerdo marco que regula la articulación entre ambas instituciones.

En este sentido, en primer lugar se privilegió la participación en los cabildos abiertos por tratarse de instancias anuales que organizan los gobiernos municipales para lograr un intercambio con las/os vecinas/os del territorio. Allí se presenta información sobre la gestión y las/os participantes formulan sus propuestas.

Luego de estas instancias, en mayo y junio se mantuvieron entrevistas en los cuatro municipios priorizados.

Por otra parte, se participó en las siguientes actividades:

- Segunda edición de la Feria del Libro del Oeste, realizada los días 9, 10, 11 y 12 de agosto en la Federación de la Carne (FOICA), en el Cerro. Se realizaron actividades de promoción de derechos y de difusión institucional con participantes de la Feria.
- Asamblea de Salud del Municipio G, realizada el 28 de agosto en Sayago.
- Tres instancias de la Junta Más Derecho, programa de acciones y actividades de la Junta Departamental de Montevideo que se desarrollará durante el período 2018-2019, cuyo objetivo es fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la producción legislativa y en el desarrollo de actividades. Está basado en los valores de la educación para la paz, el respeto, la

²⁰ En el caso de Laguna Merín y Minas de Corrales las actividades fueron realizadas en el segundo semestre del año.

libertad, la equidad y los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en 2018 cumplió 70 años.

En el caso de Montevideo, no se ha logrado cumplir a cabalidad el Plan de Trabajo propuesto, debido a la falta de recursos humanos.

Luego de la visita a cada departamento se elaboró un informe detallado de las actividades desplegadas que sirvió de insumo para ajustar el Plan de Trabajo del segundo semestre. Asimismo, en el segundo semestre se elaboraron informes por departamento que fueron difundidos a autoridades departamentales y nacionales.

Los ajustes del Plan de Trabajo del segundo semestre y las visitas realizadas buscaron definir ejes temáticos en cada departamento, tal como se describe en las siguientes secciones.

Es importante señalar que hubo ciertas dificultades en el contacto con las organizaciones de la sociedad civil. Para identificar representantes de organizaciones sociales la INDDHH recurrió a distintas fuentes. Se cuenta con un Registro de Organizaciones Sociales que resulta insuficiente por el bajo número de organizaciones registradas en los departamentos priorizados. Por ello se procuró obtener información de otras organizaciones, ya fuera a través del mapeo de sociedad civil realizado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o del contacto con organizaciones locales que mantienen los organismos públicos, en particular los Centros MEC y el MIDES.

En las convocatorias realizadas para entablar diálogo con las organizaciones se constató muy baja presencia, hecho que también impidió un conocimiento mayor de las organizaciones que actúan en el medio.

Luego de las primeras convocatorias a encuentros con la sociedad civil hubo instancias de diálogo individuales con organizaciones sociales. Esta línea de trabajo se prevé que continúe durante el 2019, como forma de detectar y abarcar más organizaciones.

5.5. Las situaciones detectadas en los departamentos

Tal como se expresó en el anterior punto, las distintas actividades desarrolladas en el territorio buscaron identificar cuáles son las preocupaciones de los actores y definir eventuales acciones a desarrollar por la INDDHH.

En este apartado se tratarán los problemas relevados y las acciones trazadas, incorporando una breve introducción conceptual.

A efectos descriptivos agruparemos las problemáticas relevadas en los siguientes ejes:

- a. Las expresiones de las problemáticas de fronteras en cada territorio.
- b. Los derechos económicos, sociales y culturales.
- c. Las afectaciones a grupos vulnerables.

Las expresiones de las problemáticas de fronteras en cada territorio

Las fronteras internacionales suscitan especial preocupación en el trabajo de la INDDHH, en particular porque existen elementos que permiten considerar las territorios con fragilidades específicas en el respeto de los derechos humanos. Suelen verse incrementadas las situaciones de vulneración de derechos a las que están expuestas las personas migrantes en los territorios de frontera. Asimismo las y los habitantes del país pueden ser víctimas de situaciones de vulneración específica, como, por ejemplo, la trata de personas. La gestión y gobernanza de las fronteras internacionales por los Estados debe garantizar el respeto de los derechos humanos.

Otra fuente importante de orientación la constituyen las observaciones realizadas por organismos internacionales al Estado uruguayo. En términos generales, el Estado ha recibido recomendaciones para garantizar la plena integración y participación de los migrantes en la sociedad, y ha informado sobre las medidas adoptadas para combatir la discriminación, facilitar la obtención de la documentación y el acceso a la salud, la vivienda, la educación y el trabajo. Asimismo, ha sido instado a intensificar las actividades de lucha contra la trata de mujeres y niñas, mediante campañas de concienciación de alcance nacional dirigidas a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y las consecuencias de la trata, y capacitando al funcionariado encargado de hacer cumplir la ley, de migración y de fronteras sobre las causas, las consecuencias y la incidencia de la trata de mujeres y niñas.²¹

Las percepciones y las características con que se presentan estas problemáticas en los cinco departamentos priorizados tienen manifestaciones diferentes.

En Artigas, los principales problemas que se plantearon refirieron al abordaje de las situaciones de violencia de género (dificultades para garantizar las medidas de protección, eventuales situaciones de trata de personas con fines de explotación sexual, etcétera), así como al abordaje educativo y de salud de niñas, niños y adolescentes que viven del lado brasileiro (en particular por barreras lingüísticas y seguimiento de situaciones de ausentismo, vacunación).

En Cerro Largo, la preocupación también se centró en el abordaje de las situaciones de trata de personas con fines de explotación sexual. Tanto los servicios de INMUJERES como la UDELAR tienen iniciativas de trabajo en esta temática.

En Rivera, varios actores sociales y públicos refirieron a la necesidad de profundizar en el abordaje desde un enfoque de derechos humanos y específicamente señalaron el fuerte impacto de las situaciones de abuso sexual infantil y explotación sexual. Por otra parte, algunos actores identificaron a Rivera como una zona de paso de migrantes provenientes principalmente de Cuba, Venezuela y República Dominicana. Hicieron referencia a que socialmente se puede percibir cierta mirada xenófoba sobre la presencia de migrantes, principalmente vinculada a la competencia por fuentes de empleo.

21 Véanse las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 2008 y 2016, del Comité de Derechos Humanos (CCPR) de 2018, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de 2017, y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de 2016, disponibles en <https://www.simore.mrree.gub.uy>.

En Rocha se registró una percepción mayor de debilidades en la política migratoria. En especial, diversos actores públicos plantean preocupación por la atención de la población migrante, tanto de quienes ingresan y transitan por el departamento como de aquella población asentada (acceso a refugios, comedores, obtención de documentación, etcétera). En este sentido, el mayor impacto se registra en Chuy.

En Treinta y Tres, si bien se constató una preocupación por situaciones de violencia de género (explotación sexual y violencia doméstica), no se registró su asociación con las situaciones de frontera. Tampoco aparece una mirada específica a la situación de migrantes.

Con base en el escenario relevado, la INDDHH se concentró en favorecer el conocimiento y facilitar el ejercicio de los derechos de las personas migrantes y colaborar con las autoridades en la difusión de los recursos públicos existentes. Para ello se realizaron actividades, en coordinación con el Equipo de Referencia Temático (ERT) de Migrantes de la INDDHH. El 8 de agosto se entrevistó a actores involucrados directa o indirectamente con la temática en la ciudad de Chuy: la directora de Promoción Social de la Intendencia de Rocha, la alcaldesa de Chuy y concejales municipales, el jefe de la Oficina de Migraciones, el cónsul de distrito (Chuy- Brasil) y un referente de los colectivos migrantes. También se realizó una actividad de promoción de derechos en el marco del 10 de diciembre, tal como se informa en la sección 5.6.

Por otra parte, se realizó una entrevista y se solicitó información a la Dirección de la Red de Atención Primaria de ASSE de Rocha sobre los criterios y la cantidad de atenciones a la población migrante. De acuerdo a la información proporcionada, las personas migrantes acceden a la asistencia de salud a través de una afiliación transitoria o definitiva y reciben, en igualdad de condiciones, todas las prestaciones sanitarias.

Los derechos económicos, sociales y culturales

La observación general 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se centra específicamente en las funciones que tienen las INDH en relación con estos derechos.

Dentro de la lista de tareas que pueden cumplir las INDH respecto a los DESC, se menciona «la realización de investigaciones y estudios con vistas a determinar la medida en que se llevan a la práctica determinados derechos económicos, sociales y culturales, bien sea dentro del Estado en general, o en determinadas esferas, o en relación con determinadas comunidades particularmente vulnerables». Si bien las actividades hasta ahora desarrolladas en el territorio no requieren investigaciones sistemáticas para evaluar el grado de cumplimiento de los DESC, sí se ha prestado especial atención a las preocupaciones que surgen en relación con estas temáticas.²²

Los DESC abarcan un conjunto importante de obligaciones estatales relativas al cumplimiento de los derechos a la salud, a una alimentación adecuada,

22 Véase <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8787.pdf?view=1>.

a gozar de un medioambiente sano, a la educación, los derechos al trabajo, a la sindicalización y a la seguridad social, los derechos culturales con base en los principios de progresividad y no regresividad e igualdad y no discriminación. En esta materia cobra especial importancia la situación de grupos vulnerables que se tratará más adelante.

Entre los temas que aparecen en los departamentos surgen los vinculados al derecho a la salud y la ausencia de algunas especialidades médicas. El Comité DESC, en la observación general 14, ha señalado que el derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: disponibilidad, accesibilidad (accesibilidad física y accesibilidad económica o asequibilidad), no discriminación, acceso a la información, aceptabilidad y calidad.

La calidad implica que los «servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas».

Este tema en el departamento de Artigas tiene un fuerte impacto que fue resaltado por varios actores. En particular se plantearon dificultades respecto a la falta de cobertura en oftalmología, neonatología, ginecología, pediatría y psiquiatría. Existe una preocupación destacada por la falta de psiquiatra, dadas las diversas problemáticas de salud mental que requieren seguimiento y evaluación regular.

En Cerro Largo, Rocha y Treinta y Tres se resalta la preocupación por la ausencia de psiquiatras, lo que dificulta la conformación de equipos de salud mental. En Rocha y Treinta y Tres el aspecto crítico es que los especialistas concentran la atención en la capital departamental, por lo que existen dificultades para el acceso desde otros poblados.

Sobre este tema, el 5 de diciembre la INDDHH mantuvo una reunión con el Directorio de ASSE. En ese ámbito se compartió e intercambió la evaluación de las problemáticas detectadas y ASSE informó que se encuentra trabajando para mejorar los servicios de salud mental y dotar de móviles para atender las situaciones del medio rural. En cuanto a la falta de especialidades médicas, es necesario contar con el esfuerzo de otros actores para promover residencias médicas en el interior del país. En varios casos los cargos están creados, pero no se pueden cubrir porque los/as profesionales optan por la oferta económica del sector privado o no residen en el departamento.

En materia de derecho a la salud, la INDDHH participó en diferentes instancias de promoción y difusión, como la Feria de la Salud realizada en Laguna Merín y la inauguración de la casa del Proyecto Ciudadela en la ciudad de Artigas.

El otro tema vinculado al derecho a la salud y al derecho a vivir en un ambiente sano refiere a los impactos del uso de plaguicidas en el medio rural. Tal como lo planteara el ERT de Ambiente de la INDDHH en la última Asamblea Nacional de Derechos Humanos, el derecho a vivir en un ambiente sano condiciona directamente el efectivo ejercicio de multiplicidad de derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, el acceso al agua potable, a la alimentación, a la vivienda, a condiciones de trabajo favorables, a la educación, entre otros.

El Estado tiene obligaciones específicas en cuanto a garantizar el efectivo goce del derecho a un ambiente sano, así como el acceso a la información ambiental, la participación social en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente, y el acceso a procedimientos judiciales o administrativos ágiles y efectivos para la prevención y el resarcimiento de daños ambientales.

El Estado debe garantizar la vigilancia del impacto de las políticas públicas y de los proyectos de inversión a gran escala sobre el ambiente, con miras a asegurar la protección y el aprovechamiento sostenible de los bienes comunes, incluida la protección de la calidad y cantidad del agua.

El impacto en la salud y en el ambiente por el uso de plaguicidas es un tema de preocupación que se hace visible en el intercambio realizado en los departamentos de Rocha y Treinta y Tres. En el caso de Rocha, además del señalamiento de la sociedad civil organizada, existe una mirada atenta y activa de algunos actores institucionales para abordar la problemática. En este sentido, la instalación de la Submesa de Agroquímicos representa una oportunidad de trabajo e intercambio sobre el tema.

En Treinta y Tres la preocupación tiene su origen en las diferentes afectaciones de salud que han vivido las/os trabajadoras/es arroceros. El tema es parte de la agenda del Sindicato de Trabajadores del Arroz y Afines (SUTAA).

La INDDHH ha trazado varias líneas de acción en este sentido. En agosto se integró a la Submesa de Agroquímicos instalada en el departamento de Rocha. En ella participan representantes de la Intendencia Departamental de Rocha, el MGAP, COMERO, OSE, el Centro Universitario Regional Este, el MIDES y la Dirección Departamental de Salud. La dinámica actual de esta mesa se basa en análisis de datos de salud con el apoyo del equipo del Centro Universitario Regional Este y tomando en cuenta la información suministrada por los organismos participantes y datos de fuentes nacionales. La INDDHH ha aportado información sobre actividades realizadas y datos obtenidos.

Durante el primer semestre de 2018 se mantuvo reunión con representantes del SUTAA del departamento de Treinta y Tres. Se encuentra pendiente un nuevo encuentro, que no se ha realizado por falta de disponibilidad horaria de los/as trabajadores/as durante la zafra. Asimismo, se realizó seguimiento de la resolución 627, del 31 de julio del 2018, referida a la situación de salud de un trabajador del arroz (para más información véase el capítulo2).

Se promovió y desarrolló una jornada de trabajo, el 6 de noviembre en la sede de la INDDHH, con participación de referentes del área de salud laboral (toxicología, salud familiar-comunitaria y salud preventiva), así como también de las áreas de agronomía, psicología, trabajo social, biología, geografía y derecho. Se trabajó con el objetivo de intercambiar con actores provenientes de distintas disciplinas sobre los vacíos que presenta la política pública implementada a nivel nacional para el ingreso y el uso de plaguicidas en el agro, en particular en la producción arroceras. Se elaboró y envió un informe de la actividad a quienes participaron, a la espera de aportes y comentarios para poder compartirlo en otros ámbitos. De esta actividad está en proceso de elaboración un informe temático.

En la misma línea, se mantuvieron reuniones de intercambio con autoridades públicas como DINAMA y MGAP.

Las afectaciones a grupos vulnerables

Como se expresó, el principio de igualdad y no discriminación constituye un lineamiento ineludible en el accionar del Estado. Al decir de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²³

Si bien es posible afirmar que la sociedad uruguaya viene procesando cambios sociales, culturales e institucionales para alcanzar comunidades inclusivas, aún persisten situaciones que afectan a determinados grupos poblacionales más vulnerables y que requieren un accionar preventivo del Estado. Esta preocupación se ve reflejada en las manifestaciones realizadas por actores estatales y representantes de la sociedad civil.

En los cinco departamentos priorizados, puede observarse una preocupación por el derecho a una vida libre de violencia hacia las mujeres. Los altos índices de violencia de género son una característica nacional que tiene su correlato departamental. En 2018 hubo en Cerro Largo, Rivera, Rocha y Treinta y Tres femicidios que impactaron en la sociedad; algunos de ellos no fueron resueltos a nivel judicial y generaron movilizaciones sociales. En Artigas existen dificultades para dar una respuesta interinstitucional articulada y en Treinta y Tres se expresó preocupación por las situaciones de violencia de género en localidades más alejadas de la capital. La necesidad de mejorar la respuesta del sistema de justicia es una demanda presente en los cinco departamentos, acompañada del reclamo por la ausencia de representantes judiciales en las comisiones departamentales de violencia de género.

Las situaciones de vulneración a las que suelen estar expuestos niñas, niños y adolescentes²⁴ están presentes en el intercambio con actores estatales y de la sociedad civil. La mirada sobre estos fenómenos presenta diferencias en los distintos territorios. La preocupación por situaciones de abuso sexual, explotación sexual o violencia contra niñas, niños y adolescentes tiene más fuerza en los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres, principalmente vinculadas a las localidades con menor población.

En Treinta y Tres existe una preocupación por mejorar la atención a los jóvenes que abandonan el sistema educativo formal, en particular por la vinculación entre deserción y el consumo problemático de drogas.

23 Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, opinión consultiva OC-18/03, del 17 de setiembre de 2003, serie A, n.º 18.

24 Es importante tener en cuenta que, según el *Informe 2018* del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay, «los Departamentos de Montevideo, Rivera, Artigas y Cerro Largo y Treinta y Tres son los que concentran mayor proporción de niños, niñas y adolescentes pobres en relación a su población. Para los casos señalados, la relación de NNA pobres con respecto a la población total departamental se encuentra por encima del promedio país (15,2%)».

El crecimiento de la tasa de niñas, niños y adolescentes internados por protección, que para 2018 se ubicó en 567/100.000 habitantes,²⁵ condice con las percepciones relevadas principalmente en Cerro Largo, Rocha y Treinta y Tres. En estos departamentos se registra especial preocupación por la articulación de las respuestas judiciales y las políticas públicas de protección a la infancia. De lo relevado en las diversas instancias surge un discurso basado en la institucionalización como último recurso, pero este no se condice con las prácticas y los abordajes de las situaciones concretas, en las que se apela a la internación como solución inmediata, sin buscar alternativas.

En Rivera, varios actores manifestaron preocupación por la situación de personas adultas mayores que viven en centros de larga estadía que no cuentan con las condiciones adecuadas de habitabilidad, así como por la discriminación que sufre la población trans en espacios públicos y en centros educativos, y por las situaciones de exclusión social de la población afrodescendiente.

En cuanto a personas adultas privadas de libertad, en Artigas se tomó conocimiento de las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación de la cárcel departamental, ubicada en un edificio que carece de las condiciones edilicias y sanitarias necesarias. En Rivera, organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos públicos perciben cierto impacto social con la instalación de la cárcel de Cerro Carancho, por cuanto parece verificarse una migración de familias en condiciones de precariedad vinculadas a la población carcelaria, situación directamente vinculada al crecimiento de ciertos asentamientos.

Por último, en los cinco departamentos visitados se perciben debilidades en la atención de las personas en situación de discapacidad. Al decir del ERT de Discapacidad de la INDDHH:

La entrada en vigencia de la ley n.º 18.651 de 2010 (Ley de Protección integral) significó un importante avance en el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad y el cambio de enfoque, a la luz del nuevo paradigma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que parte del reconocimiento como sujetos de derechos. Sin embargo, esta ley ha tenido problemas en cuanto a su implementación y puesta en funcionamiento por parte de los diferentes actores estatales.²⁶

En los departamentos priorizados, las principales debilidades en la implementación de los derechos de las personas en situación de discapacidad que se advierten están relacionadas con el derecho a la educación y la falta de acceso a una rehabilitación en condiciones dignas. En particular, en la ciudad de Artigas, organizaciones de la sociedad civil señalaron la falta de servicios de rehabilitación para personas ciegas o con baja visión.

Al respecto, el 6 de junio de 2018 la INDDHH solicitó información a PRONADIS, MIDES, sobre la situación de las personas ciegas y de baja visión en Artigas, y consideró relevante el número de afectados por ceguera o baja visión que

25 Según datos del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay, *Informe 2018*.

26 Materiales de trabajo para la VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos, *Derechos de las personas con discapacidad*.

se encontrarían sin rehabilitación. En la respuesta remitida por PRONADIS se informa que ha habido dificultades en todo el país para contar con técnicas/os capacitados en rehabilitación de personas ciegas. Señalan que para el departamento de Artigas está prevista la inclusión de un cargo técnico que cubra este servicio. Sin embargo, hasta el momento no se ha efectivizado dicha prestación. Es necesario además fortalecer el abordaje realizado por PRONADIS en el departamento.

Por otra parte, la INDDHH se propuso realizar un diagnóstico sobre acceso y continuidad educativa de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad en los departamentos priorizados, para lo cual durante el segundo semestre tomó contacto con autoridades de la educación, en particular con las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa (UCDIE). Este insumo será abordado durante el 2019.

5.6. La articulación interinstitucional en el territorio

El desarrollo de políticas públicas interinstitucionales se relaciona fuertemente con los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en la medida en que las políticas públicas deben diseñarse y ejecutarse de forma integral. Las lógicas sectoriales de intervenciones ponen en riesgo el cumplimiento de políticas públicas con enfoque de derechos.

En el caso de Uruguay, en materia de políticas sociales se cuenta con el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS) como mecanismo de coordinación (decreto 236/005).

En los departamentos del país, las mesas interinstitucionales de políticas sociales (MIPS), creadas por decreto del Poder Ejecutivo 277/011, del 1.º de agosto de 2011, son el anclaje territorial de dichas políticas. En este sentido, constituyen instrumentos privilegiados para dar cumplimiento al rol articulador de las políticas sociales y son una estrategia estatal para responder a la obligación de garantizar el ejercicio de derechos en el territorio.

Las MIPS son presididas por los coordinadores territoriales del MIDES e integradas por los ministerios y organismos públicos que integran el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.²⁷

Tienen entre sus funciones competencias para generar políticas públicas interinstitucionales en sus tres fases: formulación, ejecución y evaluación. Por su parte, las INDDHH tenemos como objetivo incidir en las políticas públicas, en particular, en la fase de formulación y evaluación, mientras que debemos mantener una distancia prudente en la fase de ejecución (competencia que es propia de la Administración).

²⁷ Por el decreto 236/005 se crea el Gabinete Social, integrado por los titulares de los ministerios de Economía y Finanzas; Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Salud Pública; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Turismo y Deporte; la OPP, el Congreso de Intendentes y el Ministerio de Desarrollo Social, que lo preside. Por su parte, el artículo 3 crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS), integrado por las mismas instituciones y al cual se ha invitado a participar a otros organismos, como ANEP, BPS e INAU, entre otros.

En las actividades de relevamiento y diálogo realizadas durante el primer semestre, los actores contactados (sociedad civil y organismos del Estado) resaltaron la importancia de la articulación interinstitucional. Sin embargo, varios señalaron dificultades operativas en la articulación con el gobierno departamental. Asimismo, en el departamento de Artigas, los actores coinciden en cierto debilitamiento de los espacios de articulación interinstitucional (MIPS, Comisión de Violencia de Género, Comisión de Discapacidad, etcétera). Esto tiene un impacto mayor en las poblaciones y los actores que no se encuentran en la capital departamental.

En este sentido, las MIPS cobraron una relevancia particular para implementar políticas públicas integrales con enfoque de derechos. Por todo lo dicho es que la INDDHH solicitó participar en estos espacios en calidad de observadora, lo que comenzó a concretarse a partir de setiembre. Dichos espacios resultaron claves para enriquecer una mirada territorial y como forma de alcanzar un intercambio fluido con los diversos actores locales que permita aportar a la formulación de políticas públicas y contar con elementos para su evaluación.

A partir de setiembre, la INDDHH participó en calidad de observadora en todas las MIPS convocadas en los departamentos priorizados,²⁸ 11 instancias en total, a saber:

- **Artigas:** 21 de setiembre.²⁹
- **Cerro Largo:** 18 de octubre y 20 de noviembre.³⁰
- **Rivera:** 30 de octubre, 27 de noviembre y 18 de diciembre.
- **Rocha:** 17 de octubre, 21 de noviembre y 19 de diciembre.
- **Treinta y Tres:** 14 de noviembre y 12 de diciembre.³¹

En general, la participación en estas instancias fue productiva, y en cada departamento la Institución logró vincularse con actores clave para el desarrollo de las políticas. Sin embargo, cada departamento presenta sus particularidades. En el siguiente cuadro se puede observar quiénes participan en las MIPS según departamento.

La tabla se construyó a partir de las listas de asistencia de las instancias del segundo semestre del 2018 a las cuales la INDDHH asistió, y con el requisito de haber participado en al menos una reunión de las MIPS. Para enumerar las instituciones se siguió lo establecido en los decretos 277/011 y sus modificativos, que establecen quiénes deben participar en forma obligatoria y los organismos que participan como invitados permanentes.

28 Salvo en Artigas, las MIPS cuentan con fechas fijas de funcionamiento: Cerro Largo se reúne el tercer jueves de cada mes, Rivera el último martes, Rocha el tercer miércoles y Treinta y Tres el segundo miércoles de cada mes.

29 La INDDHH se integró a la MIPS en calidad de observadora a partir de setiembre, y durante el segundo semestre del 2018 no se convocó otra instancia. La próxima mesa está prevista para febrero de 2019. De acuerdo a la información recabada, la anterior y primera reunión del año se celebró en mayo.

30 La INDDHH participó en el primer semestre en la MIPS realizada el 17 de mayo en la localidad de Plácido Rosas, pero se integró en octubre de 2018.

31 La INDDHH se integró a partir de noviembre; la MIPS había analizado la solicitud en octubre.

Instituciones	Artigas (1)	Cerro Largo (2)	Rivera (3)	Rocha (3)	Treinta y Tres (2)
Ministerio de Desarrollo Social ¹	x	x	x	x	x
Ministerio de Economía y Finanzas ²					
Ministerio de Educación y Cultura ³	x	x	x	x	x
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ⁴	x	x			
Ministerio de Salud Pública ⁵	x			x	x
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ⁶		x	x		
Ministerio de Turismo y Deporte ⁷			x		
OPP ⁸					
Congreso de Intendentes ⁹	x	x		x	x
ANEP ¹⁰	x	x	x	x	x
BPS ¹¹	x	x	x	x	x
INAU ¹²		x	x	x	x
ASSE	x	x	x	x	x
INR	x				x
Ministerio del Interior	x	x		x	x
Ministerio de Defensa Nacional	x				x
UDELAR				x	x
MGAP				x	
UTE				x	
Junta Nacional de Drogas	x				x

1 El artículo 3 del decreto 277/011 establece que es el responsable de presidirlas.

2 Artículo 3 del decreto 277/011 y artículo 1 del decreto 236/005.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

5 Ibidem.

6 Ibidem.

7 Artículo 3 del decreto 277/011 y artículo 1 del decreto 319/005.

8 Artículo 3 del decreto 277/011 y artículo 1 del decreto 486/005.

9 El artículo 3 del decreto 277/011 y el artículo 1 del decreto 236/005 refieren a representantes del Congreso de Intendentes. En las mesas participan representantes de las intendencias, en general vinculados a las direcciones de Desarrollo Social.

10 Invitado permanente.

11 Invitado permanente.

12 Invitado permanente.

Como puede observarse, existen instituciones que no cuentan con un anclaje territorial, tales como el MEF, LA OPP y el Ministerio de Turismo y Deporte.

En el caso de las instituciones obligadas a participar por decreto, se señala la ausencia, en la mayoría de las instancias, del MVOTMA y el MTSS.

En cuanto al funcionamiento de las MIPS, en cuatro de los cinco departamentos existen submesas de trabajo que permiten abordar temas específicos, tal como lo prevé el artículo 6 del decreto 277/011.

En Cerro Largo funcionan submesas de Infancia, Vivienda y Ruralidad.

En Rivera funcionan submesas de Sistema de cuidados, Educación y afrodescendencia, Empleo y trabajo, Vivienda, Situación de calle y Sistema carcelario.

En Rocha funcionan submesas de Agroquímicos y Vivienda.

En Treinta y Tres funcionan submesas de Vivienda, Primera infancia y Trabajo y territorio.

En las MIPS se trabajaron temas vinculados a los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la ampliación de la cobertura de servicios de salud pública (policlínicas en localidades de menos de 5.000 habitantes), atención del embarazo adolescente, ampliaciones de servicios de cuidado (CAIF, asistentes personales, centro para hijos/as de estudiantes, etcétera), fortalecimiento de servicios de atención de adicciones, atención en hogares estudiantiles, cooperativas sociales, transporte urbano, educación inclusiva y continuidad educativa, entre otros.

Asimismo, se abordó el fortalecimiento a nivel departamental de las políticas públicas dirigidas a grupos vulnerables, como migrantes, afrodescendientes, primera infancia y población rural.

Como buena práctica de las MIPS de Cerro Largo y Rocha se resalta que las sesiones no siempre se desarrollan en la capital departamental. En el caso de la MIPS de Cerro Largo, en mayo la INDDHH tuvo la oportunidad de participar en la instancia realizada en Plácido Rosas. En esa oportunidad, a los temas regulares del departamento se sumaron otros de interés para la localidad, con participación de actores institucionales y sociales.

En el departamento de Artigas se señala que, hasta el momento, las MIPS son escasamente convocadas. Funcionan otros espacios interinstitucionales creados a partir de normas nacionales, tales como la Comisión Departamental Honoraria de la Discapacidad (artículo 17 de la ley 18.651), la Comisión Departamental por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (artículo 16 de la ley 19.580) o la Junta Departamental de Drogas (artículo 1 del decreto 84/010).

En cuanto a la articulación interinstitucional con el Poder Judicial, distintos actores de los cinco departamentos fueron contestes en señalar dificultades para coordinar. Manifestaron que no participan representantes del Poder Judicial en los espacios que tienen asignados por ley, o que si lo hacen es por motivación personal, en particular en las Comisiones de Violencia de Género.

La Suprema Corte de Justicia, por acordada 7847, del 1.º de setiembre de 2015, aprobó el Plan Estratégico 2015-2024, que incluye como objetivo estratégico «Mejorar la articulación interinstitucional y con la sociedad civil». Dentro de las líneas estratégicas se propone:

- Elaborar protocolos de articulación de la actuación del Poder Judicial con otras instituciones (como el Ministerio del Interior, el INAU y el MIDES, entre

otros), y definir el rol y las atribuciones de los funcionarios designados como representantes del Poder Judicial a esos efectos.

- Profundizar mecanismos de coordinación de los representantes del Poder Judicial en los diversos ámbitos interinstitucionales.
- Implantar protocolos de articulación con otras instituciones y realizar un seguimiento y evaluación de su gestión.
- Promover instancias de diálogo con los diversos sectores de la sociedad, a efectos de hacer más eficiente el servicio de justicia.

La INDDHH considera que avanzar efectivamente en esta línea es un elemento fundamental para que efectivamente se alcance la articulación interinstitucional en los territorios.

5.7. El 10 de diciembre en cada departamento

El Día Internacional de los Derechos Humanos, celebrado anualmente cada 10 de diciembre, constituye una oportunidad para la promoción de los derechos humanos; más aún en 2018, en el marco del 70 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La estrategia de trabajo en los departamentos procuró desarrollar actividades de promoción de derechos específicos en el marco del 10 de diciembre, en consonancia con temas destacados por los actores locales. En este sentido se apoyaron y se participó en seis actividades en los cinco departamentos priorizados. En los de Rivera y Rocha se planificaron actividades en Tranqueras y Chuy, respectivamente, que fueron suspendidas para el 2019.

En el departamento de Artigas se realizaron dos actividades centradas en las personas en situación de discapacidad.

En la ciudad de Artigas, el 3 de diciembre, en ocasión de celebrarse el Día Internacional de las Personas con Discapacidad, se llevó a cabo la actividad «No dejar a nadie atrás». Se llevaron a cabo espectáculos artísticos con el objetivo de visibilizar los aportes de las personas con discapacidad y la importancia de lograr una sociedad inclusiva. La actividad fue organizada por la Comisión Honoraria Departamental de Discapacidad de Artigas, con la participación activa de varias organizaciones sociales que trabajan en la temática. Participaron unas 200 personas.

Asimismo, el 13 de diciembre, en la ciudad de Bella Unión, se realizó la actividad «Con la danza luchamos por nuestros derechos», organizada por la ONG Retoño con el apoyo del Municipio de Bella Unión, los Centros MEC de Artigas y Bella Unión, las escuelas 84 y 92, la Comisión Barrio Las Láminas y Jóvenes en Red. También participaron aproximadamente 200 personas.

En Cerro Largo se organizó una actividad de cine-debate a partir de la proyección de la película *Locura al aire*, documental que aborda la experiencia de la Radio Vilardevoz y la situación de personas con padecimientos de salud mental. El encuentro fue coorganizado con Radio Comunitaria La Bruja de Melo y con Centros MEC de Cerro Largo y contó con la participación de integrantes de Radio Vilardevoz de Montevideo, protagonistas del film. Participaron alrededor de 50 personas.

En el departamento de Rivera la actividad se organizó en la ciudad de Minas de Corrales el 15 de diciembre. Consistió en una feria productiva, con artesanía, gastronomía, talleres, actividades de senderismo y otros emprendimientos, que permitió enfocarse en el derecho al trabajo y al ambiente. La actividad fue organizada por Centros MEC, Escola do Samba Renacer y Grupo Charrúa, con el apoyo de MIDES, FONDES, INACOO, DINAPIMES, el Centro de Competitividad Empresarial de la Agencia Nacional de Desarrollo y el Correo Uruguayo. Participaron unas 300 personas.

En el departamento de Rocha, la actividad se realizó el 10 de diciembre en la ciudad de Chuy, focalizada en la temática de los derechos de las personas migrantes, su inclusión e inserción en el país. La Fiesta de Diversidad Cultural en la Frontera incluyó presentación artística, expoventas, artesanía y gastronomía multicultural. Participaron aproximadamente 50 personas.

En el departamento de Treinta y Tres, en el marco de la Feria de las Artes de Treinta y Tres, se realizó una intervención audiovisual con participación de docentes y adolescentes de los liceos 4 y 1, centrada en diversidad sexual. Se incluyó la participación de representantes de ATRU Rivera. La actividad fue organizada por la Dirección de Cultura de la Intendencia de Treinta y Tres, con el apoyo de adolescentes y docentes del Liceo 4. Participaron alrededor de 300 personas.

5.8. El camino a seguir

Como se describe en el presente capítulo, durante 2018 la INDDHH ha marcado una presencia estable en los cinco departamentos priorizados, a través de diálogos bilaterales con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, participación en espacios interinstitucionales como las MIPS u otras comisiones específicas, y apoyo a actividades organizadas en los territorios. Estas instancias han permitido relevar temas que deben ser abordados por la INDDHH, como la situación de las personas migrantes, la continuidad educativa de niñas, niños y adolescentes en situación de discapacidad, las respuestas a las situaciones de violencia de género, el impacto de salud y ambiental derivado del uso de plaguicidas, el acceso a la justicia, entre otros.

Las líneas a desarrollar durante el 2019 parten de la necesidad de continuar con una presencia estable en los territorios priorizados, favoreciendo la cercanía con la población. Resulta relevante consolidar la participación en calidad de observadores en las MIPS y fortalecer el acercamiento con organizaciones de la sociedad civil. Asimismo se propone profundizar las líneas de trabajo para mejorar los abordajes institucionales de los temas relevados, generando mayor información, detectando las debilidades e incidiendo en las modificaciones de prácticas institucionales.

Es de interés de la INDDHH lograr un diálogo y una coordinación fluidos con referentes institucionales y sociales de todo el departamento, para lo cual se procurará continuar con la llegada a centros poblados fuera de las capitales departamentales.

Por último, se espera que la alianza con la UDELAR y la eventual ampliación del equipo de trabajo favorezcan las posibilidades de la INDDHH de acrecentar los territorios priorizados incluyendo nuevos departamentos.

Anexos

Anexo I

Estructura funcional

Por la ley 18.446, del 24 de diciembre de 2008, se crea la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) como una institución del Poder Legislativo que no está sujeta a jerarquía y funciona autónomamente (artículos 1 y 2). Con fecha 22 de junio de 2012, la Institución quedó definitivamente instalada al asumir funciones su primer Consejo Directivo (CD), designado por la Asamblea General mediante el procedimiento que la ley establece a esos efectos (artículos 37 y siguientes de la ley citada).

La INDDHH está dirigida por un CD de cinco miembros electos cada cinco años por la Asamblea General a propuesta de organizaciones sociales y/o legisladores. Actualmente lo integran Wilder Tayler, Mariana Mota, Josefina Plá, Juan Faroppa y Mariana Blengio. La Presidencia rota cada año entre los integrantes del CD; actualmente la ejerce Josefina Plá (hasta setiembre de 2019).

En el año 2015 se implementó el proceso de concursos de oposición y méritos entre funcionarios públicos, y durante el primer semestre de 2016 ingresaron a la INDDHH los primeros funcionarios propios (cinco abogados, seis psicólogos, una licenciada en Comunicación, una docente, siete administrativos, una licenciada en Ciencias Sociales, una docente y un ayudante de contador). En 2017 ingresaron un auxiliar, una contadora y dos abogados. Adicionalmente se incorporaron una docente y una licenciada en Ciencias Sociales a partir de la creación de nuevos cargos. El total de ingresos en 2017 fue, por tanto, de seis nuevos funcionarios.

Durante 2018, mediante concursos de oposición y méritos, ingresaron a la INDDHH una licenciada en Bibliotecología, tres administrativos, un abogado que se desempeña en el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), un chofer, una licenciada en Relaciones Laborales —para la nueva Área de Gestión Humana, que comenzó a funcionar en 2018 (con su incorporación sumada a la de una de las administrativas mencionadas)— y una informática. En síntesis, se sumaron ocho personas, con lo que el funcionariado propio de la INDDHH llegó 37 personas.

Ingresos 2018			
Denominación cargo vacante	Escalafón	Cargo	Cantidad
Personal profesional universitario	A	Profesional IV	3
Personal administrativo	C	Administrativo II	3
Personal de oficios	E	Oficial III	1
Personal de informática	R	Informático Junior	1

Pases en comisión desde otros organismos del Estado

El artículo 81 de la ley 18.446 faculta a la INDDHH a solicitar en comisión hasta diez funcionarios públicos de cualquier dependencia o Poder del Estado, de acuerdo a lo que dispone el artículo 67 de la ley 17.556, de 18 de setiembre de 2002, y excluyendo la prohibición que establece el artículo 507 de la ley 16.736, de 5 de enero de 1996.

En ese marco, durante 2018 fueron incorporados en comisión dos docentes del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), que trabajaron en el Área de Educación hasta diciembre, un abogado proveniente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y un docente del Consejo de Educación Secundaria, que se desempeñan actualmente en el Área de Descentralización, y un trabajador social de la Intendencia de Montevideo, que se desempeña en el Área de Denuncias e Investigación. En síntesis, y teniendo en cuenta el funcionariado que ya trabajaba en comisión en la INDDHH —un abogado proveniente de la Defensoría Pública y un trabajador social del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), quienes se desempeñan en el MNP—, suman siete personas en comisión de servicio.

Áreas de trabajo

Para el cumplimiento de las tareas que la ley le confiere, el primer cd de la INDDHH dispuso la creación y el funcionamiento de distintas áreas: Denuncias e Investigación; Mecanismo Nacional de Prevención; Educación y Estudios; Comunicaciones y Relaciones Institucionales; Administración y Finanzas; Asesoría Jurídica; Biblioteca y Apoyo Informático. La mayoría cuenta con personal de apoyo administrativo, así como existe la Secretaría General y una secretaria para el cd.

El segundo cd de la INDDHH, que asumió en setiembre de 2017, dispuso algunas modificaciones en la estructura funcional: comenzó a operar el Área de Gestión Humana, se creó el Área de Descentralización y se dividió en dos el Área de Educación y Estudios.

El Área de Denuncias e Investigación está conformada por cuatro equipos multidisciplinarios que suman 12 profesionales y una secretaria técnica que cuenta con dos funcionarias administrativas. En total son 14 personas.

El MNP está estructurado en los subsistemas Adultos, Adolescentes y Protección (infancia). Adultos cuenta con un equipo de tres profesionales: dos abogados y una psicóloga; en Adolescentes se desempeñan dos profesionales: una abogada y un trabajador social, y en Protección son dos profesionales trabajadoras sociales. En apoyo al subsistema de protección se cuenta con la colaboración de UNICEF, que aporta dos profesionales contratados. En total son nueve personas.

En 2018 se dividió en dos el Área de Educación y Estudios. La de Estudios cuenta con tres profesionales de las ciencias sociales y la de Educación con un docente, al que durante el año de referencia de este informe se sumaron dos pases en comisión de mayo a diciembre.

El Área de Comunicaciones y Relaciones Institucionales durante 2018 estuvo conformada por una técnica encargada de prensa y redes, y se contrató una consultoría en comunicación. El Área de Administración y Finanzas está integrada por una contadora y una asistente técnica, y en Asesoría Jurídica se desempeña un profesional administrativista.

En 2018 se concretó la implementación de las áreas Biblioteca, Apoyo Informático y Gestión Humana, gracias a la incorporación de dos profesionales, una técnica y una administrativa.

En 2017 la INDDHH creó el Área de Descentralización, tomando el desafío de desplegar su accionar en todo el territorio nacional y particularmente en las zonas donde se encuentran las poblaciones más vulnerables. En 2018 dicha área se vio fortalecida con el ingreso de funcionariado en comisión y la redistribución de otras personas provenientes de diferentes áreas de trabajo. A la fecha cuenta con un equipo técnico compuesto por seis personas: dos abogados, una psicóloga, una trabajadora social, un docente y una secretaria técnica.

Anexo 2

Informe final del grupo de trabajo Implementación del Mecanismo según Artículo 33.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Luego de mantenidas ocho reuniones del grupo de trabajo, se llegó a los siguientes acuerdos generales para lograr la instalación del Mecanismo.

En 2016 Uruguay estableció un Mecanismo Nacional de Monitoreo de Recomendaciones, compuesto por una red interinstitucional de organismos estatales que, a través de mesas temáticas, informan y monitorean las medidas asumidas por sus organismos para la implementación de las recomendaciones y observaciones que Uruguay recibe del sistema universal de protección de los derechos humanos. La Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería coordina la red y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) participa como observadora formando parte de todas las mesas temáticas.

En ese marco, la sociedad civil organizada en la Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad planteó la necesidad de establecer un mecanismo de supervisión que se ajustara plenamente a los Principios de París. Sustentó su demanda en las observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al Primer Informe Nacional de Uruguay, de 2016.

El 5 de julio de 2017 se creó el grupo de trabajo para elaborar una propuesta de funcionamiento e integración del mecanismo de supervisión conforme a los lineamientos del artículo 33, párrafo 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).¹

La INDDHH convocó, en el marco de sus competencias, a la creación de un grupo de trabajo de conformidad con el artículo 66 de la ley 18.446. El artículo establece:

Artículo 66. (Período entre sesiones extraordinarias).—Durante el período entre sesiones ex-

traordinarias, el Consejo Directivo de la INDDHH preparará:

- A) El programa de trabajo que será tratado en la próxima sesión extraordinaria, el cual difundirá a la ciudadanía con antelación suficiente a la misma.
- B) Los proyectos de informes, relatorías, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos que estime pertinentes, pudiendo designar al efecto expertos independientes o Grupos de Trabajo integrados por miembros de la INDDHH que los presidirán, representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH, en cuanto correspondan por la temática a la que se refieran.

Este grupo de trabajo fue conformado a los efectos de dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas en agosto de 2016 por el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad. El Ministerio de Relaciones Exteriores comunicó formalmente al Comité la creación del grupo de trabajo, con participación de organismos estatales y representantes de la sociedad civil. Las recomendaciones establecen:

68. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas para designar un mecanismo de supervisión que se ajuste plenamente a los Principios de París.

70. El Comité pide al Estado parte que, en el plazo de 12 meses y de conformidad con el artículo 35, párrafo 2, de la Convención, informe de las medidas adoptadas para aplicar la recomendación del Comité que figura en el párrafo 68 *supra*.

¹ Artículo 33.2 de la CDPD: «Los Estados Partes, de conformidad con sus sistemas jurídicos y administrativos, mantendrán, reforzarán, designarán o establecerán, a nivel nacional, un marco, que constará de uno o varios mecanismos independientes, para promover, proteger y supervisar la aplicación de la presente Convención. Cuando designen o establezcan esos mecanismos, los Estados Partes tendrán en cuenta los principios relativos a la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos».

El grupo se conformó con organizaciones sociales especializadas en derechos de las personas con discapacidad (integrantes de la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad y de la Alianza de Organizaciones Derechos de las Personas con Discapacidad), el Poder Ejecutivo (Programa Nacional de Discapacidad [pronadis] del Ministerio de Desarrollo Social [MIDES] y Dirección Nacio-

nal de Educación del Ministerio de Educación y Cultura [MEC]), la Intendencia de Montevideo (Secretaría de Accesibilidad para la Inclusión), la Universidad de la República (UDELAR) y la educación superior privada (CRUPU).

También se contó con el acompañamiento y la participación, en calidad de observadores, de las Naciones Unidas (Oficina de la Coordinadora Residente y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [ACNUDH]) y de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. El objetivo principal fue elaborar una propuesta para la implementación de un mecanismo de supervisión de la cdpd, tal como está establecido en su artículo 33, párrafo 2, en el entendido de que las tareas de ese mecanismo entran en las competencias asignadas a la indh por la ley 18.446. La puesta en funcionamiento y las características del grupo de trabajo referido ya fueron comunicadas al Comité por el Estado uruguayo.²

La ley 18.446, de 24 de diciembre de 2008, creó la indh, en cumplimiento de las obligaciones que tiene Uruguay como integrante de la Organización de las Naciones Unidas. Estas resultan de la resolución de la Asamblea General 48/134, del 20 de diciembre de 1993 (Principios de París), donde se alienta a los Estados miembros a establecer y fortalecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos y se reconoce la autonomía de cada Estado para elegir el marco más adecuado a las necesidades nacionales en su conformación.

Entre las características principales de la indh se destaca su condición de órgano extrapoder, autónomo, condición que en la mayoría de los países latinoamericanos se prevé directamente en las constituciones, salvo en los casos de Uruguay y Costa Rica, que han creado estos organismos mediante leyes.

Dichas características son señaladas en la comunicación de la indh al Ministerio de Relaciones Exteriores del 5 de julio de 2017, en que se informa de la decisión de constituir este Grupo de Trabajo.

La indh tuvo cambio de autoridades y su segundo Consejo Directivo asumió el 1.º de setiembre de 2017, lo que retrasó la convocatoria al grupo. El 24 de noviembre pasado se realizó el primer encuentro del Grupo de Trabajo, presidido por la directora, Dra. María Josefina Plá, que se reunió mensualmente hasta junio, cuando se arribó a la propuesta de mecanismo que se presenta en este documento.³

El Grupo de Trabajo centró su actividad en recabar y sistematizar información sobre el funcionamiento de otros mecanismos independientes creados a partir del artículo 33.2 de la Convención, y también la experiencia de otro mecanismo que funciona en el ámbito de la indh: el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes —tratado internacional del que Uruguay es parte—, se dispone en el artículo 83 de la ley 18.446.

Se pudo relevar así que la experiencia de establecer mecanismos que funcionen de acuerdo a los Principios de París son escasos y de reciente creación. Se conocen tres experiencias: la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, que tiene un mecanismo de reciente instalación, creado por acto legislativo; la de uno de los estados de México —el estado de México—, creada por acuerdo del propio presidente de la Comisión de Derechos Humanos en interpretación de sus competencias, y la del Reino de España, creada por real decreto.

Luego de mantenidas ocho reuniones del Grupo de Trabajo, se llegó a los siguientes acuerdos generales para lograr la instalación del Mecanismo:

- a. El Mecanismo funcionará en el ámbito de la indh.
- b. La vía propicia para atribuir esa competencia a la indh será la ley.
- c. El Mecanismo deberá tener una activa participación de la sociedad civil especializada en consideración al artículo 33.3 de la Convención.
- d. La indh prestará el apoyo necesario hasta que se voten recursos para el funcionamiento del Mecanismo.
- e. Los principios que regirán el funcionamiento del Mecanismo serán: autonomía, independencia, participación, transparencia, pluralismo y monitoreo profesional.
- f. La estructura que se propone es la siguiente:
 - El Mecanismo estará a cargo de un integrante del Consejo Directivo de la indh de la forma que este órgano jerárquico determine. Su mandato será de un año y podrá prorrogarse —previa votación— por todo el período en que ocupe el cargo en el Consejo Directivo. Las causas de remoción serán las previstas en la ley 18.446.
 - Un Consejo Asesor que será integrado por 20 personas con experiencia de trabajo acreditada en temas relacionados con la materia a verificar; podrá ampliarse hasta 25 integrantes por motivos fundados por mayoría absoluta por el Consejo Asesor. Se entiende pertinente que el Consejo Asesor que se vaya a integrar respete la diversidad en aspectos ta-

2 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fAFR%2fURY%2f29328&Lang=en.

3 Se presentan en el Anexo I las actas de las reuniones del grupo de trabajo.

les como género, territorialidad, edad, etcétera. Los integrantes durarán en el cargo dos años, renovables por única vez y por igual período.

- Las organizaciones sociales de la discapacidad que estén registradas en la INDDHH, de acuerdo al artículo 45 y concordantes del Reglamento de la INDDHH, podrán participar como electoras.
 - Una vez aprobado el presente documento, el Consejo Directivo de la INDDHH fijará la fecha de las elecciones del Consejo Asesor y todo lo relacionado con la convocatoria.
 - Las elecciones serán controladas por la Corte Electoral.
 - Una vez elegido e instalado, el Consejo definirá su reglamento y su lugar de funcionamiento.
 - El Consejo será honorario. Sus integrantes solamente percibirán una dieta por las jornadas en que efectivamente sean convocados a trabajar.
 - Una Secretaría Técnica que estará integrada por un mínimo de tres profesionales. Las disciplinas serán elegidas por el Consejo Asesor. Los profesionales ingresarán mediante un concurso de iguales características a los que se aplican para seleccionar a los funcionarios de la INDDHH. Se priorizará el ingreso de los funcionarios públicos que se encuentren inscriptos en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad, con una vigencia máxima de dos años, así como profesionales con acreditada experiencia en materia de discapacidad y conocimiento de la Convención. El tribunal del concurso estará integrado por un miembro del Consejo Asesor.
 - Una Secretaría Administrativa que será el soporte del MNP. Se ingresará mediante un concurso de iguales características a los que se aplican para seleccionar a los funcionarios de la INDDHH. Se priorizará el ingreso de los funcionarios públicos que se encuentren inscriptos en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad, con una vigencia máxima de dos años, así como profesionales con acreditada experiencia en materia de discapacidad y conocimiento de la Convención. El tribunal del concurso estará integrado por un miembro del Consejo Asesor.
 - Una Asamblea Ordinaria en la que podrán participar los integrantes del Consejo directivo de la INDDHH, el Consejo Asesor, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil. Será aplicable en lo que corresponda para su funcionamiento, lo dispuesto por los artículos 61 y siguientes de la ley 18.446.
- g. Se requiere sensibilizar al sistema político sobre la necesidad de dotar con recursos suficientes a la estructura que se crea.

Una vez aprobado el esquema de la integración del MNP, se sugieren una serie de medidas que podrán desarrollarse simultáneamente:

- Iniciar las gestiones necesarias en el ámbito político a fin de incluir un artículo dentro de la Rendición de Cuentas para que se agregue a la ley 18.446 la competencia de verificación.
- Establecer los requisitos para ser elector y elegible del Consejo Asesor.
- Fijar un calendario para la difusión del Mecanismo en la opinión pública de todo el país, la convocatoria a integrar la Comisión y la fecha de elección.

El presente documento se suscribe por las organizaciones que participaron en las reuniones de trabajo.

Montevideo, 8 de agosto de 2018

Firmado por:

María Josefina Plá, presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
María José Bagnato, Universidad de la República (UDELAR)

Begoña Grau y Antonia Irazábal, Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Jorge Touron, Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad en Uruguay
Carolina Sanguinetti, Ministerio de Educación y Cultura

Teresa Camarot y Martha Giménez, Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD)

Federico Lezama, Intendencia de Montevideo (IM)

Rodrigo Cambón, en calidad de observador, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores

ANEXO 3

VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos Nuevas leyes, ¿más derechos?

Sesiones temáticas Documentos de base, preguntas disparadoras y síntesis de la discusión de cada subgrupo

La Asamblea se organizó en seis subgrupos temáticos que trabajaron a partir de documentos de discusión preparados con el objetivo de promover el diálogo y el debate entre los integrantes. A continuación se presentan el documento base, las preguntas disparadoras y una síntesis de la discusión de cada grupo.

En la sesión plenaria se expusieron los principales contenidos del trabajo en subgrupos. Todos los grupos de trabajo coincidieron en que las dificultades en Uruguay hoy no se vinculan a la falta de leyes que consagren derechos, sino en la posibilidad de hacerlas efectivas, monitorearlas y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

En este sentido, en la puesta en común de las discusiones temáticas se destacó la idea de que, más allá del reconocimiento normativo, las personas necesitan recursos y capacidades para poder exigir la realización de derechos.

Esta preocupación está estrechamente vinculada al concepto de acceso a la justicia respecto a los derechos humanos consagrados en el país, y conlleva una revisión de las formas de acceso a mecanismos de protección administrativos y judiciales y de las posibilidades reales de acceder a ellos.

Derecho a un ambiente sano

Documento de base

En los últimos tiempos los asuntos vinculados al *medio ambiente* o a la *naturaleza* han tomado lugar progresivamente en la agenda pública en Uruguay, lo que presenta nuevas conceptualizaciones y desafíos con relación al ejercicio de los derechos humanos. Se han expresado conflictos socioambientales (asociados a la extracción de recursos estratégicos), la visibilización de los efectos del cambio climático, así como el impulso de objetivos de desarrollo sustentable.

El derecho a vivir en un ambiente sano condiciona directamente el efectivo ejercicio de una multiplicidad de derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, al acceso al agua potable, a la alimentación, a la vivienda, a condiciones de trabajo favorables, a la educación, entre otros.

Es un derecho de solidaridad, del cual no solamente somos titulares las personas individualmente consideradas, sino toda la especie humana en todas las regiones del mundo, incluidas las generaciones futuras.

El Estado tiene obligaciones específicas en cuanto a garantizar el efectivo goce del derecho a un ambiente sano, así como el acceso a la información ambiental, la participación social en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente y el acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos para prevenir y resarcir daños ambientales.

Debe garantizar la vigilancia del impacto de las políticas públicas y de los proyectos de inversión a gran escala sobre el ambiente, con miras a asegurar la protección y el aprovechamiento sostenible de los bienes comunes, incluida la protección de la calidad y la cantidad del agua.

Asimismo, debe asegurar la asignación de suficientes recursos humanos y financieros a las instituciones encargadas de la aplicación efectiva de la legislación y las políticas relativas a la protección ambiental, así como facilitar mecanismos de coordinación interinstitucional en el diseño y la ejecución de políticas públicas sobre desarrollo y ambiente.

Es importante destacar la reciente aprobación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Se trata de un acuerdo jurídicamente vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20) y fundamentado en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992:

Su objetivo es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados.

Agua y ambiente en la agenda de la INDDHH

A través de las anteriores Asambleas Nacionales de Derechos Humanos y otras actividades desarrolladas por la INDDHH, se han planteado diversos problemas e inquietudes relativos al ambiente y el agua. Los principales son:

- Existencia de políticas y proyectos de desarrollo basados en la sobreexplotación de bienes naturales, donde muchas veces se priorizan intereses económicos de corto plazo por sobre los derechos a la vida, a la salud y a la protección ambiental.
- Preocupación por el impacto en el ambiente y en los recursos hídricos de grandes proyectos productivos. Se destacan el desarrollo de cultivos transgénicos, el uso de agroquímicos y la instalación de plantas de procesamiento de celulosa.
- Dificultades de coordinación interinstitucional y de autoridad efectiva de gestión en asuntos vinculados al ambiente y al agua cuando las responsabilidades son difusas.
- Problemas de centralismo político-territorial, por el que normativas, planes y proyectos se elaboran en la capital del país y muchas veces resultan inadecuados a las situaciones locales.
- Dificultades en el seguimiento/contralor de la aplicación de la normativa existente para la protección ambiental, así como de los mecanismos de sanción efectiva en caso de incumplimiento.
- Dificultades en los ámbitos sectorial y territorial cuando los problemas ambientales abarcan competencias de distintos ministerios e involucran varios gobiernos departamentales.
- Dificultades en el acceso a la justicia para la protección ambiental.
- Preocupación por la calidad del agua y las limitaciones del acceso a información pública al respecto.
- Limitaciones a la participación social en los asuntos referidos al ambiente y al agua, así como a las políticas de desarrollo.

La INDDHH ha formulado recomendaciones sobre el uso de agroquímicos y respecto al ingreso de nuevos eventos transgénicos. Asimismo, tomó posición sobre la recientemente aprobada Ley de Riego con Destino Agrario (ley 19.553) mediante un informe temático en el que estableció que «su aplicación podría generar vulneraciones en derechos humanos fundamentales, como son el derecho a un ambiente sano, al acceso al agua potable y

a la participación social», y planteó recomendaciones al Estado uruguayo.

Metodología de trabajo

El grupo comenzó con una presentación del equipo, luego leyó la consigna y finalizó con una ronda de opinión e intercambio sobre los temas tratados. La propuesta fue debatir en torno a la efectiva aplicación de estos *derechos de acceso* en los proyectos, planes y políticas vinculados al desarrollo y al ambiente en Uruguay. Se plantearon los siguientes ejes: Logros y dificultades en el acceso a la información ambiental, Logros y dificultades para la participación pública en asuntos ambientales, ¿Se pueden identificar logros y dificultades en el acceso a la justicia sobre temas ambientales? (respuestas adecuadas, inadecuadas, formación, tiempo de respuesta), Posibilidades de seguimiento sobre estos temas y Propuestas de acción.

Principales asuntos/elementos planteados por los participantes

- Aplicación del principio precautorio: resulta clave su implementación ante cualquier iniciativa con potencialidad de afectar el ambiente, la salud o la forma de vida de la población.
- Acceso a la información ambiental: se deben revisar los criterios de clasificación de la información ambiental, así como recalcar la obligación del Estado en la difusión. Es necesaria la coordinación interinstitucional con municipios.
- Participación en asuntos ambientales: respetar el derecho consagrado en la Constitución. Es preciso revisar lógicas de participación en los espacios existentes y la normativa, tendiendo a formas de participación más profundas y reales que tengan en cuenta todo el proceso.
- Acceso a la justicia: los impactos sobre el ambiente generan impactos en los derechos humanos. Se debe recalcar la importancia del derecho a un ambiente sano.
- Se requiere asegurar en la toma de decisiones la igualdad en el acceso a los bienes comunes y el derecho de uso y goce por las generaciones futuras.
- El Estado uruguayo debe apoyar la aprobación del tratado jurídicamente vinculante sobre empresas transnacionales y derechos humanos (en discusión en ese momento).
- El Estado uruguayo debe ratificar a la brevedad el Acuerdo Regional sobre los Derechos de Acceso en América Latina.

En la segunda parte de la actividad se definieron los mecanismos que podrían emplearse para continuar algunos temas de discusión. Con ese fin se planteó la creación de un grupo de trabajo conformado por el Estado, la academia, la sociedad civil y la INDDHH. Los temas del Grupo de Trabajo serían: principio precautorio, revisión de la legislación, principios de participación, acceso a la justicia, apoyo del Estado en el tema empresas y derechos humanos (en discusión en ese momento), apoyo del Estado en cuanto a participación y tratamiento vinculante, derecho a la alimentación, visibilidad y seguimiento de otros temas (Ley de Riego, dique Mauá).

Derecho a la salud mental y obligaciones del Estado

Documento base

Antecedentes

En el marco de los cometidos conferidos por la ley 18.446, de creación de la INDDHH, a fines de 2014 el Consejo Directivo constituyó el Grupo de Trabajo Salud Mental y Derechos Humanos (ley 18.446, artículo 66), que funcionó entre 2014 y 2016, con el objetivo de garantizar el enfoque de derechos humanos en el campo de la salud mental.

En sus inicios el grupo —constituido por representantes de instituciones y organizaciones sociales involucradas en la temática— apuntó a impulsar la derogación de la ley 9.581 (Ley del Psicópata) y la concreción de una Ley de Salud Mental que, tomando la dignidad humana como pilar, plasmara un nuevo paradigma centrado en la salud mental como derecho humano, el enfoque comunitario, la intersectorialidad e interdisciplinariedad, así como la atención al principio de la alternativa menos restrictiva, procurando romper con la lógica asilar preponderante.

El 14 de diciembre de 2015 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un Proyecto de Ley de Salud Mental que fue estudiado por la INDDHH. Durante los años 2016 y 2017 la INDDHH llevó adelante acciones tendientes a asegurar que la nueva Ley de Salud Mental se orientara efectivamente por los derechos humanos y reflejara estándares de salud mental y buenas prácticas de protección del derecho a la salud mental de todas las personas.

Ley 19.529 de Salud Mental y su reglamentación

El 24 de agosto de 2017 el Poder Ejecutivo promulgó la ley 19.529, que tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1.º, «garantizar el derecho a la protección de la

salud mental de los habitantes residentes en el país, con una perspectiva de respeto a los derechos humanos de todas las personas y particularmente de aquellas personas usuarias de los servicios de salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud».

Si bien la ley 19.529 significa un avance importante con relación al marco normativo anterior (Ley del Psicópata, 9.581), no parece haber conseguido instrumentar cabalmente el salto paradigmático que implica la incorporación efectiva de una concepción sustentada en los derechos humanos. Así, queda por momentos atrapada en aquellos nudos problemáticos que desde hace décadas han estado presentes en las normas, políticas, prácticas institucionales y profesionales y concepciones vinculadas al campo de la salud mental.

Algunos de esos nudos conflictivos refieren a las concepciones que subyacen al concepto y la definición de *salud mental*; a la denominación de las personas afectadas por padecimientos mentales graves; a la consideración de los grupos a los que afectan particularmente en sus derechos las políticas, las estrategias y los programas de salud mental; a la integración y los roles en los equipos interdisciplinarios, y a la independencia y la autonomía del órgano de revisión y supervisión.

El 16 de julio de 2018, por el decreto 226, el Poder Ejecutivo comenzó gradualmente el proceso de reglamentación de los deberes de notificación de los prestadores de salud en casos de hospitalización y el funcionamiento del órgano de contralor creado por la ley, para su efectiva aplicación.

El decreto 226 tiene dos capítulos. El primero, «Notificación de hospitalizaciones», consta de los siguientes artículos: 1. «Deber de notificación»; 2. «Riesgo inminente»; 3. «Hospitalización por orden judicial» y 4. «Hospitalización de niños, niñas y adolescentes».

El capítulo II se refiere al «Órgano de contralor»; la reglamentación de la Comisión Nacional de la Atención en Salud Mental contiene los siguientes artículos: 5. «Comisión»; 6. «Sanciones»; 7. «Informes» y 8. «Descentralización».

Cometidos asignados a la INDDHH

a. Notificaciones

El artículo 29 de la ley 19.529 dispone, a cargo del director técnico del prestador de salud, el deber de notificar a la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental (en proceso de constitución) y a la INDDHH las hospitalizaciones voluntarias e involuntarias que se prolonguen por más de 45 días corridos, dentro de las 72 horas de vencido dicho plazo.

A su vez, el artículo 32 establece la carga de notificar a la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental y a la INDDHH toda hospitalización involuntaria dentro de las 24 horas de producida y con la constancia de la declaración firmada por familiar, y, si se da la hipótesis de riesgo inminente de vida para él/ella o para terceros, con el dictamen profesional del servicio de salud firmado por dos profesionales médicos.

Por último, el artículo 35 de la referida ley impone la obligación de notificar toda hospitalización por orden judicial tanto a la ya mencionada Comisión Nacional de Contralor como a la INDDHH.

Cabe informar que el Ministerio de Salud Pública se encuentra abocado a la reglamentación de la ley, así como a la constitución de la Comisión Nacional de Contralor. En ese marco dictó el mencionado decreto 226/18.

Mientras la Comisión no se constituya, el propio Ministerio ha recibido las notificaciones debidas. Cabe señalar que el Consejo Directivo de la Institución mantuvo varias reuniones con el Ministerio de Salud Pública en relación con las obligaciones que le corresponden.

La INDDHH comenzó a recibir las notificaciones de los prestadores de salud a partir del 20 de noviembre de 2017: a la fecha de la asamblea (18 de agosto) suman alrededor de doscientos registros. Los avisos de altas han sido muy pocos, así como también muy pocos los registros de niñas, niños y adolescentes.

A partir de algunos eventos, se ha realizado el seguimiento de situaciones de internación involuntaria mediante la solicitud a los prestadores de salud de ampliación de información, visitas a centros de internación y solicitud de informes al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Respecto a este, a partir de una denuncia recibida, la INDDHH ha tomado conocimiento recientemente la internación de 32 niños/as y adolescentes con alta médica en clínicas de atención de niños con situaciones agudas.

b. Promoción

El artículo 40.L de la ley 19.529, entre los cometidos de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental, incluye la coordinación con la INDDHH a efectos de difundir en la comunidad, con la mayor amplitud posible, información sobre las normas aplicables a la atención en salud mental, particularmente las que refieren a los derechos humanos de las personas con trastorno mental, así como sobre los dispositivos para protegerlas en los ámbitos nacional e internacional.

c. Protección

El artículo 46 («Protección especial») de la ley 19.529 encomienda especialmente a la INDDHH defender y promover los derechos de las personas reconocidos en la misma ley.

En cuanto a estas dos competencias, de promoción y protección del derecho a la salud mental, la INDDHH considera importante aportar en los siguientes ejes:

1. Desestigmatización y desarraigo del concepto de peligrosidad respecto a las personas usuarias de los servicios de salud mental.
2. Reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas para el ejercicio de los derechos humanos. Aportar elementos para la mejor interpretación de la voluntad de la persona, incluida su hospitalización (consentimiento informado, toma de decisiones con apoyo y salvaguardia de las decisiones, obligación de informar al juzgado, decisiones anticipadas expresas, conversaciones frente a terceros, protocolos de aplicación para garantizar el ejercicio de la capacidad jurídica).
3. 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. Entre este sentido, la INDDHH concederá especial atención a los grupos de la sociedad a los que afectan particularmente en sus derechos las políticas, las estrategias y los programas de salud mental: niños/as y adolescentes; mujeres; adultos mayores; minorías étnicas, religiosas y lingüísticas; refugiados/as; inmigrantes y migrantes; personas con discapacidad; personas privadas de libertad; grupos de personas en situaciones de vulnerabilidad económica y social; personas y grupos LGBTI.
4. La atención de los grupos vulnerables o con necesidades especiales requiere una protección adicional en cuestiones de salud mental y, por ende, una consideración prioritaria que debería quedar plasmada en la reglamentación de la ley.
5. Nuevos mecanismos de protección a partir del desarrollo de programas educativos generados por las propias personas involucradas en las políticas y prácticas de salud mental; dar publicidad y conocimiento a experiencias exitosas e investigar y denunciar las contrarias.
6. Continuar conociendo las fortalezas y debilidades de la sociedad civil y los organismos gubernamentales involucrados en clave del nuevo paradigma de salud mental, haciendo seguimiento a situaciones individuales y de procesos grupales o institucionales.

Metodología

Se utilizó una dinámica de presentación inicial rompehielo por la persona referente del grupo. Luego, con base en las preguntas orientadoras del documento, se ordenó la participación con la ayuda de moderador.

Las preguntas y los temas orientadores sobre los que se intercambió fueron los siguientes: Desafíos y posibilidades de cada organismo del Estado en el desarrollo de sus competencias respecto a promover y garantizar los derechos de todas las personas a una salud mental adecuada; ¿Se puede identificar dificultades con los espacios de socialización de las personas con padecimientos mentales y las formas de integración posible? (Respuestas adecuadas, inadecuadas, estrategias, etcétera); ¿Hay alguna diferencia en cuanto al ejercicio de estos derechos en el área metropolitana y en el resto del país?

El clima de trabajo grupal permitió a varios participantes compartir experiencias personales: tratamientos recibidos por sufrimiento psicológico, el trabajo, la formación y la docencia en clave de derechos humanos de las diferentes profesiones y su ejercicio, etcétera. En el trabajo grupal quedó de manifiesto la importancia de la ley 19.529 y su reglamentación para avanzar como sociedad integrada. Los participantes tenían visiones con matices más positivos o más negativos, aunque todos coincidían en que es un avance considerable.

Principales asuntos/temas abordados por los participantes

- Reconocer los avances de la ley, pero también sus debilidades.
- Reconocer la necesidad de acciones concretas, ya que la normativa no basta.
- Necesidad de reglamentar todo el articulado de la ley 19.529.
- Entender a la salud mental como integralidad.
- Superar el paradigma de la internación de las personas con consumo problemático.
- Mejorar la formación y la capacitación de los operadores directos en los diferentes dispositivos.
- Superar el paradigma adultocentrista de abordaje de la salud mental. Necesidad imperiosa de un abordaje específico en niños, niñas y adolescentes.
- Repensar dispositivos intermedios entre hospital y policlínica.
- Mirada desde el/la paciente. Evitar la fuerte medicalización incluso sin diagnóstico claro.
- Abordar la salud mental implica trabajar desde la prevención y apostando a una mayor formación y

actualización permanente de los equipos técnicos.

- Derecho a la no discriminación (amparado en la normativa, pero no respetado en la vida cotidiana).
- Derecho de las pacientes a ser respetadas en su decisión de maternar o no.
- Necesidad de mayor formación de los asistentes personales, que muchas veces se restringen al aspecto de movilidad.
- Necesidad de una Tecnicatura de Asistente Personal, Técnico en Salud Mental.
- Carencias en la formación docente.
- Falta del órgano de revisión del MSP.
- Pensar en posibles cambios en el modo de internación: ¿sería posible aceptar el consumo?
- Incorporar un abordaje comunitario de la salud mental.
- Falta de coordinación entre los diferentes niveles de atención y falta de recursos.
- Inexistencia de una inclusión real y efectiva para las personas con discapacidad.
- promoción en salud como paso inicial para el abordaje de la salud mental.
- Falta de inclusión en enfoque de género, étnico-racial y etario en las prácticas institucionales.
- Promover el cierre de las instituciones asilares y monovalentes para el año 2025.

Derecho a una vida libre de violencia basada en género

Documento base

Uruguay tiene una larga historia de ratificación de convenciones internacionales para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Sin embargo, presentaba un proceso más lento de armonización de la legislación nacional.

La Ley sobre Violencia Doméstica (17.514, de 2002) había constituido un hito importante, pero luego de más de 15 años no representaba una norma que diera cumplimiento a los estándares internacionales. Así, a partir de iniciativas de la sociedad civil, el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD), en un proceso participativo e interinstitucional, presentó al Parlamento uruguayo en abril de 2016 un proyecto de Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre

de Violencia Basada en Género.

Luego de un arduo trámite parlamentario, la ley 19.580 fue aprobada por el Parlamento el 13 de diciembre de 2017, promulgada por el Poder Ejecutivo el 22 de diciembre de 2017 y publicada en el *Diario Oficial* el 9 de enero de 2018.

La norma recoge las recomendaciones internacionales formuladas a Uruguay frente a la falta de adecuación de la normativa vigente. Sin embargo, desde su vigencia hasta la fecha ha habido diversas dificultades en su aplicación, de forma similar a lo sucedido con la Ley de Violencia Doméstica, 17.514.

La ley constituye un instrumento fundamental para lograr una política pública integral y garantista de los derechos humanos. En particular se resalta:

- Abarca las múltiples formas de la violencia de género, trascendiendo el concepto de violencia doméstica o intrafamiliar y comprendiendo a mujeres de todas las edades, clases sociales, etnias o razas, orientaciones y/o identidades de género y condiciones de discapacidad.
- Consolida una red de servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género.
- Consagra principios clave para el abordaje desde la perspectiva de género y de generaciones y brinda directrices para cada organismo.
- Modifica los delitos sexuales atendiendo a los estándares internacionales en la materia y a las reiteradas observaciones de organismos internacionales de derechos humanos al Estado uruguayo.

Preocupan las dificultades que se han advertido en la implementación de la ley; entre las principales se plantean problemas derivados de la falta de recursos económicos. Diferentes organismos públicos, políticos y organizaciones sociales coinciden en que la falta de presupuesto colocaría a esta ley como una *cáscara vacía*.

En este sentido, se advierte que el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas a consideración del Parlamento presenta dificultades para la creación de los juzgados multimateria y el efectivo acceso a la justicia, para los servicios necesarios dentro del Sistema Interinstitucional de Respuesta que se establecen en la ley y para el Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres.

Esta ley integral propone una serie de modificaciones que implican cambios sustantivos en el abordaje y cambios de procedimientos que requieren asignación presupuestal. Sin embargo, no puede cuestionarse la aplicación de sus principios rectores y cometidos, de los derechos

explicitados, así como la conceptualización acerca de lo que implica violencia de género y la descripción establecida de todas sus formas.

Metodología de trabajo

Se realizó una introducción en tema a partir del documento disparador elaborado, tras la cual se solicitó una ronda de presentación (nombre e institución). Luego se acordó la siguiente dinámica de trabajo: durante la primera etapa de la jornada se trataría de recoger las opiniones de todas las personas participantes y en la tarde se ordenarían estas opiniones respondiendo a las consignas.

La INDDHH propuso para esta instancia centrarse en dialogar sobre los cambios sustantivos propuestos por la ley a efectos de garantizar su plena aplicación. No se procuraba analizar los contenidos de la norma, sino ver los avances de las políticas públicas en las diversas formas de violencia de género y los desafíos pendientes.

A continuación se presentan las preguntas que guiaron el intercambio: Desafíos y posibilidades para cada organismo del Estado en la implementación de la ley; ¿Se pueden identificar dificultades en el ejercicio del derecho al acceso a la justicia? (respuestas adecuadas, inadecuadas, formación, tiempos de respuesta); ¿Hay diferencias en cuanto al ejercicio de estos derechos en cuestión en el área metropolitana y el resto del país?

Principales asuntos/elementos planteados por los participantes

- Por un lado, se reafirmó el avance que significa la aprobación de la ley 19.580, Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género. En especial se destacó la importancia de que aborda diferentes formas de violencia de género, incluida la interseccionalidad.
- Asimismo, se discutieron los desafíos que implica para los organismos estatales, tanto en la asignación presupuestaria como en el cambio sustantivo de abordaje, destacando las dificultades observadas en la aplicación, derivadas de las diversas realidades geográficas y de los diferentes organismos que intervienen.
- Se valoró la importancia de los cambios de paradigma conceptual, en especial porque amplían las formas de violencia y la mirada de la interseccionalidad.
- Representantes del Ministerio del Interior informaron que al momento hay 20 mil denuncias sobre violencia de género.

- Se plantearon como desafíos:
 - Implementación de políticas y programas dirigidos a la diversidad de mujeres (todas las edades, clases sociales, etnias o razas, orientaciones y/o identidades de género y condiciones de discapacidad), también en clave territorial.
 - El diseño y la puesta en marcha del Observatorio de Violencia de Género establecido en la ley.
 - El diseño y la puesta en marcha de una respuesta protectora e integral y accesible.
 - La necesidad de mejorar la formación con perspectiva de género en todos los niveles teniendo en cuenta el cambio conceptual que la ley impone en cuanto abarca todas las formas de violencia de género y a todas las mujeres.
 - Una respuesta protectora e integral y accesible. Para esto se requiere una figura coordinadora de respuestas institucionales que funcione 24 horas. En este sentido, uno de los problemas que se señalaron es que actualmente la atención telefónica de algunos servicios funciona hasta las 21 y muchas de las situaciones se dan luego de esa hora.
 - La falta de transversalización del enfoque de género en la educación en todos sus niveles, teniendo en cuenta el cambio conceptual que la ley impone en cuanto abarca todas las formas de violencia de género y a todas las mujeres.
 - La formación de todos los actores y actrices políticos/as vinculados/as a la ley, de cara a la diversidad de formas de violencia de género y de mujeres. En este aspecto se señaló la necesidad de fortalecer la formación de quienes integran las Comisiones Departamentales de Violencia de Género.
 - Las dificultades para el acceso a la justicia de las mujeres, sobre todo en el interior, así como la necesidad de incorporar una mirada comprometida con el abordaje de la violencia de género.
 - La importancia de trabajar para erradicar estereotipos de género presentes en los medios de comunicación (como una forma de violencia mediática) y el rol clave de la INDDHH con relación a la Defensoría del Público.
 - La falta de visibilización de la violencia ejercida específicamente hacia las mujeres durante la dictadura, que sigue perpetrando la impunidad.

Derechos de las personas con discapacidad

Documento base

La INDDHH y su trabajo en el área de los derechos de las personas con discapacidad 2017-2018

En el marco de los cometidos conferidos por la ley 18.446, de creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), a fines de 2017 el Consejo Directivo constituyó el Grupo de Trabajo para la Implementación de un Mecanismo Independiente artículo 33.2 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Este grupo, integrado por actores de sociedad civil y el Estado, funcionó entre noviembre de 2017 y julio de 2018, con el objetivo de avanzar hacia la implementación de un mecanismo de monitoreo nacional para el cumplimiento de la Convención. Dicho mecanismo, tal como lo establecen la Convención y el Comité, deberá tener tres características fundamentales: 1) ser un mecanismo independiente adecuado a los Principios de París, 2) asegurar la participación de la sociedad civil y 3) contar con recursos adecuados.

Luego de ocho meses de trabajo, el Grupo elaboró un documento que reúne las principales conclusiones y propuestas para la creación de este mecanismo. Entre ellas quedó consignado el compromiso de la INDDHH de ir incorporando esta competencia en la medida de sus capacidades, y se aguarda que esto le sea asignado por ley.

Revisión preliminar de la normativa

- La entrada en vigencia de la Ley de Protección Integral (ley 18.651, de 2010) significó un importante avance en el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad y el cambio de enfoque, a la luz del nuevo paradigma de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que parte del reconocimiento como sujetos de derechos. Sin embargo, esta ley ha tenido problemas en su implementación y puesta en funcionamiento por parte de los actores estatales. Posteriormente se dictaron leyes que fueron atendiendo a determinados grupos de personas con discapacidad.
- Recientemente la ley 19.353, de noviembre de 2015, creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), para personas en situación de dependencia.
- En materia de derechos sociales, y en lo que tiene relación con el acceso al mercado de trabajo, existe

un incumplimiento de lo que se establece en el artículo 49 de la ley 18.651 y su decreto reglamentario 79/2014.

- En la órbita pública, según el último informe publicado por la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), en referencia al cumplimiento de la normativa que establece la reserva de un mínimo del 4% de las vacantes generadas en el año para el ingreso de personas con discapacidad, en el total de organismos obligados se ha cumplido con el 1,3%, con el ingreso de 85 personas. Los únicos organismos que cumplieron con el porcentaje mínimo fueron la Administración Nacional de Educación Pública, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Administración Nacional de Telecomunicaciones, la Intendencia de Tacuarembó, la Intendencia de Maldonado, la Intendencia de Durazno, la Intendencia de Montevideo y la Intendencia de Canelones.
- En otros ocho organismos del Estado hubo ingresos que no alcanzaron el umbral del 4% que establece la cuota. En lo que tiene relación con el acceso al mercado de trabajo en el ámbito privado, existe un proyecto de ley relativo a la inserción laboral de personas con discapacidad a partir del cual se están discutiendo algunas alternativas.
- La incorporación de la Convención en la legislación uruguaya a través de ley 18.418 incluye entre las obligaciones para el Estado la de presentar informes ante el Comité que vigila el cumplimiento de los compromisos emergentes de la Convención y, a la vez, luego de un procedimiento que involucra a la sociedad civil, emitir recomendaciones.
- Las dificultades en la instrumentación de la ley han sido transmitidas al Gobierno uruguayo cuando ha comparecido ante el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual ha formulado una serie de recomendaciones al Estado para implementar las disposiciones de la Convención. Muchas de las disposiciones legales encuentran obstáculos para su efectivo cumplimiento en aspectos presupuestales, pero las barreras muchas veces son culturales y subjetivas, por lo que demandan cambios culturales y de enfoque.

Revisión preliminar de las dificultades de acceso a la justicia

En materia de acceso a la Justicia es necesario distinguir algunos aspectos. El acceso a la Justicia se puede entender, en primer lugar, como el acceso a un servicio público; en este caso el Estado tiene la obligación de eli-

minar todas las barreras (culturales, económicas, edilicias, etcétera) para favorecer que todas las personas, independientemente de su condición, puedan comparecer en igual situación. Por otra parte, la gran mayoría de los operadores jurídicos desconoce la legislación en la materia, y esto impide muchas veces a las personas con discapacidad tener un acceso efectivo a la Justicia.

- Como consecuencia de ello, la Suprema Corte de Justicia (scj) ha debido dictar circulares para recordar a todos los funcionarios judiciales la necesidad de conocer la normativa vigente con el propósito de garantizar y facilitar la accesibilidad a los funcionarios con discapacidad en todas las instancias del cumplimiento de sus tareas, así como al justiciable que presente discapacidad y requiera asistencia (artículos 7, 46, 53, 67, 72, 332 de la Constitución de la República, ley 18.651, de Protección Integral de Personas con Discapacidad, y normativa internacional ratificada por Uruguay).⁴
- Según la circular 276/2017, entendió pertinente recordar lo establecido en la ley 18.875 de 2011 y su decreto reglamentario 297/2013, y exhortó a todas las sedes, tanto jurisdiccionales como administrativas, a leer en su totalidad la normativa detallada para darle cabal cumplimiento.
- Como ejemplo de desinterés se puede mencionar la falta de aplicación efectiva de la ley 17.378. Esta ley de 2001 establece que la lengua de señas uruguaya (LSU) es la lengua natural de las personas sordas; sin embargo, en el ámbito del Poder Judicial no se considera a la población que eventualmente pueda requerir un intérprete. Por ejemplo, en todo el país, para todas las oficinas que tienen actividades jurisdiccionales, juzgados de todas las categorías y materias y tribunales y oficinas cuyos cometidos están relacionados con los juzgados, como es el caso de las defensorías públicas, se cuenta con solamente dos intérpretes de señas, el segundo incorporado a partir de este año.
- En segundo lugar, el acceso a la justicia puede entenderse como el derecho a un recurso efectivo ante los jueces para el amparo de sus derechos fundamentales reconocidos por la legislación. En este caso, entre los jueces con competencia en materia de familia en todo el país existe aún resistencia a aplicar una norma establecida en el Código General del Proceso

⁴ Circular 90/2018 Ref.: normativa vigente con respecto al proceso de rehabilitación profesional y/o laboral orientada a las personas con discapacidad (31/05/2018).

vigente desde 1989, que permite establecer un régimen de asistencia por un tiempo determinado en lugar de una declaración de incapacidad permanente.

Metodología de trabajo

La presentación general consistió en explicar el interés primordial de la INDDHH en escuchar a la sociedad civil que trabajaba en el tema discapacidad. Se propuso como dinámica una presentación de cada participante de tres minutos como máximo, la necesidad de una relatoría que en la sesión plenaria expusiera las conclusiones, y se trató de que todos los concurrentes pudieran expresarse. Se propuso intercambiar acerca de las posibilidades y los retos para la vigencia de los derechos de las personas con discapacidad. En particular, avanzar en la identificación de los obstáculos (barreras) y estrategias para su transformación conforme a la normativa consignada arriba y a las propuestas de los participantes del grupo.

En este sentido, se insistió en tener en cuenta el enfoque integral de los derechos, incluyendo las dificultades en los procesos de socialización, educación, salud y trabajo. Las preguntas que guiaron el intercambio fueron las siguientes: Desafíos y posibilidades para cada organismo del Estado en el desarrollo de sus competencias respecto a promover y garantizar los derechos de las personas con discapacidad; ¿Se pueden identificar dificultades en los espacios de socialización de las personas con discapacidad y las formas de integración posibles? (respuestas adecuadas, inadecuadas, estrategias); ¿Hay algunas diferencias en cuanto al ejercicio de estos derechos entre el área metropolitana y el resto del país?

Principales asuntos/elementos planteados por los participantes

Se abordó el tema *discapacidad* de forma integral y las obligaciones que debe cumplir el Estado al respecto. Se señaló el problema de la falta de recursos, que se agrava en el interior.

Hubo mayor énfasis en el tema de *educación*, comenzando por la falta de formación de los docentes que repercute luego en los estudiantes y muchas veces les pone barreras para su integración.

Sobre los desafíos y posibilidades de cada organismo del Estado en el desarrollo de sus competencias para promover y garantizar los derechos de las personas con discapacidad se señaló:

- El área de la *educación en autismo* no tiene aún respuesta adecuada. Niñas y niños no están escolariza-

dos, sea porque no asisten a los centros o porque les permiten asistir solamente unas pocas horas semanales.

- En el área de la *salud*, el colectivo de personas con autismo está demasiado medicado y esta es una estrategia promovida por profesionales de diferentes áreas (de la salud, la educación, etcétera).
- Existe intolerancia social a las personas con autismo, desde la situación de usar un bus hasta la experiencia de participar en un centro recreativo.
- La persona con autismo debe pagar el bus que usa para ir a rehabilitación o terapia (solo en algunos departamentos es gratuito) y su acompañante debe pagarlo en su totalidad. La cuestión económica es una causa de abandono de la atención.
- Los organismos públicos tendrían que alinearse en sus actuaciones a las recomendaciones de agosto de 2016 del Comité por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Se evidencia ausencia de criterios fundamentados en el Estado respecto a los conceptos empleados en relación con la discapacidad.
- Falta una política pública en el área de la discapacidad.
- Se superponen modelos viejos, que responden a teorías y conocimientos superados y conspiran contra la instalación de los modelos actualizados. Esto se observa en las áreas de educación, salud, recreación, judicial, legislativa, etcétera.
- Hay compartimentación, incompatibilidades e incluso falta de coordinación entre los organismos del Estado.
- El área de la discapacidad encuentra las soluciones a sus dificultades en las actuaciones de la sociedad civil.
- Falta el sostén económico para reglamentar y aplicar las leyes aprobadas, aunque no toda aplicación requiere incremento presupuestal.
- En el área de la educación no se realizan las capacitaciones pertinentes para las diversas situaciones requeridas por la discapacidad.
- Mientras se lucha para lograr el ejercicio de los derechos humanos, el Estado es el mayor actor que no los respeta (por ejemplo, el mínimo de 4% para el ingreso al mercado laboral).
- Es difícil la coordinación entre todos los organismos del Estado para dar una respuesta a la discapacidad.
- No corresponde que se deposite toda la responsabilidad de las dificultades en un solo organismo.
- Aún persiste el modelo médico y prescindente de la discapacidad.

- No se vivencia que las acciones y estrategias relativas a la discapacidad son acciones y estrategias de discriminación hacia las personas y sus familias.
- Respecto a la educación inclusiva, todos los factores mencionados intervienen para impedir su implementación y concreción.
- La discriminación de la discapacidad tiene en la base un problema de ausencia de valores (por ejemplo, dejar pasar a otra persona en una fila, ceder el lugar al sentarse, escuchar atendiendo el tiempo necesario, etcétera).
- Otro derecho que se ignora y está desdibujado por el SNIC es el de la *asistencia personal*, a pesar de las innumerables acciones de las organizaciones de la discapacidad y los derechos humanos, de las recomendaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016) y la vigencia de la ley 18.418 (2008).
- La accesibilidad es otro derecho que no se efectiviza. Continúa limitándose a la discapacidad física.
- Los docentes egresan habiendo tenido por capacitación un solo seminario en un semestre, que no los forma para el ejercicio de la docencia en diversidad y discapacidad.
- La situación en los centros de educación media es mucho más compleja que en la educación primaria. Las frustraciones se incrementan en los diversos integrantes del hacer educativo: alumnas/os, docentes, personal escolar y familiares. Se requieren planes de capacitación en este nivel de formación de docentes.
- Los protocolos de educación primaria y media no están dando resultados. Constituyen solamente sugerencias y marcos de actuación.
- La Ley sobre Lengua de Señas no se conoce.
- Los intérpretes en LSU son escasos. Por ejemplo, el departamento de Paysandú tiene una sola intérprete.
- El Estado no avanza a la velocidad de las necesidades, no responde a tiempo.
- El acceso a la cultura está muy vulnerado y es un derecho que ni siquiera se está discutiendo.
- Tanto los organismos como de muchas organizaciones y personas no organizadas desconocen el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es ley nacional desde 2008 (ley 18.418).
- Hay que promover la participación de las personas con discapacidad e incentivar la reflexión que hace años llevaron a cabo otros países sobre el concepto de *personas con diversidad funcional*.
- Cuando se plantea que un teatro es accesible, la accesibilidad está solo en la platea, pero no en el esce-

nario, lo que nos alerta sobre el lugar que le otorgamos a las personas con discapacidad.

- La comunicación para determinadas personas con autismo (TEA) requeriría usar pictogramas, pero esto no existe ni se considera en afiches, señales, etcétera.

Con respecto a la pregunta sobre las dificultades en los espacios de socialización de las personas con discapacidad y las formas de integración posibles (respuestas adecuadas, inadecuadas, estrategias), el grupo planteó las siguientes apreciaciones:

- Hay desconocimiento de la normativa y de las realidades inherentes o vinculadas a la discapacidad.
- Una de las dificultades radica en la falta de actitud de escucha de los organismos a las personas con discapacidad y sus organizaciones. A veces resuelven y las convocan para informarles lo resuelto.
- Las organizaciones de la discapacidad no deben aportar solamente para expresar su opinión. Esta debe ser vinculante cuando se tomen decisiones sobre discapacidad, de acuerdo con la normativa vigente en este sentido.
- El mecanismo de verificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se ha aprobado recientemente en Uruguay con participación de la sociedad civil organizada. La tarea la llevará adelante la INDDHH.
- Importa mencionar el avance conceptual de *espacios de socialización* a *espacios de participación*, para dar lugar a la reflexión individual y colectiva.
- En el mismo sentido, se propone abandonar *formas de integración* y reflexionar sobre las *formas de inclusión*.

Con respecto a las diferencias entre el área metropolitana y el resto del país en cuanto al ejercicio de estos derechos, el grupo destacó:

- En el interior los profesionales (sean de educación, salud, recreación, judiciales, etcétera) tienen menos capacitación que en Montevideo; por ejemplo, en el área del autismo.
- La situación de las personas sordas en el interior es más dificultosa que en Montevideo, dado que el medio desconoce la realidad de la comunidad sorda y, en consecuencia, no desarrolla estrategias. De este modo aísla a las personas sordas, quienes encuentran dificultades para acceder y avanzar en el sistema educativo, recibir atención en servicios de salud, participar en actividades sociales, recreativas, etcétera.

- Paysandú y Montevideo plantean estrategias de solución con el empleo de tarjetas, por ejemplo.
- En el área de salud mental, existe una inmensa desigualdad entre la población de ASSE y las mutualistas de Montevideo y la del interior para la atención psicológica de las personas usuarias de los servicios. Las personas del interior del país que se atienden en mutualistas deben viajar a Montevideo para atenderse con psicólogas/os capacitados (por ejemplo, desde Tacuarembó), con todos los gastos e inconvenientes que esta situación conlleva para cada persona y su acompañante.
- La escasez de fonoaudiólogos en el interior, aun en Maldonado, es notoria.
- En Florida, Maldonado y Montevideo las personas con discapacidad tienen pasaje gratuito en bus.
- Las personas sordas y las personas ciegas están más excluidas en el interior del país.

Hacia una sociedad libre de xenofobia, racismo y otras formas de discriminación

Documento base

Uruguay es un país reconocido internacionalmente por su calidad democrática e institucional, los bajos niveles de pobreza e indigencia y los altos niveles de desarrollo humano a nivel regional. Sin embargo, aún persisten desafíos importantes en materia de derechos humanos, en particular para determinados grupos o poblaciones que han sido históricamente considerados minorías pero que cuestionan la capacidad del Estado uruguayo para garantizar sus derechos.

Es decir, aún se constatan situaciones de xenofobia, racismo y discriminación por orientación sexual, género, edad, discapacidad, origen, residencia geográfica o barrial, nivel socioeconómico, religión o etnia-raza, entre otras condiciones. En los últimos años ha habido algunos avances en materia legislativa que apuntan a mejorar dichas situaciones a través de diversos mecanismos e instrumentos.

Al respecto importa mencionar la persistencia de diferencias entre el área metropolitana y el resto del país en cuanto a las dificultades de acceso a la información de los mecanismos de denuncias para las personas víctimas de racismo y la necesidad de visibilizar las situaciones sutiles de racismo y discriminación en espacios laborales y educativos.

Afrodescendientes

En el caso de la población afrodescendiente se destacan las leyes 18.059 (Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrodescendiente y la Equidad Racial, del 2006) y 19.122 (Afrodescendientes: Normas para Favorecer su Participación en las Áreas Educativa y Laboral). En lo que refiere al acceso a la justicia cabe mencionar la ley 9.155 libro II, Título III, «Delitos contra la paz pública», capítulo I, artículo 149-bis.

Las dos primeras leyes mencionadas constituyen un reconocimiento de que la población afrodescendiente ha sido víctima del racismo, la discriminación y la estigmatización desde la época de la trata y el tráfico esclavista, así como promueven acciones de lucha contra la discriminación racial en el Uruguay.

A través de la ley 19.122, artículo 4, la ONSC debe realizar el monitoreo del ingreso de personas afrodescendientes al Estado y a personas jurídicas de derecho público no estatal y el seguimiento de la aplicación de la cuota. Según los datos elaborados por la ONSC, desde 2014 (año en que comenzó a implementarse dicha ley) hasta el 31 de diciembre de 2017 se relevó el ingreso de 1117 personas afrodescendientes en 22 organismos del Estado y en cuatro personas jurídicas de derecho público no estatal. Del total de personas que ingresaron al Estado, la modalidad cuota (ley 19.122) representó el 1,1% en 2014, el 2,7% en 2015, el 1,8% en 2016 y 2,1% en 2017.

En cuanto al ejercicio del derecho del acceso a la justicia, desde el Grupo de Trabajo de Políticas de Afrodescendencia, que es un ámbito interinstitucional, la Subcomisión de Atención a Víctimas de Racismo sugirió la necesidad de generar acuerdos en los mecanismos de recepción y tratamiento de las denuncias. Se logró elaborar una hoja de ruta que incluya a la INDDHH y a la Comisión Honoraria contra el Racismo y la Xenofobia y toda forma de Discriminación como organismos receptores.

Migrantes

Preocupa a diversos actores la discriminación contra la población migrante de diversos orígenes, en particular la discriminación racial, laboral y cultural basada en estereotipos negativos.

La INDDHH identifica en las disposiciones legales y prácticas administrativas los siguientes aspectos que vulneran los derechos de las personas migrantes:

1. Regulación de la expedición de visas. La INDDHH ha planteado ante la Junta Nacional de Migraciones la ne-

cesidad de que se concrete cuanto antes una solución a las solicitudes de visa para ingreso al país de personas de nacionalidad cubana, dominicana y haitiana.

2. Decreto 118/2018 del Poder Ejecutivo, que autoriza a conceder la residencia permanente a los migrantes que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad. El texto prioriza a niños y adolescentes separados o no acompañados; víctimas de posible trata, tráfico o violencia de género; residentes impedidos para la obtención de documentos necesarios para regularizar la permanencia en el país, entre otros casos.

Si bien se reconoce que esta norma es un avance en materia de regulación de la situación de personas migrantes, preocupa a la INDDHH que en el «Visto» se siga haciendo referencia al inciso 2.º del artículo 37 de la Constitución de la República, cuando esta norma ha perdido vigencia en virtud de la aprobación por Uruguay de normas internacionales de la misma jerarquía jurídica, que componen el bloque de constitucionalidad en nuestro país, referidas al derecho a la igualdad y a la no discriminación en general, y en especial respecto a la situación de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias.

Artículo 37. Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por la ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad.

3. En mayo de 2009 el Parlamento aprobó la ley 18.498 (Ley de Pesca), que modificó el artículo 27 de la ley 13.833. Esta modificación implicó que la tripulación de las embarcaciones pesqueras de bandera nacional deberá estar constituida por al menos un 90% de ciudadanos naturales o legales uruguayos.

El 11 de noviembre de 2013 la INDDHH propuso al Parlamento que considere derogar la ley 18.498, ya que a su juicio esta constituye una flagrante violación de las normas que integran el bloque constitucional nacional sobre la materia.⁵ A la fecha, el Parlamento no ha dado

cumplimiento a esa recomendación.

4. Nueva normativa sobre trata de personas. Debate general. La Ley de Migraciones (18.250) señala como agravantes especiales que la víctima sea un niño, niña o adolescente o que el agente se haya prevalecido de la incapacidad física o intelectual de una persona mayor de 18 años (artículo 81).

Los niños, niñas y adolescentes están expuestos a una serie de situaciones que violan sus derechos y ponen en peligro su integridad. Por tanto, es preciso crear procedimientos claros para que los organismos del Estado encargados de la infancia puedan identificar con rapidez a los niños víctimas de trata y tráfico de personas. Para ello se requieren medidas de protección especial e integrales, basadas en el interés superior del niño. En 2014, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMTW) exhortó a los Estados parte, entre ellos a Uruguay, a asegurar procesos claros de identificación y protección de niños no acompañados, basados en el interés superior del niño y en su situación individual.

La INDDHH ha señalado la inexistencia y la necesidad urgente de que se generen protocolos de actuación y mecanismos de recepción y entrevistas dirigidas a niños, niñas y adolescentes migrantes en los distintos organismos del Estado para su atención y protección integral.

Indígenas

Preocupa a diversos actores la falta de reconocimiento de la identidad cultural indígena y su diversidad, así como los estereotipos negativos de los pueblos indígenas y la ausencia de visibilidad de las personas que se autoidentifican como indígenas en el país.

La legislación nacional contiene dos normas relativas a los pueblos indígenas en Uruguay: la ley 17.256 (Repatriación de Restos de los Indios Charrúas Guyunusa, Senaqué, Tacuabé y Vaimaca Perú) y la ley 18.589 (Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena). Estas normas

⁵ En este sentido, la INDDHH comunicó al Parlamento que, hasta que se derogue la norma mencionada, Uruguay estaría vulnerando lo dispuesto por la Constitución de la República (artículos 7, 8, 53, 54 y 72); la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2); el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador (artículos 2, 3, 4, 6 y 7); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos II y XIV); la Convención Americana sobre Derechos Hu-

manos (artículos 1, 2 y 26); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2); el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (artículos 2, 3, 4, 6 y 7); la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (ley 17.107, de 31 de mayo de 1999), en adelante Convención sobre Trabajadores Migrantes; la ley 18.250 (Migraciones), de 17 de enero de 2008; el Convenio 97 OIT, relativo a los trabajadores migrantes (ley 12.030, de 27 de enero de 1954), y la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de junio de 1998, así como normativa expresa aprobada en el marco del Mercosur sobre el tema.

refieren al reconocimiento histórico del aporte y la presencia indígena en el proceso de conformación nacional. No obstante, las acciones de política pública orientadas al reconocimiento y la no discriminación de los pueblos indígenas han sido limitadas.

En referencia a la normativa internacional, Uruguay ha sido señalado en varios mecanismos internacionales de derechos humanos para que ratifique el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, C169 de la OIT, del 7 de junio de 1989, a lo cual el Estado se comprometió en 2009, durante el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Metodología / Actividades o dinámicas realizadas

Se presentaron el equipo coordinador y las personas participantes, así como la metodología de trabajo y organización de los subgrupos.

Se propuso trabajar a partir de los obstáculos y los desafíos del cumplimiento de las leyes en el marco de las políticas públicas. Las preguntas que se propusieron para la discusión fueron: ¿Cuáles son los principales obstáculos para el cumplimiento de la normativa tendiente a una sociedad libre de xenofobia, racismo y otras formas de discriminación?; ¿Cuáles son los modelos o prácticas que consideran más adecuados para el cumplimiento de dicha normativa?; ¿Cuál sería el aporte de la INDDHH de acuerdo a sus competencias en la lucha contra toda discriminación?

Se trabajó en tres subgrupos: Migrantes, Afrodescendientes e indígenas, y Discriminaciones transversales. Luego los subgrupos presentaron sus síntesis en el plenario grupal.

Principales asuntos/elementos planteados por los participantes

En el plenario se planteó, en primer lugar, que existen leyes obsoletas que limitan el acceso a los derechos de las personas. Como ejemplo se puso el caso del artículo 37 de la Constitución, que discrimina a los migrantes en situación de discapacidad. También se consideró que las leyes relativas a los derechos de autor son una forma anacrónica de limitación del acceso y la circulación de los bienes culturales que profundiza la discriminación.

Para superar estos obstáculos se requiere actualizar la normativa, en particular de derechos humanos, reglamentar las leyes vigentes para efectivizar su cumplimiento y disponer de mecanismos de control.

En segundo lugar, en el plenario se plantearon las dificultades para acceder a las políticas públicas y para efec-

tivizar los derechos consagrados en las normas. Se mencionaron, entre otras, las dificultades de acceso a la justicia, a las oportunidades, a los bienes sociales y culturales. Se señaló que muchas veces son las prácticas discriminatorias de los operadores públicos las que obstaculizan el ejercicio de los derechos. Es necesario trabajar en el cambio cultural para la transformación de una sociedad discriminatoria, así como en cambiar las prácticas buscando apoyar a quien tiene las competencias, para que pueda desplegarlas.

Se subrayó que las oportunidades no son equitativas. Existen diferencias en el acceso a las oportunidades según territorios (rural, ciudad, zonas carenciadas), género y otras variables. Asimismo, se hizo hincapié en las desigualdades en la circulación de la cultura y en cómo incorporar los derechos culturales como derechos humanos. También se presentaron las desigualdades en el acceso a derechos de las personas trans, que excluyen a las personas menores de edad.

Para avanzar en la resolución de esta barrera, el grupo planteó que se requiere agilizar la tramitación y los procesos administrativos, fijar plazos para las acciones de la justicia en el marco de las leyes y reglamentaciones, llevar a cabo acciones de sensibilización y capacitar a operadores públicos sobre la temática.

En tercer lugar, se planteó la situación particular de la transversalidad de la discriminación en las múltiples formas de vulneración de derechos que sufren los colectivos representados en el grupo: personas con discapacidad, niños/as autistas, personas trans, poblaciones en territorios con niveles altos de necesidades insatisfechas (transporte, atención de salud, vivienda, saneamiento, etcétera), varones en el marco de procesos judiciales de familia, entre otros.

Las personas con vulnerabilidades múltiples se enfrentan a políticas fragmentadas, que abordan un tipo específico de discriminación o vulneración de derechos pero que en la mayor parte de los casos no brindan respuestas integrales a las necesidades de cada sujeto. Se señala la falta de articulación de las instituciones estatales y la superposición de políticas públicas como factores clave de fragmentación. Es preciso delegar y compartir responsabilidades entre los diferentes actores. Los mecanismos de articulación no suelen estar planteados en las leyes. Como ejemplo se discutió la situación de los/as niños/as autistas, para quienes hay grandes vacíos en la respuesta de las políticas educativas, que a su vez están deslindadas de las políticas de salud mental y de las políticas orientadas a las personas con discapacidades.

Nuevamente se discutieron las barreras en el ejercicio de derechos que se instalan en las prácticas discrimina-

torias de los operadores públicos. Se puso como ejemplo ilustrativo el proceso de las personas trans para acceder a tratamientos hormonales y quirúrgicos, cambio de nombre, etcétera. En estas situaciones se identifica que las barreras de acceso a los servicios y tratamientos se reconocen en las prácticas del personal de atención (administrativo, técnico-profesional, de servicios), que desconoce a las personas trans como sujetos de derechos, con capacidad para decidir con autonomía sobre sus cuerpos y su modo de vida.

Al respecto, el grupo planteó la necesidad de avanzar en el acceso a políticas unificadas que aborden las discriminaciones múltiples, articular las instituciones públicas para la implementación de acciones hacia estas personas y el respeto de su autonomía, y sensibilizar y capacitar a operadores públicos sobre la temática.

Finalmente, se plantearon otros obstáculos y vacíos que impiden la visibilización de esta problemática y la generación de acciones específicas: limitaciones o ausencia de datos estadísticos y falta de terminología o nomenclatura específica para nombrar algunas situaciones de discriminación. Como ejemplo se señaló que no existe una palabra que designe la discriminación por discapacidad, y la ausencia de vocabulario limita las posibilidades de construir discursos.

Se requiere trabajar en la generación de datos estadísticos y la definición de palabras que permitan nombrar y articular discursos sobre las especificidades de las diferentes formas de discriminación.

En cuanto al aporte de la INDDHH, se señalaron los siguientes puntos:

- a. Formular recomendaciones al Parlamento y al Poder Ejecutivo para actualizar la normativa y la reglamentación y establecer mecanismos de control de la aplicación de las normas. ¿Necesitamos esperar observaciones de los organismos internacionales para actuar?
- b. Actuar como mecanismo de control para promover la eliminación de barreras y asegurar el ejercicio de derechos de las personas con discriminaciones múltiples.
- c. Trabajar sobre el Estado e investigar para interceder.
- d. Apoyar el seguimiento de cada denuncia.
- e. Promover la capacitación y la sensibilización del funcionariado público.
- f. Sensibilizar al conjunto de la sociedad hacia una sociedad libre de xenofobia, racismo y otras formas de discriminación.
- g. Impulsar un diálogo ciudadano sobre los derechos humanos en la Constitución de la República.
- h. Dar continuidad al diálogo entre la INDDHH y la sociedad civil organizada.

En suma, se hizo hincapié en los siguientes asuntos:

- Los obstáculos para hacer cumplir la normativa y la necesidad de contar con mecanismos de control sobre la aplicación de las leyes y normas reglamentarias.
- La falta de articulación de las instituciones estatales en las políticas públicas.
- La normativa internacional no ratificada.
- El problema que implica tener un artículo en la Constitución (artículo 37) que consagra la discriminación a los migrantes en situación de discapacidad.
- La necesidad de impulsar un diálogo ciudadano sobre los derechos humanos en la Constitución de la República.
- La necesidad de prácticas adecuadas, como la capacitación y la sensibilización al funcionariado público, el aporte de la INDDHH y la sensibilización a la sociedad en su conjunto.
- Dar continuidad al diálogo entre la INDDHH y las osc.

Derecho a la libertad y la seguridad personales

Documento base

Definiciones. Derecho a la libertad y la seguridad personales

- La libertad es un derecho humano básico, propio de los atributos de la persona. En términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es «la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido. En otras palabras, constituye el derecho de toda persona de organizar, con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones».
- También en términos de la CIDH, la seguridad se define como «la ausencia de perturbaciones que restrinjan o limiten la libertad más allá de lo razonable». Igualmente, «la seguridad también debe entenderse como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física».
- El contenido esencial del derecho a la libertad y la seguridad personales es «la protección de la libertad del individuo contra la interferencia del Estado». La libertad es siempre la regla y su limitación o restricción es siempre la excepción a este derecho, que se encuentra protegido en muchos instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacio-

nal de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

- En su artículo 7, la Convención Americana de Derechos Humanos establece una regulación general y otra específica del derecho a la libertad. La general se encuentra en el primer numeral: «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales». La regulación específica «está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (artículo 7.2) o arbitrariamente (artículo 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (artículo 7.4), al control judicial de la privación de la libertad y la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva (artículo 7.5), a impugnar la legalidad de la detención (artículo 7.6) y a no ser detenido por deudas (artículo 7.7)».

Nueva normativa y proyectos de ley que inciden en el encierro institucional

En 2017 se aprobaron importantes modificaciones normativas, entre ellas la Ley de Salud Mental (ley 19.529), el Código del Proceso Penal (ley 19.549) y su proyecto modificativo, y la reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 19.551), que tienen diferentes impactos en lo que refiere al derecho a la libertad, el encierro y el mayor o menor riesgo de violencia institucional e interpersonal.

Incidencia en el avance de los derechos humanos

Sobre la ley 19.551–Reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 17.823)

Plano normativo

De la interpretación del propio texto normativo, el MNP observó que la última reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), adoptada con la ley 19.551 (octubre de 2017), endurece la respuesta punitiva hacia las y los adolescentes en Uruguay.

- Conjuntamente con las reformas introducidas por las leyes 18.777, 18.778 y 19.055 al CNA, dan cuenta de un proceso regresivo que contradice las recomendaciones de los organismos internacionales en atención a los principios de excepcionalidad, brevedad y especificidad de la pena de privación de libertad.
- La reforma más grave que introduce la ley 19.551 es el aumento de la duración de las medidas cautelares

de 60 y 90 días a 150 días, y a su vez el mantenimiento del régimen especial del artículo 116 *bis*. Este régimen genera una diferencia negativa para los y las adolescentes en comparación con los adultos, ya que para estos últimos la prisión preventiva no resulta preceptiva en ningún caso. Por otra parte, la modificación realizada al artículo 76 del CNA resulta ambigua en cuanto al lugar en el cual queda alojado el o la joven durante el tiempo que transcurre entre la detención y la decisión que habilita la medida cautelar o su liberación. Asimismo, se reducen las instancias de control médico.

- En consecuencia, se considera que la ley recientemente aprobada referida a adolescentes en infracción a la ley penal no constituye un avance sino, por el contrario, un retroceso en derechos humanos.

Plano de la aplicación efectiva

Con el tiempo, la reciente norma puede traer aparejada la vulneración de los derechos de los adolescentes privados de libertad debido a la extensión de las medidas cautelares.

Sobre la ley 19.293–Código del Proceso Penal (ley 19.549)

El 1.º de noviembre de 2017 entró en vigencia el nuevo Código del Proceso Penal (CPP).

Plano normativo

- La aprobación del CPP pretende dar respuesta a las recomendaciones internacionales formuladas al Estado uruguayo en cuanto a pasar de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, que contemple, entre otros aspectos, las garantías del debido proceso, la imparcialidad de los jueces y el principio de presunción de inocencia.
- A escasos meses del inicio de su vigencia, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de reforma que altera la estructura normativa garantista conforme al derecho internacional de los derechos humanos, además de ampliar la discrecionalidad policial en los primeros momentos de la detención de una persona y en la investigación que se disponga para determinar la existencia o no de delitos. Esto podría ser declarado inconstitucional en el control de constitucionalidad que realiza la SCJ en los casos concretos que se solicitaran, por vulnerar los artículos 15 y 27 de la Constitución de la República.

- La reforma propuesta, si es aprobada, producirá un impacto negativo sobre las garantías al momento de la detención, sobre el derecho a la libertad, la presunción de inocencia y sobre el margen de discrecionalidad necesario para el ejercicio de la función judicial para no disponer de prisión preventiva. En consecuencia, en clave de derechos humanos el proyecto a consideración del Parlamento supone un retroceso legislativo.

Plano de la aplicación efectiva

- Desde el MNP se considera que debe esperarse un plazo razonable para evaluar el nuevo CPP y tener resultados en términos de reducción de la población carcelaria, uso no abusivo de la prisión preventiva y mayores garantías en las detenciones policiales y en los procesos judiciales que redunden, en definitiva, en un mejor ejercicio de la justicia.
- Si bien se debe esperar un tiempo prudencial de vigencia de esta ley para una evaluación más ajustada a la realidad, desde el MNP se constata —lo que también ha sido señalado por diferentes actores— que existen dificultades de coordinación entre la policía y el Ministerio Público para llevar a cabo las investigaciones que requiere la búsqueda de responsabilidades ante la comisión de delitos.
- Por otra parte, deberían asignarse los recursos presupuestales necesarios (nuevos cargos, infraestructura) a la Defensoría Pública, a fin de crear condiciones de igualdad (*igualdad de armas*) con relación a la Fiscalía, conforme a un verdadero sistema acusatorio. El CPP, si bien prevé la asistencia jurídica desde el momento de la detención, en el nuevo sistema no tiene una Defensa Pública que pueda llevarlo a cabo.
- En lo que lo que refiere a la aplicación del nuevo CPP, el MNP ha constatado que en la mayoría de los departamentos del interior del país no se dispone de la infraestructura adecuada (recursos humanos, instalaciones edilicias, capacitación de los operadores, traslados de los operadores a las seccionales policiales) para llevar adelante el proceso acusatorio en forma apropiada.

Sobre la ley 19.551–Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

- Al establecer un aumento en la duración de las medidas cautelares, su implementación implica crear espacios adecuados (con las actividades educativas

y recreativas consiguientes) que no colidan con el principio de presunción de inocencia.

- En el caso de los adolescentes en infracción a la ley penal, no existen defensores públicos de adolescentes designados y dedicados únicamente al control de la ejecución de la medida de privación de libertad impuesta.
- En el caso de los adolescentes en infracción a la ley penal en el interior del país, no hay una Jurisdicción específica ni tampoco operadores jurídicos especializados (jueces, fiscales y defensores).

Metodología de trabajo

Luego de una ronda de presentación se propuso trabajar a partir de los obstáculos del cumplimiento de las leyes, así como sobre los desafíos necesarios para el cumplimiento en el marco de las políticas públicas, desde el punto de vista de la sociedad y desde el punto de vista de los órganos del Estado. Las preguntas para guiar el intercambio fueron: ¿Cuáles son los principales obstáculos que se advierten respecto al cumplimiento de las normativas existentes?; ¿Se identifican medidas administrativas regresivas?; ¿Qué dificultades se identifican en el ejercicio del derecho al acceso a la justicia? (respuestas adecuadas, inadecuadas, formación, tiempos de respuesta); A la luz de este marco normativo, ¿qué diferencias/desigualdades tienen las personas a la hora de ejercer derechos consignados en esta normativa desde la dimensión territorial? (área metropolitana/resto del país). A continuación se realizó una ronda de intercambio y, por último, un planteo de obstáculos y dificultades basado en el diagnóstico de situación que surgió en la primera parte de la jornada.

Principales asuntos/elementos planteados por los participantes

Luego de un intercambio acerca de los temas y las experiencias concretas planteadas por organizaciones sociales y representantes de distintas instituciones del Estado, se resolvió tomar la impunidad como un tercer eje organizador de los análisis y las propuestas a formular, en términos del concepto de *cultura de la impunidad*.

Los/as participantes plantearon, con un importante nivel de consonancia, cómo la impunidad es una construcción histórica que tiene su raíz en lo que se reconoce como la primera manifestación del terrorismo de Estado, el genocidio de la población originaria en Salsipuedes, la que de diversas formas se perpetúa hasta hoy derramándose en distintas esferas de la vida social, específicamente a partir de la falta de justicia respecto a los delitos de

lesa humanidad del pasado reciente. La naturalización de la vulneración de derechos fortalece esa cultura de impunidad que afecta a distintos sectores sociales, en particular a aquellos vulnerabilizados.

Al respecto se planteó la responsabilidad que le cabe al Estado, y en particular al Poder Judicial (especialmente la scj) de accionar para modificar esta situación.

La memoria y los espacios para recordar los abusos del Estado son formas de reparación que deben fortalecerse como un elemento activo que colabore en la garantía de no repetición.

Se pusieron a consideración estos fundamentos y se resolvió pasar a trabajar en una redefinición de los ejes temáticos planteados inicialmente por la INDDHH: de Libertad, Seguridad y Derechos humanos a Libertad, Seguridad y Cultura de la impunidad.

Surgieron:

- La falta de derechos de las personas adultas mayores, su vulneración en los contextos de privación de libertad (casas de salud), que se vinculó principalmente a las bajas jubilaciones de un amplio sector de pasivos.
- La necesidad de agregar nuevos temas a la discusión, manteniendo los ejes planteados, para captar en un sentido social y más profundo la problemática jurídica.
- La impunidad de los delitos en general y la existencia de prácticas administrativas arbitrarias que impiden o limitan el ejercicio de los derechos, en particular el de acceso a la justicia.
- Los valores o el cambio de valores en la sociedad, los derechos de niños, niñas y adolescentes, la violencia.
- La problemática de las personas privadas de su libertad, en especial las mujeres y los/as jóvenes, y los desafíos y dificultades para su inserción en la sociedad con proyectos sustentables de vida.
- La estigmatización de algunos sectores de la población.
- La educación como elemento necesario para el ejercicio pleno de la libertad y para generar un marco de seguridad, más allá de lo legal.
- Las situaciones de penalización con prisión de madres ante delitos cometidos por sus hijos menores de edad.

Se planteó el problema de cómo se construye a *los/as otro/as* con una connotación negativa, como sujetos peligrosos, aquellos en quienes se deposita la peligrosidad.

El factor cultural ocuparía un papel central en la violencia institucional, especialmente en el riesgo perma-

nente de un retroceso de derechos y en la persistente revictimización.

La falta de herramientas brindadas por el Estado para atender a quienes padecen una vulneración sostenida, o de quienes quedan por fuera del acceso a la justicia, es una carencia grave en su papel de protección de las personas y de su compromiso con los derechos humanos.

Otra temática abordada refirió a los conflictos que se generan entre los derechos de las personas y elementos constituyentes de la realidad social actual: los derivados de la propiedad (como derechos de personas jurídicas), de las inequidades generadas a partir de la desigualdad económica y social, del papel de los medios de comunicación masiva en la formación selectiva de opinión pública, así como de otros factores y actores de poder.

Frente a ello, se consideró necesaria la existencia de normativa que proteja y promueva los derechos humanos, y que esta sea internalizada y puesta en debate en la relación entre el Estado y la sociedad civil, generando ciudadanía.

Varias intervenciones abordaron temas como el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, cuya difusión y alcance se consideran aún muy insuficientes. Se planteó asimismo que la Ley de Medios no se parece estar cumpliéndose, que se mantienen niveles de impunidad frente a delitos como el daño ambiental y otros que son generados por grupos de poder. Se destacó la expectativa de las organizaciones sociales en el compromiso y el papel protagónico que debe desempeñar la INDDHH.

Se plantearon debates en torno a la responsabilidad que le cabe al Estado y, en particular, al Poder Judicial (especialmente la scj).

En este marco de intercambio y aportes diversos, se generaron las siguientes propuestas concretas para su presentación al plenario:

- Solicitar a la INDDHH que realice una devolución de los contenidos de la Asamblea y que implemente las propuestas realizadas.

Referidas a educación:

- Promover la educación y la formación en derechos humanos como espacio de libertad, tanto en el sistema educativo formal como en el no formal y en todos los niveles, con especial énfasis en los jóvenes egresados de los centros de privación de libertad.
- Conocer los planes de estudio de las fuerzas de seguridad (Fuerzas Armadas, Policía) e incluir en esos ámbitos la formación específica en derechos humanos.

Referidas a comunicación:

- Crear un centro de comunicación e información dedicado a la promoción y el respeto a los derechos humanos.
- Que la INDDHH tenga competencia en la supervisión de los medios de comunicación y sus contenidos, por cuanto muchas veces divulgan violencia, información sesgada, producen alarma pública o promueven la discriminación.

Referidas a la justicia y el Poder Judicial:

- Que la INDDHH asuma un rol de liderazgo en la investigación y la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas.
- Que la INDDHH exprese la necesidad de que la justicia opere urgentemente contra la impunidad de los delitos de lesa humanidad, ante fuertes señales en nuestra sociedad que reivindican el camino que condujo al terrorismo de Estado.
- Se propone a la INDDHH crear instancias de intercambio con el Poder Judicial y las organizaciones sociales en torno a los ejes planteados en esta asamblea, ya que se considera importante que dicho poder del Estado haga una devolución a ese respecto a la sociedad civil.
- Que la INDDHH en los ámbitos interinstitucionales o en su rol de proponente de cambios legislativos plantee la derogación de la ley 19.055 (artículo 116 bis del Código de la Niñez y la Adolescencia, que dispone la privación preceptiva de la libertad por un año para adolescentes que cometen delitos graves), en concordancia con las recomendaciones y observaciones del Comité Internacional de los Derechos del Niño, obligando al Estado a implementar medidas alternativas a la privación de libertad para adolescentes, que promuevan sus derechos y generen su autonomía.
- Que la INDDHH promueva la reglamentación de la convención internacional aprobada por el Parlamento que declara como violación a los derechos humanos el maltrato y abuso hacia las personas adultas mayores.
- Que la INDDHH recomiende al Poder Judicial, y específicamente a la SCJ el cumplimiento de los tratados internacionales respecto a los delitos de lesa humanidad.

Referidas al Ministerio del Interior:

- Que la INDDHH recomiende al Ministerio del Interior abandonar la práctica de fotografiar y filmar asisten-

tes a manifestaciones públicas que se realizan en el marco de vigencia de las libertades democráticas y suspender la presencia de agentes de civil en esos actos.

Anexo 4

Presupuesto

Las asignaciones presupuestales de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) fueron aprobadas en las instancias del presupuesto para el período 2015-2019 (resolución de la Cámara de Senadores del 22 de diciembre de 2015) y las sucesivas rendiciones de cuentas de 2015, 2016 y 2017. Todos los ingresos de la INDDHH provienen de Rentas Generales.

La ejecución del presupuesto se enmarca en las normas estipuladas para la Administración Pública, con la correspondiente intervención del Tribunal de Cuentas de la República.

La rendición de cuentas y el balance de ejecución presupuestal se realizan dentro de los 90 días siguientes a la finalización del ejercicio, de acuerdo a la ordenanza 89 del Tribunal de Cuentas.

Informe de ejecución presupuestal al 31 de diciembre de 2018

Presupuesto de remuneraciones

Pr. 01/01/2018

Denominación	Crédito vigente	Total ejecutado	Porcentaje de ejecución
Sueldos/G. Rep./Ded. especial	70.291.852	60.576.279	86
Subsidio cargos políticos	3.935.310	3.835.310	97
Aguinaldo	6.224.160	5.180.513	83
Cargas sociales	21.128.363	17.779.381	84
Beneficios sociales	5.868.860	4.997.535	85
Otros rubros salariales	3.980.565	3.921.961	99
Total grupo 0	111.429.110	96.290.979	

213

Presupuesto de gastos e inversiones

Pr. 01/07/2018

Denominación	Crédito vigente	Total ejecutado	Porcentaje de ejecución
Gastos	14.655.374	14.085.910	96
Suministros	2.234.356	1.607.884	72
Inversiones	8.224.442	3.387.757	41
Obra refacción y reacondicionamiento sede	33.486.826	1.552.650	5

La ejecución de remuneraciones corresponde a los sueldos/aguinaldos/cargas legales de los cinco miembros del Consejo Directivo y los 42 cargos de funcionarios presupuestados. El subsidio a cargos políticos corresponde a tres de los directores que cesaron al 31 de agosto de 2017. Los saldos no ejecutados corresponden a los cargos vacantes existentes al 31 de diciembre de 2018.

A la fecha del presente informe se encuentran designados todos los cargos de que dispone la INDDHH, y queda pendiente únicamente el ingreso de una funcionaria.

La ejecución de gastos corresponde a la operativa normal de funcionamiento de la INDDHH.

Las inversiones corresponden fundamentalmente a las adquisiciones de equipamiento informático, muebles de oficina y la culminación del equipamiento del salón de actos de la sede. Incluye también reparaciones y mantenimiento de las instalaciones del edificio.

Por su parte, la ejecución del presupuesto para la realización de las obras de refacción y reacondicionamiento de la sede de la INDDHH corresponde a la puesta en funcionamiento del primer Sitio de Memoria del país, inaugurado en nuestra sede el pasado 27 de junio.

Los saldos no ejecutados están afectados a la segunda etapa de la obra, según una ampliación de contrato entre la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y la INDDHH firmado el 22 de setiembre de 2016. Durante el 2018 la ANV realizó el llamado a precios correspondiente y la obra se adjudicó en noviembre de 2018. A la fecha del presente informe ya se encuentra en ejecución.

ANEXO 5

Recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Sistema de responsabilidad penal adolescente

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 499/2018 Fecha: 18/9/2018	CIEDD ¹	1. Que, para el caso de contarse con plazas disponibles en otros centros, se proceda al cierre definitivo del CIEDD como centro de privación de libertad tanto para medidas cautelares como definitivas.
		2. Para el caso de no contarse con plazas disponibles, que se comience un proceso de cierre de dicho centro en un plazo no superior a seis meses contados a partir de la emisión de la presente recomendación.
Informe 107/2018 Fecha: 7/9/2018	CMD1 ²	Al Directorio del INISA:
		1. Implementar un régimen de privación de libertad, donde se garantice a los adolescentes: a) acceso efectivo a propuestas educativas por un mínimo de 20 horas por semana; b) acceso efectivo al mundo del trabajo mediante pasantía y becas laborales que permitan su continuidad incluso al finalizar la medida.
		2. Trabajar en una propuesta para que a mediano plazo se haga efectivo el cierre definitivo del CMD1.
		3. En un plazo no mayor de 30 días, destinar los recursos materiales necesarios a fin de eliminar los roedores en el Centro.
		4. Elaborar una estrategia para abordar los conflictos entre los adolescentes, a fin evitar seguir recurriendo a la clasificación, al encierro y la separación o el aislamiento para garantizar su integridad física.
		5. Brindar las herramientas, materiales y los insumos para realizar la segunda etapa del curso de bloques.
		A las autoridades del Centro:
		1. En un plazo no mayor de 60 días, elaborar e implementar un proyecto de centro con una impronta que priorice aspectos educativos, laborales y sociales por sobre el encierro.
		2. En un plazo no mayor de 180 días, elaborar un plan individualizado y por escrito, donde se establezcan metas concretas de ejercicio del derecho a la educación, al trabajo, a la salud, a la cultura y donde se fortalezcan los vínculos con la comunidad.

Sistema de protección de niñas, niños y adolescentes

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 508/2018 Fecha: 16/10/2018	Tribal	A las autoridades de INAU: 1. Que de inmediato se realicen las gestiones para que el personal policial se localice en la puerta de ingreso al centro, del lado de afuera, garantizando la seguridad que se requiere para el funcionamiento del centro sin intervenir en la propuesta socioeducativa de un centro de protección de 24 horas.
		2. Que se elabore y se ponga en práctica de inmediato un protocolo de actuación ante situaciones de excitación psicomotriz de las y los adolescentes que garantice su integridad y seguridad, promoviendo prácticas de contención que no continúen dañando y vulnerando sus derechos. Dicho protocolo debe ser implementado por el personal acorde a la tarea.
		3. Que se retiren las cámaras de seguridad de los dormitorios y espacios privados (antesala del baño de las adolescentes), protegiendo la privacidad de los y las adolescentes que allí residen.
Oficio 501/2018 Fecha: 20/9/2018	Centro Integral Flavia	Recomendación a la Dirección de INAU: En el sentido expresado por el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: «Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptará medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales», 1. Realizar una evaluación y un seguimiento exhaustivo de la situación de XXX y su hija XX, de modo de preservar el vínculo materno-filial y no vulnerar los derechos de ninguna de las dos; hacer foco en esta decisión a la luz del interés superior del niño y en el derecho que tiene XXX a cuidar a su hija. La discapacidad nunca es una condición para el desvínculo cuando no existen factores de riesgo asociados.
Oficio 500/2018 Fecha: 18/9/2018	Aldea de la Bondad, Salto	Recomendación a la Dirección Departamental de Salud de Salto: 1. Incrementar los controles realizados a Aldea de la Bondad, dadas las pésimas condiciones en que se encuentran las personas internadas en dicho centro, lo que da cuenta de un deterioro en la calidad de atención sanitaria.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 489/2018 Fecha: 24/8/2018	Hogar Millian, Salto	1. Que se inicie un proceso de investigación y se dispongan las medidas administrativas correspondientes frente a una presunta situación de tratos crueles o degradantes por parte de un funcionario identificado, al tiempo que se evalúe la pertinencia de su continuidad en el servicio, sin perjuicio que se realice el debido proceso administrativo que garantice los derechos del funcionario implicado.
		2. Que se dispongan medidas cautelares para XXX, quien es el residente que relata los malos tratos e identifica al educador. Dicha medida se requiere como protección ante posibles represalias y por lo tanto se solicita, antes del inicio de la investigación y de comunicar al Centro Millian dicha situación, el traslado inmediato de XXX a otro centro donde se garantice su integridad personal. En lo posible que se encuentre en una localidad cercana a su familia.
Informe 106/2018 Fecha: 14/8/2018	Centro Juan XXIII—ICAR	1. Que se evalúen las formas de interacción que se establecen entre las niñas, niños y adolescentes y los visitantes de la casa de retiro, de forma que esta convivencia sea enriquecedora para ambas partes y no dé lugar a vulneraciones de derechos en cuanto a situaciones de discriminación y/o invasión de la privacidad de los visitantes hacia las niñas, niños y adolescentes residentes en el centro.
		2. Que se valore la práctica de que adolescentes duerman en cabañas fuera del edificio principal, en lo que respecta a los criterios de selección de estos, con la consideración de que una sola persona queda en la noche a cargo de todos los residentes, de forma de prevenir posibles vulneraciones entre pares.
		3. Que se exija a la Dirección del Centro, a corto plazo, una planificación de cursos y talleres de formación y capacitación para el personal en trato directo con las niñas, niños y adolescentes, tanto para la instancia de ingreso de trabajadores/as como en forma periódica.
		4. Que se profundice en la práctica del padrinazgo en cuanto a la pertinencia de que cada niña, niño y adolescente tenga referentes allegados como alternativa de acompañamiento y posibilidad de egreso. Esto implica establecer procesos claros de valoración técnica de familias de acogida, dejando registro y evaluando cada proceso. A su vez, que se analice si esta práctica se prioriza frente al trabajo de revinculación con la familia de origen, extensa o ampliada, vulnerando el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir con su familia.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 475/2018 Fecha: 9/7/2018	Centro Nuevo Tiempo, San José	1. Que se desarrolle en conjunto con cada adolescente un proyecto personal que parta de las trayectorias particulares y diseñe estrategias que apunten a un desarrollo integral de cada uno.
		2. Que se garantice el derecho a la educación y a la recreación de las adolescentes, construyendo herramientas de abordaje que apunten a sostener los espacios educativos y recreativos de cada una.
		3. Que se elaboren las herramientas de intervención técnica que permitan abordar las situaciones de salida no autorizada de las adolescentes.
		4. Que se diseñe un protocolo para el ingreso de salidas no autorizadas que proteja y no estigmatice a las adolescentes.
		5. Que se investigue y se tomen las acciones necesarias, si así se requiere, con relación a la funcionaria que duerme en su horario de trabajo, desatendiendo a las adolescentes.
		6. Que se provea de los artículos de higiene personal en cantidad suficiente, de modo de que sean de uso personal.
Informe 105/2018 Fecha: 24/4/2018	Adolescentes Varones, Rocha	1. Dotar al centro de mayor cantidad de personal, tanto de trato directo con los jóvenes como para el equipo técnico, de modo de asegurar una buena calidad de la intervención.
		2. Disponer que los funcionarios dependientes de INAU no cumplan funciones para INISA que alteren la atención del centro de protección en el que desempeñan sus tareas. Sería pertinente diseñar un protocolo de actuación para estas situaciones.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Informe 104/2018 Fecha: 24/4/2018	Hogar Femenino, Rocha	A la Dirección del Centro de Adolescentes Femenino: 1. Diseñar un proyecto de egreso para las adolescentes que comience desde el día que ingresan al centro, buscando el fortalecimiento de las redes familiares y comunitarias que permitan sostener el proyecto una vez que egresen del centro.
		A la Dirección de INAU: 2. Garantizar que las obras del nuevo edificio para el centro de adolescentes culminen en los plazos establecidos y que dicho edificio prevea los espacios necesarios y suficientes para alojar a la población que reside en el centro.
		3. Prever el ingreso de nuevas funcionarias de modo de dotar de mayor cantidad de personal, tanto para el trato directo con las adolescentes como para el acompañamiento técnico, de modo de realizar una intervención de calidad que atienda sus necesidades.
		4. Contar con más recursos técnicos de apoyo en la ciudad del Chuy, para profundizar el trabajo en la revinculación familiar.
		5. Desarrollar las coordinaciones y los compromisos necesarios con otros organismos públicos para disponer de programas y servicios que atiendan a las adolescentes con consumo problemático de sustancias psicoactivas, que sean accesibles y adaptados a sus necesidades.
		6. Generar las coordinaciones y los compromisos necesarios con otros organismos públicos para construir recursos comunitarios (oportunidades laborales, vivienda accesible, entre otros) que apoyen un proyecto de egreso sólido y sostenible.
		7. Trabajar y difundir una normativa de código de conducta para el personal que trabaja en los centros de protección de 24 horas, definiendo estándares de conducta laboral y de vinculación del personal con niñas, niños y adolescentes, así como los procedimientos a adoptar ante la presentación de denuncias por conductas impropias.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Informe 103/2018 Fecha: 18/4/2018	Maruja Stirling de Cantonnet	A la Dirección de INAU: 1. Fortalecer los procesos de supervisión del Centro, de modo de brindar elementos técnicos y respaldo institucional que ayude en la búsqueda de soluciones en las eventuales vulneraciones de derechos de los niños y adolescentes allí atendidos.
		En el nivel de INAU y ANEP: 2. Garantizar en forma inmediata el acceso al derecho a la educación de los niños y adolescentes residentes en el centro y actuar con celeridad para solucionar los casos que se presenten obstáculos en dicho acceso.
		Para el centro: 3. Profundizar la intervención en materia de educación sexual, diversidad sexual y no discriminación a nivel de los niños y adolescentes, así como del equipo del centro, de modo de reparar situaciones de vulneración de derechos y prevenir la ocurrencia de otras.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 443/2018 Fecha: 16/4/2018	CAFF ³ Primera Infancia (Hogar Bebé), Maldonado	1. Disponer de personal de cocina para el centro, de modo de no quitar a los educadores/as de trato directo de su tarea central de cuidado de los bebés y niños, para garantizar la atención individualizada que estos necesitan.
		2. Avanzar en la adecuación de los espacios de visita de los familiares, de modo de lograr mayor privacidad en el tiempo que comparten los bebés y niños con sus referentes vinculares más cercanos.
	CAFF Infantil (Hogar Infantil), Maldonado	Dar seguimiento y apoyo a la dirección, coordinación y personal del centro para que se consolide el proceso de implementación de un nuevo proyecto de centro, que con acciones concretas busque garantizar la protección integral de niñas, niños y adolescentes que allí residen, a la vez que trabaja por promover el derecho de ellas y ellos a vivir en familia.
	Hogar Adolescente Amanecer, Maldonado	1. Contar con más recursos técnicos de apoyo para el trabajo sobre la prevención de situaciones de explotación sexual, dada la recurrencia de las mismas en los últimos años en la población del Centro, que posibiliten abordajes interdisciplinarios que apunten tanto a las y los adolescentes víctimas o posibles víctimas, así como a los operadores de los organismos públicos intervinientes.
		2. Desarrollar las coordinaciones y los compromisos necesarios con otros organismos públicos para disponer de más cantidad de programas y servicios que atiendan a los jóvenes con consumo problemático de sustancias psicoactivas, que sean accesibles y adaptados a sus necesidades.
		3. Realizar las coordinaciones necesarias para contar con servicios específicos para la atención de adolescentes con discapacidad, adecuados a sus perfiles y necesidades, así como facilitar técnicos especializados para el trabajo de convivencia del centro entre todos los jóvenes.
		4. Disponer de capacitaciones al personal necesarias para la mejora en la atención de crisis emocionales de los jóvenes, el abordaje y la derivación oportuna a los servicios de salud específicos para sus perfiles, sin dar intervención policial, en cuanto se trata de un centro de protección integral de los derechos de las y los adolescentes.
		5. Desarrollar una transición que implique un proceso tanto para las y los adolescentes como para funcionarias/os, respetuosa de las resistencias que producen los cambios y de los tiempos que lleva asumirlos. Es necesario anticipar las etapas para que no haya incertidumbres e inseguridades que pueden afectar el trabajo de funcionarios y la convivencia de las y los adolescentes.
		6. Diseñar intervenciones oportunas y personalizadas en la preparación del egreso, con la plena participación de las y los adolescentes, sus familias y sus redes comunitarias, con una mirada integral de las diferentes dimensiones (educación, trabajo, salud, pareja, etcétera) en las que se deben desarrollar y afirmar los jóvenes para que sean sostenibles en el tiempo.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 442/2018 Fecha: 12/4/2018	Centro Tribal	1. Que se proyecte, a mediano plazo, el traslado del centro Tribal a una casa que brinde condiciones dignas para los y las adolescentes, así como para los funcionarios a cargo del cuidado.
		2. Que se realicen de inmediato las gestiones necesarias para limpiar y desratizar el subsuelo donde se localiza el centro Tribal y se generen las condiciones mínimas de salubridad.
		3. Que a corto plazo y mientras el traslado no se concrete, se intervenga para mejorar coyunturalmente las condiciones de los baños.
		4. Que se provea de inmediato de camas suficientes, para eliminar la práctica naturalizada de adolescentes que duermen en colchones instalados sobre el suelo.
		5. Que se provea de ropa y calzado adecuados a las edades de las y los adolescentes y a la época del año. Asimismo, se surta de los artículos de higiene personal en cantidad suficiente de modo de que estos sean de uso personal, así como de los materiales de estudio necesarios para el desempeño de las diversas actividades educativas.
		6. Que se viabilicen en tiempo y forma las derivaciones correspondientes a las situaciones de las y los adolescentes, minimizando el tiempo de permanencia en un centro que es puerta de entrada.
		7. Que se evalúe, conjuntamente con autoridades a cargo del centro, la práctica de limitación de salidas de las y los adolescentes por la cual este proyecto adquiere connotaciones de privación de libertad.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Informe 102/2018 Fecha: 20/2/2018	DIES ⁴	A la Dirección del Centro DIES: 1. Que se sistematice la experiencia de trabajo con la comunidad inmediata al centro, así como con las organizaciones sociales y comunitarias, valorando el aporte que dicho trabajo ha tenido en la inserción de la población con discapacidad en la comunidad, así como en la promoción de toma de conciencia de la comunidad respecto a las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.
		A la Dirección de INAU: 1. Apoyar y difundir la sistematización del trabajo realizado por el Centro DIES en relación con la comunidad inmediata y las organizaciones sociales y comunitarias. Esto aportaría elementos teóricos y metodológicos para luchar contra los estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas respecto a las personas con discapacidad, promoviendo la toma de conciencia respecto a las capacidades y aportaciones que pueden brindar a la sociedad, de acuerdo con el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
		2. Generar mecanismos para garantizar el derecho a la educación de todas las personas con discapacidad que están residiendo en los centros de protección del INAU y desarrollar las acciones pertinentes desde el Instituto en caso que se vulnerara ese derecho.
Informe 99/2018 Fecha: 15/1/2018	Centro En Camino— EDIREN	A la Dirección del Centro En Camino: 1. Que se extremen las exigencias en la elección del perfil de las personas que contrata, tanto en capacitación como en referencias personales y profesionales que surjan de sus trayectorias laborales.
		2. Que se desplieguen estrategias de seguimiento y valoración permanentes acerca del desempeño de sus funcionarios/as en los diferentes turnos, de modo de poder percibir pautas de comportamiento que cuestionen su trabajo en lo cotidiano y permitan prever conductas vulneradoras de los derechos de las personas que están bajo su cuidado.
		A la Dirección de INAU: 1. Que se trabaje con los responsables de la Cooperativa EDIREN el tema de la administración de los recursos económicos para que esto no sea un obstáculo en la gestión ni en la implementación del proyecto de un centro con una propuesta consistente en la protección y promoción de los derechos de quienes están a su cuidado. 2. Que se dé un seguimiento periódico, a través de la supervisión, al proceso de integración al centro de nuevos residentes, para que esto no vaya en desmedro de las buenas condiciones locativas ni de la atención personalizada.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Informe 100/2018 Fecha: 15/1/2018	Centro Antonio Machado	A la Dirección del Centro Antonio Machado: 1. Llevar un registro de la medicación que se le da a cada niño y/o adolescente, detallando dosis, hora y persona responsable de suministrarla.
		2. Continuar y profundizar una intervención dirigida al personal del centro que permita trabajar las diferentes dimensiones que están en juego con relación a la denuncia de abuso sexual de un funcionario del centro hacia un niño.
		3. Mantener y profundizar en el espacio de asamblea para niños y adolescentes, construyendo un funcionamiento que permita que los niños y adolescentes que residen en el centro se expresen y sean escuchados, fortaleciendo los procesos de autonomía progresiva.
		4. Generar otros mecanismos de denuncia de los niños y adolescentes ante situaciones de maltrato y/o abuso de los funcionarios/as, que garanticen la protección de aquellos.
		A la Dirección de INAU: 1. Trabajar y difundir una normativa de código de conducta para el personal que trabaja en los centros de protección de 24 horas, definiendo estándares de conducta laboral y de vinculación del personal hacia niños, niñas y adolescentes, así como los procedimientos a adoptar ante la presentación de denuncias por conductas impropias.
		2. Diseño e implementación de protocolos de actuación en centros de protección de 24 horas, ante situaciones de violencia o abuso sexual hacia niños, niñas y adolescentes.
		3. Promover espacios de participación de niñas, niños y adolescentes que están residiendo en centros de protección de 24 horas, respetando sus opiniones tanto en la prevención como en la respuesta y la vigilancia de la violencia contra ellos, teniendo en cuenta el principio de participación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, artículos 12, 13 y 14).

Sistema carcelario de adultos y unidades policiales

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Informe 108/2018 Fecha: 30/11/2018	Unidad N.º 4, Módulo 12	En virtud de las visitas de monitoreo efectuadas al Módulo 12, Unidad Penitenciaria N.º 4 (Complejo Carcelario de Santiago Vázquez) y dadas las constataciones realizadas, el Mecanismo Nacional de Prevención realiza las siguientes recomendaciones:
		I. Al Poder legislativo y en forma específica a la Comisión de Constitución, legislación y administración de la Cámara de Representantes: Conforme al principio de no repetición establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, se regulen en forma apropiada los regímenes penitenciarios diferenciados a los que alude el artículo 59 del Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo, a fin de impedir cualquier tipo de arbitrariedad administrativa, atento a la experiencia negativa que se constató con la imposición de un régimen penitenciario vulnerador de los derechos humanos, sin justificación legal alguna como el experimentado en el Piso 5.º de la ex Cárcel Central y el Módulo 12 de la Unidad N.º 4 (ex Comcar) en el período comprendido entre junio de 2015 y junio de 2018.
		II. A las autoridades administrativas penitenciarias (Instituto Nacional de Rehabilitación, Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior) 1. Se realice de forma urgente la limpieza general y fumigación del Módulo 12, dejándolo en condiciones aceptables de higiene.
		2. Se realice de forma urgente la refacción de las instalaciones sanitarias, evitando la continuas pérdidas de agua y la inundación de algunos sectores; asimismo, se recomienda se realicen las reparaciones edilicias correspondientes.
		3. Se adopten medidas urgentes a efectos de clasificar la información documental, procurando el respaldo y la confidencialidad de aquellos documentos comprendidos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos n.ºs 7 y 8.
Oficio 482/2018 Fecha: 27/7/2018	Unidad N.º 7, Canelones	4. Se analice y defina a la brevedad el destino que se le dará al Módulo 12, que tenga en cuenta una perspectiva de derechos humanos, dada la insuficiencia de plazas reales para alojar a la cantidad de personas privadas de libertad al día de hoy y la carencia de lugares para desarrollar distintas actividades de los internos.
		Recomendaciones: 1. El cierre inmediato de los tres calabozos de seguridad del Módulo 2 de la Unidad N.º 7, Canelones. 2. Se disponga el realojo de las personas allí privadas de libertad en espacios que protejan efectivamente su integridad personal, y que a su vez garanticen condiciones de vida dignas.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 478/2018 Fecha: 17/7/2018	Unidad N.º 7, Canelones	Recomendaciones: 1. Se cumpla con la obligación del Estado de prestar un servicio de salud adecuado (artículo 44 de la Constitución de la República, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por Uruguay), disponiendo las medidas urgentes que se entiendan pertinentes.
		2. Se adopten en forma urgente las medidas de organización y protección de las historias clínicas de las personas privadas de libertad en la Unidad N.º 7, garantizando el debido acceso a las personas titulares, a sus representantes legales, a los profesionales involucrados en el proceso asistencial y a los organismos de contralor sanitario y de derechos humanos.
		3. Cumplir, en todas las policlínicas bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Asuntos Sociales, con el adecuado registro IAE en la Ficha de Registro Obligatorio (FRO), de modo de permitir el monitoreo, la sistematización y los análisis especializados de la información recabada. Asimismo, se debe proceder a realizar las notificaciones de acuerdo a las ordenanzas ministeriales 801 (26/12/2016) y 765 (27/09/2013).
Oficio 462/2018 Fecha: 11/6/2018	Unidades N.ºs 5 y 9 Unidad N.º 12 Unidad N.º 1	Recomendaciones: 1. Adoptar medidas de coordinación con las autoridades de las unidades que garanticen que aquellas personas con antecedentes de IAE o que se encuentren en situación de vulnerabilidad se alojen en un ambiente seguro contra el suicidio.
		2. Cumplir en todas las policlínicas de SAI PPL con el adecuado registro en la Ficha de Registro Obligatorio (FRO), de modo de permitir el monitoreo, la sistematización y los análisis especializados de la información recabada. Debe asimismo procederse a realizar las notificaciones de acuerdo a las ordenanzas ministeriales 801 (26/12/2016) y 765 (27/09/2013).
		3. Se consigne claramente en las historias clínicas el nivel de riesgo, el plan de tratamiento (medicación, psicoterapia, contacto con referentes familiares, etcétera) y el seguimiento.
		4. Promover instancias de capacitación regular destinadas al personal médico y no médico, de forma de fortalecer las capacidades de reconocer conductas de riesgo suicida y dar una respuesta apropiada en situaciones de crisis.
Oficio 457/2018 Fecha: 17/5/2018	Unidad N.º 1	Se suspenda la aplicación de la prohibición referida en el comunicado interno 120/18, del 8 de mayo de 2018, a fin de estudiar y evaluar sus posibles impactos hasta tanto se produzca el traslado a la Unidad de todos los internos y se realice una adaptación gradual y apropiada a las nuevas condiciones carcelarias.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 455/2018 Fecha: 30/4/2018	Unidad N.º 21	Recomendaciones: 1. Se realicen con urgencia las reparaciones necesarias para resolver el riesgo eléctrico que presentan las instalaciones para las personas alojadas en la Unidad.
		2. Se realicen las gestiones correspondientes para resolver las condiciones de sobrepoblación y hacinamiento, sin que esto implique una nueva vulneración de derechos de las personas privadas de libertad mediante traslados no acordados a otras unidades carcelarias. Este aspecto es de particular importancia, dado que en muchos casos los traslados podrían significar un alejamiento de la posibilidad de contacto con sus familias o con sus defensores/as, o representar una amenaza a su integridad y seguridad personal, o una regresión en cuanto a la calidad de media abierta de la unidad en la que están reclusos.
		3. Se disponga de espacios adecuados donde ubicar camas y se proporcione a la población reclusa colchones y frazadas, así como insumos para la higiene.
		4. Se adopten prontas medidas para el control de plagas.
Oficio 434/2018 Fecha: 23/3/2018	Unidad N.º 5	El Mecanismo Nacional de Prevención recomienda: 1. Reparar a la brevedad todas las ventanas que presentan roturas y deterioros, adoptando mecanismos de aislación térmica seguros, y sustituir los vidrios, en particular en celdas o calabozos donde se alojan, de forma permanente o transitoria, internas con características de riesgo de incurrir en hetero o autoagresiones.
		2. Realizar reparaciones y el mantenimiento sostenido de instalaciones sanitarias, en particular en aquellas donde existe proliferación de plagas y elementos insalubres.
		3. Realizar regularmente acciones de limpieza y de fumigación del edificio y particularmente del terreno circundante.
		4. Retirar los electrodomésticos o restos de materiales en desuso que funcionan como focos de contaminación.

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 423/2018 Fecha: 23/1/2018	Seccional N.º 15 Montevideo	1. Se instale luz eléctrica en los lugares de encierro y se prevea la reposición de lámparas o luminarias en caso de rotura o deterioro.
		2. Se dispongan bancos o sillas adecuados y seguros en las celdas colectivas.
		3. Se instrumente la adecuación de los registros, que den cuenta de las diferentes intervenciones que otorgan garantías a las personas que son detenidas hasta tanto existan modelos uniformes de registro para todas las unidades policiales.
Informe 101/2018 Fecha: 10/1/2017	Unidad N.º 29	1. Realizar estudios ambientales de carácter independiente sobre la contaminación odorífera proveniente de la planta de encapsulado de basura y el vertedero de la Intendencia Departamental ubicado en el km 98,800 de la Ruta 5 y Calle 60, de forma de tomar las previsiones que sean necesarias para resolver esta situación antes de la finalización de las obras y la inauguración del nuevo edificio carcelario.
		2. Garantizar que las requisas personales al ingreso de las visitas respeten la dignidad de las personas, protegiendo particularmente la integridad física e intimidad de niños, niñas y adolescentes con medidas y dispositivos adecuados, tales como, entre otros, la instalación de un escáner para el control del ingreso de las visitas que reduzca los procedimientos de revisión física.

Instituciones Psiquiátricas

Oficio/Informe	Centro	Recomendaciones
Oficio 495/2018 Fecha: 10/9/2018	CEREMOS ⁵	Recomendaciones: 1. Realizar en forma inmediata los cerramientos de los baños, con un sistema que garantice asimismo la seguridad de los pacientes cuando hacen uso de ellos.
		2. Retirar en forma inmediata la mampara divisoria de madera sostenida precariamente por muebles.
		3. Establecer a corto plazo (30 días) un plan de efectivo reacondicionamiento edilicio de los Pabellones 5 y 10 (interior y exterior).
		4. Elaborar un proyecto integral para ambos pabellones que incluya entre sus componentes tratamiento, rehabilitación, educación, recreación e inserción laboral, así como hojas de ruta de realojo digno o de posibilidades de externación de las personas allí alojadas.
		5. En este sentido, si bien en ciertos aspectos se comparte la lógica expresada por las autoridades en cuanto a que sea el personal que trabaja diariamente con los pacientes el que desarrolle las acciones que fortalezcan su incorporación activa a la vida diaria, el MNP considera necesario anexar un programa sistemático especializado de carácter externo que impulse y fortalezca esas iniciativas.

Notas

- 1 Centro de Ingreso, Estudio, Diagnóstico y Derivación.
- 2 Centro de Mayores de Dieciocho 1.
- 3 Centro de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar.
- 4 Centro para el Desarrollo de Intervenciones y Estudios Socioculturales.
- 5 Centro de Rehabilitación Médica Ocupacional y Sicosocial.



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Bv. Artigas 1532
Montevideo, Uruguay
Tel.: (598 2) 1948
secretaria@inddhh.gub.uy
<http://inddhh.gub.uy>