



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

**Comité contra la Tortura
64ª Sesión**

Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay

[8 de junio de 2018]



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

I. Introducción

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (en adelante INDDHH) presenta este informe para la 64ª Sesión del Comité contra la Tortura, ocasión en la que examinará el Cuarto informe periódico de Uruguay, para contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho y a la protección efectiva contra la tortura.
2. Este informe responde algunas de las solicitudes de la Lista de cuestiones previas a la presentación del cuarto informe periódico del Uruguay (CAT/C/URY/QPR/4).
3. La INDDHH expresa su satisfacción por los avances logrados en varios aspectos que, si bien no se mencionan en el presente informe, constan en el del Estado uruguayo.

II. Presentación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

4. La INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional.
5. Fue creada por la Ley Nº 18.446 de 24 de diciembre de 2008 (modificada por Ley Nº 18.806 de 14 de setiembre de 2011) en cumplimiento de los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 48/134 de 1993, así como de los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993.
6. Es un mecanismo complementario de otros ya existentes, destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y para verificar que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos.
7. El artículo 83 de la Ley Nº 18.446 le asigna a la INDDHH “las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)”, que fuera ratificado por Uruguay por Ley Nº 17.914 de 25 de octubre de 2005. Dicho artículo preceptúa asimismo la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para llevar a cabo las funciones de dicho Mecanismo.
8. La INDDHH ha puesto en funcionamiento el MNP de acuerdo a los requisitos establecidos en el OPCAT. En cumplimiento a dichos requisitos, el MNP ha desarrollado sus funciones para cumplir con el mandato de realizar visitas preventivas a los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad (en el concepto amplio previsto en el artículo 4 del OPCAT),



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

mantener entrevistas privadas, acceso a toda la información pertinente (artículos 19 y 20 del OPCAT) como así también a publicar informes relativos a dichas visitas, y formular recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación (artículos 19 y 23 del OPCAT).

9. La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) otorgó a Uruguay la calificación A en mayo de 2016.

III. Respuestas a las preguntas específicas formuladas por el Comité

Artículo 1 y 4

Delito de tortura

(Cuestión 2)

10. Uruguay aún no ha tipificado un delito de tortura que se corresponda con la definición contenida en el artículo 1 de la Convención en todos sus aspectos¹. Preocupa especialmente a la INDDHH que la tortura no esté prevista como delito autónomo en el Código Penal.

11. El artículo 22 de la Ley Nº 18.026, si bien prevé que el delito de tortura se puede configurar cuando se producen actos aislados, ocasiona problemas en la interpretación judicial limitando y restringiendo su aplicación. De este modo, actos cometidos por agentes del Estado que ameritarían un reproche jurídico penal con la calificación de tortura conforme a los tratados internacionales ratificados por el país son calificados como delitos de lesiones, de abuso de funciones y/o de abuso de autoridad contra los detenidos. Esto se motiva en que el artículo 22 se aprobó en el marco de normas de cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. La INDDHH plantea la necesidad de evitar se produzcan estas interpretaciones jurídicas y se legisle apropiadamente a fin de evitar la impunidad de este tipo de actos.

12. La interpretación judicial restrictiva se observó en el proceso y decisión final sobre los hechos acaecidos el día 24/7/2015 en un centro del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) donde resultaron agredidos jóvenes por agentes del Estado que configuraron, en opinión de la INDDHH, actos de tortura de acuerdo al artículo 1 de la Convención². Estos hechos

¹ Se debe señalar que el Estado Uruguayo ratificó la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura que en el artículo 2 contiene, en algunos aspectos, una definición más amplia de la tortura y por lo tanto más favorable a una perspectiva de derechos humanos. Esta consideración debiera tenerse presente en la tarea de armonización del ordenamiento jurídico interno con los tratados internacionales a los que se ha obligado el Uruguay.

² Los/as funcionarios/as se encontraban realizando una asamblea en el centro por lo cual no daban respuestas adecuadas a las demandas de los internos. Los jóvenes reaccionaron dañando parte de las instalaciones del lugar. Ante ello, el personal irrumpe en forma masiva (26 personas) y los golpean



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

derivaron en el procesamiento con prisión de varios funcionarios de INISA, bajo la imputación 'prima facie' de autores y cómplices responsables de un delito de tortura previsto por el art. 22 de la Ley Nº 18.026. Posteriormente, el Tribunal de apelaciones (15/12/2016) revocó estos procesamientos y cambió la tipificación del delito de tortura al de abuso de funciones³. Finalmente, en 30/11/2017 la Suprema Corte de Justicia (SCJ) confirmó esta última decisión (Sentencia Nº 2274/2017).

13. La INDDHH observó en su momento la no inclusión del delito de tortura en el proyecto del nuevo Código Penal que fuera presentado al parlamento⁴. A mayo de 2018 aún no se ha aprobado un nuevo Código Penal.

brutalmente aun cuando éstos estaban reducidos e indefensos. Como consecuencia de estos hechos el magistrado dispuso el procesamiento con prisión de 26 funcionarios imputando a todos ellos –en diferentes grados de responsabilidad- el delito de tortura prevista por el artículo 22 de la Ley Nº18.026. Ver IV Informe Anual 2015 a la Asamblea General, INDDHH, 2016:151.

³ “...a juicio de la Sala estando a la normativa vigente en la materia se percibe claramente que lo que resalta o aparece como elemento diferenciador en los crímenes de lesa humanidad respecto de otros delitos no es el núcleo de la figura, su acción típica principal, sino que esa conducta sea parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil o con conocimiento de dicho ataque...”

“Y el hecho de que se hable en el acápite del Capítulo II del Título II de la Parte II de la ley 18.026 de Crímenes de Lesa Humanidad: Actos Aislados “deja en evidencia que aunque sean “actos aislados” (...si este es parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y como conocimiento de dicho ataque” es un crimen de lesa humanidad “de lo contrario no lo será. Por tanto si el delito de tortura es un delito de lesa humanidad por expresa disposición del legislador (Art 19 de la ley 18.026- no debe analizarse la nueva figura aislándola de su calidad de tal,.. (Sentencia de Segunda Instancia Nº 704 /2016, (del 15 de diciembre de 2016 dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 3 Turno

⁴ El 17 de diciembre de 2014 la INDDHH recomendó al Poder Legislativo: “a) Incorporar a texto expreso en el proyecto de Código Penal a estudio del Parlamento los delitos de: homicidio político; desaparición forzada de personas; tortura; privación grave de la libertad; agresión sexual contra persona privada de libertad; crímenes de guerra y asociación para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, incluidos en los Títulos I a III de la Parte II de la Ley Nº 18.026. b) Específicamente en el caso del delito de tortura, la oportunidad es propicia para mejorar la redacción del artículo 22 de la Ley Nº 18.026, a los efectos de recoger las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo por parte de diferentes organismos de control de cumplimiento de los tratados que forman parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Ver <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/12/Recomendaciones-de-la-INDDHH-enviadas-al-Parlamento-Nacional-en-relacion-al-proyecto-de-nuevo-Código-Penal-1.pdf>



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

Artículo 2

Medidas para impedir los actos de tortura

(Cuestiones 3 – 6)

14. La Ley Nº 18.446 en su artículo 83 le confiere a la INDDHH las funciones de MNP, como una de las formas para garantizar que toda persona privada de libertad disfrute de las salvaguardas legales.

15. La INDDHH cuenta con autonomía, presupuesto, infraestructura y los recursos propios necesarios para la plena ejecución de su mandato, de conformidad con los Principios de París relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. El artículo 2 de la Ley Nº 18.446 de creación de la INDDHH establece su autonomía, “La INDDHH no se hallará sujeta a jerarquía y tendrá un funcionamiento autónomo no pudiendo recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad”. El proceso de fortalecimiento institucional logró grandes avances en 2016 con la Inauguración de la Sede institucional -la cual es también un Sitio de Memoria- y la obtención de la calificación A otorgada por GANHRI. Asimismo, se ha fortalecido la Institución con la incorporación de funcionarios presupuestados mediante concursos públicos⁵. El crédito presupuestal anual (2017) asignado para remuneraciones fue \$100.334.790 y para gastos e inversiones fue \$32.020.580.

16. El MNP cuenta con independencia funcional de autoridades públicas e independencia técnica de sus miembros. El mismo se integra con equipos interdisciplinarios, con técnicos de diversos campos disciplinares (abogacía, psicología y trabajo social), conformado a partir de un proceso de selección por la vía de concurso de oposición y méritos de forma de asegurar que “el personal tenga las aptitudes y conocimientos personales requeridos” para el cumplimiento de la función. El equipo se ha reforzado con personal contratado con apoyo de UNICEF y con dos pases en comisión de otros organismos del Estado. Desde el inicio, el MNP ha contado con la colaboración de la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República (UDELAR), cuyos técnicos acompañan las visitas en las situaciones que se requiera. Se evalúa que el equipo de técnicos presupuestados del MNP debe aumentar para profundizar el alcance del monitoreo y de la incidencia a nivel nacional, en virtud de la dimensión y requerimientos de la tarea.

17. El MNP realiza el monitoreo independiente en los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad, en el concepto amplio previsto en el artículo 4 del OPCAT, mediante un

⁵ Al 26/04/2018 la INDDHH cuenta con un total de 39 funcionarios/as presupuestados (28 ingresos en 2016, 6 en 2017 y 5 en 2018), 5 pases en comisión, 5 directores y 1 arrendamiento de servicio. El personal de seguridad depende directamente del Palacio Legislativo y el servicio de limpieza es tercerizado.



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

sistema de visitas no anunciadas⁶. La vigilancia incluye los centros del Sistema de responsabilidad penal juvenil, Sistema de protección 24 horas de niñas, niños y adolescentes, Sistema carcelario de adultos, Unidades policiales, Unidades de violencia doméstica y de género e Instituciones psiquiátricas. En el Sistema carcelario de adultos se coordina con el Comisionado Parlamentario Penitenciario para el seguimiento de situaciones individuales que así lo requieran y que sean detectadas durante las visitas de monitoreo. El MNP realiza recomendaciones a los organismos y centros visitados, establece espacios regulares de diálogo con autoridades del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil y efectúa el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones.

18. En 2017 se destacan los avances en la cobertura del monitoreo, pasando de un total de 54 visitas en 2016 a 78 en 2017. En 2017 el número de visitas realizadas fueron: 24 en el Sistema de protección de niñas, niños y adolescentes; 24 en el Sistema de responsabilidad penal juvenil (100% cobertura de los centros); 14 en el Sistema carcelario de adultos; 8 en Seccionales policiales y Unidades de detención dependientes del Ministerio del Interior y; 8 en Instituciones psiquiátricas.

19. El sistema de designación, ascenso, traslados y sanciones de los Jueces 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, de 29 de noviembre de 1985, y 40/146, de 13 de diciembre de 1985).

20. La SCJ continúa trasladando jueces sin motivar tales cambios. Tampoco se pondera el grado de afectación que los cambios producen en los asuntos en trámite ante las sedes que cambian de juez. No existe forma de garantizar que un juez no sea separado del conocimiento de causas específicas por medio de un traslado de sede o territorio. La SCJ es la autoridad exclusiva en la designación, ascenso, traslado y sanción de los jueces. La movilidad de los jueces no se rige por sistema de concurso sino por designación directa de la SCJ produciéndose todos estos cambios bajo el único fundamento de necesidades de mejor servicio.

21. Con posterioridad al traslado de la Jueza Mota la SCJ emitió la Acordada Nº 7813 (1/8/14) disponiendo que, previo al traslado, se debía notificar el cambio al juez afectado con una antelación de tres días. El nuevo sistema no prevé que la opinión del juez trasladado sea tenida en cuenta a efectos de modificar la decisión de la SCJ. Posteriormente se trasladó a otros jueces

⁶ El MNP realiza las visitas en uso de las facultades otorgadas por los artículos 19, 20 y 23 del OPCAT en cuanto al acceso a toda la información pertinente, derecho a mantener entrevistas privadas, así como ejercer el derecho a publicar informes relativos a dichas visitas y formular recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación.



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

que también llevaban causas de derechos humanos relacionadas al pasado reciente. Ostensiblemente esta medida justificaría el inicial y controvertido traslado, presentándolo como una actuación habitual de la SCJ.

22. En cuanto al traslado referido, el mismo fue impugnado ante la SCJ la que mantuvo la decisión cuestionada. Posteriormente se solicitó la anulación del acto administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el que, en decisión dividida, confirmó la actuación de la SCJ. Agotada la vía interna se formuló denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 2015. Hasta la fecha se aguarda una decisión sobre la admisibilidad del caso.

23. Con fecha 19/07/2017, la INDDHH (Resolución 495/2017) señaló que, no obstante la responsabilidad que le cabe al Poder Legislativo, la Suprema Corte de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del país, estuvo omiso al no comparecer en las audiencias convocadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco de su 162 Periodo Extraordinario de Sesiones desarrollado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, sobre independencia del Poder Judicial, y sobre operadores de justicia y defensores/as de derechos humanos en el contexto de la justicia transicional en Uruguay.

24. El 1 de noviembre de 2017 entró en vigencia el nuevo Código del Proceso Penal⁷ -en observancia a las recomendaciones internacionales que ha tenido el Uruguay- que modifica el sistema inquisitivo por una modalidad acusatoria. 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. El mismo podría ser declarado inconstitucional en el control de constitucionalidad que realiza la Suprema Corte de Justicia en los casos concretos que se solicitaran por vulnerar los artículos 15 y 27 de la Constitución de la República. La reforma propuesta – de ser aprobada en su formulación actual– 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 preventiva⁸.

⁷ Ley Nº 19.293 de fecha 19 de diciembre de 2014 y modificatorias: Ley Nº 19.436 de 23 de setiembre de 2016, Ley Nº 19.474 de 30 de diciembre de 2016, Ley Nº 19.544 de 20 de octubre de 2017, Ley Nº 19.549 de 25 de octubre de 2017.

⁸ Informe de la INDDHH sobre Proyecto de reforma del CPP <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2018/05/SobreProyectoReformaCPP.pdf>



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

Artículo 11

Condiciones de reclusión

(Cuestiones 17 – 22)

1. Unidades policiales

25. El MNP realiza la vigilancia de las condiciones de detención en las Seccionales policiales, Jefaturas zonales y departamentales, y Unidades especializadas en violencia doméstica y de género dependientes del Ministerio del Interior. En las instancias de monitoreo se identificaron, principalmente en Seccionales policiales, carcelajes en muy malas condiciones de iluminación, ventilación e higiene, así como carencias en los suministros básicos para los detenidos durante su permanencia en las Unidades donde se efectúan las primeras horas de detención de una persona (artículos de higiene personal, abrigo, alimentos, agua potable). Se verificaron en todas las Unidades policiales monitoreadas registros inadecuados o incompletos y carencias en la dotación y capacitación del personal. Si bien el Estado ha invertido en los últimos años recursos en ampliar la cobertura policial de apoyo a las personas denunciantes de violencia doméstica o de género, continúan siendo insuficientes, particularmente en relación a la capacitación especializada del personal que se dedica a la atención de las situaciones de violencia de género y la protección o custodia de las víctimas. Asimismo, las Unidades dedicadas a esta tarea no cuentan con apoyo psicosocial que oriente en el manejo del impacto emocional en las/os funcionarias/os policiales ni en las personas denunciantes.

26. El MNP ha señalado la necesidad de mejorar y adecuar los espacios de detención. A su vez, ha realizado recomendaciones al Ministerio del Interior relativas a la aplicación de las cuatro garantías fundamentales en los primeros momentos de detención (información de derechos, acceso a comunicación con familiares o allegados, revisión médica independiente, contacto con abogado/a defensor). No obstante, es de destacar el buen nivel de diálogo e intercambio regular con las autoridades designadas por el Ministro del Interior. Esto último ha facilitado el trabajo de monitoreo y la implementación de recomendaciones comunes que tiendan a la correcta aplicación de las garantías contempladas en la Ley Nº 18.315 de Procedimiento policial y en el nuevo Código del Proceso Penal (CPP).

2. Cárceles de adultos

27. El Sistema carcelario de adultos es gestionado por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) situado en la órbita del Ministerio del Interior. Si bien, en algunos centros de detención se han realizado mejoras, las condiciones del Sistema son heterogéneas. Es notoria la diferencia entre las Unidades con buen funcionamiento general, que desarrollan de forma sostenible el acceso al estudio, al trabajo y a actividades socializantes, con aquellas con encierro ocioso y muy malas condiciones de habitabilidad.



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

28. Se han constatado lugares en pésimas condiciones de habitabilidad, carencia de acceso al agua potable, instalaciones eléctricas precarias, filtraciones y humedades, sobrepoblación y hacinamiento. Lo antedicho implica para las personas detenidas el deterioro de la vida cotidiana, que se agrava en el caso de las personas que no cuentan con apoyo familiar constante: falta de higiene, alimentación insuficiente y de mala calidad, carencia de proyectos socio-educativos y laborales.

29. Se han registrado altos los índices de violencia institucional e interpersonal en muchas de las cárceles del país. El número de fallecimientos por homicidio y suicidio en la población carcelaria son el indicador más grave y contundente de una falla sistémica⁹. Esta falla se concentra en algunas Unidades donde la sobrepoblación, el hacinamiento y la carencia de proyectos personalizados son características que favorecen el mantenimiento de altos índices de riesgo.

30. Asimismo, se verificaron graves carencias o déficit en la asistencia sanitaria en varias Unidades. Las situaciones más graves se registraron durante 2017 en la Unidad 13 de Maldonado y la Unidad 26 de Tacuarembó, en las cuales la atención sanitaria depende de Sanidad Policial y no de la Administración de Servicios Sanitarios del Estado (ASSE) la cual se brinda a la población general. En la Unidad 13 (2017) se observaron importantes carencias en la infraestructura general del edificio, con filtraciones y humedades que requieren mantenimiento y corrección. El Sector femenino se ubica en las viejas instalaciones de la Unidad, presentando importantes problemas en desagües, tanques y demás problemas edilicios, siendo totalmente inadecuadas para alojar a personas privadas de su libertad. Las condiciones de reclusión más graves se registraron en el Sector A de Seguridad de la Unidad 13, lo cual implica un riesgo inminente para la vida de las personas allí alojadas, dada la precariedad y el hacinamiento existente. En la Unidad 26 (Tacuarembó, 2017) y en la Unidad 21 (Artigas 2018), ambas cárceles de mínima seguridad ubicadas en departamentos distantes de la capital, se constataron pésimas condiciones de habitabilidad, graves dificultades de acceso al agua potable, riesgo eléctrico por instalaciones precarias, sobrepoblación y hacinamiento. Se verificaron reclusos durmiendo en el piso sobre colchonetas precarias en el espacio entre camastros. El acceso a atención médica y a la asistencia en salud mental era deficitaria, incluso en la Unidad 26 inexistente. En visitas posteriores, se constataron acciones orientadas a la mejora de las condiciones de reclusión en la Unidad 26.

31. Si bien las mujeres presas representan menos del 5 % del total de la población carcelaria adulta de Uruguay, ello no condice con mejores condiciones de detención. Se incumplen las necesidades especiales de atención en salud. Las condiciones de reclusión se ven agravadas por el bajo número de visitas familiares que reciben en relación a los hombres en similar condición, lo cual representa una disminución del sostén afectivo y del apoyo material (complementación

⁹ Según datos del Ministerio del Interior al 31/12/2017 se registraron 47 fallecimientos en cárceles: 17 (36%) por homicidios intencionales entre internos, 10 suicidios (21%) y 20 por otras causas (43%).



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

alimentaria, productos higiénicos, etc.). Estas situaciones se agravan cuando las mujeres son trasladadas a unidades lejanas a sus lugares de residencia. En muchas ocasiones, las mujeres embarazadas no acceden al beneficio de la prisión domiciliaria – establecido en la norma- debido a obstáculos burocráticos.

32. La INDDHH, entiende necesario considerar la aplicación de alternativas a la prisión - en el sentido expresado por las Reglas de Bangkok – para lo que se debe tomar en cuenta, en el proceso penal y en la ejecución de la pena, el historial previo de victimización de muchas mujeres y sus responsabilidades en el cuidado de personas a su cargo.

33. En el año 2015 la administración penitenciaria dispuso -para algunas personas- un régimen de reclusión especial en el Piso 5º de la Ex Cárcel Central sin base ni justificativo legal y en condiciones de aislamiento y de graves restricciones a los derechos fundamentales. En 2016 estas personas fueron trasladadas al Módulo 12 de la Unidad 4 (Santiago Vázquez) manteniendo el régimen especial de reclusión con una grave afectación de sus derechos. Las autoridades han manifestado que este régimen se utiliza en personas consideradas altamente peligrosas. No obstante, no se evidencian elementos de clasificación técnica, razón jurídica y legal convincente, más allá de la notoriedad mediática de algunos casos. La INDDHH ha constatado la ausencia de justificación jurídica para sostener el régimen excepcional y su aplicación, además, no se basa en perfiles y evaluaciones de los internos.

34. El Informe N° 055/MNP/2016 del MNP relativo a la visita al Módulo 12 de la Unidad de Internación de personas privadas de libertad N° 4 (COMCAR) realizada el 20 de abril de 2016 detalla las características del régimen: “Las personas privadas de libertad alojadas en éste módulo están sometidas a un régimen especial con las siguientes características: No se realiza una evaluación técnica previa para la clasificación y el alojamiento en el módulo que justifique la derivación al mismo de las personas. Actualmente y luego de destinar a las personas al módulo, se designó un técnico para realizar las evaluaciones; Acceden al patio de manera individual 3 veces por semana durante 30 minutos cada una; Pueden realizar una llamada telefónica semanal; Las visitas están previstas cada 21 días en los locutorios y su duración es de 1 hora y; no tienen acceso a ningún medio de comunicación”. En 2017 y 2018 se realizaron nuevas visitas que evidenciaron el mantenimiento de dicho régimen con mínimas flexibilizaciones.

35. La INDDHH expresa su preocupación por el mantenimiento de este régimen que colide con la vigencia de los derechos humanos en Uruguay y constituye un retroceso en materia de derecho penitenciario. Asimismo, señala los efectos nocivos y devastadores de la prolongación en el tiempo de este régimen excepcional de reclusión para las personas que lo padecen y sus familiares directos, así como para el personal policial. Finalmente, subraya el incremento de los riesgos de torturas y otros malos tratos que significa la permanencia de internos por largos períodos de tiempo en estas condiciones de reclusión.



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

36. El MNP ha recomendado se modifique el vigente Decreto-Ley Nº 14.470 de fecha 15/12/1975 sobre Normas de reclusión carcelaria y personal penitenciario aprobado en Dictadura de modo de establecer un Derecho Penitenciario acorde con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹⁰.

3. Adolescentes privados de libertad

37. En lo que refiere a la normativa nacional en materia de responsabilidad penal adolescente el MNP observó que la última reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)¹¹ adoptada con la Ley Nº 19.551 (octubre de 2017) endurece la respuesta punitiva hacia las y los adolescentes en Uruguay. Dicha Ley profundiza las reformas introducidas por las Leyes Nº 18.777, Nº 18.778 y Nº 19.055 al CNA, dando 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.

38. La reforma más grave que introduce esta Ley es el aumento de la duración de las medidas cautelares de 90 días¹² 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 jóvenes en comparación con los adultos, ya que, para estos últimos, a partir de la entrada en vigencia del nuevo CPP¹³, la prisión preventiva no resulta preceptiva en ningún caso. Por otra parte, la modificación realizada al Artículo 76 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 liberación¹⁴. Asimismo, se reducen las instancias de control médico.

39. La privación de libertad en adolescentes en centros gestionados por el INISA, mantiene una fuerte impronta de control punitivo que entra en tensión con la lógica educativa. Se observa la medicalización del encierro como estrategia de contención, alto consumo de medicamentos para dormir, tranquilizantes y antidepresivos, etc. Se han detectado prácticas cotidianas de encierro compulsivo que se conjugan con debilidades en los proyectos educativos de centros. La oferta educativa es insuficiente, con dificultades en el acceso a estudios en cantidad y calidad.

¹⁰ Informe Nº 055/MNP/2016

¹¹ Aprobado por Ley Nº 17.823 (septiembre de 2004)

¹² Este plazo ya había aumentado en otras reformas y fue objeto de observaciones por organismos internacionales.

¹³ Ley Nº 19.293 de fecha 19 de diciembre de 2014 y modificatorias: Ley Nº 19.436 de 23 de setiembre de 2016, Ley Nº 19.474 de 30 de diciembre de 2016, Ley Nº 19.544 de 20 de octubre de 2017, Ley Nº 19.549 de 25 de octubre de 2017.

¹⁴ Anteriormente se preveía que si no fuere posible llevar al adolescente de inmediato ante el Juez para la audiencia preliminar - se lo trasladaría a una dependencia especializada del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) hoy INISA, o del Instituto Policial, no pudiendo permanecer en este último lugar por más de doce horas).



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

Los motivos de seguridad en reiteradas ocasiones justifican la postergación e incluso eliminación de actividades educativas, recreativas y sociales.

40. La alta rotación en las direcciones de algunos centros unida a la carencia de personal suficiente, capacitado y especializado, incide directamente en las condiciones de reclusión de éstos jóvenes y compromete el desarrollo de propuestas socioeducativas que mitiguen los efectos negativos del encierro y promuevan la integración social.

41. Las condiciones edilicias y de infraestructura son deficientes. Son construcciones viejas con una disposición arquitectónica del espacio concebida desde un modelo de control y lógica asilar que obstaculiza la gestión de un proyecto socio-educativo.

42. El MNP ha realizado visitas de inspección y seguimiento del Centro de Ingreso, Estudio, Diagnóstico y Derivación (CIEDD) –centro para jóvenes varones mayores de 15 años que cumplen medidas cautelares- desde 2014 cuando fue creado. De acuerdo a los datos relevados y las características de la población del Centro, el MNP entiende y advierte que, pese a algunas mejoras, las condiciones de encierro en que los adolescentes cumplen las medidas cautelares privativas de libertad constituyen un trato cruel, inhumano y degradante. Se observaron situaciones de encierro compulsivo de larga duración (22 a 23hs) y escaso tiempo destinado a actividades educativas y recreativas, celdas sin luz eléctrica, oscuras, húmedas y de tamaño reducido. Esta situación incumple las normativas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

43. Con fecha 13/04/2018, la INDDHH interpuso un recurso de *hábeas corpus correctivo*¹⁵ a favor de un joven de 16 años en grave estado de salud privado de libertad en el CIEDD sin las condiciones básicas imprescindibles para atender su comprometida situación sanitaria. El MNP junto a médicos de la Cátedra de Medicina forense de la Universidad de la República constataron la vulneración del derecho a la salud, a la seguridad individual y a la integridad física. El dictamen judicial dispuso el traslado a un centro de asistencia.

44. La INDDHH considera que es ineludible la revisión del Sistema de Justicia Juvenil y el desarrollo de un plan de acción basado en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los tratados de derechos humanos. Se requiere la modificación de la normativa, la priorización de las medidas no privativas de libertad y la consolidación de un proyecto institucional que enfatice

¹⁵ Esta figura fue introducida en el nuevo CPP - Proceso de Habeas Corpus Ley Nº 19.293, artículo 351: “(Concepto). La de habeas corpus es una acción del amparo de la libertad personal ambulatoria contra todo acto arbitrario de cualquier autoridad administrativa que la prive, restrinja, limite o amenace, así como para la protección de la persona privada de libertad contra torturas y otros tratamientos crueles o condiciones de reclusión violatorias de la dignidad de la persona humana”.



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

los aspectos educativos, revierta la disparidad de criterios, discrecionalidad y fragmentación del sistema actual.

4. Personas con discapacidad en centros de protección de 24 horas

45. A partir del 2017, el MNP priorizó el monitoreo a los centros de 24 horas para personas con discapacidad bajo la órbita del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU). Al 1º de octubre del 2017¹⁶, dichos centros alojaban 675 personas con discapacidad¹⁷, el 70% (471) de las cuales son personas mayores de edad (más de 18 años), que ingresaron en su infancia o adolescencia.

46. El monitoreo de centros con este perfil demostró fallas en múltiples niveles del Sistema que producen una vulneración de derechos continuada en el tiempo, agravada por la fragilidad propia de la población atendida. En varios centros se constató un modelo de atención tutelar, que no reconoce a la persona con discapacidad como sujeto de derecho con autonomía y capacidad para tomar decisiones sobre los asuntos que les son inherentes. Asimismo, se evidenció la falta de calificación del personal para el trabajo con personas con discapacidad.

47. Se observaron fallas en los mecanismos de supervisión de dichos centros desde los organismos públicos competentes, que dejan a las personas discapacitadas en una situación de máxima desprotección y vulnerabilidad. A su vez, no existen dispositivos accesibles e independientes para realizar denuncias de irregularidades. Adicionalmente, en varios centros la mayoría de los pacientes han interrumpido sus vínculos con referentes afectivos y el contacto con el mundo exterior incrementando el riesgo de violencia institucional.

48. Se constataron situaciones de abuso sexual o de vulneración de los derechos de intimidad e integridad por parte de funcionarios/as hacia las personas residentes con discapacidad¹⁸. Si bien las situaciones en las que se tuvo conocimiento fueron judicializadas, es imprescindible reforzar las acciones de vigilancia para la no repetición de estos hechos y la adopción de medidas reparatorias.

49. En varios centros las condiciones del mobiliario y de la infraestructura edilicia son inadecuadas para personas con discapacidad motriz, o con dificultades para moverse (camas

¹⁶ Según información enviada al MNP por el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU.

<http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI>

¹⁷ Al 1º de octubre de 2017 residen en centros de 24 horas del sistema de protección, 4.302 niñas, niños y adolescentes, un 16% corresponden a centros de discapacidad. Según información enviada al MNP desde el SIPI-INAU.

¹⁸ Ver Informe N° 83 sobre la situación de las personas internadas en Aldeas de la Bondad de Salto (7/7/2017), e Informe N° 99 sobre visitas al Centro "En Camino"- EDIREN (15/01/2018) <http://inddhh.gub.uy/visitas-sm-inau/>



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

no articuladas, escaleras rotas, así como condiciones materiales totalmente inconvenientes para alojar personas)¹⁹.

50. La INDDHH subraya la importancia de brindar las garantías que prevengan situaciones de violencia institucional hacia personas con discapacidad en centros de protección de 24 horas. A su vez, reafirma la relevancia de contar con mecanismos de supervisión y seguimiento de estos centros a modo de evitar situaciones de vulneración de derechos hacia las personas con discapacidad.

5. Instituciones psiquiátricas

51. En 2017, el MNP inicia el monitoreo sistemático de las instituciones psiquiátricas consideradas “lugares de privación de libertad no convencionales” focalizándose en el Centro de Rehabilitación Médica Ocupacional y Sicosocial (CE.RE.MO.S)²⁰ y el Hospital Vilardebó²¹, los cuales integran la Red Asistencial de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), dependiente de la Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables.

52. El monitoreo de CE.RE.MO.S constató largos períodos de internación²² y escasos egresos anuales que profundizan los efectos de la desvinculación social que la institucionalización excesiva conlleva²³. Se evidenció absoluta falta de privacidad de las personas alojadas en Pabellones, lo que constituye un factor de riesgo de malos tratos y violencia interpersonal. Asimismo, los criterios de ubicación de las personas resultan insuficientes y homogenizantes, lo cual acrecienta el riesgo de cronificación de la internación y vulneración de derechos.

53. En el Hospital Vilardebó, los datos dan cuenta de un prolongado tiempo de estadía en las salas de seguridad y cuartos de contención o “cuartos fuertes”²⁴. Se evidenció muy mala calidad en las condiciones de la atención sanitaria a la población alojada y se verificaron graves dificultades de infraestructura y mantenimiento (precariedad de la instalación eléctrica, inexistencia de aislamiento térmico, filtraciones, plagas y falta de higiene), en particular en la

¹⁹ Ver Informe sobre centro Aldeas de la Bondad, publicado en la página de la INDDHH. <http://inddhh.gub.uy/visitas-sm-inau/>

²⁰ Según la información brindada por la Oficina de admisión de CEREMOS al momento de la visita del MNP del 29/6/17, CE.RE.MOS contaba con un total de 724 pacientes internados - 473 hombres y 251 mujeres- y quedaban 15 plazas disponibles.

²¹ Al 19 de enero de 2017, el Hospital Vilardebó disponía de un total de 313 plazas, 198 para hombres y 115 para mujeres.

²² El promedio de permanencia en la institución es de 19 años, para aquellas personas internadas sin derivación judicial y de 10 años para aquellas personas derivadas por el Poder Judicial.

²³ Entre ellos, el alejamiento de la familia y las dificultades de inserción en la comunidad

²⁴ El promedio de días de internación (19/01/17) fue de 456 días para la Sala 10 de hombres, 426 días en la Sala 11 bis de hombres, 199 días en la Sala 11 de contención de hombres, 98 en la Sala 16 de mujeres y 39 en el sector 6ºB de Cárcel Central de hombres imputables.



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

Sala 10 de hombres y la Sala 16 de mujeres. Los llamados “cuartos fuertes” de la Sala 16, ocupados por pacientes hombres presentaban graves condiciones de habitabilidad.

54. La INDDHH valora la derogación de la Ley N° 9.581 (Ley del Psicópata) y la promulgación de la Ley de Salud Mental N° 19.529²⁵ que legisla el derecho a la protección de la salud mental. En este sentido, considera que su reglamentación es clave para asegurar la efectiva consolidación del nuevo paradigma en salud mental. En particular, celebra el cierre de las estructuras asilares previsto en el artículo 37²⁶, con la consecuente desinstitucionalización progresiva de la población residente. Se valora como positivo la sustitución prevista en dicho artículo por estructuras alternativas con la prohibición expresa de reproducir *“prácticas, métodos, procedimientos y dispositivos cuyo único objetivo sea el disciplinamiento, control, encierro y en general, cualquier otra restricción y privación de libertad de la persona que genere exclusión, alienación, pérdida de contacto social y afectación de las potencialidades individuales”*. No obstante, la INDDHH expresa su preocupación sobre los efectos que el cierre pueda implicar en los recursos materiales y humanos asignados a las instituciones psiquiátricas, reduciéndolos en lugar de fortalecerlos.

55. La INDDHH advierte acerca de la urgencia en la implementación y puesta en funcionamiento del Órgano de contralor previsto en el Capítulo VI de la Ley N° 19.529, así como la importancia de que se le otorguen al mismo las más óptimas condiciones para su eficaz funcionamiento y las mayores garantías de independencia de criterio y autonomía técnica.

Artículo 12 y 13

Justicia en denuncias por tortura en el pasado reciente
(Cuestión 24)

56. 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 darle un tratamiento adecuado a las causas por crímenes de lesa humanidad (incluidos de tortura y desapariciones forzadas) se encuentran en toda la estructura y funcionamiento del Poder Judicial. Como indicador de las mismas, señalamos que no hay condenas donde se tipifique el delito de tortura ni de desaparición forzada (arts. 21 y 22 de la Ley N° 18.026) en el país con la mayor proporción de presos políticos y con una política represiva de la dictadura, cuya característica fue la prisión prolongada y la tortura.

²⁵ Ley N° 19.529, por la que se reglamenta el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, promulgada el 24/08/2017

²⁶ Ley N° 19.529 Artículo 37. (Desinstitucionalización). Se impulsará la desinstitucionalización de las personas con trastorno mental, mediante un proceso progresivo de cierre de estructuras asilares y monovalentes, las que serán sustituidas por un sistema de estructuras alternativas.



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

57. En 2011 la Ley Nº 18.831 restituyó la pretensión punitiva del Estado, dejando sin efecto la amnistía que en los hechos instauró la Ley Nº 15.848 en 1986. Sin embargo, la aprobación de esta normativa no se ha traducido, en los hechos, en el cese de las situaciones de impunidad para los responsables de los crímenes. En reiteradas ocasiones, los fallos de la SCJ han declarado inconstitucional esta Ley que establece la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar. En 2013 la SCJ en la Sentencia Nº 20/2013²⁷ afirmó que los delitos cometidos durante el terrorismo de Estado no son delitos de lesa humanidad, lo que trae como consecuencia que le sean aplicables institutos jurídicos como la prescripción. Actualmente, la SCJ mantiene invariable esta posición.

58. La INDDHH alerta sobre las consecuencias de dichas sentencias, en la medida que exacerbaban el desamparo de las víctimas, lo que tiende a desconocer el valor del derecho internacional de los derechos humanos, obstaculizando el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado. Asimismo, estas sentencias -si bien se limitan a los casos concretos de los que son objeto los recursos- presagian resoluciones similares; por lo que un importante grupo de compatriotas, sus familias, y la sociedad toda, que padeció el terrorismo de Estado y sus consecuencias en el presente, se verán privados de justicia si esta concepción de los hechos e interpretación del derecho prevalece.

59. Este tipo de fallos han contribuido a consolidar un grado de impunidad excepcional en el tratamiento de los casos de violaciones a los derechos humanos durante las dictaduras en la región. El efecto acumulativo de tales decisiones agudiza el impacto de cada sentencia individual. Esto tiene devastadoras consecuencias para las víctimas, para la sociedad y para la posición de nuestro país en el concierto internacional. Estas dificultades requieren que el Estado en su conjunto adopte una política integral e integrada de memoria, verdad y justicia para las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del Terrorismo de Estado. La creación de una Fiscalía Especializada en Delitos de Lesa Humanidad, es un paso importante pero no suficiente para dar pasos hacia el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Artículo 14

Reparación víctimas de tortura
(Cuestiones 28 y 29)

60. La normativa existente en Uruguay en materia de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos ocurridos durante el período del terrorismo de Estado, no ha registrado novedades desde el último informe al CAT en 2014.

²⁷ Ver sentencia: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy/BJNPUBLICA/hojalnsumo2.seam?cid=191130>



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

61. En las normas reparatorias vigentes se detectan exclusiones²⁸ y limitaciones que no se encuentran sustentadas en razones legítimas, lo cual genera inequidades evidentes que deja sin protección a las víctimas. A) Respecto a las reparaciones a víctimas de lesiones físicas sólo acceden a indemnización las de entidad extrema y se interpreta como lesión gravísima lo que establece el Código Penal art. 318²⁹. B) No se consideran afectaciones psicológicas y se excluyen las lesiones derivadas de actos de violencia sexual³⁰. C) Se exige la prolongación por un determinado lapso de una vulneración de derechos humanos a los efectos de habilitar un derecho reparatorio. D) Se restringe el alcance de la reparación en salud en forma gratuita y vitalicia a las personas “... que hubiesen permanecido detenidas por más de seis meses sin haber sido procesadas... o que hubiesen sufrido lesiones gravísimas...o que siendo niños/as hayan permanecido en cautiverio...” (Ley N° 18.596 art. 4, 5 y 10), excluyendo otros colectivos de víctimas sin fundamento. E) La Ley N° 18.033 otorga pago de jubilación y pensión, posibilita reparar aspectos de la seguridad social, pero desvirtúa la naturaleza de una indemnización reparatoria. De los exiliados se excluye a los retornados luego del año 1995³¹. De los detenidos se excluye a los del período de quiebre institucional entre junio de 1968 a junio de 1973; y a quienes no fueron procesadas por la justicia militar³².

62. Por otra parte, la pensión reparatoria no permite a los beneficiarios acumularla con jubilación pensión, retiro o subsidio de cualquier otra naturaleza. Se observa la exigencia de prueba de las condiciones habilitantes de la reparación a cargo de las víctimas. Se establece un límite de ingresos para percibir la pensión. Estas indebidas restricciones coliden con el derecho a una reparación integral.

²⁸ INDDHH “Informe sobre leyes reparatorias y exclusiones derivadas de su implementación” Feb, 2018. Disponible en http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2018/02/Informe-INDDHH_Reparatoria-y-Exclusiones.pdf

²⁹ Artículo 318 (Lesiones gravísimas) “La lesión personal es gravísima y se aplicará la pena de veinte meses de prisión a ocho años de penitenciaría, si del hecho se deriva: 1. Una enfermedad cierta o probablemente incurable. 2. La pérdida de un sentido. 3. La pérdida de un miembro o una mutilación que le torne inservible o la pérdida de un órgano, o de la capacidad de generar, o una grave y permanente dificultad de la palabra. 4. Una deformación permanente del rostro. 5. El aborto de la mujer ofendida”.

³⁰ La Resolución N° 518/2017 del 10/10/2017 recomendó a la Comisión Especial Ley N° 18.596 sean considerados los avances en materia de derechos humanos a nivel internacional a fin de acreditar la calidad de víctimas a las personas que han sufrido lesiones derivadas de actos de violencia sexual y se conceda la indemnización por lesiones gravísimas y la atención psicológica gratuita y especializada.

³¹ El Decreto 106/07 al exigir que el retorno previo al año 1995 lo sea con ánimo de permanencia, instala una limitación mayor lo que sería ilegítimo al restringir un derecho otorgado legalmente.

³² En este punto corresponde recordar que Uruguay fue el país de América Latina con mayor cantidad de presos políticos en relación con el número de sus habitantes. Es necesario señalar que la detención arbitraria fue una característica definitoria y particular del régimen represivo uruguayo.



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

63. La INDDHH ha recomendado al Poder Ejecutivo -en reiteradas ocasiones- la adopción de medidas administrativas que permitan la inclusión de las víctimas a las que se les ha negado la reparación. Asimismo, se ha recomendado la elaboración de proyectos modificatorios de las normas de reparación existentes (como órgano estatal con iniciativa legislativa privativa art. 86 inc. 2 de la Constitución de la República) a fin de abarcar en forma íntegra las diferentes situaciones, evitando exclusiones indebidas.

64. La INDDHH señala la necesidad de adecuar las políticas públicas de reparación a los efectos que funcionen como una unidad articulada que otorgue una efectiva reparación económica y simbólica a las víctimas. Se hace notar la urgencia con la que deben ser modificadas estas inequidades atendiendo a la edad avanzada de las víctimas. La adecuada reparación por parte del Estado significa asumir la responsabilidad por un pasado ominoso pues solo así se consagra un verdadero reconocimiento de las conductas ilícitas de sus agentes garantizando la no repetición de estas graves violaciones.