

**APORTES  
AL PLAN NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Sin dejar de considerar que la seguridad pública tiene muchas dimensiones tanto para el análisis como para la intervención, Familias Presentes centrará sus propuestas en el impacto del encarcelamiento abusivo y hacinado que se vive en Uruguay, en las propias personas presas, sus entornos familiares y la comunidad.

La población que más crece en Uruguay es la que vive tras las rejas, según Ignacio Munyo<sup>1</sup>. En 1988 eran 2.100 personas y en 2025, 16.500: una cifra comparable a la de quienes habitan en el barrio La Blanqueada de Montevideo o en la ciudad de Atlántida.

Según la misma fuente, durante el primer semestre de 2025 fueron 960 los ingresos y 650 los egresos promedio por mes; según proyecciones oficiales, de no haber intervención sobre la tendencia, al finalizar el actual período de gobierno, se habrán superado las 20.000 personas encarceladas; no hay ritmo de construcción de plazas ni presupuesto que lo sostenga, que acompañe el crecimiento de la población encarcelada. Por otra parte, ¿sería esa la mejor estrategia desde el punto de vista social y económico para el país?

Uruguay duplica el promedio latinoamericano de personas encarceladas por cada 100.000 habitantes (240), y más que triplica el global (145); tenemos 485 personas presas por cada 100.000, encabezando la lista de países de América del Sur.

Hacinamiento, falta de higiene, triplicación de la cantidad de mujeres presas en los últimos años, aumento sostenido de la inflación punitiva en los últimos treinta años, cárceles con sobre representación de la población afrodescendiente, analfabeta, joven y pobre, mala atención de salud, casi inexistente atención en salud mental y tratamiento de adicciones, insuficiente cobertura educativa, entre otras deficiencias. Tenemos alrededor de 65 niños y niñas presos con sus madres; 10.000 medidas alternativas a la prisión.

Esta situación tiene un fuerte impacto negativo en los procesos de las personas presas, su estadía en el sistema que brinda escasas oportunidades y menos a aquellos que ya tuvieron pocas o nulas oportunidades antes; al egreso del sistema habiendo vivido en las condiciones antes descritas difícilmente se puede esperar una inclusión virtuosa a la sociedad; impacta directamente en el entorno familiar, especialmente en las mujeres que son quienes sostienen el encarcelamiento de un ser querido desde el punto de vista afectivo, emocional y económico, sin reconocimiento por parte del Estado; impacta en las infancias y adolescencias que transitan y también las que no transitan la cárcel en

---

<sup>1</sup> El País, 17 de agosto de 2025

el vínculo con su ser querido encarcelado. Si el peso del sistema penitenciario cae sobre las mujeres significativamente, impacta a los NNA (esto no es sólo porque tengan un adulto referente detenido, sino porque son sostenidos por mujeres que vienen con toda una carga, se empobrecen ellas, y las infancias y adolescencia también).

Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado la Resolución 02/2025<sup>2</sup> por la que reconoce los derechos de los familiares y personas con vínculos afectivos con las privadas de libertad, haciendo una serie de recomendaciones a los Estados para garantizar los mismos.

Repercute también en las comunidades, desde las que son detenidos y especialmente hacia las que vuelven una vez liberados, que son las que sostienen casi sin apoyos institucionales a esas personas y sus entornos familiares; son especialmente los barrios de la periferia del área metropolitana y muchas localidades del interior del país.

Hasta aquí llegamos porque el sistema político y la sociedad consideraron que el encarcelamiento era la solución a los problemas y conflictos sociales. Fallamos, la violencia institucional crece, el sistema no rehabilita.

**Para obtener resultados diferentes hay que desarrollar intervenciones diferentes.** La ineficiencia del sistema la pagan de la peor manera los de siempre, los sectores más vulnerados de nuestra sociedad e impacta en la sociedad toda.

## PROPUESTAS

### 1. Mejora de la administración penitenciaria y reducción del hacinamiento: adopción de la regla de *numerus clausus* e implementación del cupo carcelario.

Esta iniciativa contribuye a mejorar la administración penitenciaria a través de la adopción de la regla de *numerus clausus* en los establecimientos carcelarios de Uruguay, con el objetivo de reducir el hacinamiento, mejorar las condiciones de reclusión, promover el uso de medidas alternativas a la privación de libertad y contribuir a mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios penitenciarios. La regla de *numerus clausus*, o de capacidad máxima, establece que la ocupación de los establecimientos penitenciarios no puede exceder el número de plazas disponibles conforme a su infraestructura y su finalidad (una plaza, una persona). La regla opera como un límite legal a la privación de libertad, al reconocer que el sobrecupo y el hacinamiento constituyen formas de trato cruel, inhumano o degradante, prohibidas por el artículo 26 de la Constitución de la República y por los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado uruguayo.

El cupo carcelario es la cantidad de población que el sistema penitenciario tiene capacidad para contener y, a la vez, es un mecanismo que permite evitar la superpoblación y el hacinamiento carcelarios. En base a ello, la presente iniciativa constituye una interpretación del artículo 26 de la Constitución (art. 85

---

<sup>2</sup> [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/Resolucion\\_PPL-ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/Resolucion_PPL-ES.pdf)

numeral 20 de la Constitución). En ese sentido, la iniciativa incorpora una medida mediante la cual la legislación se orienta al cumplimiento del mandato del artículo 26 de la Constitución, contribuyendo a la reintegración social de las personas privadas de libertad y reduciendo la superpoblación en los establecimientos carcelarios.

La incorporación del *numerus clausus* al régimen normativo nacional responde a la necesidad de dotar al sistema penitenciario de criterios objetivos y verificables para la gestión de su capacidad. Establecer que ninguna persona pueda ser ingresada a un establecimiento penitenciario si no existe cupo disponible implica que el Estado asume la obligación de garantizar condiciones mínimas de dignidad a toda persona privada de libertad, en concordancia con el artículo 26 de la Constitución y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

La implementación del cupo carcelario no solo busca garantizar derechos fundamentales, sino también promover una gestión penitenciaria más racional, eficiente y transparente. Su aplicación exige fortalecer los mecanismos de control judicial de la ejecución de la pena, implementar políticas de reducción del encarcelamiento innecesario y priorizar las medidas alternativas al encarcelamiento. La adopción del *numerus clausus* como criterio rector del sistema penitenciario uruguayo representa un paso necesario hacia una política criminal respetuosa del Estado de derecho y de los derechos humanos.

La forma de implementación del cupo carcelario involucra al Poder Ejecutivo, ámbito institucional en el cual se crea una comisión con fines de control del cupo penitenciario y al Poder Judicial, que deberá velar por el cumplimiento de la ley, disponiendo el cumplimiento de la pena de privación de libertad sólo en aquellos establecimientos que cuenten con capacidad carcelaria.

La sanción de una ley de cupo carcelario aproximaría el uso de la privación de libertad por el Estado uruguayo a las políticas sugeridas sobre adopción de medidas legales contra el hacinamiento en el documento titulado “*Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*”, emanado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2008. Específicamente, el Principio XVII tiene la siguiente formulación: *La autoridad competente definirá la cantidad de plazas disponibles de cada lugar de privación de libertad conforme a los estándares vigentes en materia habitacional. Dicha información, así como la tasa de ocupación real de cada establecimiento o centro deberá ser pública, accesible y regularmente actualizada. La ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales podrán impugnar los datos acerca del número de plazas de un establecimiento, o su tasa de ocupación, individual o colectivamente. En los procedimientos de impugnación deberá permitirse el trabajo de expertos independientes.*

*La ocupación de establecimientos por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante. La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera*

*inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido. Los jueces competentes deberán adoptar remedios adecuados en ausencia de una regulación legal efectiva.*

*Verificado el alojamiento de personas por encima del número de plazas establecido en un establecimiento, los Estados deberán investigar las razones que motivaron tal situación y deslindar las correspondientes responsabilidades individuales de los funcionarios que autorizaron tales medidas. Además, deberán adoptar medidas para la no repetición de tal situación. En ambos casos, la ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales podrán participar en los correspondientes procedimientos.*

En definitiva, la presente iniciativa propone la aprobación de una ley que oriente el cumplimiento de los deberes del Estado que resultan del artículo 26 de la Constitución incorporando como medida de racionalización del uso de la privación de libertad la reducción del hacinamiento inspirada en el Principio XVII antes referido.

La presente iniciativa también incorpora mecanismos destinados a garantizar la transparencia y el control democrático del sistema penitenciario. En primer lugar, se establece la obligación legal de publicar y actualizar periódicamente la información sobre la capacidad y ocupación de cada unidad penitenciaria. Esta disposición contribuye a asegurar que la gestión penitenciaria esté sujeta al escrutinio público, permitiendo a la ciudadanía y a las personas privadas de libertad acceder a datos relevantes sobre el cumplimiento de la regla de *numerus clausus*. En segundo lugar, se prevé la obligación de la Comisión Especial de Control del Cupo Carcelario de elaborar un informe anual de evaluación del impacto de la ley, que deberá ser remitido a la Asamblea General. Este informe permitirá monitorear de forma sistemática la evolución de la población penitenciaria, las condiciones de reclusión y la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad. De este modo, se institucionaliza un mecanismo de rendición de cuentas y se fortalece el carácter garantista y racional de la política penitenciaria y la legislación que la implemente.

Familias Presentes junto al Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (IELSUR) ha trabajado en un articulado que está poniendo a discusión de organizaciones sociales. De ser de interés de la organización del PNSP podemos compartirlo.

## **2. Derechos liberatorios y suspensión condicional del proceso**

La redención de pena por estudio y trabajo, las salidas transitorias y la libertad anticipada han sufrido modificaciones legales varias a lo largo de los años, todas en sentido restrictivo del derecho. Estas restricciones impactan en el estímulo y el sentido de la rehabilitación, al tiempo que inciden junto a la eliminación de la suspensión condicional del proceso en los índices de prisionización y el hacinamiento.

La restitución de la suspensión condicional del proceso permitiría implementar criterios más racionales de penalización de delitos leves y la incorporación de la justicia restaurativa que tanta falta le hace al nuestro sistema de ejecución penal.

Nuevamente el artículo 26 de la Constitución se erige en el norte para revisar esta normativa, claramente a contrario de cualquier paradigma de rehabilitación, desistimiento del delito o inclusión social.

**3. Adopción de medidas por parte del Estado que incorporen la Resolución 02/25 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, sobre los derechos de familiares y personas con vínculos afectivos de las privadas de libertad.

Esta resolución es antecedida por un proceso de lucha de las familiares organizadas en la Red Internacional de Mujeres Familiares (RIMUF) de la que Familias Presentes es parte. Los llamados Principios de Bogotá fueron elaborados en el año 2022 con el fin de fijar estándares y deberes de protección a las familias de personas privadas de la libertad.<sup>3</sup> Estos fueron concebidos como una herramienta orientadora para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para garantizar medidas de protección integral y políticas públicas que reconozcan la magnitud de los efectos de la privación de la libertad en la vida de las familiares, especialmente en las mujeres, las infancias y adolescencias, enfatizando los derechos a igualdad y no discriminación, a la salud integral, a la protección del vínculo familiar, la perspectiva de género y diversidad y procurar que no existan más muertes bajo custodia. En Uruguay fueron reconocidos por El Comisionado Penitenciario Parlamentario y la Institución Nacional de Derechos Humanos.

Este año, los derechos de familiares y personas con vínculos afectivos de las privadas de libertad se consagran es la Resolución 02/25; en una América tan castigada, Uruguay tiene la oportunidad de ser ejemplo de puesta en práctica de las recomendaciones a los Estados, emanadas de dicha resolución.

**4. Nodos Comunitarios de Convivencia**

Familias Presentes ha formado parte del proceso de discusión y elaboración de la propuesta de Nodos Comunitarios de Convivencia, a partir de la iniciativa de la organización inter barrial La Vida Vale. Porque como dice uno de los primeros documentos, “cuando hay un problema tenemos tres caminos: actuar en contra del otro, al margen del otro o con los demás (...), **pasar del yo al nosotras y nosotros**.

La primera y segunda propuesta requiere cambios legislativos, claramente, y se podrá decir que este no es un ámbito para eso. Sin embargo, para obtener resultados diferentes, no alcanzarán las buenas intenciones, será imprescindible arriesgar nuevas propuestas con visión sistémica, con firmeza, convicción y fundamentos.

Los tenemos. Porque vivimos a diario la cárcel y sus nefastas condiciones.

Setiembre 2025  
Asociación Civil Familias Presentes  
familiaspresentes.2022@gmail.com

---

<sup>3</sup> Véase en [Principios de Bogotá](#).