



# General Assembly

Distr.: General  
28 February 2013

English/Spanish only

---

## Human Rights Council

Twenty-second session

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,  
political, economic, social and cultural rights,  
including the right to development**

### **Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment of punishment, Juan E. Méndez**

**Addendum**

**Follow-up to the recommendations made by the Special Rapporteur to  
previous country visits\***

---

\* The present document is being circulated as received in the languages of submission only.

---

## Contents

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
I. Approach to follow-up .....	1–13	3
II. Uruguay .....	14–77	4
A. Introducción .....	14–21	4
B. La tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes en los centros de privación de libertad.....	22–54	5
C. Reforma penitenciaria y judicial.....	55–65	13
D. Prevención de la tortura y los malos tratos .....	66–71	16
E. Justicia para los delitos ocurridos en el pasado.....	72–74	17
F. Violencia doméstica.....	75–77	18
III. Conclusions and recommendations .....	78–88	19

## I. Approach to follow-up

1. This report is submitted to the Human Rights Council in accordance with Council resolution 16/23 by the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.
2. The Special Rapporteur has identified follow-up as one of his priorities. He seeks to build upon the good practices established by his predecessors to enhance the mandate's effectiveness of the implementation of recommendations made to States to try and establish a more systematic and consistent approach to follow-up and further strengthen the Special Procedures mechanism.
3. This report contains information provided by the State, and other stakeholders, including National Human Rights Institutions and non-governmental organizations (NGOs), relating to the follow-up measures to the recommendations of the Special Rapporteur and his predecessors made after conducting country visits. Paragraph 5 (d) of Human Rights Council Resolution 16/23 on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment urges States "To ensure appropriate follow-up to the recommendations and conclusions of the Special Rapporteur." The report submitted to the fifty ninth session of the Commission (E/CN.4/2003/68, para. 18), indicated that States to which visits have been carried out would regularly be reminded of the observations and recommendations made by the Special Rapporteur after such visits. Information would be requested on the consideration given to the recommendations, the steps taken to implement them, and any constraints that may prevent their implementation. Information from NGOs and other interested parties regarding measures taken in follow up to his recommendations would be welcome as well.
4. The Special Rapporteur takes note that the format of the follow-up report was modified in 2008 with the aim of rendering it more reader-friendly and of facilitating the identification of concrete steps taken in response to the specific recommendations and their results. In follow-up reports A/HRC/19/61/Add.3, A/HRC/16/52/Add.2, A/HRC/13/39/Add.6 and A/HRC/10/44/Add.5 tables were created for each State visited by the mandate holders in the past ten years. The tables contained the recommendations of the Special Rapporteur and his predecessors, a brief description of the situation when the country visit was undertaken, an overview of steps taken in previous years and included in previous follow-up reports and measures taken in the current year on the basis of information gathered by the Special Rapporteur, from governmental and non-governmental sources.
5. Starting from this present report, the methodology and format of the follow-up report has been further modified. In order to evaluate in a more in-depth manner, to what extent, recommendations following a country visit have been implemented, this report will adopt a cyclical follow-up structure with a two to four year time frame from the date when the visit was undertaken. This allows the Government time to prioritise and address time-sensitive recommendations and allows time for implementation of policies and institutional changes that require a longer timeframe.
6. To further the work of the mandate, and in particular follow-up, the Special Rapporteur is overseeing a project, the Anti-Torture Initiative (ATI), supported by the Center for Human Rights and Humanitarian Law at American University, Washington College of Law to conduct follow-up visits to a State previously visited by the mandate holder, upon the invitation of the concerned Government.
7. The Special Rapporteur is engaged with Governments from previous visits he has undertaken, including Tunisia and Kyrgyzstan, to discuss potential follow-up visits for later

in 2013. It is an opportunity to build up the engagement established between the Special Rapporteur and all interlocutors following a country visit and enables an on-going assessment, at the country level, on the status of implementation of recommendations.

8. The Special Rapporteur notes that invitations extended by States to his mandate or to other mandates in Special Procedures to conduct follow-up visits constitutes a good practice that should be replicated.

9. As follow-up visits cannot necessarily be conducted regarding all previous visits, the Special Rapporteur will continue the practice of engaging with States, National Human Rights Institutions, civil society, United Nations and regional mechanisms, through a written consultation process in order to receive updated information on the status of implementation of the recommendations. The Special Rapporteur will reflect, as fully as possible, all responses received; with the focus on reflecting information that specifically addresses the recommendations, and which has not been previously reported.

10. The Special Rapporteur has been engaged with the Government of Kazakhstan and has reached out to non-governmental sources in order to seek information on the status of implementation of recommendations from the May 2009 visit by the mandate (A/HRC14/39/Add.3) and will report his findings in his next follow-up report at the 25th session of the Human Rights Council.

11. Other effective outreach tools, such as regional conferences will also be considered (subject to funding) in order to follow-up on visits undertaken by the Special Rapporteur in a particular region, where there may be thematic issues of common concern reflected in the recommendations of the Special Rapporteur's mission reports or similar challenges among a number of States in the region regarding implementation.

12. The Special Rapporteur is also interested in other ways of that follow-up could be further enhanced. A recent joint follow up project that was initiated in late 2011 between the Inter-American Commission on Human Rights, the Committee against Torture, the Subcommittee on Prevention of torture, and the Special Rapporteur is a database which compiles all recommendations for Latin American states from these four bodies and is a valuable tool for researching recommendations by theme, country, issue or mechanism. The Special Rapporteur wishes to acknowledge the work undertaken by the Office of the High Commissioner for Human Rights for its dedicated work to realise this project. This follow-up tool is the first of a broader joint project to increase the cooperation and effectiveness of the different mechanisms.

13. The Special Rapporteur stands ready to assist States' in their efforts to help prevent and combat torture and ill-treatment.

## **II. Uruguay**

### **A. Introducción**

14. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes realizó una visita de seguimiento a Uruguay entre los días 2 y 6 de diciembre de 2012.

15. El propósito de la visita fue evaluar los progresos realizados por el Gobierno respecto de la implementación de las recomendaciones emitidas por su predecesor luego de su visita a Uruguay en marzo de 2009 (A/HRC/13/39/Add.2), así como reafirmar el proceso de cooperación iniciado en ese entonces con el Gobierno tendiente a la erradicación de la tortura y los malos tratos en Uruguay.

16. Durante la visita el Relator Especial se reunió con representantes del Gobierno, incluyendo el Ministro del Interior, altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, miembros de la Suprema Corte de Justicia, el Fiscal de Corte, las autoridades del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Comisión Bicameral de Seguimiento al Sistema Carcelario, el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, y los miembros del Consejo Directivo de la nueva Institución Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

17. Asimismo, se reunió con varios representantes de la sociedad civil, con el Equipo País de Naciones Unidas en Uruguay y representantes de las agencias acreditadas, así como con representantes de otras organizaciones internacionales y de los cuerpos diplomáticos.

18. Durante la visita, el Relator Especial visitó cuatro cárceles y varios centros de detención para menores.<sup>1</sup>

19. El Relator Especial agradece al Gobierno de Uruguay por haberlo invitado a realizar una visita de seguimiento, lo que constituye una buena práctica que amerita ser alentada. Asimismo, el Relator quiere agradecer al Gobierno por su excepcional colaboración durante la visita y por permitir el acceso irrestricto a los distintos centros de detención y a entrevistas sin supervisión con personas allí detenidas.

20. El Relator también desea agradecer especialmente a la Sra. Susan McDade, Coordinadora Residente de Naciones Unidas en Uruguay, al Sr. Juan Miguel Petit, Asesor en Derechos Humanos para Naciones Unidas en Uruguay, así como a todo el Equipo de Naciones Unidas en Uruguay, por su excelente trabajo y apoyo en la preparación y coordinación de esta visita. También desea agradecer a las víctimas de malos tratos y a sus familiares y a las muchas organizaciones de la sociedad civil que compartieron con él sus experiencias y sus conocimientos.

21. El Relator Especial espera que las conclusiones y recomendaciones incluidas en esta sección sirvan al Gobierno como una guía adicional a las recomendaciones del 2009 para continuar y profundizar el buen trabajo que el Gobierno y la sociedad uruguaya viene realizando en materia de prevención y erradicación de la tortura y los malos tratos.

## **B. La tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes en los centros de privación de libertad**

### **1. Actos de tortura y de malos tratos**

22. Luego de la visita del 2009, el Relator Especial anterior había recomendado al Gobierno asegurar que todas las denuncias de tortura y malos tratos fueran diligentemente investigadas por una autoridad independiente, ya que había recibido denuncias de malos tratos en centros de detención de adultos y menores y había sido informado sobre el bajo número de investigaciones de las mismas.

23. Si bien los actos de tortura y malos tratos no se presentan como un problema sistemático en Uruguay, durante su visita a los centros de detención en diciembre de 2012 el Relator Especial recibió información sobre episodios de actitudes violentas y de uso abusivo de la fuerza por parte del personal carcelario, especialmente vinculado a requisas, o

---

<sup>1</sup> El Relator Especial visitó el Centro de Rehabilitación Santiago Vázquez (COMCAR), el Centro Nacional de Rehabilitación Femenino, el Penal de Libertad, la Unidad Penitenciaria Punta de Rieles, el centro de detención de menores Hogar "Las Puertas," el Centro de Privación de Libertad (CEPRILI), el Centro de Medidas de Contención (CMC), el Centro de Medidas Cautelares (CEMEC), el Centro de Detención Juvenil (CIAF), y el Centro de Detención de Menores Colonia Berro.

como consecuencia de conflictos internos, motines o disputas entre los detenidos. Tanto en algunos sectores del Penal de Libertad como de COMCAR, el Relator fue informado de que las requisas violentas ocurren con cierta frecuencia y que son acompañadas de insultos y hurtos de las pertenencias de los detenidos por parte del personal carcelario. Asimismo, el Relator recibió inquietantes denuncias del uso, por parte de algunos funcionarios del centro de detención de menores Colonia Berro, de picanas eléctricas, plantones y submarinos secos, así como también de algunos incidentes de uso de violencia, principalmente sexual, y de golpes e insultos en otros centro de detención de menores en conflicto con la ley.

24. El Relator fue informado de algunos incidentes puntuales de violencia carcelaria como el ocurrido en octubre de 2009 donde dos presos fueron baleados en la cárcel de Las Rosas en Maldonado y, a pesar del pedido del fiscal, el juez no ordenó su procesamiento y la apelación aún no ha sido resuelta. Asimismo, recibió información sobre requisas violentas ocurridas en la Cárcel de Canelones en noviembre de 2011 donde varios detenidos resultaron golpeados y humillados por guardias luego de un conflicto interno, así como un caso similar en mayo de 2011 en el Penal de Libertad. Si bien las denuncias en estos casos habrían sido presentadas, las investigaciones iniciadas, e incluso algunos policías detenidos, los casos permanecerían aun sin una sentencia condenatoria. Más recientemente, en enero de 2013, un interno falleció tras haber sido disparado con balas de goma a muy corta distancia en la cárcel Las Rosas de Maldonado. También en este caso la investigación judicial se habría iniciado sin que aún existan resultados visibles de la misma. Sin embargo, el Comisionado Parlamentario informó que su presencia en varias requisas desde el 2010, así como el trabajo de las autoridades del nuevo Instituto Nacional de Rehabilitación, han ayudado a disminuir la ocurrencia de estos eventos.

25. Según información recibida, el 26 por ciento de la población carcelaria adulta declara haber sido alguna vez víctima de violencia por parte de los funcionarios carcelarios.<sup>2</sup> Sin embargo, es importante destacar que la información corresponde a tiempos en los que la totalidad del personal penitenciario era policial y, por lo tanto, la reciente incorporación de personal civil podría constituir una medida positiva que, acompañada del adecuado entrenamiento, pueda ayudar a combatir el problema. De todos modos, resulta preocupante que sólo un seis por ciento de las víctimas de violencia en los centros de detención hayan presentado una denuncia.<sup>3</sup> El Relator llama al Gobierno a estudiar y debidamente corregir las causas de este fenómeno que pudieran estar relacionadas con el miedo a las represalias, a la falta de mecanismos de denuncia adecuados, a la falta de información suficiente y, más generalmente, a la falta de confianza en la utilidad de efectuar denuncias y en sus resultados.

26. La normativa vigente es satisfactoria en reconocer el derecho de las personas adultas privadas de libertad a iniciar denuncias de tortura o malos tratos tanto ante las autoridades administrativas de las prisiones, como a través de los delegados de módulos, y el juez competente. Sin embargo, la información recibida indica que estos mecanismos son raramente utilizados y que, en ocasiones, los fiscales y jueces son reacios a llevar a cabo las averiguaciones necesarias.<sup>4</sup> El Relator Especial destaca la importancia de los mecanismos externos como el Comisionado Parlamentario y la nueva Institución Nacional de Derechos Humanos para apoyar el acceso a la justicia de estos casos, pero insiste en la obligación del Estado Uruguayo de garantizar que todas las denuncias de tortura y malos tratos sean adecuadamente investigadas, que las acciones judiciales necesarias sean iniciadas y los culpables castigados, y que las víctimas de estos delitos obtengan debidas reparaciones.

<sup>2</sup> SERPAJ, OSJ, *Hacia una Política de Estado en Privación de Libertad: Diálogo, Recomendaciones, y Propuestas*, p. 199 (2012).

<sup>3</sup> *Id.*, p. 200.

<sup>4</sup> Ver también Atlas of Torture, *Informe de Evaluación: Uruguay*, p. 16 (2012).

27. También en el caso de denuncias de tortura o malos tratos de menores, el Relator fue informado que las investigaciones han sido insuficientes, lentas e insatisfactorias y que se carece de un sistema por el cual los adolescentes puedan realizar las denuncias de modo directo. Principalmente, el Relator encontró preocupante las afirmaciones de que el sindicato del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) desafíe o amenace con desafiliar a miembros que cursen denuncias de torturas o malos tratos que puedan afectar a otros afiliados. El Relator quiere recomendar al Gobierno la realización de todos los esfuerzos necesarios para impedir la impunidad de los actos de tortura, y evitar toda represalia contra los menores o personas que realicen las denuncias.

## 2. Las condiciones de detención de los adultos privados de libertad

28. Luego de su visita en el 2009, el Relator Especial anterior recomendó al Gobierno asegurar que los centros de detención cumplan con los estándares mínimos internacionales relativos a sanidad e higiene, y que las personas privadas de libertad tengan satisfechas sus necesidades básicas, incluyendo el espacio necesario para habitar, los alimentos y cuidados de la salud necesarios, así como la posibilidad de trabajar, estudiar y realizar actividades de recreación y rehabilitación. Recomendó al Gobierno afrontar y solucionar el problema crónico del hacinamiento en las cárceles. Asimismo, por las precarias condiciones de su construcción, recomendó clausurar definitivamente los módulos conocidos como “Las Latas” en el Penal de Libertad y los módulos dos y cuatro de COMCAR (A/HRC/13/39/Add.2, para. 105).

29. El Relator Especial desea reconocer el importante esfuerzo y progreso realizado por el Gobierno para implementar estas recomendaciones. En particular, destaca la efectiva clausura del módulo “Las Latas” en mayo de 2011 y de la clausura definitiva de los módulos cuatro y cinco de COMCAR en abril de 2012 luego de haber sido deteriorados en un motín, así como también el cierre definitivo de la Cárcel de Cabildo, el Pabellón de mujeres de Canelones, la Cárcel de Cerro Carancho de Rivera, y la Cárcel departamental de Rocha que incumplían con los estándares internacionales.<sup>5</sup> Sin embargo, al Relator Especial le preocupa que el módulo dos de COMCAR, cuya clausura se había recomendado, se mantenga en uso.<sup>6</sup>

30. El Relator Especial destaca la voluntad del Gobierno en reconocer la existencia de una crisis carcelaria y de responder con medidas, tales como la aprobación de la Ley de Emergencia Carcelaria en 2010 (No. 18.667), que aportó recursos financieros para la construcción de nuevos establecimientos carcelarios y el mejoramiento de las condiciones de vida de los reclusos, con énfasis en mejorar la infraestructura, la salud, la recreación y el equipamiento de los centros.<sup>7</sup> En este sentido, el Relator Especial recalca como un avance positivo la construcción de la nueva cárcel de Punta de Rieles en 2010 con espacio para aproximadamente 750 personas, que tuvo oportunidad de visitar y constatar que, en general, se adecua a los parámetros mínimos internacionales de reclusión. También destaca la construcción de varios nuevos módulos en las ya existentes prisiones en varios puntos del país, que permiten la creación de más de 1200 plazas para internos y constituyen un positivo paso para combatir el hacinamiento.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Comisionado Parlamentario, *Informe Especial del Comisionado Parlamentario: Identificación de Normas Legales y Resoluciones del Poder Ejecutivo Relativas al Sistema Carcelario* (2012).

<sup>6</sup> Ver también Atlas of Torture, *Informe de Evaluación: Uruguay*, pp. 5-6 (2012).

<sup>7</sup> Ministerio del Interior, *Memoria de Gestión en Materia Penitenciaria: Período 2010-2011*, pp. 13-14 (2011).

<sup>8</sup> Habilitación de los Módulos 8 y 9 de COMCAR con capacidad para más de 250 internos y próxima inauguración del Módulo 3, nuevas instalaciones en Cárcel Las Rosas con capacidad para 256

31. Dentro de estos módulos de reciente construcción o restauración, el Relator Especial tuvo oportunidad de visitar el módulo tres de COMCAR el cual fue informado es tomado como “modelo”. Las condiciones edilicias y sanitarias observadas en este lugar eran satisfactorias, incluyendo varias celdas individuales con acceso directo a agua.

32. Sin embargo, el Relator Especial pudo constatar que las condiciones carcelarias continúan siendo, en muchos casos, un tema de preocupación. Según información recibida, 62,7 por ciento de las celdas no cuentan con ventanas con vidrio, 32,9 por ciento no tienen una canilla y 29,9 por ciento no cuentan con letrinas.<sup>9</sup> Sin perjuicio de esto, el Relator desea reconocer que el Gobierno ha creado establecimientos “Chacras” en los que le fue informado que los detenidos se encuentran en un régimen abierto y de buenas condiciones.

33. Tanto en el Penal de Libertad como en COMCAR, el Relator Especial pudo apreciar condiciones de detención que constituyen, en varios casos, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Así, fue posible observar graves deterioros de la infraestructura edilicia de varios sectores, incluyendo la presencia de cables de electricidad expuestos de manera peligrosa cerca de salidas de agua, y la falta de vidrios en las ventanas, que claramente afectan la calidad de vida de los internos y ponen en riesgo su salud. Asimismo, el Relator pudo observar que varios sectores de las prisiones visitadas no cuentan con acceso a agua potable para todos los internos, ni con las suficientes condiciones de higiene y ventilación dentro de los celdarios. Durante su visita al módulo ocho de COMCAR, el Relator observó que las literas no son suficientes o no están todas en buenas condiciones, haciendo necesario que varios de los detenidos duerman en el piso. También, durante su visita al Penal de Libertad, el Relator fue informado que, en varios casos, los internos no tenían acceso a un baño con privacidad, debiendo ducharse en las celdas con un balde de agua fría, y no cuentan con acceso a ropa de cama y colchones teniendo que recibirlos de sus familiares. Asimismo, en los distintos centros de detención, y con excepción de los módulos en los que se permite que los internos se cocinen, el Relator Especial recibió quejas sobre la mala calidad e insuficiencia de la alimentación.

34. El Relator Especial desea llamar especialmente la atención del Gobierno a las condiciones deplorables que observó en el módulo de castigo de COMCAR conocido como “Los Boxes”. Se trata de un lugar oscuro e inhóspito, donde todo se encuentra muy sucio y abunda un olor nauseabundo. En las celdas hay entre tres y siete personas, sin camas y con un solo colchón en el piso y donde, debido a la falta de facilidades sanitarias, los internos hacen sus necesidades sin ninguna privacidad en botellas y bolsas que no pueden descartar. El Relator Especial recomienda la clausura definitiva de este módulo.

35. El Relator observó que no existe un criterio uniforme entre las distintas prisiones para la aplicación de sanciones disciplinarias y que en muchos casos éstas incluyen el aislamiento prolongado, el que es de 10 días que pueden extenderse hasta un máximo de 90, aunque normalmente promedian los 30, y que solamente incluyen una hora diaria fuera de la celda. Si bien el Relator fue informado que las sanciones serían aplicadas a través de una junta del penal, en sus visitas no resultó claro que estos procedimientos se adecuen a los estándares del debido proceso.

36. Es de destacar que el Gobierno ha iniciado varias medidas para garantizar la separación de la población carcelaria entre presos en prisión preventiva y los que se

---

internos, nuevas instalaciones en el Penal de Libertad con capacidad para 310 internos, y la inauguración de nuevo establecimiento penitenciario en Rivera con capacidad para 422 plazas. Ver también República Oriental del Uruguay, *Mecanismo de Examen Periódico Universal Informe de Avance de la República Oriental del Uruguay*, pp. 19-21 (2012).

<sup>9</sup> SERPAJ, OSJ, *Hacia una Política de Estado en Privación de Libertad: Diálogo, Recomendaciones, y Propuestas*, pp. 76, 77, 79 (2012).



encuentran cumpliendo una condena, lo cual había sido recomendado por el Relator Especial en 2009 (A/HRC/13/39/Add.2, para. 105). La construcción del Penal de Punta de Rieles destinado exclusivamente a personas con sentencia, así como el inicio de un proceso progresivo de clasificación de la población reclusa que fue exitosamente culminado en la cárcel de Maldonado, son buenos ejemplos.<sup>10</sup> Sin embargo, el Relator destaca que el esfuerzo debe profundizarse ya que pudo constatar que esto continúa siendo un problema en los principales establecimientos, como ser COMCAR y Penal de Libertad.

37. Por otro lado, si bien es preciso reconocer las medidas positivas adoptadas por el Gobierno para combatir el hacinamiento, éste continúa siendo una de las principales causas de preocupación. Un motín en COMCAR resultó en la destrucción de dos módulos y los reclusos fueron trasladados a patios que se acondicionaron muy precariamente para alojarlos mientras se reconstruyen los módulos. Además de la precariedad e insalubridad de las instalaciones, el Relator Especial pudo constatar un altísimo grado de hacinamiento en esos patios. Desde la visita del Relator anterior, se perdieron mil plazas por clausura y se construyeron tres mil. Sin embargo, como la población carcelaria siguió creciendo, el déficit de plazas a diciembre de 2012 era de 2.083 según cifras oficiales y de 2,500 según cifras recibidas de otras fuentes. De acuerdo con lo informado por el Gobierno, Uruguay cuenta con una población carcelaria de 9.597 personas y cuenta con espacio para 7.514.

38. El Relator Especial desea insistir en la necesidad de políticas penitenciarias comprehensivas. Conforme lo informado por el Gobierno, 16 establecimientos penitenciarios de un total de 31 (sin incluir las Chacras) mantienen niveles de hacinamiento crítico que asciende a 120 por ciento o más.<sup>11</sup> Durante su visita a COMCAR, el Relator fue informado que si bien el establecimiento tiene capacidad para 1300 personas, a ese momento albergaba a 2790, lo que hace un nivel inaceptable de hacinamiento, particularmente en los módulos uno y dos y el patio del módulo ocho. Si bien el Relator Especial reconoce que hay módulos y prisiones adicionales en construcción o en planes de ejecución, desea llamar la atención del Gobierno a la necesidad de afrontar el problema también con reformas institucionales y legislativas que ataquen las causas imperantes del hacinamiento, como ser el abuso de la prisión preventiva, la falta de utilización de medidas alternativas a la prisión, y el aumento exponencial de la cantidad de población reclusa, que, solamente en el año 2012 según cifras oficiales ha sido de aproximadamente 600 personas, pero según otros datos ha llegado a los 1.000 nuevos reclusos, un aumento de casi un diez por ciento en sólo un año.

39. Respecto de la atención médica en los centros de detención, el Relator Especial desea reconocer el progreso alcanzado por el Gobierno en la implementación de la recomendación de su predecesor de asegurar que estos servicios sean provistos por el Ministerio de Salud Pública con los mismos estándares que para el resto de la población y asegurando un examen médico al ingreso, traslado y puesta en libertad de las personas. El Relator Especial destaca que tanto de la sociedad civil, como de los internos que pudo entrevistar, recibió evaluaciones positivas sobre los servicios médicos ahora prestados por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), que incluye en varios centros la atención odontológica y de salud mental, y recomienda al Gobierno continuar expandiendo el programa a todos los centros de detención. Por otro lado, el Relator

---

<sup>10</sup> Ver Ministerio del Interior, *Memoria de Gestión en Materia Penitenciaria: Período 2010-2011*, p. 18 (2011).

<sup>11</sup> Ver también Ministerio del Interior, *Capacidad Sistema Penitenciario Nacional al 31 de Octubre de 2012* (2012); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comunicado de Prensa: Relatoría Recomienda Adopción de Política Pública Carcelaria Integral en Uruguay* (25 de julio, 2011); República Oriental del Uruguay, *Mecanismo de Examen Periódico Universal Informe de Avance de la República Oriental del Uruguay*, p. 21 (2012).

Especial recibió información respecto de que sólo el 26,5 por ciento de la población penitenciaria recibió un examen médico o psicológico previo a su ingreso,<sup>12</sup> por lo que recomienda al Gobierno trabajar seriamente para garantizar este examen como mecanismo para prevenir malos tratos.

### 3. La situación en los centros de detención de mujeres

40. El Relator Especial desea destacar la iniciativa del Gobierno de clausurar la Cárcel de Cabildo y otros establecimientos penitenciarios para mujeres donde, según la información recibida, las condiciones de hacinamiento y salubridad no respetaban estándares mínimos internacionales. En este sentido, desea reconocer positivamente el traslado de la mayoría de las reclusas al Centro Nacional de Rehabilitación Femenino y también el traslado a centros como “El Molino” y el establecimiento rural de “Campanero.” Si bien no tuvo la oportunidad de visitar estos últimos dos, recibió información de que constituyen lugares adecuados para la convivencia de internas viviendo con sus hijos, donde reciben atención médica pediátrica, psicológica y de psicomotricidad, se encuentran alojadas en habitaciones privadas, y cuentan con sectores de recreación.<sup>13</sup>

41. Durante su visita al Centro Nacional de Rehabilitación Femenino, el Relator Especial observó que las condiciones de detención y los regímenes de seguridad son, en general, significativamente superiores a los constatados en las prisiones masculinas. El Centro cuenta con un piso de máxima seguridad, un piso de seguridad mínima y un piso de régimen de cuasi libertad, pudiendo además adecuar habitaciones individuales en este último para las reclusas con hijos menores de cuatro años. En general, las condiciones de salubridad e higiene son buenas en todos los pisos. Es de destacar que las internas reconocieron la inexistencia de restricciones para acceder en forma privada a su abogado, la posibilidad de trabajar en la huerta de la institución y de obtener un peculio a cambio, y la posibilidad de realizar actividades educativas y de gimnasia; aunque respecto de estas últimas se mencionó que el acceso podía variar según la relación que tuvieran con el personal. Sin perjuicio de lo anterior, el Relator recibió quejas respecto del extenso trabajo en la huerta al sol sin acceso a agua potable y la mala calidad, en ciertas ocasiones, de la comida.

42. El Relator halló inadecuadas las celdas de cumplimiento de medidas disciplinarias comúnmente referidas como “Las Latas”. Se trata de una serie de contenedores metálicos blancos con ocho calabozos en total, que se encuentran fuera de la prisión en un patio cercado y techado. Los contenedores son cerrados, sin ventana y con retrete de material. Las personas allí detenidas no tienen acceso a agua caliente en los baños y sólo acceden al aire libre dos horas diarias. Según se informó, las sanciones usualmente son de un mínimo de diez días y pueden extenderse hasta tres o cuatro meses. Durante su visita, las personas allí detenidas no habían sido notificadas de la sanción previa a su imposición. El Relator Especial considera que el aislamiento por más de 15 días suele ser excesivo y puede constituir trato cruel, inhumano o degradante y recomienda al Gobierno, además, clausurar esta área por presentar condiciones inaceptables de reclusión.

43. Si bien el régimen de visitas es flexible y satisfactorio, al Relator Especial le preocupa que sólo el 30 ó 40 por ciento de las reclusas recibe visitas periódicas, un número significativamente inferior al de visitas recibidas por los reclusos masculinos que podría

<sup>12</sup> SERPAJ, OSJ, *Hacia una Política de Estado en Privación de Libertad: Diálogo, Recomendaciones, y Propuestas*, pp. 134 (2012).

<sup>13</sup> Ministerio del Interior, *Memoria de Gestión en Materia Penitenciaria: Período 2010-2011*, p. 15 (2011); República Oriental del Uruguay, *Mecanismo de Examen Periódico Universal Informe de Avance de la República Oriental del Uruguay*, p. 19 (2012).

indicar que la reclusión constituye un estigma social que afecta con mayor negatividad a las mujeres, dejándolas más vulnerables al abandono. Asimismo, el Relator Especial fue informado de la realización de traslados con grilletes durante las visitas, lo cual es presenciado por las visitas. Teniendo en cuenta que en varias ocasiones se trata de niños, esto puede acentuar el estigma social o afectar la frecuencia de las visitas.

44. Cabe destacar que los servicios médicos e instalaciones policlínicas del establecimiento resultan adecuados, pudiendo brindar consultas médicas de rutina, pero también atención en emergencias, internaciones, extracciones de sangre, atención odontológica, ginecológica y pediátrica, así como los exámenes médicos al ingreso y egreso.

#### **4. La situación de los menores privados de libertad**

45. En su informe del 2009, el Relator Especial recomendó al Gobierno la elaboración de un sistema moderno de justicia de menores con énfasis en la prevención del delito y la rehabilitación. Como parte de este sistema, recomendó que la privación de libertad sea utilizada exclusivamente como una medida de último recurso y que se limite lo más posible el uso de la prisión preventiva (A/HRC/13/39/Add.2, para. 105).

46. El Relator Especial desea destacar los esfuerzos realizados por el Gobierno por implementar estas recomendaciones. Principalmente, considera como un avance positivo la creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) dentro del marco del INAU, el cual fue bien dotado de recursos financieros y tiene vocación de transformarse eventualmente en un instituto autónomo. SIRPA tiene a su cargo la organización del sistema de medidas privativas y no privativas de libertad para los menores en conflicto con la ley, así como la gestión de las medidas socio-educativas y de todos los centros de detención juvenil. El Gobierno informó de sus planes de incluir a través de SIRPA programas de estudio, de mediación, y de implementación de medidas socio-educativas orientadas a la reinserción social, incluyendo la realización de convenios con empresas y organizaciones públicas y privadas para la ejecución de programas educativos y recreativos.<sup>14</sup> El Relator cree que la creación de SIRPA es una medida acertada para poder homogeneizar las políticas relativas al trato de menores infractores en todo el país y al manejo de centros de detención con énfasis en la rehabilitación y no en el castigo. Sin embargo, recibió información respecto de que los planes, responsabilidades y programas de acción de SIRPA no han sido plasmados en reglamentación o legislación. Esto vuelve difícil para la población comprender cómo se implementarían los cambios de políticas.

47. El Relator fue informado de la realización de reformas y refacciones en varios centros de detención para mejorar sus condiciones, así como de la construcción o planificación de construcción de varios nuevos centros o la extensión de otros que agregarían un mínimo de aproximadamente 350 nuevas plazas. En efecto, durante su visita a la Colonia Berro el Relator pudo constatar la ampliación de las plazas existentes, así como la realización de obras de infraestructura tendientes a incluir el trabajo educativo, psicológico y cultural, así como los acuerdos con organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas, que facilitan la capacitación profesional y la rehabilitación de los adolescentes.

48. Sin perjuicio de los progresos anotados, el Relator Especial encontró que las reformas del sistema de privación de libertad y de justicia juvenil no son tan visibles ni satisfactorias en comparación con las halladas en el sistema penitenciario para adultos. Sobre todo, desea destacar la necesidad de extender al sistema de justicia juvenil algunas de

---

<sup>14</sup> Ver también CAT/C/URY/3, p. 17 (2012).

las exitosas medidas adoptadas para los adultos como ser la prestación de servicios de salud a cargo de ASSE. Los centros visitados no cuentan con servicios médicos adecuados y, según la información recibida, casi 65 por ciento de los adolescentes declaran no haber sido sometidos a un examen médico al momento de su ingreso.<sup>15</sup>

49. Las condiciones de muchos centros resultan inaceptables. En varios centros, como CMC, CEMEC, CEPRLI y la Colonia Berro el hacinamiento es preocupante. Según información reciente los hogares de la Colonia Berro y Montevideo superaron los 500 internos aunque sólo tienen capacidad para 360. Asimismo, las condiciones de higiene de los baños y habitaciones en varios centros son deplorables y en varias oportunidades el Relator recibió quejas de la mala calidad de la comida, la falta de camas y ropa de cama, y la consecuente necesidad de tener que turnarse para evitar dormir en colchones en el piso.

50. El Relator Especial encontró especialmente preocupante el prolongado número de horas de encierro de los menores y la casi absoluta falta de actividades educativas, culturales o de recreación, lo cual no se condice con un sistema de justicia juvenil que debe orientarse a la pronta rehabilitación y reinserción social. Durante su visita a la Colonia Berro, el Relator presenció que un adolescente estaba siendo castigado a través del aislamiento por más de 40 días teniendo incluso que hacer sus necesidades en un balde. Asimismo, el Relator notó que no existe una política común entre los centros pero que, en general, los menores permanecen encerrados de 20 a 23 horas por día, sin acceso a materiales de lectura, actividades culturales o recreativas, y sólo esporádicamente cuentan con clases de gimnasia y acceso a maestros que dictan un promedio de dos clases por semana. En la Colonia Berro la maestra se encontraba de licencia desde hacía tres meses sin que hubiera sido suplantada.

51. El Gobierno informó al Relator de la existencia de múltiples convenios con empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil, así como acuerdos de becas que facilitarían el acceso de los menores a oportunidades educativas y laborales. El Relator recomienda mayores esfuerzos en expandir estos programas a todos los menores detenidos, así como el desarrollo de políticas tendientes a promover la rehabilitación, eliminando el ocio y proveyendo de buenos ejemplos de conducta a los menores. En este sentido, preocupa la falta de personal capacitado en los centros, especialmente de asistentes sociales, así como la falta de seguimiento de la rehabilitación de los adolescentes donde se registren tanto los planes de trabajo educativo cumplidos, como su evolución psico-social, laboral, educativa, familiar y cultural.

52. En los distintos centros el Relator notó que varios de los adolescentes estaban bajo el efecto de psicofármacos y le fue informado que esta medicación es utilizada por más del 50 por ciento de los menores y que es solicitada por ellos a fin de dormir mejor y combatir la ansiedad. Esta realidad es preocupante ya que posiblemente se relaciona con el excesivo encierro y ocio y potencia las chances de dependencia y dificultad de rehabilitación.

53. A pesar de que debe reconocerse el esfuerzo del Gobierno en aumentar el uso de las medidas cautelares o alternativas a la privación de libertad,<sup>16</sup> permanece aún sin implementación satisfactoria la recomendación de utilizar la privación de libertad, y especialmente la prisión preventiva, exclusivamente como medida excepcional. Según información proporcionada por el Gobierno, el número de adolescentes detenidos ha aumentado desde una media histórica de 320 a un estimado actual de 496. Asimismo, aun a pesar de que la legislación prevé varias medidas que no implican la privación de libertad,

<sup>15</sup> SERPAJ, OSJ, *Hacia una Política de Estado en Privación de Libertad: Diálogo, Recomendaciones, y Propuestas*, p. 265 (2012).

<sup>16</sup> Ver también UNICEF, *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay*, p. 99 (2012).

cuando las medidas cautelares son utilizadas, en más del 70 por ciento de los casos se utiliza el arresto domiciliario o la internación provisoria.<sup>17</sup>

54. Las medidas alternativas a la privación de libertad no sólo son más adecuadas al objetivo de rehabilitación y disminución de la estigmatización social, sino que también permiten mejorar las condiciones de detención de los adolescentes que ameriten estarlo. Frente a esto, el Relator desea expresar su preocupación por la reciente aprobación de reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia por la Ley 19.055 de 4 de enero de 2013, que tiene por efecto el uso preceptivo de la prisión preventiva hasta el dictado de la sentencia en casos de delitos graves, así como la imposición de la privación de libertad por un plazo mínimo de un año. En similar sentido, el Relator desea manifestar su inquietud respecto de la futura realización de un plebiscito que implicaría la posible baja en la edad de imputabilidad penal. El Relator estima que, tanto la legislación aprobada como la posible aprobación de esta reforma constitucional, llevarán a exacerbar los problemas del sistema penitenciario, como ser el hacinamiento, el aumento de penas y falta de uso de medidas alternativas, y la falta rehabilitación y reintegración social.

### C. Reforma penitenciaria y judicial

55. Luego de su visita en 2009, el predecesor del Relator Especial destacó la predominancia de una política penitenciaria pasiva y punitiva y recomendó al Gobierno iniciar una reforma profunda tanto del sistema penitenciario como judicial penal que esté orientada hacia la prevención del delito y la rehabilitación y reincorporación de los delincuentes a la sociedad (A/HRC/13/39/Add.2, para. 105). Recomendó también la creación de un cuerpo de guardias debidamente entrenados y dotados de recursos adecuados que puedan avocarse a la custodia en las prisiones y que sustituyan a los oficiales de policía que realizaban tal función en ese momento (A/HRC/13/39/Add.2, para. 105).

56. El Relator Especial desea destacar el importante esfuerzo llevado a cabo en la implementación de estas recomendaciones. Si bien no se ha trabajado hacia la creación de un Ministerio de Justicia,<sup>18</sup> el Gobierno ha avanzado en concentrar la organización y coordinación de las políticas penitenciarias fuera de la órbita policial a través de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). El INR permanece dentro de la órbita del Ministerio del Interior pero mantiene cierta autonomía funcional y tiene a su cargo la dirección de todos los centros de detención de adultos del país, lo que permitirá uniformar las políticas penitenciarias y eliminar las diferencias que antes existían cuando las cárceles departamentales no dependían de la autoridad central. El INR tendrá también a su cargo el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL) y el Centro Nacional de Rehabilitación que constituyen importantes pasos para la transición de un sistema netamente punitivo a uno enfocado en la rehabilitación.<sup>19</sup> En el marco del proceso de reforma iniciado, el Relator destaca los progresos realizados en colaboración con las diversas agencias acreditadas de Naciones Unidas en Uruguay a través del programa de “Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad”.

57. Si bien el INR permanece aún sin un marco legal adecuado que refleje la nueva orientación del sistema penitenciario, el Relator fue informado de la existencia de dos proyectos de ley a estudio del parlamento que buscan regular el funcionamiento del

<sup>17</sup> *Id.* p. 98

<sup>18</sup> La resistencia a crear un Ministerio de Justicia es una actitud generalizada que responde a circunstancias históricas propias del Uruguay que el Relator encuentra la hacen razonable.

<sup>19</sup> Ver también CAT/C/URY/3, p. 30 (2012).

organismo, así como establecer los derechos y deberes de los detenidos y del personal penitenciario. Se trata de un proyecto oficial presentado por el Gobierno y un proyecto alternativo presentado por representantes de la sociedad civil.<sup>20</sup> El Relator tuvo la oportunidad de estudiar ambos proyectos y considera que tienen contribuciones importantes y complementarias. Desea llamar al Gobierno a considerar ambos proyectos con seriedad y prontitud, así como a trabajar sobre una posible armonización de los mismos que establezca un sistema penitenciario concebido con los derechos humanos como su centro.

58. El Relator felicita al Gobierno por la iniciativa de crear un escalafón civil bajo el INR que progresivamente irá sustituyendo al policial en sus funciones penitenciarias. En las visitas realizadas a los centros de detención, el Relator pudo constatar que, en los centros en que ha sido implementada, la medida ha traído considerables mejoras en el trato con los detenidos lo que contribuye a fomentar un ambiente de rehabilitación. Sin embargo, el Relator fue informado que en algunos casos los nuevos funcionarios civiles siguen estando subordinados a oficiales policiales, y que los directores de algunas cárceles continúan siendo oficiales policiales. El Relator quiere recomendar que la transición sea completa para permitir un cambio efectivo en la cultura de gerenciamiento penitenciario. El Relator también tomó conocimiento de la realización de acuerdos con el Ministerio de Defensa, aún sin implementación, para utilizar personal militar en la custodia de los perímetros carcelarios.

59. El Relator desea recomendar al Gobierno realizar mayores esfuerzos en la capacitación del nuevo personal contratado. Si bien resulta importante que la capacitación y especialización sean requisitos exigidos para la contratación, el Relator fue informado que los requisitos originariamente planteados por el Ministerio del Interior para la contratación del personal civil fueron atenuados debido a la falta de mano de obra capacitada. El Relator ve con buenos ojos la creación dentro del INR de una Escuela Penitenciaria tendiente a la capacitación del personal penitenciario y recomienda al Gobierno que la misma sea dotada de recursos humanos y financieros fijos y apropiados, así como de un programa comprensivo de capacitación en derechos humanos y trabajo penitenciario para asegurar la continua educación del personal. También recomienda la asignación de salarios adecuados para motivar el interés de mano de obra capacitada y evitar la corrupción.

60. Continúa siendo necesario el diseño e implementación de políticas comprensivas orientadas a asegurar la rehabilitación y reintegración social. El Relator recibió información de numerosas iniciativas realizadas en colaboración con empresas u organizaciones públicas y privadas para ofrecer oportunidades laborales, educativas y culturales a los adultos privados de libertad.<sup>21</sup> El PNEI ha contribuido significativamente al desarrollo y organización de varios de estos programas, especialmente a través de la coordinación de regímenes laborales especiales para contratos a término de los internos inscriptos (Ley 18.489), y el manejo de la Oficina de Registro y Cómputo de Redención de Pena por Trabajo y Estudio.<sup>22</sup> Sin embargo, estos programas parecen ser aislados en lugar de un componente central de la política penitenciaria, y no beneficiar a la totalidad de la población carcelaria. De un total aproximado de 9.500 personas privadas de libertad, solo 2.400 desarrollan algún trabajo, de las cuales 1.000 lo hacen dentro de las propias cárceles.<sup>23</sup> Durante las visitas a las cárceles, y especialmente en los centros con mayor

---

<sup>20</sup> Ver Ministerio del Interior, *Proyecto del Ley del Instituto Nacional de Rehabilitación* (2011); SERPAJ, Atlas of Torture, Anteproyecto Ley de Ejecución y Funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación (2012)

<sup>21</sup> Ver también Ministerio del Interior, *Memoria de Gestión en Materia Penitenciaria: Período 2010-2011*, p. 26 (2011).

<sup>22</sup> CAT/C/URY/3, p. 12 (2012).

<sup>23</sup> *Id.*, p. 31

índice de hacinamiento, el Relator recibió numerosas quejas relativas a la imposibilidad de asistir a clases y sobre la falta de oportunidades laborales, de recreación, ejercicio físico y actividades culturales.<sup>24</sup> Esto también repercute en el alto número de reincidencia que presenta el país el cual según cifras oficiales asciende a un 59 por ciento.<sup>25</sup>

61. Un componente importante de la transición a un sistema penitenciario de derechos humanos en Uruguay debe pasar por la reforma de varias secciones del Código Procesal Penal, lo cual había sido recomendado por el Relator anterior pero permanece sin satisfactoria implementación (A/HRC/13/39/Add.2, para. 105). Según la aplicación de la legislación vigente del proceso penal, la prisión preventiva es utilizada como la regla en lugar de una excepción. Las excepciones a la aplicación de la prisión preventiva están restringidas prácticamente a casos que involucren procesados primarios de delitos no graves en los que el juez tenga la convicción *prima facie* de que no recaerá pena de penitenciaría.<sup>26</sup> Además de no ser una normativa respetuosa del principio de presunción de inocencia, el abuso de la prisión preventiva conlleva a acentuar los problemas del sistema carcelario uruguayo, como ser el hacinamiento. Según información recibida, a octubre de 2012, 64 por ciento de la población reclusa se encontraba en prisión preventiva.<sup>27</sup> Durante la visita a COMCAR, el Relator encontró alarmante que el 70 por ciento de los detenidos estuvieran en prisión preventiva. Este problema conduce a un abuso de la prisión preventiva como un adelanto de la pena ya que en la mayoría de los casos las personas son luego halladas culpables y cumplen gran parte o la totalidad de la pena antes de recibir la sentencia condenatoria.

62. El Relator destaca como satisfactoria la creación en 2010 de la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida (OSLA) encargada de coordinar y aplicar una serie de medidas alternativas a la privación de libertad que fueran creadas a través de la Ley 17.726 de 2004 y que procuran reducir el uso de la prisión preventiva en casos de procesados primarios y delitos no graves. Sin embargo, el Relator recibió información de que estas medidas son raramente utilizadas y que no han sido exitosas en reducir la imposición de prisión preventiva. En efecto, el número de personas detenidas bajo prisión preventiva ha aumentado del 52 por ciento en 2011 al 64 por ciento en 2012.<sup>28</sup> Resulta por lo tanto de fundamental importancia que, junto con el fortalecimiento del trabajo de OSLA y otros proyectos similares, el Gobierno agilice y priorice la reforma del Código del Proceso Penal para así dotar de un marco legal adecuado a las numerosas positivas reformas institucionales y de infraestructura que viene realizando.

63. En forma similar, el Relator fue informado sobre reformas legislativas pendientes en el Parlamento para adecuar mejor las penas a la gravedad de los delitos y para facilitar la excarcelación mientras dura el proceso penal. Estas medidas, de ser adoptadas, contribuirían sensiblemente a reducir el hacinamiento y serían congruentes con los estándares internacionales que señalan que la prisión preventiva debe ser la excepción y no la regla.

64. El Relator encontró preocupante el alto número de personas privadas de libertad en Uruguay en relación a su población. A abril de 2012, Uruguay contaba con un ratio de 279

<sup>24</sup> Ver también Comisionado Parlamentario, *Informe Especial del Comisionado Parlamentario: Identificación de Normas Legales y Resoluciones del Poder Ejecutivo Relativas al Sistema Carcelario* (2012).

<sup>25</sup> Ministerio del Interior, *Capacidad Sistema Penitenciario Nacional al 31 de Octubre de 2012* (2012).

<sup>26</sup> Artículo 2, Ley No. 17.726 (2004) y Ley 15.032, Código de Procedimiento Penal, Artículo 138 (1980)

<sup>27</sup> Ministerio del Interior, *Capacidad Sistema Penitenciario Nacional al 31 de Octubre de 2012* (2012).

<sup>28</sup> Ver también CAT/C/URY/3, p. 29 (2012).

personas privadas de libertad cada 100,000 habitantes, lo que pone al país como el primero de América del Sur respecto de población carcelaria per cápita.<sup>29</sup> Esta realidad es incluso más preocupante teniendo en cuenta que la población carcelaria viene además en sostenido aumento. En 1963 la población total del Uruguay era de tres millones y la población carcelaria era de 1.500 personas. Al 2012, mientras que la población total solo ha aumentado a 3.390.000, la población carcelaria es de 9,597. Según fue informado, solamente en el 2012 la población carcelaria habría aumentado casi en un seis por ciento según cifras oficiales y en un diez por ciento según otras fuentes. En ambos casos el aumento es preocupante.

65. Por otro lado, El Relator desea también llamar la atención del Gobierno sobre la importancia de implementar la recomendación de tipificar el delito de tortura como un delito autónomo en el Código Penal (A/HRC/13/39/Add.2, para. 105). El Relator fue informado por diversos actores que la definición actual del delito a través de la Ley 18.026 que regula la cooperación con la Corte Penal Internacional ha sido instrumental en facilitar la investigación y el procesamiento del delito en forma adecuada, especialmente en casos recientes en que se encuadró *prima facie* la conducta de ciertos funcionarios policiales en la norma aludida. Sin embargo, todavía no hay sentencia en esos casos, por lo que su utilidad para reprimir el delito de tortura no se ha comprobado totalmente. El Relator entiende importante contar con una definición autónoma del mismo que sea acorde al artículo primero de la Convención contra la Tortura, que uniformice las actuaciones judiciales y que fortalezca las herramientas para el procesamiento y castigo de la tortura.

#### **D. Prevención de la tortura y los malos tratos**

66. Luego de su visita en el 2009, el Relator anterior recomendó al Gobierno la asignación de recursos humanos y financieros suficientes para que la sólida base jurídica del mecanismo nacional de prevención se traduzca en un funcionamiento eficaz en la práctica. Asimismo, recomendó que se amplíe el mandato del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario a fin de incluir todos los lugares de detención, así como integrar al mismo a la Institución Nacional de Derechos Humanos. (A/HRC/13/39/Add.2, para. 105).

67. El Relator Especial desea reconocer especialmente el buen trabajo del Gobierno en la creación de varias instituciones cometidas al monitorear y prevenir los actos de tortura y malos tratos. Entre ellas, desea destacar el importante rol que el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario viene realizando en documentar las condiciones carcelarias, realizar visitas a los centros de detención, llevar adelante denuncias de alegaciones de tortura y malos tratos, informar a las autoridades y la población sobre la ocurrencia de las mismas, y, en general, monitorear el estado de cumplimiento de las normas de derechos humanos en los centros de detención. Asimismo, el Relator quiere reconocer la importante creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento al Sistema Carcelario con cometidos de similar importancia y que involucra la participación del Parlamento como un mecanismo adicional de contralor del sistema penitenciario.

68. En especial, el Relator desea felicitar al Gobierno por la creación reciente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) la cual cumple con los Principios de París (A/Res/48/134) y reúne las condiciones de autonomía, independencia y especialización propias de un mecanismo de esta naturaleza.<sup>30</sup> La

---

<sup>29</sup> Según datos de International Centre for Prison Studies basado en un estimado de población nacional de 3.39 millones a abril de 2012.

<sup>30</sup> Ver Ley 18.446 (2008) y su modificativa Ley 18.806 (2011)



INDDHH está llamada a cumplir diversas funciones, incluyendo la de promover la aprobación de legislación en derechos humanos y realizar estudios sobre la temática, recibir denuncias sobre violaciones a los derechos humanos e investigarlas, y liderar proyectos de educación y sensibilización. Fundamentalmente, la INDDHH funcionará como el Mecanismo Nacional de Prevención encomendado por el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, por lo que podrá realizar visitas no anunciadas a los distintos centros de detención y reportar sobre las mismas. Si bien el proceso de iniciación de las funciones de la INDDHH ha sido lento, el Relator tuvo la oportunidad de constatar la adecuada organización de las actividades iniciales y recomienda al Gobierno realizar todos los esfuerzos posibles para que la institución pueda contar con la autonomía presupuestaria y el apoyo administrativo, financiero, legal y organizativo necesario para avanzar prontamente con la ejecución de sus funciones.

69. Si bien aún no existen procedimientos claros respecto de cómo operará la colaboración entre la INDDHH y otros mecanismos de prevención, como el Comisionado Parlamentario, el Relator fue informado que en los hechos la colaboración ha ocurrido a través de la derivación de casos según sus competencias. En particular, entiende conveniente recomendar que las facultades de la INDDHH incluyan la posibilidad de monitorear las condiciones de todos los centros en los que se encuentren personas privadas de libertad, incluyendo las prisiones, las comisarías, los centros de detención de menores infractores, y los hospitales o instituciones médicas.

70. Respecto al monitoreo de las condiciones de detención de los menores privados de libertad, el Relator destaca el buen desempeño del Comité de Observadores para los Adolescentes Privados de Libertad que ha llevado a cabo visitas y producido productivos informes sobre las diversas situaciones observadas. Sin perjuicio de su continuación, el Relator recomienda que el rol de este Comité pueda complementarse con las actividades de la INDDHH.

71. Para fortalecer los mecanismos de prevención de la tortura y los malos tratos, resulta importante que los jueces puedan realizar visitas a las prisiones para monitorear las condiciones de cumplimiento de las sentencias. En este sentido, el Relator encontró preocupante que solo los jueces especializados en crimen organizado suelen visitar las prisiones y recomienda al Estado adoptar las medidas necesarias para fomentar esta práctica.

## **E. Justicia para los delitos ocurridos en el pasado**

72. Respecto a la investigación y enjuiciamiento de los delitos ocurridos en el pasado, el Relator anterior recomendó al Gobierno velar para que se produzca justicia en un plazo razonable y para que se respete la memoria de las víctimas de estos delitos, incluso la de los muertos y desaparecidos.

73. En octubre de 2011 el parlamento uruguayo dejó sin efecto la ley de “Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” (Ley 15.848) que había impedido hasta esa fecha el enjuiciamiento de la mayoría de los delitos cometidos durante el período dictatorial por los funcionarios policiales o de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus funciones. Dichos delitos fueron considerados como de lesa humanidad y se estableció que el tiempo transcurrido hasta esa fecha no contaba para su prescripción. Esto constituyó un paso importante en contra de la impunidad. Sin embargo, el Relator fue informado de que hasta la fecha las investigaciones de las varias denuncias presentadas no han avanzado adecuadamente y no se han producido resultados tangibles. Asimismo, algunos hechos recientes preocuparon al Relator respecto del avance del compromiso del Estado de garantizar el acceso a la justicia de estos casos. El Relator fue informado del traslado en febrero de 2013 a otra competencia de una jueza penal que tenía a su cargo un gran número

de procesamientos vinculados a delitos de tortura y otras violaciones ocurridas durante la dictadura. Asimismo, recibió con preocupación la noticia sobre la decisión de la Suprema Corte de Justicia de febrero de 2013 que considera inconstitucional la ley que anulaba la Ley de Caducidad, volviendo así a una interpretación bajo la cual los delitos cometidos en la dictadura han prescrito. Con esta decisión el Relator entiende que Uruguay vuelve a un estado de incumplimiento con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman vs. Uruguay* y contrario al principio de derecho internacional de imprescriptibilidad de ciertos delitos.<sup>31</sup> El Relator confía en que el Gobierno podrá de todos modos encontrar las herramientas para continuar la lucha contra la impunidad.

74. El Relator recibió información de varias iniciativas orientadas a la reparación de las víctimas de delitos de tortura ocurridos durante la dictadura. Así, en 2009 el Gobierno aprobó la Ley 18.596 de “Reparación Integral” que reconoce las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el período dictatorial, establece el compromiso del Estado de honrar la memoria de las víctimas y sus familiares y otorga a determinadas víctimas calificadas por el tiempo de su detención y el padecimiento de lesiones gravísimas una indemnización por única vez y el derecho a recibir atención médica comprensiva en forma gratuita. Aquellas víctimas que no accedan a beneficios a través de esta ley deben recurrir al Poder Judicial e iniciar acciones civiles contra el Estado. El Relator reconoce los esfuerzos del Gobierno en esta materia y confía en que serán profundizados a fin de lograr un plan comprensivo de reparación que abarque a todas las víctimas. En este sentido, el Relator apoya la iniciativa del Gobierno de garantizar las reparaciones y rehabilitación de las víctimas a través de la INDDHH.

## F. Violencia doméstica

75. El Relator anterior recomendó al Gobierno profundizar el trabajo iniciado con el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica a través del establecimiento de mecanismos eficaces para abordar los casos de violencia contra la mujer que incluyan la sensibilización y educación de los funcionarios judiciales y policiales, y la creación de refugios para las víctimas así como centros de rehabilitación para quienes cometen los delitos.

76. El Relator fue informado sobre la evaluación del Plan Nacional realizada por organizaciones de la sociedad civil. Esta evaluación concluyó que si bien el Plan cuenta con numerosos aspectos positivos, como ser la inclusión de la temática en la currícula de formación de policías y jueces y la creación de servicios de atención a las víctimas y de juzgados especializados, también tenía varios aspectos a mejorar como la falta de acuerdos políticos y carencias presupuestales para la ejecución del plan.<sup>32</sup> El Relator reconoce tanto los esfuerzos del Gobierno en implementar diligentemente este Plan como por la iniciativa de haber realizado un nuevo llamado, aún en curso, para el diseño de un Segundo Plan Nacional con la participación de la sociedad civil.<sup>33</sup> Asimismo, el Relator recibió información de la creación de unidades especializadas en violencia doméstica, así como de Comisarías de la Mujer y la Familia que tienen por cometido asistir a las víctimas y recibir denuncias en todo el país y que constituyen un importante paso para fomentar el acceso a la justicia de estos casos. También recibió información sobre la creación de numerosos refugios y hogares que ofrecen albergue y asistencia a las mujeres víctimas de violencia doméstica y sus hijos así como de un novedoso convenio firmado entre el Ministerio de

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221

<sup>32</sup> Aire, *Evaluación del Plan Nacional de Lucha Contra La Violencia Doméstica* (2012),

<sup>33</sup> CAT/C/URY/3, p. 42 (2012).

Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Social que permitiría el otorgamiento de garantías y subsidios de alquiler por dos años para mujeres que se encuentran saliendo de situaciones de violencia doméstica.

77. Sin embargo, el Relator Especial desea expresar su preocupación por el número de episodios de violencia doméstica que le fue informado. Así, durante el año 2012 ocurrieron 28 asesinatos de mujeres vinculados con este fenómeno de violencia y en la mayoría de los casos habían medidas cautelares dictadas por el Poder Judicial. El Relator desea reconocer la complejidad de afrontar esta problemática y los crecientes esfuerzos que el Gobierno ha realizado desde las recomendaciones de su predecesor en crear herramientas apropiadas para combatirla. Resulta sin embargo necesario que el Gobierno redoble estos esfuerzos poniendo particular énfasis en la prevención de estos delitos, en la educación y sensibilización de la población y operadores policiales y judiciales, en la protección de las víctimas y en el seguimiento adecuado de la rehabilitación de las personas que son halladas culpables.

### **III. Conclusiones y recomendaciones**

78. **El Relator ratifica las recomendaciones y las conclusiones emitidas por su predecesor, respecto de las cuales encontró además total adhesión y reconocimiento por parte del Gobierno y la sociedad civil. Las recomendaciones han sido tomadas en cuenta con seriedad e incorporadas como guía en el desarrollo de reformas institucionales y legales, lo cual además se plasma en la invitación para la realización de la visita de seguimiento.**

79. **En general, el Relator desea reconocer el sustancial progreso alcanzado por el Gobierno en la implementación de las recomendaciones así como la notoria voluntad del Gobierno, especialmente del Poder Ejecutivo y Legislativo, de los distintos actores políticos y de la sociedad en reconocer las carencias, colocar la temática como aspecto predominante de la agenda política, e implementar medidas tendientes a continuar trabajando en la implementación de las recomendaciones. La creación de las diversas instituciones de prevención demuestra un alto grado de consenso sobre la importancia del tema y la necesidad de actuar, como política de Estado y con apoyo de todos los poderes.**

80. **La mayoría de las recomendaciones aún se encuentran vigentes y requieren de mayores esfuerzos en su implementación, pero el Relator confía que las diversas iniciativas ya implementadas serán profundizadas.**

81. **Las condiciones de detención en los centros tanto de adultos como de menores en conflicto con la ley permanecen siendo preocupantes, en particular en lo relativo al hacinamiento. Las causas del mismo parecen estar cercanamente relacionadas con el abuso de la prisión preventiva, la falta de utilización de medidas alternativas a la privación de libertad y de excarcelación durante el proceso, y la creciente población carcelaria durante los últimos años. El Relator recomienda acompañar los esfuerzos iniciados por el Gobierno en la construcción de nuevos centros y mejoramiento de las condiciones, con la priorización de una reforma penitenciaria comprensiva orientada a solucionar esas causas y que incluya la revisión de la legislación y la cultura de utilización de la prisión preventiva.**

82. **Se recomienda la clausura definitiva de las celdas de cumplimiento de sanciones disciplinarias conocidas como “Los Boxes” de COMCAR y “Las Latas” del Centro Nacional de Rehabilitación de mujeres cuyas condiciones de reclusión no son aceptables.**

83. Respecto de las sanciones disciplinarias, se recomienda la restricción del uso del aislamiento ya que el aislamiento prolongado puede constituir trato cruel, inhumano o degradante o incluso tortura. Se recomienda su limitación a diez días con una renovación por un máximo de 30 y garantizando que su aplicación y su renovación sean adoptadas a través de una decisión fundada luego de un procedimiento que incluya al detenido y que sea respetuoso de garantías mínimas de debido proceso.

84. La creación de SIRPA en el caso de los menores infractores y del INR en el caso de los adultos constituyen pasos importantes de una reforma penitenciaria orientada hacia la rehabilitación y conforme a los derechos humanos. El Relator recomienda agilizar los procesos de legislación y regulación del funcionamiento de estos organismos, atendiendo también a las distintas propuestas recibidas de la sociedad civil, y velando para que se garanticen los derechos y definan los deberes de las personas privadas de libertad en conformidad con estándares de derechos humanos. Asimismo, recomienda garantizar que la INDDHH cuente con la autoridad y los mecanismos para poder monitorear los centros de detención de menores a través de visitas no anunciadas y la recepción de denuncias, y de reportar y recomendar al Gobierno sobre la implementación de medidas para mejorar las condiciones generales de reclusión.

85. Se recomienda profundizar los esfuerzos orientados a asegurar que las cárceles y los centros de privación de libertad de menores sean lugares apropiados para la rehabilitación y la pronta reinserción social y comunitaria. Para ello es importante trabajar en mejorar las condiciones de detención y el trato a los detenidos, pero también disminuir el ocio y proveer de oportunidades educativas, recreativas, culturales y laborales. En este sentido, se recomienda el desarrollo de planes específicos de tratamiento y de directrices educativas que puedan orientar y armonizar los programas de todos los centros.

86. Respecto de los menores en conflicto con la ley, el Relator recomienda priorizar la reforma del sistema de justicia juvenil en la agenda política proveyendo de mayores recursos, tanto financieros como humanos, para la mejora de las condiciones de detención, la capacitación del personal que trabaja en los centros y la creación de oportunidades educativas, culturales y recreativas para facilitar la rehabilitación de los menores. Recomienda también trabajar en modificar tanto los elementos legales como culturales que contribuyen al abuso de la privación de libertad, y en especial de la prisión preventiva sobre otras medidas alternativas, y a reflexionar sobre el posible efecto que la reforma constitucional de reducción de la edad de imputabilidad pudiera tener sobre las ya precarias condiciones de detención de los menores y adultos.

87. El Relator recomienda trabajar sobre la tipificación de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes en forma autónoma y en conformidad con el artículo primero de la Convención contra la Tortura.

88. Se recomienda implementar todas las medidas necesarias y remover todos los obstáculos que impidan el acceso a la justicia de las denuncias de tortura y malos tratos en Uruguay, tanto las ocurridas durante el periodo de la dictadura como todas las que surjan en la actualidad.