

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

**Uruguay**

## **Informe de la sociedad civil**

Familias Presentes



Montevideo, Sarandí 320  
familiaspresentes.2022@gmail.com

## Introducción

1. Este informe es presentado por la asociación civil Familias Presentes<sup>1</sup> y trata sobre la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad (PPL) y liberadas, así como de sus familiares<sup>2</sup>, con énfasis en el seguimiento de las recomendaciones formuladas al Uruguay en ocasión del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU).
2. Este informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.
3. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a concretar medidas efectivas para eliminar las situaciones y prácticas de vulneración de los derechos humanos de las PPL y sus familiares, con arreglo a las recomendaciones 118.31, 118.32, 118.34, 118.35, 118.36, 118.37, 118.38, 118.39, 118.40, 118.41, 118.42, 118.43, 118.44, 118.45, 118.46, 118.47, 118.48, 118.49, 118.50
4. Uruguay muestra disposición para alinear sus políticas carcelarias con principios humanitarios y de derechos humanos. También ha establecido, a través de los artículos 87 y 88 de la Ley N° 19.889<sup>3</sup> (LUC), una Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario y la creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria.
5. En los últimos años, Uruguay ha intentado mejorar la cobertura nacional de la atención médica en las cárceles y mostró preocupación por la salud mental y el tratamiento del uso problemático de drogas (UPD). El proyecto en proceso de elaboración con respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un ejemplo de estos esfuerzos. La priorización de la vacunación contra el COVID-19 para las PPL es encomiable, como medida de protección especial para grupo vulnerable.
6. Se han desarrollado experiencias positivas con programas educativos, capacitaciones laborales e incipientes programas de tratamiento, para contribuir a la rehabilitación de las PPL y su preparación para una inserción exitosa en la sociedad. El "Plan de Dignidad Carcelaria"<sup>4</sup> es una iniciativa que busca generar un impacto positivo.

---

<sup>1</sup> Comenzó a gestarse en agosto de 2022 y oficialmente se creó el 9 de diciembre del mismo año, en Montevideo. Sus estatutos fueron aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura por Resolución 0507-2023 de 14 de abril de 2023 y está inscrita en el Registro de Asociaciones Cíviles y Fundaciones de la Dirección General de Registros, con el número 4-2023, el 19 de abril de 2023.

<sup>2</sup> La misión de Familias Presentes es velar por los derechos humanos y el trato digno de las PPL y sus familiares, y brindar asesoramiento para el acceso a la asistencia jurídica, psicológica y social. Entre sus objetivos, busca promover la participación de las familias en la política pública de ejecución penal y, en particular, en el acceso a la salud integral, la educación de calidad y el trabajo digno, así como a programas específicos orientados a la rehabilitación. También, procura concientizar a la población respecto de la necesidad del trato digno a las PPL, como parte de la convivencia social y democrática, y promover articulaciones y acciones para la reinserción de las personas liberadas.

<sup>3</sup> Promulgada el 9 de julio de 2020, disponible en:

<https://infolegislativa.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/LUC.pdf>

<sup>4</sup> Presentado por el Ministerio del Interior en junio de 2020. Ver:

<https://www.minterior.gub.uy/index.php/unicom/noticias/7926-ministerio-del-interior-presento-plan-de-dignidad-carcelaria-2020-2025> Revisado: 13/08/2023.

7. No obstante, permanecen un conjunto de problemas que, por su persistencia, exige la especial e inmediata atención del Estado.

**Legislación penal regresiva, legislación de ejecución penal desactualizada y falta de legislación para la organización del sistema penitenciario; falta de políticas públicas para la rehabilitación y la reinserción social de las PPL y liberadas**

8. La LUC redujo los beneficios de redención de pena y de libertad anticipada e impuso la prisión preventiva preceptiva para diversas situaciones. Su impacto es distinto según el género. El artículo 74 trajo aparejado el aumento de las mujeres privadas de libertad por delitos de drogas. A la fecha de este informe, el aumento se estima en 65 %, tomando como referencia la cantidad previo a la vigencia de la ley. La academia, la sociedad civil, el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (CP), la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y algunos actores del sistema político habían advertido sobre los efectos que traería la aplicación de este artículo, en particular, y del Capítulo de Seguridad pública, en general.
9. A pesar del impulso a la reforma penitenciaria, Uruguay regula la ejecución penal con el Decreto-Ley N.º 14.470, promulgado durante la dictadura cívico-militar. No obstante, las sucesivas modificaciones, la norma está estructurada desde un paradigma obsoleto, que no responde a las necesidades del sistema actual y que abarca sólo algunas dimensiones de la privación de libertad.
10. El INR se creó en 2010; sin embargo, aún no cuenta con una ley orgánica. Ha habido iniciativas del Poder Ejecutivo, en distintas administraciones de gobierno, pero no fueron estudiadas por el Parlamento. Tampoco existen políticas públicas, desagregadas en planes, programas y proyectos, orientadas a la rehabilitación y la inserción social, que trasciendan a los gobiernos. El Plan de Dignidad Carcelaria plantea unas metas aspiracionales, cualitativas, cuyos resultados no han sido informados públicamente.

**Recomendaciones**

11. El Estado debe:
  - a) revisar los artículos de la LUC que empeoraron la crítica situación del sistema penitenciario y, en particular, el artículo 74;
  - b) promulgar una ley de ejecución penal moderna, basada en las normas y principios de derechos humanos y, en particular las Reglas Mandela y las Reglas de Bangkok, y una ley orgánica del INR, orientada a la gestión integral de la privación de libertad;
  - c) desarrollar una política pública orientada a la rehabilitación y la inserción de las PPL y liberadas, planificada y sustentable con tiempos de ejecución de mediano y largo plazo, sobre la base de información confiable, transparente, trazable y medible, con la participación de los actores involucrados y del saber experto y que asegure institucionalidad, estructura profesional y presupuesto adecuados.

**Malas condiciones materiales de detención, crisis estructural y hacinamiento**

12. Desde la década de los '90, Uruguay ha apostado a las políticas de endurecimiento penal (nuevos delitos, penas más largas y sin beneficios de redención o conmutación de la pena) como respuesta al delito. La consecuencia es una crisis estructural del sistema

penitenciario, sobre la que diversos órganos internacionales y nacionales han realizado observaciones, dadas las vulneraciones a los DDHH de las PPL<sup>5</sup>.

13. Actualmente, Uruguay registra la tasa de prisionización más elevada de América del Sur y ocupa el décimo lugar en el ranking mundial, con 424 personas cada 100.000 habitantes<sup>6</sup>. Las modificaciones introducidas por la LUC impactaron en el aumento de la población y, por ende, en el hacinamiento, el deterioro de las condiciones de vida y el acceso a programas de rehabilitación<sup>7</sup>.
14. El hacinamiento es un problema grave que afecta tanto a las PPL como al personal penitenciario: genera tensiones, violencia, problemas de convivencia y un ambiente insalubre para todos los actores<sup>8</sup>.

## **Recomendaciones**

15. El Estado debe:
  - a) desarrollar políticas y programas de justicia penal para reducir el uso de la cárcel y fortalecer el uso y la gestión de las medidas alternativas;
  - b) desarrollar medidas inmediatas para atender la sobrepoblación, como la revisión de los preceptos legales para la imposición de la prisión preventiva, la revisión de sentencias para derivar PPL a medidas alternativas y la aplicación de la libertad anticipada, cuando proceda;
  - c) invertir en la construcción, adecuación y mejora de las instalaciones, para que aseguren la capacidad necesaria para la cantidad de personas alojadas, así como las condiciones de dignidad y seguridad, con especial atención a la infraestructura para la higiene personal, las actividades socioeducativas y tratamiento;
  - d) establecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y supervisión interna de la gestión carcelaria para prevenir abusos;
  - e) facilitar la colaboración con organizaciones de la sociedad civil y la academia, para monitorear las condiciones carcelarias, promover el desarrollo y la evaluación de programas de rehabilitación y acciones innovadoras y basadas en la evidencia;
  - f) implementar políticas y programas específicos para abordar las necesidades de grupos vulnerables, como personas con problemas de salud mental, uso problemático de drogas, mujeres embarazadas o en período de lactancia y personas jóvenes;
  - g) brindar capacitación y sensibilización continuas sobre derechos humanos, perspectiva de género y diversidad, gestión de conflictos y promoción de un ambiente seguro y respetuoso a todo el personal penitenciario.

---

<sup>5</sup> Recientemente, el Comité contra la Tortura (CAT/C/URY/CO/4), el Subcomité para la Prevención de la Tortura (CAT/OP/URY/1), el Consejo de Derechos Humanos en seguimiento al Pacto de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/URY/CO/6) y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (2023, p.80-87), las deficientes condiciones de vida someten a tratos crueles, inhumanos o degradantes al 41 % de la población, y presenta insuficientes condiciones para la integración social al 44%, limitando el acceso a oportunidades para la reintegración social al 15%).

<sup>6</sup> Fuente: World Prison Brief Data:

[https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All) y <https://www.prisonstudies.org/country/uruguay> Revisado: 13/08/2023.

<sup>7</sup> Según el último informe del comisionado parlamentario penitenciario, un 56% de las PPL no accede a un mínimo de una hora diaria de patio (2023, p.74-80):

[https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe\\_Anual\\_2022\\_VPreliminar.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_Anual_2022_VPreliminar.pdf)

<sup>8</sup> En el 2022 fallecieron 42 personas en cárceles: 13 homicidios, 10 suicidios, 3 muertes violentas no especificadas, 14 no violentas y 2 indeterminadas (Comisionado, 2023, p. 99-108)

## **Insuficientes programas socioeducativos y de tratamiento**

16. Las PPL encuentran dificultades para acceder a programas socioeducativos y de tratamiento<sup>9</sup>. El hacinamiento, La falta de recursos y la oferta insuficiente impactan en las oportunidades de rehabilitación. Esto lleva a priorizar la seguridad en lugar de la rehabilitación, presentándose barreras para participar en programas debido a restricciones de seguridad, falta o insuficiencia de cupos y recursos o limitaciones de personal. Esto afecta las oportunidades de desarrollar nuevas habilidades y conocimientos que ayuden en su reintegración social y laboral.
17. La oferta educativa formal es insuficiente y no hay programas efectivos de capacitación laboral ni oportunidades de empleo para las PPL<sup>10</sup>. La falta de habilidades y experiencia laboral dificulta la reinserción y puede contribuir a la reincidencia.
18. Tampoco hay asistencia psicológica, para la búsqueda de empleo y el acceso a la vivienda ni durante la prisión ni al egreso.
19. La falta de personal especializado, como educadores, técnicos, terapeutas y operadores penitenciarios limita la capacidad de proporcionar servicios de calidad a las PPL<sup>11</sup>.

## **Recomendaciones**

20. El Estado debe:
  - a) ampliar y diversificar los programas de educación formal, en todos sus niveles y modalidades y garantizar el acceso a la educación a distancia;
  - b) desarrollar programas de rehabilitación que aborden el control de las distintas manifestaciones de la violencia y otras conductas asociadas al comportamiento delictivo;
  - c) desarrollar programas de capacitación laboral que preparen para el empleo futuro y establecer colaboraciones con empresas y organizaciones para crear oportunidades de empleo dentro y fuera de la cárcel;
  - d) contratar y capacitar a personal especializado, incluyendo educadores, técnicos, terapeutas y operadores, para proporcionar servicios de calidad;
  - e) involucrar a la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo y la implementación de programas y proyectos dentro y fuera de las cárceles;
  - f) establecer sistemas de monitoreo y evaluación para medir la efectividad de los programas y realizar los ajustes necesarios;
  - g) desarrollar procesos de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión del INR y sus resultados.

## **Falta de atención a la salud, salud mental y el uso problemático de drogas**

21. Las PPL tienen dificultades para acceder a atención médica oportuna y de calidad, por lo que sus condiciones de salud suelen agravarse. Adicionalmente, la insuficiencia de personal de salud dificulta la atención y la identificación temprana, así como las respuestas oportunas de problemas de salud física y mental. Esto afecta principalmente a personas con enfermedades crónicas, mujeres embarazadas o en período de lactancia, y

---

<sup>9</sup> Sólo un 24,7% accedió a actividades educativas formales durante el 2022, si se considera también la educación no formal el porcentaje pasa a ser un 30,3% (Comisionado, 2023, p.87-94)

<sup>10</sup> En 2022 un 31% de PPL desarrolló actividades laborales, de los cuales el 80% no recibe retribución (ni salario ni peculio (Comisionado, 2023, p.94-98)

<sup>11</sup> Según el último informe del Comisionado (2023, p.42)

otros grupos vulnerables pueden no recibir la atención médica y el apoyo adecuados en cárceles.

22. La falta de programas de tratamiento para el uso problemático de drogas implica una falta de apoyo para las PPL que quieren tratar dicha dependencia, lo que contribuye a la reincidencia, al uso y al tráfico de sustancias ilícitas dentro de la cárcel, lo que crea un ambiente peligroso.
23. Los problemas de salud mental son estigmatizados tanto por el personal de la cárcel como por las PPL, lo que dificulta que las personas busquen ayuda y reciban el tratamiento necesario. La falta de atención adecuada a la salud mental aumenta el riesgo de suicidios y autolesiones.
24. La interrupción de la atención médica y de salud mental que estén recibiendo, tanto al ingreso como al momento de la liberación, puede tener consecuencias graves.

### **Recomendaciones**

25. El Estado debe:
  - a) garantizar que todas las PPL tengan acceso a evaluaciones de salud mental y detección del uso problemático de drogas al ingresar a la cárcel. Desarrollar programas de atención integral de salud mental, que incluyan evaluaciones periódicas, tratamiento y apoyo psicológico;
  - b) establecer programas efectivos de tratamiento del uso problemático de drogas, que incluyan terapias, apoyo psicológico y asesoramiento. Proporcionar acceso a programas de reducción de riesgos y daños;
  - c) aumentar la dotación de personal médico y de enfermería en las cárceles para garantizar una atención sanitaria oportuna y de calidad en todo el país.
  - d) establecer protocolos de atención y procedimientos efectivos para identificar, tratar y dar seguimiento a los problemas de salud de las PPL. Brindar capacitación al personal penitenciario en la identificación de problemas de salud, salud mental y uso problemático de drogas, así como en el manejo de situaciones relacionadas. Promover una cultura de respeto y empatía hacia las PPL que buscan atención médica o tratamiento;
  - e) implementar medidas de prevención del suicidio y autolesiones, incluyendo capacitación para el personal penitenciario en la identificación de signos de peligro;
  - f) implementar programas de educación en salud para las PPL, incluyendo enfermedades infecciosas, prevención de enfermedades y promoción de la salud. Facilitar la educación sobre los riesgos asociados al consumo de sustancias;
  - g) establecer protocolos de coordinación entre el sistema de salud externo y el sistema penitenciario para garantizar la continuidad en la atención médica de las PPL antes de su ingreso, durante el cumplimiento de la pena y después de su liberación. Facilitar la derivación de PPL a hospitales y centros de salud cuando sea necesario. Permitir que las familias puedan acceder a la historia clínica de las PPL durante su reclusión, y especialmente en caso de fallecimiento bajo custodia.

### **El impacto de la cárcel en la vida de las familias**

26. Las familias ocupan un lugar sustantivo en el acompañamiento durante la reclusión, siendo el principal sostén emocional. La falta de información adecuada desde la

institución y la insuficiente comunicación con las PPL en todas las etapas del proceso penitenciario generan angustia y confusión en las familias, dificultando su capacidad para comprender y apoyar a sus seres queridos.

27. El mal funcionamiento de las cárceles resulta en gastos inesperados para las familias, como la necesidad de proporcionar recursos básicos (alimentos, artículos de higiene personal, vestimenta, ropa de cama) o cubrir costos legales. Esta sobrecarga económica conlleva a problemas financieros y estrés adicional.
28. A pesar de lo fundamental de su rol, el sistema penitenciario no ha logrado desarrollar servicios para la atención a las familias, las cuales sufren graves efectos psicológicos como ansiedad, depresión y sentimientos de estigmatización, afectando negativamente la salud mental de la familia en su conjunto<sup>12</sup>.
29. Tampoco se ofrece información de acceso público relativa a las normas que regulan los aspectos fundamentales de la ejecución penal y, en particular, los procedimientos de comunicaciones y visitas: qué objetos pueden ingresarse, qué procedimientos deben seguirse, qué restricciones o prohibiciones existen, cuáles son las vías para la presentación de peticiones y quejas. A modo de ejemplo, las normas internas que regulan todos estos aspectos, no son de acceso público.
30. Los niños, niñas y adolescentes (NNA) que tienen referentes privados de libertad enfrentan desafíos particulares como la falta de apoyo emocional y la posibilidad de ser estigmatizados en la escuela o la comunidad, lo que puede tener un impacto en su desarrollo<sup>13</sup>.
31. Las deficientes condiciones de visita, ya sean generales, conyugales o con NNA, dificultan el mantenimiento de lazos familiares.
32. Los aspectos vinculados a la revisoría de personas y paquetes son motivo de controversia, incertidumbre y disparidad de criterios. Esto conlleva a que las familias incurran en gastos innecesarios, porque incluyen en los paquetes, elementos que no son autorizados y deben descartarse.
33. Adicionalmente, señalamos las situaciones muy invasivas de registro corporal en las unidades donde no hay escáner (incluyendo NNA, embarazadas y adultos mayores).
34. Las largas colas a la intemperie, esperando el ingreso, implican esperas de hasta 3 o 4 horas (sin protección ante las condiciones climáticas).
35. No hay infraestructura ni servicios para que las personas visitantes dejen sus pertenencias personales de forma segura desde el ingreso hasta la salida de la visita.
36. En la mayoría de las unidades, las salas de visitas son lugares inhóspitos e inadecuados, sin baños, mesas y bancos para reunirse. con ausencia de mesas y bancos.

---

<sup>12</sup> Según el estudio realizado por RIMUF (2022, p.57):  
<https://rimuf.org/wp-content/uploads/2022/11/Informe-final-1-comprimido.pdf>

<sup>13</sup> Plataforma NAPPE <https://www.napes.org/quienes-somos/>

37. Las consecuencias negativas de la cárcel impactan diferencialmente en las mujeres, quienes asumen los cuidados, las visitas, el sostén económico y emocional del núcleo familiar, además de enfrentar la falta de recursos materiales y de apoyo social<sup>14</sup>.
38. La permanencia y/o traslado de las PPL a unidades alejadas del lugar de residencia de sus familias incide negativamente en las posibilidades de mantener, reconstruir y fortalecer los vínculos familiares, además de encarecer el presupuesto familiar.

## **Recomendaciones**

39. El Estado debe:

- a) establecer canales de comunicación efectivos entre las familias, las PPL y las autoridades penitenciarias para contar con información clara y oportuna sobre la situación de las PPL, los procedimientos legales y administrativos;
- b) ofrecer asesoramiento legal gratuito o asequible a las familias, para que comprendan mejor el proceso penal y sus derechos;
- c) implementar programas de asistencia financiera o subsidios para las familias de PPL que enfrenten dificultades económicas debido a los gastos relacionados con la cárcel;
- d) fomentar oportunidades de empleo y capacitación dentro de las cárceles para ayudar a las PPL a contribuir económicamente con sus familias;
- e) proporcionar a las familias, servicios de apoyo psicológico para manejar el estrés, la ansiedad y otros efectos emocionales;
- f) promover la educación sobre la importancia de la salud mental y la desestigmatización de tener a un ser querido en la cárcel;
- g) establecer programas de apoyo específico para NNA con referentes en prisión, que incluyan orientación escolar, asesoramiento y grupos de apoyo y garantizar que los sistemas educativo y social estén capacitados para abordar sus necesidades y evitar la estigmatización;
- h) realizar reformas edilicias y ambientales para crear entornos de visita accesibles, amigables, acogedores y seguros para todas las personas visitantes incluyendo espacios adecuados para niños;
- i) tomar medidas para abordar la discriminación de género en el sistema de justicia penal y garantizar que las mujeres tengan acceso a recursos de apoyo y servicios específicos, reconociendo e incluyendo los Principios de Bogotá<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Red Internacional de Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad:

<https://rimuf.org/2022/11/el-impacto-de-la-carcel-en-las-mujeres-familiares-y-las-afectaciones-a-sus-dd-hh/>

<sup>15</sup> “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de los Derechos de las Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad” (2022), documento disponible en:

<https://rimuf.org/2023/03/principios-y-buenas-practicas-sobre-la-proteccion-de-los-derechos-de-las-mujeres-familiares-de-personas-privadas-de-la-libertad/>