



República Oriental  
del Uruguay



Institución Nacional de  
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Subcomité para la Prevención de la Tortura

22ª sesión

22 al 28 de febrero de 2014

Informe sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de Uruguay



## **I. Antecedentes**

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH) fue creada por Ley N° 18.446 de 24 de diciembre de 2008 (posteriormente modificada en sus artículos 1°, 36, 75 y 76 por Ley N° 18.806 de 14 de setiembre de 2011), en cumplimiento de las directrices de los Principios de París adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 48/134 de 1993), así como de los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993.
2. La INDDHH es el producto de un proceso de casi una década de diálogo multisectorial en el que participaron múltiples organizaciones de la sociedad civil organizada, los partidos políticos con representación parlamentaria, la academia, el sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay y destacadas personalidades en el campo de los derechos humanos.
3. La INDDHH fue establecida formalmente el 22 de junio de 2012, día en que el primer Consejo Directivo electo por la Asamblea General, asumió funciones en ceremonia pública realizada en el Parlamento<sup>1</sup>.
4. La INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo, y tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional.
5. El Artículo 83 de la Ley N° 18.446<sup>2</sup> establece que “La INDDHH llevará a cabo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones del mecanismo nacional de prevención al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Tratado Internacional del que la República es Parte.
6. A tal efecto, la INDDHH deberá cumplir con las exigencias que, para el mecanismo nacional, prevé el mencionado Protocolo dentro de sus competencias y atribuciones.

## **II. Proceso hacia la puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención**

7. En un año y medio de funcionamiento, la INDDHH ha enfrentado algunas dificultades, producto de vacíos legales en su ley de creación, referidos a su naturaleza jurídica y a su posición institucional. Esto ha obligado a desarrollar sus competencias con una estructura mínima, principalmente en el área de los recursos humanos.
8. La INDDHH entiende que estos vacíos deben superarse dotándola de un marco jurídico-administrativo adecuado y mayor autonomía presupuestaria y operativa, que asegure mayor independencia y operatividad.
9. Por lo expuesto, si bien la INDDHH realizó algunas actividades propias de la función como MNP a partir de mayo de 2013, éste se implementó y diseñó como unidad especializada dentro de la INDDHH, con la constitución del equipo interdisciplinario de trabajo que comenzó su labor en el mes de diciembre de 2013.
10. Cabe destacar que la Ley de creación de la INDDHH no establece la forma en que ha de establecerse el MNP, ni tampoco su estructura.

<sup>1</sup> Ver: <http://inddhh.gub.uy/asuncion/>

<sup>2</sup> Ver: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/07/Ley-N%C2%BA-18.446-De-creaci%C3%B3n-de-la-INDDHH.pdf>



11. En el proceso conformación, planificación estratégica y puesta en marcha del MNP, la INDDHH ha prestado especial atención al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Protocolo Facultativo (OPCAT):
  - el mandato de realizar visitas preventivas lo cual implica el acceso a todos los lugares de detención; el derecho a mantener entrevistas privadas y el acceso a toda la información pertinente (arts. 19 y 20 del Protocolo Facultativo);
  - el derecho a publicar los informes relativos a dichas visitas, formular recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación (arts. 19 y 23 del Protocolo Facultativo);
  - la independencia funcional del MNP y de su personal (arts. 18, 21 y 35 del Protocolo Facultativo);
  - las capacidades necesarias y los conocimientos técnico-profesionales de sus miembros (art. 18 del Protocolo Facultativo) y,
  - la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo visitas periódicas a los lugares de detención (Art. 18 inciso 3 del Protocolo Facultativo).
12. En el proceso hacia el establecimiento del MNP, la INDDHH ha tomado contacto con expertos internacionales<sup>3</sup>, con experiencias de la región<sup>4</sup>, ha mantenido diálogo continuo con la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>5</sup>, ha participado en encuentros internacionales<sup>6</sup> y ha coordinado con los organismos nacionales de acuerdo a lo estipulado por su ley de creación<sup>7</sup>.
13. El 30 de agosto de 2013, la INDDHH recibió al Sr. Enrique Font, miembro del Subcomité para la Prevención de la Tortura. En dicha reunión se realizó un intercambio sobre las dificultades para la instalación del MNP en Uruguay y se solicitó un apoyo al SPT a efectos de instar al Estado uruguayo a colaborar en su pronta instalación.

<sup>3</sup> El 25 de julio de 2012 la INDDHH desarrolló junto al equipo técnico del Instituto Boltzmann de Derechos Humanos de Viena (BIM) y el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ Uruguay), un taller sobre “Establecimiento del MNP”. En él participaron los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH, representantes del Poder Legislativo, del sistema de Naciones Unidas en Uruguay, de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de la Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), del sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), de la Asesoría para Asuntos Penitenciarios del Ministerio del Interior (MI), el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente de la Presidencia de la República, la Coordinadora de Psicólogos del Uruguay y la Secretaría de Derechos Humanos del Sindicato Médico del Uruguay.

Ver: <http://www.univie.ac.at/bimtor/uruguay/1411>

<sup>4</sup> Entre el 16 y el 19 de noviembre de 2013, en el marco del Programa PROFIO de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, la INDDHH recibió a consultores especialistas provenientes de la Defensoría del Pueblo de Colombia y de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica; entre los ejes trabajados se abordó el Mecanismo Nacional de Prevención.

Ver: <http://inddhh.gub.uy/buenas-practicas-en-defensorias-del-pueblo/>

<sup>5</sup> El 1° de agosto de 2013 la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado, organizó una reunión en Cancillería a efectos de profundizar el diálogo sobre el establecimiento del MNP y los mecanismos de coordinación con el MRREE. En ella participaron la INDDHH, la Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales del MRREE, la diputada Daniela Payssé y el Sr. Amerigo Incalcaterra, Representante Regional para América del Sur del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

<sup>6</sup> Del 14 al 16 de agosto de 2013, la INDDHH participó en las “Primeras Jornadas sobre Prevención de la Tortura en el Cono Sur”, organizadas por la Procuración Penitenciaria de Argentina y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).

<sup>7</sup> Desde su establecimiento, la INDDHH y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario acordaron un sistema de coordinación relativo al seguimiento de las denuncias provenientes del sistema de privación de libertad de adultos/as. En este sentido, se estipuló que todas las quejas y denuncias recibidas por la INDDHH serían derivadas al Comisionado Parlamentario. Éste a su vez envía información relativa a los casos derivados, a efectos del seguimiento de los mismos por parte de la INDDHH.



14. En la etapa de concreción del MNP, la INDDHH firmó un Protocolo de actuación que establece los mecanismos formales de coordinación interinstitucional e intercambio de información con el Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo a lo establecido en el Artículo N° 83 de la Ley N° 18.446 De creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos<sup>8</sup>.
15. El protocolo de actuación establece que, sin perjuicio de las obligaciones de colaboración que ambas partes contraen, “la INDDHH será la encargada del cumplimiento de las funciones que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes impone al Mecanismo Nacional de Prevención, y actuará conforme con los Principios de París, aprobados por Resolución 48/134 de la Asamblea General de Naciones Unidas con fecha 20 de diciembre de 1993, en el desarrollo de todas las actividades que estime pertinente para el mejor cumplimiento de las mismas. Las tareas serán desempeñadas bajo la responsabilidad exclusiva de la INDDHH, sin perjuicio de lo cual ésta podrá requerir el concurso de las personas y /o instituciones que estime pertinente”.

### III. Estrategia de desarrollo del MNP

16. El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes estipula que el mecanismo nacional de prevención visitará los lugares de detención con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas cruellas, inhumanos o degradantes (tortura y malos tratos).
17. La INDDHH hace una interpretación amplia del concepto “lugares de detención” que establece el Artículo 4 del Protocolo Facultativo, entendiendo que dichos lugares incluyen a cualquier sitio donde una persona pueda ser privada de su libertad, aunque sea con el “consentimiento o aquiescencia” de una autoridad pública: “cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”.
18. El universo no exhaustivo de establecimientos destinados a la privación de libertad comprende las comisarías de policía, cárceles para personas adultas y centros de privación de libertad para menores infractores, cuarteles militares, centros psiquiátricos, centros geriátricos, centros para personas con discapacidades, centros para el tratamiento de personas con consumo problemático de sustancias, ya sea bajo autoridad estatal o privada.
19. En la definición de su primer plan estratégico, el MNP estableció su **VISIÓN**: Uruguay como país libre de la práctica de la tortura y otros tratos o penas cruellas, inhumanos o degradantes, en cualquier lugar donde haya una persona privada de libertad, detenida o en custodia o que no esté habilitada a salir libremente del lugar donde se encuentra. Como **MISIÓN** definió: Un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura eficaz con las características de autonomía e independencia funcional, presupuestaria y de criterio que actúe en forma complementaria con el Subcomité de Prevención de la Tortura (SPT) conforme al Protocolo Facultativo de las Naciones Unidas contra la Tortura para todas las personas privadas de libertad en el territorio nacional<sup>9</sup>.
20. Asimismo, delineó los siguientes ejes estratégicos: 1) Conocer y monitorear la situación de los establecimientos oficiales y no oficiales en los que existan personas privadas de libertad, en detención, custodia o que no estén habilitadas a salir libremente del lugar

<sup>8</sup> Ver: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/12/Protocolo-de-actuaci%C3%B3n-MNP-INDDHH-MRREE.pdf>

<sup>9</sup> Ver: Plan Estratégico del MNP; disponible en: <http://inddhh.gub.uy/plan-mnp/>



- donde se encuentran y 2) Posicionar la labor del MNP para la prevención de la tortura y maltrato en el ámbito nacional e internacional así como en la interna de la INDDHH<sup>10</sup>.
21. El MNP entiende que para el desarrollo de su labor resulta fundamental la interlocución eficiente con otros actores por cuanto realizó un mapeo de socios públicos y privados con quienes articular el desarrollo de sus actividades<sup>11</sup>.
  22. Asimismo, definió un método de trabajo a través del cual desarrollar sus ejes estratégicos. Entre otras actividades desarrolla: visitas de inspección y monitoreo; coordinación; informes y recomendaciones; trabajo en redes; capacitación y sensibilización; seguimiento al marco normativo para la prevención de la tortura y difusión y comunicación<sup>12</sup>.
  23. A la fecha el MNP no cuenta con autonomía presupuestal. El Consejo Directivo de la INDDHH sin embargo ha decidido dotarlo de los recursos necesarios para la implementación progresiva de su plan estratégico. A esos efectos, en la modificación presupuestal aprobada por el Senado de la República en octubre de 2013<sup>13</sup>, se previó la incorporación de recursos económicos y se crearon cargos para dotar al MNP de por lo menos otros dos funcionarios técnicos. Actualmente, la INDDHH inició el estudio de las bases y términos de referencia necesarios para la contratación de dichos técnicos.
  24. En la definición de una estrategia progresiva, la INDDHH acordó enfocar su primer abordaje en los centros destinados a niños, niñas y adolescentes privados de libertad así como sujetos/as a medidas alternativas.
  25. La decisión de priorizar en una primera etapa el monitoreo de los centros de detención de adolescentes privados/as de libertad por disposición de la justicia competente por atribuírsele una conducta tipificada como delito (Infracción), así como las medidas alternativas a la privación de libertad previstas legalmente en el sistema de responsabilidad penal juvenil está motivada en dos motivos fundamentales: las denuncias sobre malos tratos a adolescentes privados/as de libertad recibidas por el área de denuncias de la INDDHH<sup>14</sup> y los reiterados señalamientos y preocupaciones manifestadas por los órganos internacionales de control y por las organizaciones sociales y coaliciones dedicadas al monitoreo de la situación de privación de libertad de adolescentes en el Uruguay<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Ibídem.

<sup>11</sup> El listado exhaustivo de los socios identificados así como el nivel de asociación propuesto puede consultarse en el Plan Estratégico del MNP.

<sup>12</sup> Ibídem.

<sup>13</sup> De conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 18.446 en la redacción dada por el artículo 3 de la Ley N° 18.806.

<sup>14</sup> La Defensoría del Pueblo ha recibido diversas denuncias sobre malos tratos: golpizas, abuso sexual, amenazas, suministro de psicofármacos sin control ni evaluación periódica, malos tratos verbales, obligación de desnudarse y penitencias esposados a las rejas, aplicación de “picanas” eléctricas y represalias a los jóvenes y/o funcionarios denunciantes.

Fuente: Expedientes 30/2012; 48/2012; 308/2013; 345/13; 371/2013; 377/2013; 382/2013; 392/2013; 393/2013; 397/2013; 409/2013 y 411/2014; Informe de visita de inspección de la INDDHH al Centro SER de la Colonia Berro con fecha 12/06/13.

Al respecto también puede consultarse el Informe de la INDDHH de Uruguay a la Segunda Ronda del Examen Periódico Universal, párr. 19 – 21, disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/10/Informe-INDDHH-de-Uruguay-a-la-2da.-ronda-del-EPU.pdf> y el Informe de la INDDHH de Uruguay al Comité de Derechos Humanos relativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos; párr. 72 – 79; disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/10/INDDHH-Uruguay-Quinto-informe-peri%C3%B3dico-Comit%C3%A9-Derechos-Humanos.pdf>

<sup>15</sup> Ver: Informe Especial del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak; Misión al Uruguay; 21 de diciembre de 2009; párr. 57 – 67, 99 – 100, 105 literales q) y r); disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/176/58/PDF/G0917658.pdf?OpenElement> y 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





26. En la labor proactiva de prevención de la tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se entendió de importancia el seguimiento, estudio y análisis de la aplicación y ejecución de aquellas medidas que evitan el último recurso que es el encierro institucional.
27. La INDDHH ve con preocupación el proceso de creación de nuevas medidas legislativas, de carácter regresivo<sup>16</sup>, que incluyen la punición de la tentativa y complicidad en el delito de hurto<sup>17</sup>, aumentos de penas y modificaciones a la Ley N° 17.823 de 7 de setiembre de 2004, Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA).
28. La INDDHH fue consultada por el Parlamento sobre una nueva iniciativa de modificación legislativa. Al respecto, el 14 de agosto de 2012, presentó ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, su opinión sobre el Proyecto de Ley que introduce modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), Ley N° 17.823<sup>18</sup>.
29. En discordancia con la opinión de la INDDHH, el 4 de enero de 2013 se aprobó la Ley N° 19.055 que modifica los artículos 72 y 76 del CNA, establece una clasificación de infracciones en graves y gravísimas y habilita un régimen especial en caso de infracciones gravísimas cometidas por adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho, que entre otras medidas, hace preceptiva la privación de libertad cautelar hasta el dictado de la sentencia y fija penas mínimas de 12 meses<sup>19</sup>. Esto ha significado un sensible aumento de la población adolescente privada de su libertad, con el consiguiente hacinamiento y riesgo de producirse situaciones de malos tratos.
30. Asimismo, la INDDHH ha manifestado su preocupación ante la iniciativa para plebiscitar la baja en la edad de imputabilidad penal que se realizará conjuntamente con las elecciones nacionales en el año 2014. Dicha reforma podría ser contraria al *corpus juris* de los

---

country visits\*; 28 de febrero de 2013; párr. 66 -71 y 84 - 86; disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53.Add.3\\_ES.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53.Add.3_ES.pdf)

Ver: Informe sobre la Visita de seguimiento a Uruguay del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Profesor Juan Méndez; Conclusiones Preliminares, diciembre 2-6 2012; págs. 2 y 3; disponible en: [http://www.onu.org.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=151&Itemid=489](http://www.onu.org.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=151&Itemid=489)

Ver: Comité de los Derechos del Niño de Uruguay; “Adolescentes privados de libertad: condiciones de encierro, problemas estructurales y recomendaciones”; en: *Derechos Humanos en el Uruguay, Informe 2009*; Montevideo, SERPAJ, 2009; págs. 265 – 268; disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/6-informe-serpaj-2009>; Comité de los Derechos del Niño de Uruguay “La infancia en el mira: ¿seguridad de quién?; en: *Derechos Humanos en el Uruguay, Informe 2011*; SERPAJ, 2011; págs. 141 – 146; disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/40-informe-2011>; Comité de los Derechos del Niño de Uruguay; “El dilema entre privación de libertad o privación de libertad”; en: *Derechos Humanos en el Uruguay, Informe 2012*; SERPAJ, Montevideo, 2012; disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/39-informe-2012>.

<sup>16</sup> Ley N° 18.777 de 15 de julio de 2011, que creó un registro de antecedentes para adolescentes que cometen determinados delitos, aumentó el plazo para dictar sentencia en algunas situaciones, creó la nueva figura penal de “tentativa de hurto” y reformó el margen temporal para la aplicación de medidas cautelares –en especial la prisión preventiva- llevándola de 60 a 90 días; disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18777&Anchor>.

<sup>17</sup> El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) vigente desde 2004, no establecía un reproche jurídico penal-juvenil en dichos casos.

<sup>18</sup> Ver: Informe de la INDDHH sobre Proyecto de Ley de Modificaciones al CNA, disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Informe-Modificaciones-al-CNA-y-a-la-legislacion-penal-14.08.2012.pdf>

<sup>19</sup> Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19055&Anchor>



derechos del niño del que Uruguay es Parte, y podría tener serias consecuencias en términos de seguridad ciudadana, pues al incorporarse a los jóvenes en espacios de encierro adulto y responsabilizarlos de la misma manera, se podría ver acrecentada la violencia institucional, repercutiendo en el circuito de violencia a nivel general. Asimismo se podrían exacerbar los problemas estructurales del sistema penitenciario nacional.

31. Como parte de la estrategia inicial focalizada en el monitoreo preventivo a los centros de privación de libertad de adolescentes, la INDDHH propició instancias de diálogo con las autoridades del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)<sup>20</sup> y más específicamente con las del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA).
32. En virtud de las denuncias recibidas, la INDDHH ha enviado diversos pedidos de información al organismo.
33. A efectos de optimizar la comunicación interinstitucional, la INDDHH solicitó al SIRPA que designara un punto focal para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas.

#### IV. Organización interna

34. El Consejo Directivo de la INDDHH designó a una de sus miembros, la Dra. Mirtha Guianze, como encargada del MNP y asignó para colaborar en la tarea y para coordinar las actividades, a uno de los integrantes del equipo técnico, el Dr. Álvaro Colistro, en virtud de sus conocimientos sobre la temática, su especialidad académica en materia penal y penal juvenil y su experiencia previa como defensor público y como asesor del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario.
35. El equipo técnico del MNP se constituyó a partir de la firma de un Convenio marco entre la INDDHH y UNICEF en el que acuerdan “colaborar para la conformación de un equipo permanente en la órbita de la INDDHH que tenga a su cargo el monitoreo de las condiciones en las que se encuentran los adolescentes que cumplen una sanción penal privativa y no privativa de libertad, aportando recursos técnicos y financieros a esos efectos”<sup>21</sup>.
36. En la actualidad, en el marco de dicho Convenio, han sido contratados tres profesionales especializados (dos psicólogos y una asistente social) y una gestora. Los técnicos contratados desarrollan sus tareas bajo la exclusiva supervisión de la INDDHH.
37. En la integración del equipo técnico, el MNP prestó especial cuidado al equilibrio de género. Respecto a la incorporación de integrantes en representación de grupos étnicos y minorías, el MNP procurará incorporar expertos externos cuando la situación lo amerite.
38. El equipo multidisciplinario se integró en diciembre de 2013 y recibe la colaboración de las Cátedras de Medicina Legal y de Pediatría de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República (UDELAR), cuyos técnicos acompañan las visitas en los casos que ello se requiere.
39. Dada su reciente creación, el MNP no cuenta aún con Reglamento específico. No obstante, el Reglamento de la INDDHH<sup>22</sup>, aprobado en sesión ordinaria del Consejo Directivo de fecha 21 de octubre de 2013, estipula en sus Disposiciones Generales, Artículo 2, que “El

<sup>20</sup> El Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) es un servicio descentralizado creado por Ley N° 15.977 de 14 de setiembre de 1988; en su órbita funciona el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA). La Ley N° 18.771 de 1° de julio de 2011 encomendó al INAU la creación, con carácter transitorio, de un órgano desconcentrado para “... todo lo relativo a la ejecución de las medidas socioeducativas dispuestas por los artículos 77 y siguientes de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004 (Código de la Niñez y la Adolescencia).”

<sup>21</sup> Ver: Convenio Marco Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia e Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/10/Convenio-Marco-INDDHH-UNICEF.pdf>

<sup>22</sup> Ver: Reglamento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/01/Reglamento-INDDHH.pdf>



mecanismo nacional de prevención previsto en el Artículo 83 de la Ley Nº 18.446 tendrá un Reglamento propio, sin perjuicio de las disposiciones generales del presente que también le son aplicables”.

40. El MNP funciona con autonomía técnica, locaciones y equipamiento adecuados. La INDDHH ha destinado dos amplias oficinas para el desarrollo de las labores planificadas así como también ha dotado al equipo técnico de todos los medios tecnológicos necesarios para la implementación de las visitas de monitoreo preventivo así como otras tareas vinculadas a sus funciones.
41. Respecto a la incorporación de expertos externos ad hoc, la INDDHH en el marco de sus competencias, analiza la posibilidad de iniciar el proceso para la integración de Grupos de Trabajo y/o Relatorías<sup>23</sup> conforme a lo previsto en el Artículo 66 de la Ley Nº 18.446.
42. Durante la II Asamblea Nacional de Derechos Humanos, realizada en la ciudad de Maldonado, el 31 de mayo de 2013, se desarrolló una sesión temática sobre “Institucionalización, privación de libertad, medidas alternativas y medidas post encarcelamiento para adultos/as, niños, niñas y adolescentes”. El grupo de organizaciones sociales y organismos gubernamentales que la integraron formó dos subgrupos (privación de libertad de personas adultas y privación de libertad de niños, niñas y adolescentes) para analizar las tensiones, contexto, datos e indicadores, actores, estrategias y acciones desarrolladas por las organizaciones sociales, avances y retrocesos en el accionar del Estado y rol y acciones en que podría contribuir la INDDHH.
43. Ambos subgrupos elevaron a la INDDHH recomendaciones referidas a la creación de Grupos de Trabajo sobre la temática<sup>24</sup>.
44. Asimismo la INDDHH, con el aval del MNP, considerará si estos Grupos de Trabajo (o algunos de sus miembros) podrían integrarse para participar en las visitas planificadas por el MNP.

## V. Realización de actividades

### 1) Planificación

45. EL MNP ha elaborado su Plan Estratégico<sup>25</sup> y en él ha incorporado un conjunto de resultados esperados a partir de una línea de base. Ha definido sus productos, indicadores, metas, medios de verificación, hipótesis y riesgos, así como los referentes para cada responsabilidad en el período 2014 – 2016<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> El Artículo 66 de la Ley Nº 18.466 establece que durante el período entre sesiones extraordinarias (denominadas Asambleas Nacionales de Derechos Humanos) el Consejo Directivo preparará “proyectos de informes, relatorías, propuestas, recomendaciones estudios y otros trabajos que estime pertinentes, pudiendo designar al efecto expertos independientes o Grupos de Trabajo integrados por miembros de la INDDHH que los presidirán, representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH, en cuanto correspondan por la temática a la que refieran”.

<sup>24</sup> Ver “Memoria narrativa de la II Asamblea Nacional de Derechos Humanos”; págs. 21 y 22; disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Memoria-II-Asamblea-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf>

<sup>25</sup> Op. Cit.

<sup>26</sup> El Plan Estratégico inicial del MNP fue elaborado participativamente y tomando muy en cuenta el contexto, las capacidades y el hecho de su muy reciente constitución. EL MNP tiene muy presente la necesidad de “crear alianzas con interlocutores nacionales e internacionales y sensibilizar a los encargados de adoptar decisiones y al público en general sobre las obligaciones del Estado parte a fin de alentar y facilitar la modificación de la legislación, las políticas de las autoridades, las actitudes generales y las condiciones y las prácticas en los lugares de detención” al igual que lo imprescindible de un





46. Al inicio del trabajo del equipo técnico se realizó un mapeo exhaustivo de los centros de internación de adolescentes para luego crear una base de datos, elaborar el cronograma de visitas, establecer los protocolos de actuación y realizar los correspondientes informes y recomendaciones.
47. En la definición de prioridades se estableció como necesario e imprescindible el análisis de la normativa vigente así como diferentes propuestas a consideración parlamentaria.
48. A esos efectos, se estudiará y analizará desde una mirada interdisciplinaria el proyecto de *Código de Responsabilidad Infracional de Adolescentes* remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 19 de julio de 2013<sup>27</sup>.
49. A la fecha el MNP ha realizado un total de diecisiete visitas a diferentes centros de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes, tres de las cuales estuvieron exclusivamente a cargo de miembros del equipo técnico de la INDDHH, previo a la constitución del equipo del mecanismo.
50. En base a ellas se elaboraron nueve informes que contienen recomendaciones y otros cuatro están en proceso de elaboración.

## 2) Metodología de las visitas

51. Conforme al cronograma realizado previamente, las visitas se diseñan de acuerdo a las características del centro que se inspecciona.
52. Se realizan diferentes tipos de visitas: de inspección general, focalizada en algún punto en particular y de rutina.
53. En una primera etapa se elaboró un cronograma de visitas de inspección que abarcó todos los centros de privación de libertad de adolescentes, en diferentes horarios y días de la semana. En dichas visitas el equipo interdisciplinario realizó dos visitas sucesivas a algunos establecimientos, en atención a sus particularidades. Dichas visitas se han realizado con una inspección exhaustiva de todos los aspectos relativos al encierro, profundizando en aquellos temas o puntos previamente definidos, o cuando las circunstancias del momento lo ameritaran.
54. La metodología generalmente empleada cuando se realiza una visita de inspección consiste en:
  - a) el grupo de visitas integrado por el equipo interdisciplinario (psicólogo, asistente social, médico y abogado) se presenta ante las autoridades;
  - b) posteriormente se divide el equipo en dos subgrupos: uno de ellos examina todos los registros, dialoga en profundidad con la Dirección del establecimiento, solicita información y recorre determinadas instalaciones como la cocina (de acuerdo al horario de la visita se prueba la comida del día) y los espacios asignados para los funcionarios del centro; el otro grupo -previo a requerir una lista de los jóvenes que se alojan en el establecimiento distribuidos en las diferentes celdas-, recorre todas las instalaciones (celdas, baños, espacios para recreación, educación, lugar para las visitas, patios, biblioteca, etc.); cada integrante del subgrupo dialoga en forma reservada con los adolescentes en sus celdas, tomando los recaudos necesarios para que no exista la posibilidad de escuchar la conversación; conversa informalmente con funcionarios y guardias y se realizan entrevistas en privado con

---

contacto directo con el SPT a efectos de su información, asesoramiento y asistencia técnica para aumentar su capacidad, entre otros motivos.

<sup>27</sup> Ver "Mensaje y Proyecto de Código de Responsabilidad Infracional Adolescente"; disponible en:

[http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/07/cons\\_min\\_706.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/07/cons_min_706.pdf)



adolescentes escogidos/as de forma tal de mitigar los riesgos de cualquier posible represalia por las informaciones recabadas; c) los dos grupos toman registro fotográfico de todas las instalaciones, carteleras, registros, etc.; se cuenta con 2 máquinas de video y fotos y una grabadora en cada visita.

55. Semanalmente se realiza una reunión para: a) colectivizar los datos e insumos recabados desde los diferentes saberes en cada visita y las reflexiones correspondientes; b) preparar la próxima visita; c) distribuir las tareas en general; d) diseñar y estructurar informes pendientes; f) discutir eventuales recomendaciones; g) intercambiar ideas que surjan para desempeñar la función; h) autoevaluación y autocrítica permanentes.

### **3) Elaboración de informes**

56. Se ha definido realizar dos tipos de informe: uno a las autoridades centrales y otro a la Dirección de cada establecimiento. Esto obedece a que existen diversos problemas a superar que no requieren de un lineamiento de la autoridad superior.

57. Se integra en su elaboración la visión de las diferentes disciplinas en clave de derechos humanos y conforme a la normativa específica.

58. En el contenido del informe se mencionan los integrantes del equipo del MNP presentes en la visita; se realiza una descripción de la visita y la metodología empleadas; se expresa qué se ha constatado en las diferentes áreas (locativas, sanitarias, higiene, educación, recreación, visitas, salud, régimen de convivencia, procesos disciplinarios y sanciones, trato de los funcionarios, personal, capacitación, etc.); se establecen las conclusiones y eventualmente se emiten recomendaciones.

59. Hasta el presente se han realizado informes de las visitas efectuadas. Se proyecta realizar informes de carácter general con recomendaciones que recogen aspectos que se reiteran en los diferentes centros.

### **4) Recomendaciones**

60. De los informes con recomendaciones emitidas se realiza un proceso de aprendizaje y de autoevaluación donde se definen prioridades conforme a las diferentes realidades.

61. Se ha constatado que existen problemas que se repiten y es prioritario tratar de revertir (hacinamiento, tiempo de encierro, falta de actividades, educación, registración, progresividad, régimen sancionatorio).

62. En este mismo sentido se está priorizando atender las situaciones más urgentes de los adolescentes más vulnerables (quienes tienen entre 13 años y 15 años, y las adolescentes).

### **6) Seguimiento de las recomendaciones**

63. Se ha planteado a las autoridades la formalización de reuniones periódicas con un integrante del equipo técnico a fin intercambiar opiniones sobre las recomendaciones emitidas por el MNP (discrepancias, viabilidad, oportunidad, prioridades, etc.).

### **7) Capacitación del equipo técnico.**

64. Se ha proporcionado al equipo interdisciplinario del MNP el material necesario para el mejor desempeño de sus funciones. A dichos efectos se les ha dotado en forma sistematizada de diversa información: guías, manuales, informes de mecanismos nacionales de la región, documentos de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y del SPT, como así también la normativa existente en la materia.



#### IV. Cuestiones relativas a la Constitución y al marco legislativo

65. Si bien Uruguay ha sancionado la Ley N° 18.026 de 25 de setiembre de 2006 de Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el Genocidio, los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad<sup>28</sup>, que establece el deber del Estado de juzgar los hechos tipificados como delito según el Derecho internacional y en especial los crímenes reconocidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y que su Art. 22 define los actos considerados como tortura, no ha incluido en su legislación interna la tipificación de la tortura.

66. A pesar de lo anterior, hay antecedentes de procesamientos por tortura a personas privadas de libertad en la Cárcel de Canelones, por hechos ocurridos en noviembre de 2011<sup>29</sup>. Sin embargo, luego se modificó la calificación delictual.

#### V. Cooperación y comunicación

67. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 83 de la Ley N° 18.446, delimitar las competencias del MRREE y las de la INDDHH y garantizar la independencia del MNP, se suscribió un Protocolo de actuación<sup>30</sup> que establece los mecanismos formales de coordinación interinstitucional e intercambio de información.

68. En el numeral 5- el Protocolo establece que “la INDDHH será la encargada del cumplimiento de las funciones que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes impone al Mecanismo Nacional de Prevención, y actuará conforme con los Principios de París, aprobados por Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 20 de diciembre de 1993, en el desarrollo de todas las actividades que estime pertinente para el mejor cumplimiento de las mismas. Las actividades serán desarrolladas bajo la responsabilidad exclusiva de la INDDHH, sin perjuicio de lo cual ésta podrá requerir, el concurso de las personas y/o instituciones que estime pertinente”<sup>31</sup>.

69. El MNP tiene previsto la celebración de convenios específicos tendientes a formalizar las colaboraciones que hoy recibe así como para implementar otras nuevas; de esta forma podrá sumar recursos que le permitirán seguir avanzando en el cumplimiento de todos sus cometidos, conforme con las previsiones del Protocolo Facultativo, haciendo extensivas las visitas a todos los centros de detención de personas y a todo el país.

70. El MNP inició una serie de diálogos con diferentes actores implicados, tendientes a lograr una línea proactiva a fin de prevenir la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes. Entre ellos, se reunió en reiteradas oportunidades con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario; diversas organizaciones sociales; la Defensoría Pública, jueces de adolescentes y jueces penales.

71. Otros aspectos referidos a la comunicación, interlocución y coordinación con organismos nacionales y con el SPT fueron abordados en el apartado “II. Proceso hacia la puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención”.

72. En lo referido a la estrategia comunicacional, el sitio web de la INDDHH, [www.inddhh.gub.uy](http://www.inddhh.gub.uy), ha destinado una página específica para el MNP. En ella puede

<sup>28</sup> Ver Ley N° 18.026 disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18026&Anchor=>

<sup>29</sup> Ver: <http://historico.elpais.com.uy/111202/pnacio-610087/nacional/pelea-entre-presos-derivo-en-actos-de-tortura-policial-en-canelones/> y <http://historico.elpais.com.uy/120622/ultmo-647746/ultimo-momento/dos-guardia-carceles-procesados-por-tortura/>

<sup>30</sup> Ver cita 8.

<sup>31</sup> Ibídem.



encontrarse información referida a: qué es el MNP, plan estratégico, equipo y próximamente noticias e informes<sup>32</sup>.

## **VI. Sistematización de las experiencias**

73. A un mes de funcionamiento, el MNP ha comenzado a sistematizar la información producida. A tales efectos, el equipo realiza reuniones de coordinación, evaluación y devolución posteriores a cada visita, a efectos de sistematizar los aprendizajes y los desafíos.

61. El MNP va perfeccionando progresivamente su capacidad de formular, comunicar y dar seguimiento a sus observaciones y recomendaciones.

74. Del mismo modo, comenzó a desarrollar un sistema de clasificación, procesamiento y archivo de las respuestas de las autoridades, así como elaborar memorándums de las entrevistas mantenidas con las autoridades.

## **VII. Presupuestos; prioridad de los recursos**

75. El escaso período de funcionamiento no permite evaluar aún la pertinencia de la asignación presupuestal. A la fecha los recursos son suficientes y el gasto se efectúa eficientemente.

76. Tomando en cuenta que el ámbito de actuación del MNP comprende todo el territorio nacional, el MNP programó para este primer período de funciones la visita a todos los centros de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes lo cual incluye a los establecidos en la capital y a los establecidos en otros departamentos.

## **VIII. Informe Anual**

77. La INDDHH presenta este primer informe de actuación del MNP, entendiendo que la información sobre la incipiente puesta en marcha del Mecanismo necesita el apoyo, la orientación y el seguimiento del Subcomité de Prevención de la Tortura a efectos de fortalecer sus capacidades así como de coadyuvar a que nuestro país construya una cultura de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

---

<sup>32</sup> Ver: <http://inddhh.gub.uy/mecanismo-nacional-de-prevencion/>