

Consultoría

# Mapeo de Alternativas a la Privación de Libertad

Dra. Ana Juanche Molina

Proyecto: “Tendiendo puentes” Fortaleciendo el compromiso por la protección de los Derechos Humanos y el Desarrollo Sostenible con foco en justicia y privación de libertad.

## Mapeo de Alternativas a la Privación de Libertad

Autoría: Dra. Ana Juanche Molina

© PNUD, ACNUDH, 2022.

ISBN: 978-92-95114-28-9

Este documento se realizó en el marco del marco del proyecto “Tendiendo puentes”, una iniciativa de cooperación Sur-Sur llevada adelante por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina Regional del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH), como objetivo contribuir en la mejora de la gestión de las recomendaciones sobre derechos humanos en cárceles, y apoyar en fortalecer el trabajo de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD y ACNUDH. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

El uso genérico del masculino que se utiliza en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.

## Presentación

El consultoría «Mapeo de Alternativas a la privación de libertad» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Uruguay, en articulación con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, tuvo por objetivo la generación de recursos y análisis de evidencia empírica sobre los desafíos y potencialidades de la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad en clave de protección de los derechos humanos.

Para esto estableció cuatro objetivos específicos:

- a) Diseñar metodología de monitoreo de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA) que permita establecer desafíos y potencialidades en sus sistemas de información.
- b) Analizar el costo-beneficio de los recursos destinados y los resultados obtenidos comparando la aplicación de medidas alternativas con la prisión.
- c) Examinar el alcance y potencialidad de los convenios de gestión de medidas alternativas con organizaciones sociales vigentes.

Este informe es el resultado final de las acciones propuestas en la «Ruta de trabajo de la consultoría» (19/03/2022) y que se extendieron entre el 15 de marzo y el 30 de abril de 2022. Está estructurado en tres grandes capítulos que presentan: un panorama sobre la ejecución de las penas privativas de libertad y las medidas alternativas en el mundo y la región; el contexto de su evolución, cambios y permanencias, así como desafíos en el Uruguay y, finalmente, un conjunto de conclusiones y recomendaciones relacionadas con la potencialidad de las medidas alternativas y las principales acciones en materia de política criminal, organización del sistema de ejecución penal y de fortalecimiento de la institucionalidad que gestiona las medidas alternativas.

La consultora agradece muy especialmente la colaboración del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, Dr. Juan Miguel Petit y de sus colaboradores Soc. Santiago Sosa y Dra. Valentina Piquinela; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, en especial, la del Mag. Gastón Cingia, Asistente técnico de la Unidad de Políticas y Programa; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y, en especial, la de su Asesora en Derechos Humanos en Uruguay, Arq. Graciela Dede; la Dra. Clara Musto, consultora para el Estudio sobre circulación del delito; el Instituto Nacional de Rehabilitación y, en especial, la del Director Nacional, Insp. Mayor (R) Luis Mendoza, la Subdirectora Nacional Técnica, Sup. Lic. Lourdes Salinas, el Director del CEFOPEN, Of. Ayte. Fabián Rosano, el Director de la OSLA, Crio. Marcio Dávila, la Subdirectora Técnica de la OSLA, Mag. Gabriela Giacoya y la Referente del Sistema de Gestión Carcelaria para OSLA, Cabo (PA), Natalia Vera.

## Tabla de contenido

<b>I. Introducción</b> .....	<b>4</b>
El delito y las respuestas penales.....	4
Una cronología de los impulsos para atender la crisis penitenciaria.....	6
<b>II. La evolución de las medidas alternativas</b> .....	<b>16</b>
Origen, desarrollo y alcance.....	16
La efectividad de las medidas .....	21
<b>III. Las medidas alternativas en Uruguay</b> .....	<b>24</b>
La normativa.....	24
La institucionalidad para la administración de las medidas.....	24
La población objetivo.....	28
<b>IV. Conclusiones y Recomendaciones</b> .....	<b>40</b>
I. Sobre las políticas criminal y penitenciaria.....	40
II. Sobre la información necesaria para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política de ejecución penal.....	41
III. Sobre los ejes centrales de la ejecución penal para la reintegración social.....	43
<b>V. Anexos</b> .....	<b>47</b>
Anexo 1   Cuadro de Observaciones y Recomendaciones de los Mecanismos de Protección de Derechos Humanos realizadas al Uruguay.....	47
Anexo 2   Sistematización de acciones de cooperación y asistencia técnica a la OSLA: 2006 – 2022	62
Anexo 3   Matriz de indicadores para el monitoreo de la OSLA.....	63
Anexo 4   Instituciones para la derivación de medidas comunitarias en el marco de convenios vigentes .....	67
Anexo 5   Recursos para explorar buenas prácticas.....	70
<b>VI. Bibliografía</b> .....	<b>71</b>

# I. Introducción

---

« [...] en los próximos años se llegará a una insólitamente alta tasa de encarcelación que no puede ser solucionable a través de la construcción de nuevas prisiones y que acarrea imprevisibles consecuencias sociales y culturales para toda la sociedad.»

Relator Especial sobre la Tortura, Juan Méndez

Conclusiones preliminares de la visita de seguimiento a Uruguay; 6 de diciembre de 2012.

## El delito y las respuestas penales

Al igual que varios países del mundo, y en especial de la región, Uruguay registra una tendencia de crecimiento del delito (UNODC, 2017; Penal Reform, 2008). Para responder a este fenómeno el Estado ha apelado al aumento del uso de la prisión. Esta respuesta es una de las características de la justicia penal de las últimas décadas (Christie, 2003; Garland, 2005; Pavarini, 2006). Si bien la experiencia internacional ha arrojado evidencia sobre que más cárcel no se relaciona directamente con el descenso de la criminalidad<sup>1</sup>, todos los países de América Latina han registrado el incremento sostenido y acelerado de sus tasas de prisionización (Sozzo, 2017). Uruguay, en un período de veinte años, la triplicó<sup>2</sup> (ICPR, 2022). La aceleración de este crecimiento es mayor en las mujeres: en las últimas dos décadas, la población femenina privada de libertad aumentó un 33%, frente al 25% de la masculina (UNODC, 2021). Uruguay no escapa a esa tendencia: el crecimiento anual de la población reclusa durante 2021 fue del 12,5%. Este crecimiento se distribuye en forma desigual según el género: las mujeres privadas de libertad crecieron tres veces más que los varones (28% frente al 9%) (Comisionado Parlamentario, 2022). Parte de este crecimiento diferenciado se relaciona con el endurecimiento de las leyes de drogas y con una mayor persecución a estos delitos (Giacomello % García Castro, 2021; Giacomello, 2013). Sumado al encarcelamiento, otros autores señalan la existencia de formas «blandas» del castigo, que hacen parte de

---

<sup>1</sup> Las investigaciones muestran que la incapacitación es una medida de efecto acotado: no reduce la reincidencia e incluso puede aumentar la conducta delictiva (Cullen et al., 2011; Roodman, 2017, apud UNODC, 2020).

<sup>2</sup> En el año 1986, el país tenía una población penitenciaria de 1.859 personas y una tasa de prisionización de 61 personas cada 100.000 habitantes. Cuatro años más tarde, la población se había duplicado: en 2000 las personas encarceladas eran 4.469 y la tasa de prisionización, 135/100.000. En marzo de 2021, la población penitenciaria ascendía a 13.402 personas y la tasa de prisionización era de 383/100.000, lo que colocó a Uruguay en el primer puesto del ranking de la región y en el número 14 a nivel mundial. Al cierre de este informe, la población privada de libertad es de 14.231 personas.

un conjunto cada vez más amplio y complejo de sanciones penales. Estas formas deben ser comprendidas dentro del fenómeno de la punitividad<sup>3</sup> (Matthews, 2005).

Algunos países han desarrollado, durante las últimas décadas y en forma sostenida, procesos que combinan la instalación de modelos basados en el paradigma de la rehabilitación, junto a la progresiva reducción de la cárcel como forma de ejecución de la sanción penal. Noruega<sup>4</sup>, Holanda, Finlandia y Dinamarca son ejemplos de las políticas de reducción del estado punitivo (UNODC, 2019; PRI, 2020; Del Castillo & Mosteiro, 2021). Estas experiencias combinan profundas modificaciones en materia de política criminal junto a una fuerte y continuada inversión por parte de los estados, que aseguran la sostenibilidad del ciclo de la reforma. También, ante la magnitud y la gravedad del fenómeno en países de África, las Naciones Unidas han desarrollado proyectos para la reducción del hacinamiento en las cárceles, mediante la utilización de programas de integración social (UNODC, 2020). También ha sido señalada la experiencia de Texas, como una impactante reforma penitenciaria que logró abatir los índices de reincidencia al tiempo que la disminución de la población penitenciaria con programas socioeducativos y medidas alternativas sólidas (Comisionado Parlamentario, 2020). Para el caso del impacto diferencial del encarcelamiento en las mujeres,

En este escenario y tras el fracaso de la cárcel, que además de no disuadir ni rehabilitar, es en sí misma criminogénica (Cullen et al, 2011; BID, 2017; UNODC, 2019), cobra vigor el sentido de proponer alternativas más útiles<sup>5</sup>. En particular, se ha señalado la imperiosa necesidad de atender los impactos de las políticas de endurecimiento penal (más penas y más cárcel) para las mujeres, quienes han sufrido más fuertemente sus impactos. Los órganos y mecanismos de protección de los derechos humanos a nivel internacional (ver anexo N.º 1 de Observaciones y Recomendaciones a Uruguay), así como las instituciones de control del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, la academia y las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional plantean, desde hace muchos años, la necesidad de que Uruguay aborde una política pública integral (Comisionado Parlamentario 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2022; Del Castillo & Mosteiro 2021; Amnistía Internacional Uruguay, 2022; Bardazano, Corti, Dufau & Trajtemberg, 2015; Juanche & Palummo, 2012).

Desde la recuperación democrática (en el año 1985) hasta el presente, los sucesivos gobiernos han intentado, con mayor o menor profundidad, abordar la crisis penitenciaria, que parece tornarse

---

<sup>3</sup> El caso uruguayo es útil para ilustrar el concepto: además de las 14.231 (dato proporcionado por el INR, el 4/04/2022) personas privadas de libertad, la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida, dependiente del INR, tiene bajo su órbita la ejecución de 18.217 medidas alternativas (12.943 en forma activa y 5274 a la espera de decisión judicial, ya que se ha informado su incumplimiento total o parcial).

<sup>4</sup> La experiencia de Noruega es una de las destacadas: ha apostado a una fuerte inversión en infraestructura y al desarrollo de programas de rehabilitación. La consecuencia ha sido la sensible reducción de su tasa de reincidencia (actualmente del orden del 25%) y la disminución de la cantidad de personas privadas de libertad (un 25% en 10 años) (ICPR, 2022). Noruega tiene una población de 5.42 millones de habitantes y una población carcelaria de 3088 personas, lo que representa una tasa de prisionización de 57/100.000. La inversión del Estado por persona privada de libertad es 4 veces mayor a la de Uruguay (USD 120.000 frente a USD 39.000) (BBC, 2019; Comisionado Parlamentario 2022). Una crónica sobre la experiencia de Noruega puede encontrarse en los distintos abordajes que ha hecho la BBC News: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48900840>

<sup>5</sup> En el sentido identificado por Pavarini (1992: 198): «Una pena que tenga contenido disciplinario y se aplique mediante modos de tratamiento "en lo" social por agencias profesionalizadas, puede ser más útil a los fines de prevención especial que otra pena que, teniendo siempre contenido disciplinario, se aplique en un ámbito penitenciario».

crónica. Este capítulo presenta una síntesis de las principales acciones y, entre ellas, las relativas a las medidas alternativas a la privación de libertad.

### **Una cronología de los impulsos para atender la crisis penitenciaria**

Las cárceles pasaron a funcionar bajo la órbita del Ministerio del Interior en 1971. La principal norma que regula el régimen de reclusión —el Decreto-Ley N.º 14.470— fue promulgada en 1975, en dictadura y, aunque ha sido revisada y modificada, aún sigue vigente sin que haya habido, en casi 50 años, ninguna iniciativa legislativa exitosa para generar una ley que regule integralmente la ejecución penal. Tras la reapertura democrática se produjeron modificaciones legales e institucionales de la «Doctrina de la Seguridad Nacional» impuesta por el gobierno cívico-militar. Sin embargo, el debate profundo sobre la política criminal, la revisión armónica de las principales normas del sistema penal y la estructuración de planes nacionales a mediano y largo plazo, fundamentales para la estructuración de una política de Estado, han sido tratados espasmódica, tardía y desarticuladamente. A casi 40 años del reconocimiento de la crisis, y a pesar de las acciones emprendidas y de los recursos nacionales e internacionales volcados a atenderla, el sistema continúa colapsado, con un elevado porcentaje de la población que sufre tratos crueles, inhumanos o degradantes (en promedio 31%) y otro tanto que no accede a suficientes condiciones para la rehabilitación (en promedio 47%) (Juanche & Palummo, 2012; Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2017, 2018, 2019, 2020, 2022).

En 1985, comenzó un proceso de reforma penitenciaria liderado por una comisión honoraria conformada por representantes de los Ministerios de Educación y Cultura (MEC) y del Interior (MI). Este primer proyecto de reforma incluyó, entre otros hitos, la creación de la Escuela de Capacitación Penitenciaria, del Centro de Clasificación, Diagnóstico y Tratamiento y del Complejo Carcelario Santiago Vázquez (Comcar), en aquel entonces diseñado con moderna infraestructura y tecnología, bajo un proyecto de respeto a los derechos humanos y gestionado por personal civil.

Una década más tarde, en 1995, y a través de la Ley N.º 16.707 de Seguridad ciudadana, se creó una comisión honoraria (conocida como la «Comisión Tomassino» en referencia a su presidente el exmagistrado de la Suprema Corte de Justicia) para armonizar la legislación con los estándares internacionales, reglamentar la actividad laboral adecuándola a la legislación laboral y de la seguridad social y analizar la creación de jueces de ejecución y vigilancia, entre otros cometidos. La Comisión, que sesionó hasta 1996, finalizó su labor con un informe que resumió la situación del sistema penitenciario a través de diez puntos neurálgicos: 1) la inadecuación edilicia para el cumplimiento mínimo de los objetivos del sistema; 2) la superpoblación, el hacinamiento y la no clasificación de la población; 3) la ausencia de capacitación específica de los funcionarios, el exceso de cambios de mando, la utilización de la función penitenciaria como sanción; 4) la inadecuada distribución de los funcionarios en desmedro de la custodia interna; 5) las denuncias frecuentes de corrupción, consumo de drogas y alcohol; 6) la violencia física institucional e intergrupala; 7) la desorganización de los equipos técnicos y la ausencia de seguimiento en el tratamiento; 8) un régimen disciplinario desprovisto de garantías y racionalidad (sanciones colectivas, represalias y traslados como sanción), 9) la desvalorización de los derechos de los internos en áreas como la salud, la alimentación, las visitas, el trabajo, la educación y la recreación y, 10) la ausencia de organización de la cotidianeidad de la vida carcelaria y la prevalencia del ocio compulsivo. La comisión

señaló, además, la importancia de que las cárceles salieran de la órbita del Ministerio del Interior. La Ley N.º 16.707 también implicó un impulso punitivo ya que la lo fundamental de su articulado está orientado a la creación de nuevas figuras delictivas o al agravamiento de las penas para otras ya vigentes.

Entre 1998 y 2004, mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Estado ejecutó el «Programa de Seguridad Ciudadana» (PSC). El PSC estuvo compuesto por cuatro componentes, uno de los cuales estuvo orientado a disminuir la participación de jóvenes en acciones violentas y en cuyo marco se creó, en 2002, el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR). El CNR fue el primer centro de reingreso gestionado exclusivamente por personal civil y dirigido a jóvenes hombres privados de libertad, de entre 18 y 24 años. Su intervención, de orientación cognitivo-conductual, estaba orientada a la reducción de la reincidencia. Tras un proceso de selección de la población en base a un diagnóstico inicial se elaboraba, junto con el interno, un plan individual de trabajo para cuyo desarrollo se asignaba un referente personal. La intervención del CNR se basó en cinco pilares: i) un programa de pensamiento prosocial; ii) un programa laboral; iii) un programa educativo; iv) un programa de vínculos familiares y comunitarios y v) un programa de convivencia y disciplina (Vigna & Juanche, 2022). A pesar de su carácter innovador, la iniciativa no tuvo sostenibilidad. La inexistencia de un manual integral de la intervención, la débil formación del personal en el paradigma de la rehabilitación, el choque entre las perspectivas técnica y policial, la escasa capacidad para sistematizar y monitorear las actividades, el recorte progresivo de los componentes del programa y de la intensidad de sus intervenciones, explican el proceso de distorsión que sufrió, hasta su desaparición (Rojido, Vigna & Trajtemberg, 2014). También en 2002, tras un cúmulo de motines y protestas por las terribles condiciones de vida en el sistema se construyeron, en el Penal de Libertad<sup>6</sup> y como medida para reducir el hacinamiento, los módulos conocidos como «Las latas».

En respuesta a diversas recomendaciones de la sociedad civil y de los órganos internacionales de control de los tratados de derechos humanos, en el año 2003 se aprobó la Ley N.º 17.684 de creación del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Sin embargo, el primer Comisionado entró en funciones recién en 2005. El cometido del Comisionado Parlamentario es asesorar al Poder Legislativo sobre el cumplimiento de la normativa internacional y nacional referida a las personas privadas de libertad y supervisar a la administración penitenciaria. La creación del ombudsman penitenciario fue, sin lugar a dudas, un hito fundamental para que la grave situación de las cárceles fuera conocida por la sociedad toda, al tiempo que para construir la cultura del control externo de la administración penitenciaria, mediante el monitoreo sistemático sobre el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en el contexto de las prisiones. Desde 2005 en adelante, los informes de actuación y evaluación, así como los especiales y extraordinarios relacionados con situaciones específicas (auditorías de unidades penitenciarias, grupos poblacionales, normativa aplicable y su evolución, control jurisdiccional de la pena,

---

<sup>6</sup> Los módulos, que alojaban a más de 450 personas privadas de libertad, fueron clausurados el 24 de mayo de 2011 por orden del exministro del Interior, Eduardo Bonomi. Habían sido construidos durante el gobierno de Jorge Batlle y la gestión de Guillermo Stirling en el Ministerio del Interior, como solución al hacinamiento y tras una fuerte discusión parlamentaria. La inadecuación de estas estructuras metálicas implicó condiciones de vida catalogadas como tratos crueles, inhumanos o degradantes. Ello ameritó que el Relator de las Naciones Unidas para la cuestión de la Tortura, Manfred Nowak, durante su visita al país exhortara a la clausura inmediata. También en 2009, la Jueza del Tribunal Contencioso Administrativo, Cristina Cabrera, tras una demanda penal colectiva, había ordenado su clausura en un plazo de 120 días, junto a otro de 8 meses para finalizar el hacinamiento a través de la distribución de la población; también ordenó la separación de las personas procesadas y condenadas.



recursos de habeas corpus, propuestas programáticas, muertes en custodia, aplicación de tecnologías para el monitoreo electrónico, planes para el abordaje de la reincidencia y la rehabilitación y, en el contexto reciente, recomendaciones frente a la epidemia sanitaria del COVID-19) son registros fundamentales que permiten la trazabilidad de la situación del sistema penitenciario, las acciones y medidas concretadas y, también, los retos y desafíos pendientes. En 2003 también se aprobó la Ley N.º 17.726 por la que se establecieron medidas alternativas a la prisión preventiva, aplicables a personas procesadas, primarias y sobre las que el Juez entendiera *prima facie* que no recaería pena de penitenciaría. La ley determinó un catálogo de once medidas y su inaplicabilidad en casos de personas reincidentes o reiterantes.

En el año 2005, el entonces Presidente Tabaré Vázquez reconocía, en el propio discurso de asunción del mando, la crisis humanitaria del sistema. Entre las acciones concretas desplegadas en su administración, se destaca la promulgación de la Ley N.º 17.897 de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario que, entre otras medidas, impulsó: a) un régimen excepcional de excarcelaciones provisionales o anticipadas; b) penas alternativas a la cárcel para personas enfermas crónicas, mujeres lactantes y personas mayores de 70 años (prisión domiciliaria); c) la preceptividad de la libertad anticipada con las 2/3 partes de la pena cumplida y su negación fundada ante signos de rehabilitación no manifiestos; d) la redención de pena por trabajo o estudio; e) la creación de la bolsa de trabajo en el marco del ex Patronato Nacional de Encarcelados y Libertados (PNEL) y la obligación de contratación del 5% de personas liberadas en el marco de licitaciones de obras con el Estado (peones o similares); f) la revisión de los Códigos penal y del proceso penal.

En 2007, el Ministerio del Interior reguló el ejercicio de participación de las personas privadas de libertad, a través del Reglamento de Mesas Representativas de personas privadas de libertad. Las primeras elecciones de delegados se realizaron en 2008, con el activo involucramiento del Comisionado Parlamentario y de la sociedad civil, a través del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR). En dichas elecciones participó el 70% de la población penitenciaria (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2008: 18). Lamentablemente, el funcionamiento de las mesas representativas se discontinuó rápidamente y, hasta el día de hoy, no se ha restituido<sup>7</sup>. En el área legislativa, la Ley N.º 18.446 de 24 de diciembre de 2008 creó la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), un órgano estatal autónomo del Poder Legislativo, y le asignó la función del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) al que refiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. El MNP tiene por cometido el monitoreo preventivo de los lugares de detención, a fin de detectar potenciales riesgos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Su creación añade un nuevo instrumento para el control externo del sistema penitenciario. La INDDHH articula acciones con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, según el mandato de cooperación establecido en su ley de creación.

---

<sup>7</sup> Un detalle pormenorizado sobre el proceso de creación y funcionamiento de las mesas representativas puede encontrarse en los Informes anuales 2007 – 2012 del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Sobre el fracaso de la iniciativa el Comisionado expresaba (2012: 34): «Lamentablemente, la experiencia no dio los frutos esperados: si bien algunas autoridades carcelarias aceptaron la presencia de los delegados, en la mayor parte de los casos se produjo una resistencia. La Oficina recibió múltiples quejas por traslados de delegados hacia establecimientos más cerrados, lo que generó una creciente tendencia a la renuncia de los delegados electos.»

El puntapié para la última reforma penitenciaria se relaciona con el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para la cuestión de la Tortura, Manfred Nowak, quien visitó Uruguay en 2009. El impacto de dicha visita fue, sin lugar a dudas, un parteaguas que desencadenó un nivel inédito de discusión política y social sobre la crisis del sistema penitenciario. Desde la década de los noventa, diversos actores —sobre todo organizaciones de la sociedad civil abocadas a la promoción, la defensa y la educación de los derechos humanos<sup>8</sup>— planteaban, con escasos niveles de incidencia, los síntomas acumulados de un sistema colapsado, cuyo principal indicador era la violación sistemática de los derechos humanos. A estas voces se sumó, desde 2005, la del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. El «Informe Nowak»<sup>9</sup> colocó en la agenda pública varios de los ejes clave para una reforma estructural del sistema penitenciario: i) la reforma del sistema penal, con énfasis en la prevención del crimen y en la resocialización de las personas infractoras de la ley penal; ii) la creación de un Ministerio de Justicia responsable del sistema penitenciario y de una política penitenciaria integral; iii) el incremento de las medidas alternativas a la privación de libertad como estrategia para la reducción del hacinamiento; iv) la obligación de asegurar condiciones de vida digna y el acceso a derechos fundamentales a la población privada de libertad y la de atender especialmente la situación de las mujeres privadas de libertad y desarrollar políticas integrales sensibles al género, entre otros.

En 2010, y a instancias del Poder Ejecutivo, se articuló la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública integrada por los partidos políticos con representación parlamentaria: el Partido Colorado, el Partido Nacional, el Partido Independiente y el Frente Amplio. Dicha Comisión publicó, el 10 de agosto de 2010, un «Documento de Consenso»<sup>10</sup> que recoge los principales acuerdos referidos a la necesidad de una reforma estructural que asegure el mejoramiento de la seguridad pública, a través de una política de Estado. El documento planteó, entre otras medidas, la necesidad de reestructurar los sistemas de privación de libertad de adultos y de adolescentes. También propuso que las cárceles salieran de la competencia de la Policía Nacional y la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) como servicio descentralizado responsable de la gestión de la privación de libertad a nivel nacional. En el eje de las medidas alternativas propuso la ampliación de su aplicación (multas, trabajos en beneficio de la comunidad, localización permanente, arrestos de fin de semana, etc.) exceptuando a personas habituales, reincidentes o autores de delitos graves (2010: 9). A partir de este consenso se aprobó la Ley N.º 18.667

---

<sup>8</sup> A partir de los años 90 y hasta la creación de los mecanismos estatales de control, la sociedad civil asumió el rol de monitoreo de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad. Organizaciones como el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR) se involucraron en dicha labor. El resultado de dicho monitoreo periódico era plasmado en informes de visita que se difundían a través de los medios de comunicación, seminarios, cursos y otras actividades, así como en informes que compendiaban el análisis sobre la situación de los derechos humanos en el país, a través del aporte de académicos y activistas. *Derechos humanos en el Uruguay* es una publicación del SERPAJ – Uruguay que se edita, anual e interrumpidamente, desde 1991. Dichos informes permiten la trazabilidad de la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en los últimos 30 años: <http://www.serpaj.org.uy/#publicaciones>

Del mismo modo, Amnistía Internacional publica un Informe Anual Global que recoge, a través de la producción de la Sección Uruguay, aspectos medulares de la agenda de derechos humanos del país. En ellos también puede rastrearse una importante compilación sobre el sistema penitenciario nacional y la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad: <https://www.amnistia.org.uy/>

<sup>9</sup> Ver: A/HRC/13/39, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas inhumanos, crueles o degradantes, Manfred Nowak.

<sup>10</sup> Disponible en: [https://www.minterior.gub.uy/images/stories/documento\\_de\\_consenso.pdf](https://www.minterior.gub.uy/images/stories/documento_de_consenso.pdf)

de Emergencia Carcelaria, que autorizaba al Poder Ejecutivo a ejecutar gastos extraordinarios y por única vez para la construcción de nuevas cárceles, la readecuación de otras, así como afrontar los gastos derivados del traslado de personas privadas de libertad a los nuevos establecimientos. También creó 1500 cargos penitenciarios. Complementariamente, por Ley N.º 18.719 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación como unidad ejecutora del Ministerio del Interior, con competencia nacional y con los cometidos de: organizar y gestionar las instituciones penitenciarias bajo su jurisdicción, la rehabilitación de las personas procesadas y penadas y la administración de las medidas sustitutivas a la privación de libertad (artículo 222). La ley también mandató la creación de cargos civiles (1100 operadores penitenciarios y 20 supervisores y 290 cargos técnicos de diversas profesiones). El proceso de centralización de todas las cárceles bajo la órbita del INR finalizó en 2015, con la incorporación de la cárcel de Florida. Su organización aún no ha sido regulada hasta la fecha, salvo la dirección y las subdirecciones (operativa, técnica y administrativa), creadas por Ley N.º 18.719 de Presupuesto Nacional y N.º 18.834 de Rendición de Cuentas, respectivamente.

Entre 2010 y 2012 se produjeron importantes cambios en la infraestructura penitenciaria, tendientes a superar las condiciones edilicias que vulneraban los derechos humanos: se trasladó la cárcel de mujeres, se inauguraron nuevos módulos en Comcar, se clausuraron «Las latas» en el Penal de Libertad, se inauguró el primer establecimiento exclusivo para madres que viven con sus hijos e hijas en la reclusión, y la cárcel de Punta de Rieles para personas penadas próximas al egreso. Se construyeron nuevas plazas en el Centro N.º 2 de Libertad, se clausuró el pabellón femenino de la cárcel de Canelones, se inauguraron la cárcel femenina en la chacra «Campanero» en Lavalleja, las nuevas cárceles «Las Rosas» en Maldonado y «Cerro Carancho» en Rivera. Cabe destacar que la construcción de la nueva cárcel de Rivera no previó que existe población femenina privada de libertad y, por ende, desde entonces y hasta la actualidad, las instalaciones destinadas a la reclusión de las mujeres, están ubicadas en el predio de la vieja cárcel departamental. El espacio es reducido, las instalaciones son ciertamente insuficientes para el desarrollo de una oferta programática orientada a la rehabilitación y su disposición impide el alojamiento conforme a adecuados niveles de clasificación. También cerró la vieja cárcel departamental de Rocha, que en julio de 2010 sufrió un incendio que cobró la vida de 8 personas y dejó gravemente heridas a otras 12. En el plano de las medidas alternativas a la privación de libertad, por Decreto 180/2010 se creó la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida (OSLA), como una unidad especializada bajo la órbita del Ministerio del Interior, encargada de controlar, supervisar y coordinar dichas medidas, de conformidad con lo dispuesto por el Poder Judicial. Como parte de funciones, la OSLA debe recabar informes para elaborar perfiles y efectuar recomendaciones a los magistrados, sugiriendo las distintas medidas de posible aplicación, elaborar planes de conducta y los controles referidos a la ejecución de la medida. Durante este período, del 4 al 8 de julio de 2011, el Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó el Uruguay. En su informe de observaciones señaló que la sobrepoblación era «uno de los problemas más graves que enfrenta actualmente el sistema carcelario uruguayo» y que «esta realidad ha sido ampliamente documentada y reconocida por el propio Estado». El nivel de hacinamiento general ascendía al 129% (139% en el área metropolitana y 122% en el interior del país) con nudos extremos en establecimientos como el Comcar y la cárcel de mujeres, que superaban el 200% (CIDH, 2011). Posteriormente, en diciembre de 2012, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la Tortura, Dr. Juan Méndez visitó Uruguay para conocer el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas al Estado por su antecesor, Manfred Nowak. En su informe, reconoció los avances relativos al mejoramiento de las condiciones de reclusión. También señaló su preocupación por las persistentes condiciones inhumanas de reclusión en el Comcar y en la cárcel de

mujeres, para quienes exhortó el desarrollo de planes específicos de apoyo y vinculación con su entorno social y familiar. Además, advirtió sobre las negativas consecuencias que se producirían de persistir el crecimiento de la población privada de libertad: « [...] en los próximos años se llegará a una insólitamente alta tasa de encarcelación que no puede ser solucionable a través de la construcción de nuevas prisiones y que acarrea imprevisibles consecuencias sociales y culturales para toda la sociedad» (Méndez, 2012: 2).

En los años siguientes, continuaron las transformaciones en el sistema. Entre 2013 y 2019 se reacondicionó la infraestructura en diversas unidades y se construyeron nuevas cárceles: la Unidad N.º 17 «Campanero» - Lavalleja, destinada a varones; la Unidad N.º «Juan Soler» para varones, en San José; la Unidad piloto «Tacuabé» en Villa Constitución, Salto, que alojó a familias; el pabellón para mujeres en la Unidad N.º 14 «Piedra de los Indios», en Colonia; la Unidad N.º 22, para varones, en Rocha; la Unidad N.º 24 «Pense» para hombres y mujeres, en Soriano; la cárcel femenina «Gran Villa», en Tacuarembó y la cárcel N.º 19 para hombres y mujeres, en Florida. En setiembre de 2016 se realizó el traslado de la cárcel exclusiva para mujeres madres que viven junto a sus hijos e hijas en la reclusión, a un ala independiente del edificio de la cárcel de mujeres N.º 5. La decisión de dicho traslado fue controvertida por distintos actores institucionales y de la sociedad civil pero, hasta la fecha, continúa funcionando en dicho espacio. Otro hito particularmente controvertido fue la puesta en funcionamiento de la Unidad N.º 1, construida al amparo de la Ley N.º 18.786 de Participación Público – Privada. Su magnitud (1961 plazas), la rigidez de su modelo de gestión, la insuficiencia de oferta programática orientada a la rehabilitación, la incorporación prematura del personal a cargo (recientemente egresado de la formación y sin experiencia), la introducción de la Guardia Republicana, un cuerpo ajeno al INR, en la gestión de la seguridad y la inexperiencia en la gestión público-privada, suscitaban diversos conflictos. Al respecto, el Comisionado Parlamentario (2018: 157) analizó, pormenorizadamente los aspectos favorables y las desventajas del proyecto. Más allá de la dimensión de la infraestructura, en esta etapa se producen algunos cambios tendientes a la profesionalización del sistema y a dotar de contenido el mandato de la rehabilitación. En 2015, por Decreto del Poder Ejecutivo 209/2015, se creó y reguló el funcionamiento del Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN) del INR. El CEFOPEN es una institución orientada a la formación especializada y técnica para la gestión, la investigación, el diseño y la implementación de políticas penitenciarias. Desde su creación es la institución encargada de la formación inicial y permanente del personal penitenciario (civil y policial), así como del personal de otras instituciones, que presta funciones en el INR. Su creación ha sido fundamental en el proceso de profesionalización de la función penitenciaria. Sin embargo, a pesar de estos avances, el perfil mayoritario del personal penitenciario aún es inadecuado para la tarea de rehabilitación. En la estructura funcional del INR, el 64% es personal policial, el 31% es personal civil (operadores penitenciarios de distintos grados) y tan solo el 5% es personal técnico, profesional y administrativo. Si a este dato se agrega la bajísima relación entre el personal disponible y la cantidad de personas privadas de libertad, resulta evidente que la capacidad del INR para desarrollar intervenciones orientadas a la rehabilitación es extremadamente débil (Vigna, 2020; Vigna & Juanche, 2022). Con la incorporación de operadores penitenciarios surge un fenómeno inédito en el contexto penitenciario: la feminización de la fuerza de trabajo. Si bien paulatinamente, las mujeres fueron ocupando espacios en la policía y en las cárceles, su presencia mayoritaria (60% frente al 40% de varones) llegó con el rol civil (Vigna, 2021). Por Resolución N.º 927/2016 se creó el Departamento de Género y Diversidad (DGD) con el cometido de «contribuir al fortalecimiento de la transversalización de la perspectiva de género en el conjunto de estrategias, planes y acciones que se desarrollen en el INR, incluyendo tanto a varones como a mujeres, a la población privada de libertad y al capital humano». Las iniciativas desarrolladas por el DGD, principal pero no exclusivamente dirigidas a mujeres y a personas

trans, están orientadas a combatir la discriminación basada en género y a promover la convivencia libre de violencia (Lacaño, 2021).

En 2017, y luego de tres años de su aprobación, fue puesto en funcionamiento el nuevo Código del Proceso Penal (CPP), Ley N.º 19.293 de 19 de diciembre de 2014, que modificó el antiguo proceso penal inquisitivo por un modelo acusatorio. Desde su aprobación ha sufrido diversas modificaciones<sup>11</sup>. El nuevo CPP impactó en la administración del sistema penitenciario, ya que el INR debió adecuar sus procedimientos para cumplir con las disposiciones legales. Entre los principales impactos puede citarse la obligación de separación de personas imputadas y condenadas que redundó en la creación de unidades y sectores específicos para el alojamiento de las personas sujetas a prisión preventiva, la estandarización de la evaluación y la producción de informes técnicos para el acceso a los beneficios penitenciarios de la libertad anticipada y las salidas transitorias, así como la interacción fluida con los jueces de ejecución y vigilancia. Finalmente, en este período puede reconocerse un especial impulso orientado a organizar, conceptualizar, regular y universalizar la intervención técnica para la gestión integral de la privación de libertad. Tras un proceso de debate conceptual y metodológico, la Subdirección Nacional Técnica (SNT) del INR organizó su intervención con base en modelos comparados basados en evidencia y, principalmente, con arreglo al modelo de Riesgo-Necesidad-Responsividad<sup>12</sup> (Andrews & Bonta, 1980). En primera instancia definió a la « [...] intervención penitenciaria como una dimensión constitutiva de la gestión integral de la privación de libertad, que puede dividirse en dos grandes áreas: el trato y el tratamiento» (Juanche, 2017: 4). El trato está orientado a promover el ejercicio de los derechos humanos (en particular los económicos, sociales y culturales) y, por ende, la intervención debe estar basada en el principio de normalización al que refieren las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), el que apela a que la vida en prisión se asemeje lo más posible a la vida en comunidad. Para ello, el sistema deberá promover la dignidad y el sentido de la responsabilidad de las personas privadas de libertad (Regla 5). En el área del trato penitenciario —y con base en la experiencia acumulada por el INR— se crearon los programas generales de educación y cultura (PEC; 1899/19), emprendimientos productivos y laborales, actividad física, deporte y recreación (PRONADER; Resolución 1389/18). Para atender las necesidades de colectivos particulares se crearon los programas de atención a las personas extranjeras y migrantes (PROEM; Resolución 363/17), a las personas en situación de discapacidad (PRODIS, Resolución 1218/17) y a las mujeres madres que viven junto a sus hijos e hijas en

---

<sup>11</sup> Mediante Ley N.º 19.436 de 23 de setiembre de 2016, Ley N.º 19.544 de 20 de octubre de 2017, Ley N.º 19.549 de 25 de octubre de 2017, Ley N.º 19.653 de 17 de agosto de 2018, Ley N.º 18.31 de 18 de setiembre de 2019, Ley N.º 19.889 de 9 de julio de 2020, Ley N.º 19.924 de 18 de diciembre de 2020.

<sup>12</sup> El modelo RNR (Risk-Need-Responsivity) fue desarrollado en la década de 1980 y formalizado en 1990 (Andrews, Bonta y Hoge). Es utilizado —cada vez con mejores resultados— para evaluar y desarrollar programas que contribuyan a la reducción del riesgo delictual a través de la intervención sobre los factores dinámicos que se vinculan a las conductas delictivas. Este modelo se basa en tres principios: 1) el principio de riesgo, que establece que el comportamiento delictivo es predecible en forma fiable y que la intensidad del tratamiento debe ser proporcional al riesgo de reincidencia del infractor; 2) el principio de necesidad, que coloca a las necesidades criminógenas (factores dinámicos) como elemento central para orientar el tratamiento; 3) el principio de disposición a responder, que orienta la receptividad de la persona a la intervención, para maximizar su capacidad de aprender mediante un tratamiento cognitivo-conductual que toma en cuenta su estilo de aprendizaje, motivación, habilidades y factores de protección (Juanche, 2017). El RNR es el modelo más influyente para la evaluación y tratamiento de infractores (Blanchette y Brown, 2006; Ward, Mesler & Yates, 2007) y ha sido elaborado dentro de una teoría general de la personalidad y la teoría cognitiva del aprendizaje social de la conducta criminal (Andrews y Bonta, 2006).

la reclusión (PAMHI; Resolución 1900/19). En una segunda instancia se definió al tratamiento como aquellos cursos de acción desarrollados para atender la incidencia de condiciones vinculadas al riesgo de reincidencia delictual y al riesgo de daño para sí y para otros (factores de riesgo). El tratamiento penitenciario también desarrolla acciones para el fortalecimiento de competencias prosociales y conductas de protección que mitiguen la vulnerabilidad psicosocial. Son medidas focalizadas para dar respuesta a la obligación legal de rehabilitación que se le impone al sistema penitenciario. Para dotar de contenido a estos lineamientos se desarrollaron las primeras experiencias programáticas destinadas al tratamiento de los factores criminogénicos y al desarrollo de habilidades prosociales (Juanche, 2017). A pesar de los esfuerzos realizados, los niveles de cobertura de dichos programas fueron muy escasos (del orden del 1% de la población total, cada uno de ellos, en 2019) (Vigna & Juanche 2022). Entre las principales razones se menciona el carácter novedoso de las intervenciones, la escasez de personal técnico para su aplicación, la escasa formación del personal técnico en el paradigma cognitivo-conductual, la baja tasa de culminación, los traslados y libertades de las personas participantes, entre otros (Trajtemberg & Sánchez de Rivera, 2019; De Ávila, 2021). En la misma línea, la SNT del INR incorporó y universalizó la evaluación de riesgo a través del protocolo OASys 2.0, una herramienta de connotada validez predictiva que permite valorar los riesgos de reincidencia y daño severo hacia sí mismo y hacia otros. La primera evaluación de la herramienta, que actualmente se aplica en su versión 11, arrojó que en la población del Reino Unido y Gales, las necesidades más frecuentes fueron la educación, el estilo de pensamiento y el comportamiento, la formación y la empleabilidad. También, que los patrones de necesidad diferían significativamente entre los géneros y en el tipo de delito tipo de delito y que frente al riesgo de daño severo no reveló diferencias sustantivas entre los géneros (Howard, 2006). La versión aplicada en Uruguay es una adaptación realizada por la SNT del INR, con base en la versión del Departamento de Reinserción Social del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile (2013), a partir de los formularios originales OASys 1 y 2. En el proceso de implantación de esta herramienta se evidenciaron problemas relacionados con la adopción de un instrumento desarrollado en un contexto sociocultural diverso del uruguayo, la escasez y débil capacitación del personal destinado a su aplicación, así como la cuantiosa cantidad de tiempo que requiere. Todo ello podría explicar la heterogeneidad en su aplicación, el rezago frente al incremento del volumen de trabajo que implicó su adopción y la resistencia de parte del personal penitenciario (Sosa Barón, 2020; Trajtemberg y Sánchez de Ribera, 2019). El uso de la herramienta se centró, principalmente, en la clasificación de la población penitenciaria y en la producción de argumentos para la elaboración de los informes técnicos solicitados tanto por el Poder Judicial como por el propio INR. Este uso es apenas una muestra de las potencialidades de la herramienta, la que ha sido diseñada para planificar la intervención conforme a los principios de riesgo, necesidad y disposición a responder. Es más: podría incluso generar efectos contrarios a los buscados con su introducción, reforzando el alojamiento de personas con mayor nivel de riesgo —y por ende mayor necesidad de intervención— en aquellas unidades que ofrecen menores oportunidades de rehabilitación (Sosa Barón, 2020). Tampoco se han desarrollado estudios que permitieran validar su nivel predictivo en la población uruguaya en general y en mujeres y hombres, en particular. Durante el período 2010 – 2020 el Estado recibió el apoyo de la cooperación internacional, a través de diversos proyectos dirigidos al sistema carcelario y también al de supervisión de las medidas alternativas. El objetivo de estos apoyos<sup>13</sup> fue el fortalecimiento de la reforma

---

<sup>13</sup> COMJIB, Unión Europea y Sistema de Naciones Unidas a través de proyectos bilaterales. También asesorías técnicas de la OEA, los Sistemas Penitenciarios Bonaerense y de República Dominicana, Instituciones Penitenciarias de España, Embajada de los Estados Unidos en Uruguay, entre otros.

penitenciaria en sus dimensiones organizacional, programática, estructura funcional y procesos de trabajo, planificación, monitoreo y evaluación, sistemas de información y equipamiento.

El 1 de marzo de 2020 una coalición política liderada por el Partido Nacional asumió el gobierno. Entre las primeras medidas fue anunciado el «Plan de Dignidad Carcelaria 2020 - 2025», destinado al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y del propio sistema. Las nuevas autoridades del Ministerio del Interior realizaron una auditoría del sistema penitenciario al comienzo de la gestión y denunciaron sus malas condiciones edilicias, expresando que éstas vulneraban los derechos humanos y condicionaban la rehabilitación. En ocasión de la presentación del Plan<sup>14</sup>, el Ministro del Interior, Jorge Larrañaga, expresó que «La situación carcelaria es grave, tenemos un sistema penitenciario que presenta colapsos desde el punto de vista edilicio, pero también hay una población carcelaria excesiva y donde además hay problemas notorios en el marco de las adicciones»<sup>15</sup>. En julio de 2020 se aprobó la Ley de Urgente Consideración, N.º 19.889 que introdujo diversas modificaciones con impacto en el sistema penitenciario: la eliminación del medio «violencia en las cosas» para configurar el delito de autoevasión (art. 13), el condicionamiento de las salidas transitorias al uso de dispositivos de monitoreo electrónico (art. 31), la ampliación del elenco de delitos que no pueden acceder al beneficio de la libertad anticipada y la limitación de la libertad a prueba (art. 32), la derogación de la suspensión condicional del proceso (art. 34), la modificación del artículo 224 del CPP que vuelve suficiente para acreditar el peligro procesal, la imputación de cualquiera de las tipificaciones incluidas en los literales A) a L) y la inclusión del hurto agravado en el elenco de delitos (art. 35), la obligatoriedad del trabajo para las personas condenadas (art. 41), la ampliación del período de privación de libertad que habilita a solicitar salidas transitorias y su limitación para delitos graves (arts. 83 y 84), la limitación del beneficio de redención de pena por trabajo y estudio para un amplio elenco de delitos (art. 85), entre otros (Comisionado Parlamentario, 2020; Brückner et al, 2020). Uno de los cambios cuyo impacto fue inmediatamente evidente es el introducido por el artículo 74, que establece una pena mínima de cuatro años y una máxima de quince años para los delitos incluidos en el artículo 36 del Decreto-Ley N.º 14.492 (Estupefacientes). El artículo también introduce un conjunto de agravantes; entre ellos, que el delito se cometa en las inmediaciones o en el interior de una cárcel y que se utilice un hogar como lugar de venta, depósito o distribución. Esto ha afectado principalmente a las mujeres: mientras que en 2020 las mujeres privadas de libertad por delitos de drogas eran el 33%<sup>16</sup> del total, en 2021 fueron el 49%<sup>17</sup>. El impacto es consistente con los análisis más rigurosos a nivel internacional que advierten el sesgo de género en la consecuencia de estas sanciones penales. En efecto, las mujeres son quienes visitan mayoritariamente las cárceles, extendiendo así el tradicional mandato de cuidados a parejas, hijos, hijas u otros familiares que transiten la privación de libertad. A eso se suma que muchas de las jefas de hogar, en la búsqueda de medios para sostener su rol de proveedoras al tiempo que desarrollan las tareas de cuidados de niños, niñas y personas dependientes, incursionan en actividades ilegales en el ámbito doméstico (Youngers, 2016; Cordo, 2019; Gainza, 2022). A través de la LUC se creó el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria,

---

<sup>14</sup> Esta consultoría solo consiguió acceder a la versión resumida de dicho Plan, disponible en la página Web del Ministerio del Interior: [https://www.minterior.gub.uy/images/2020/JUNIO/plan\\_dignidad\\_carcelaria.jpg](https://www.minterior.gub.uy/images/2020/JUNIO/plan_dignidad_carcelaria.jpg) [Fecha de consulta: 27/03/2022]

<sup>15</sup> Ministerio del Interior: [https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7926](https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=7926) [Fecha de consulta: 27/03/2022]

<sup>16</sup> Fuente: Ministerio del Interior, Sistema de Gestión Carcelaria.

<sup>17</sup> Ídem.

un órgano honorario para el asesoramiento sobre el diseño, la planificación, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de la política criminal y penitenciaria, a nivel nacional (artículo 88 y sig.). Así también, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 87, que mandata al INR la elaboración de una estrategia nacional para el sistema penitenciario, se creó por resolución ministerial un Grupo Multidisciplinario Técnico y Científico Honorario Asesor. Este grupo asesora al Consejo, evalúa y formula recomendaciones sobre el «Plan Dignidad Carcelaria». En materia de infraestructura, la nueva administración inauguró una nueva cárcel para mujeres, en Artigas y está construyendo otra para hombres en el departamento de Tacuarembó. También anunció otras tres en el predio de la Unidad N.º 3 de Libertad y nuevos módulos en la Unidad N.º 1, Punto de Rieles. En el marco del «Plan Dignidad Carcelaria», desarrolla diversos proyectos productivos. Por su parte, la Subdirección Nacional Técnica desarrolla el programa ECHO, junto a la Universidad de la República, para la atención a personas usuarias problemáticas de drogas, en modalidad de teleconsultas. También implementa un programa de preegreso en el Complejo N.º 4 (De Ávila, 2021).

Esta síntesis cronológica sobre los impulsos realizados en materia de políticas carcelarias pretende condensar que éstos han sido ineficaces para solucionar una crisis reconocida hace casi 40 años. Es más, la situación es mucho peor: i) en estas cuatro décadas la población creció un 700%, pasando de 1.859 personas, en 1987, a 14.231 en 2022; ii) el grave problema del hacinamiento, que alcanza un promedio nacional de 124%, no ha podido solucionarse sino por breves períodos y, además, no se ha logrado revertir sus núcleos más críticos en el área metropolitana y en un número, cada vez mayor de ciudades del interior del país; iii) la violencia intrapenitenciaria ha alcanzado niveles históricos, con el récord de 86 muertes, en 2021; iv) las condiciones de reclusión permanecen en un nivel de deficiencia tal, que someten a tratos crueles, inhumanos o degradantes al 34% de la población y a insuficientes condiciones para la reintegración social a otro 56% (Comisionado Parlamentario, 2022). Frente a esa situación, resulta impostergable abordar una amplia discusión que involucre a los distintos actores del quehacer nacional y aborde el fondo del problema, a partir del análisis crítico de la política criminal. Entre otras cosas, el Estado deberá definir cuál es la cantidad de personas que puede mantener presas, en condiciones de dignidad, y así cumplir con su rol de garante de los derechos humanos, a través de sus obligaciones de respetar, proteger y vigilar los derechos humanos de todas las personas habitantes en el país, independientemente de su situación y circunstancias. Al mismo tiempo, resulta imperioso que desarrolle cursos de acción planificados y sostenibles a largo plazo, así como medidas de corto y mediano plazo que permitan desarrollar una política integral para la ejecución penal. En ese sentido va el «Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación, basado en una perspectiva de derechos humanos y género», elaborado por el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (2021) y que da marco a esta consultoría. En él se plantea la necesidad de transformación del sistema penitenciario en sus dos fases de ejecución penal: la privación de libertad y las medidas alternativas.



## II | La evolución de las medidas alternativas

---

«Solo la pena necesaria es justa.»

Franz von Listz

La idea de fin en Derecho penal (1883).

### Origen, desarrollo y alcance

El concepto «penas alternativas» puede ser utilizado para cualquier sanción penal distinta de la privación de libertad. En la literatura también son referenciadas como «alternativas a la prisión», que abarca las sanciones y alternativas a la cárcel que pueden imponerse durante el proceso penal, «penas no privativas de libertad», para referirse a sanciones que subrogan o castigan con modalidad alternativa a la cárcel, «penas o sanciones comunitarias», que refiere al contexto en el que se desarrollan las medidas pero oculta, en su denominación, la dimensión coercitiva sobre la autonomía de la persona: por ejemplo, la prisión domiciliaria se cumple en la comunidad y, sin embargo, acarrea restricciones similares al cumplimiento de la pena en la cárcel.

Cada país tiene experiencias propias influenciadas, a su vez, por distintas perspectivas. No obstante, en la literatura sobre Criminología se encuentran referencias comunes y abundantes al Programa de Marburgo, de Franz von Listz (1882), quien sentó las bases de la discusión sobre la necesidad de la pena que, desde esta perspectiva, estaría fundada en evitar que la persona delincuente cometa nuevos delitos. También se encuentran múltiples referencias a Cesare Beccaria quien, en su «Tratado de los delitos y las penas», argumentó que no por más crueles son más eficaces y que su fin no es el castigo sino la disuasión. Finalmente, la referencia a la práctica de la *probation* originada en Boston y regulada por primera vez en Massachusetts en 1872, es otro de los antecedentes señalados en el origen de las penas alternativas (Scapussio & Fernández, 2001; González Michelena, 2008; apud Pavarini: 1995; Salinero, Morales & Castro, 2017).

Al igual que la prisión, las medidas alternativas pueden ser concebidas como castigo o como herramienta para la rehabilitación, según la perspectiva filosófica (De los Santos, 2022). Corti & Trajtemberg (2015) señalan tres perspectivas sobre los fines del castigo: i) el utilitarismo, que contempla los efectos de la pena en el futuro y lo entiende como medio disuasorio de próximas conductas delictivas; ii) el retributivismo, que lo considera en relación con el delito en sí mismo y, por ende, con la ofensa cometida; la pena es admitida solo si la conducta implicó un daño sobre los derechos de otras personas; iii) la restauración que, enfocada en las consecuencias de delito coloca en un lugar central a las víctimas,

ofreciéndoles participar de la resolución del conflicto<sup>18</sup> y brindándoles atención, interviene con la persona ofensora y promueve procesos de conciliación a través del diálogo y la solución<sup>19</sup>.

En el contexto del uso exacerbado de la prisión, las medias alternativas emergen como una respuesta reorientadora de la lógica del castigo, útil para aliviar el grave problema del hacinamiento y para brindar respuestas más adecuadas y eficaces para la reinserción social (UNODC, 2020 y 2010; Ballesteros et al, 2019)<sup>20</sup>. La experiencia internacional comparada ha demostrado su efectividad frente al encarcelamiento<sup>21</sup>. En el mundo, se desarrollan en todos los momentos del proceso penal y relacionadas con la obligación de cumplir ciertas condiciones y reglas que deben ser supervisadas por instituciones especializadas, generalmente integradas por profesionales del área psicosocial (Garland, 2001: 36). La experiencia comparada también señala que estas medidas tienen una naturaleza ciertamente distinta a la prisión: se enmarcan en un paradigma de justicia restaurativa, de protección y colaboración, cuya finalidad es disuadir a la personas de cometer nuevos delitos, a través del acompañamiento técnico en procesos socioeducativos y terapéuticos (UNODC, 2020; Vigna, 2022; Vanstone, 2004). La intervención psicosocial y socioeducativa son elementos fundamentales de este instituto. Se desarrollan a partir de una evaluación profunda e integral de la persona y la supervisión incluye acciones vinculadas con sus necesidades específicas y generalmente asociadas a la conducta delictiva, que involucran a la familia, la comunidad y diversas instituciones estatales y de la sociedad civil. Sin embargo, también existen perspectivas que señalan que se trata de un proceso de «ampliación de la red» que, a través de cambios administrativos o prácticos, tiene como resultado el aumento de personas controladas por el sistema penal lo que, además, impacta en el gasto público destinado a dicho control<sup>22</sup>. Hay posturas intermedias

---

<sup>18</sup> En el caso de Uruguay, existe el instituto del acuerdo reparatorio (art. 393 del CPP), aplicable a situaciones muy específicas. Ver pág. 57 de este informe.

<sup>19</sup> En Uruguay, un ejemplo de ello, son los Centros de Mediación del Poder Judicial. Estos centros tienen como objetivo generar instancias para la búsqueda de soluciones a problemas que se generan en distintos ámbitos, entre personas que se interrelacionan. Esta mediación « [...] es un mecanismo voluntario orientado a la resolución de conflictos, a través del cual dos o más personas mediante el diálogo buscan soluciones de manera pacífica con la asistencia de un tercero neutral y calificado, denominado mediador». Ver: <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/comunicacion/comunicados/centros-mediacion-del-poder-judicial>. Esta mediación, basada en los principios de la justicia restaurativa, en otros países, como Argentina y España, es utilizada como medida para intervenir en los conflictos sociopenales.

<sup>20</sup> Diversos mecanismos de protección de los DDHH han recomendado al Uruguay el uso de medidas alternativas para reducir el hacinamiento carcelario. Ver anexo N.º 1.

<sup>21</sup> A nivel internacional, las sanciones en la comunidad (alternativas) han crecido rápidamente en número y en importancia y en la mayoría de los sistemas penales superan con creces a las sanciones privativas de libertad. Según Penal Reform International (2019) la tasa de medidas alternativas en Europa y en Estados Unidos es el doble que la de prisionización: 211/100.000 en Europa y 1.730/100.000 en Estados Unidos. Este último, reconocido por su altísima tasa de prisionización (según datos del ICPR (2019) 629/100.000), en 2020 la cantidad de personas sujetas a medidas en comunidad (*probation* o *parole*) era cercana a 4 millones, frente a 2.1 millones de personas privadas de libertad (Bureau of Justice Statistics, Probation and Parole in the United States, 2020).

<sup>22</sup> El concepto (*net widening*) fue acuñado por Stanley Cohen (1979) en su análisis sobre las políticas de reducción del encarcelamiento en Gran Bretaña y Estados Unidos, que incorporaron intervenciones en la comunidad para personas jóvenes infractoras, en la década de los años 60. El autor indica que estos programas no redujeron el control estatal sobre las personas sino que generaron: i) un incremento de las intervenciones del sistema (*thinning the mesh*), a través del procesamiento de casos anteriormente considerados insignificantes para el reproche penal y ii) el aumento de la cantidad de personas sujetas al control estatal (*widening the net*), a través de la disponibilidad de instituciones menos costosas que la cárcel, en términos humanos, sociales y económicos.

que plantean alternativas de reestructuración de los servicios para la disminución del control por parte de las instituciones estatales y en favor del reforzamiento del control social por parte de las comunidades (Schaefer, Cullen & Eck, 2016). Al respecto, en un análisis sobre la aplicación de las medidas alternativas a personas que cometieron delitos de violencia basada en género, Nicora & Palacios (2019) sostienen que son una respuesta más eficaz que la cárcel. Ante la imposibilidad de soluciones genéricas, que además arrojen buenos resultados para todos los casos, el Estado, en su obligación de proteger, debe desarrollar un conjunto de medidas distintas al castigo tradicional (violento, ineficaz y costoso), orientadas a intervenciones virtuosas con el fin de remover los mandatos de género que originan estas conductas.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos prescribe o recomienda su aplicación en diversos instrumentos. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, en su resolución 45/110 de 14 de diciembre de 1990, las Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Dichas reglas tienen por objeto fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal y fomentar el sentido de la responsabilidad hacia la sociedad en las personas infractoras de la ley penal. Comprometen a los estados a introducir medidas no privativas de libertad en su legislación doméstica para reducir el uso de la prisión y racionalizar las políticas de justicia penal, sobre la base del respeto de los derechos humanos, la justicia social y las necesidades de rehabilitación de las personas infractoras de la ley penal. Las Reglas de Tokio establecen que las medidas alternativas deben: aplicarse conforme al principio de igualdad y no discriminación y en todas las fases del proceso penal (desde la fase anterior al juicio hasta la posterior a la sentencia); ser aplicadas, supervisadas y evaluadas sistemáticamente; ocuparse de las personas infractoras en la comunidad y de acuerdo con el principio de «mínima intervención» y, por último, que su uso «será parte de un movimiento en pro de la despenalización y destipificación de delitos, y no estarán encaminadas a obstaculizar ni a diferir las iniciativas en ese sentido» (ONU: 1990, Reglas 1.1 a 2.7). La aplicación de las medidas alternativas a la prisión en personas adultas, debe considerar otros instrumentos vinculados. Así, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), revisadas y vigentes en su nueva versión desde 2015, recomiendan a los Estados recurrir a las medidas no privativas de la libertad como alternativa a la prisión preventiva y reforzar las medidas sustitutivas del encarcelamiento. Por su parte, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) incluyen, en su sección III, un conjunto de lineamientos específicos dirigidos a los Estados: a) elaborar medidas alternativas a la prisión preventiva y sustitutivas de la prisión « [...] concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas» (Regla 57); b) elaborar opciones que conjuguen medidas no privativas de la libertad con intervenciones destinadas a resolver los problemas más habituales por los que las mujeres entran en contacto con el sistema de justicia penal (cursos terapéuticos, de orientación a las víctimas de violencia basada en género y de violencia sexual, tratamiento ante situaciones de discapacidad y programas de educación y formación profesional para el empleo) (Regla 60); c) el mejoramiento de los servicios para el tratamiento del uso problemático de drogas a partir de la perspectiva de género (Regla 62); d) la consideración de la responsabilidad de los cuidados de otras personas, en las decisiones sobre la libertad condicional (Regla 63); e) la preferencia de sentencias no privativas de libertad para mujeres embarazadas y con hijos/as a cargo y la consideración del interés superior y la adopción de medidas apropiadas para la protección de las niñas y los niños (Regla 64), entre otras. Por su parte, el Sistema Interamericano incluye, en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, la obligaciones de: su incorporación legal conforme a los estándares internacionales sobre los

derechos humanos; promover la participación de la sociedad civil y la familia para asegurar la complementariedad del Estado y la provisión de los recursos necesarios y apropiados para garantizar su disponibilidad y eficacia (Capítulo 4. Medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad). Adicionalmente, el Consejo Económico y Social aprobó los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal (Resolución E/2002/99 de las Naciones Unidas).

En el plano concreto, estas recomendaciones y directrices, junto al ejercicio del Derecho comparado, permiten un resumen que oriente sobre las distintas alternativas que se desarrollan en el mundo y que incluyen acciones de orden legislativo y otras de orden judicial, según se presenta a continuación (El PacCTO, 2019).

#### Son ejemplos de medidas legislativas:

- a) la modificación de la legislación penal para la reducción de penas y para la sustitución de la pena privativa de libertad, generalmente en los delitos menos graves, por otras medidas como la multa, la inhabilitación, los trabajos comunitarios, la prohibición de acercamiento, la obligación de la reparación del daño y el resarcimiento a las víctimas;
- b) la regulación del principio de oportunidad, que permite al Ministerio Público o a los jueces excluir del castigo penal ciertos delitos, lo que en la práctica implica la reducción del número de condenas y de personas encarceladas;
- c) la implementación de medidas excepcionales de libertad provisional, amnistía e indulto, para reducir el hacinamiento en las prisiones<sup>23</sup>.

#### Son ejemplos de medidas judiciales:

- Las adoptadas en forma previa a la sentencia
  - a) la mediación penal;
  - b) la libertad provisional con condiciones (por ejemplo, prohibición comunicaciones y acercamiento, tratamientos, presentaciones periódicas ante la autoridad, entre otras);
  - c) el arresto domiciliario con o sin vigilancia electrónica;
  - d) las medidas de seguridad «curativas» en centros de salud mental o en instituciones que brinden servicios terapéuticos para el uso problemático de drogas o alcohol, el tratamiento de la ira, de la conducta sexual violenta, entre otros.
- Las adoptadas durante la sentencia (que pueden ir acompañadas de obligaciones o prestaciones para obtener los beneficios de suspensión, sustitución o dispensa):
  - a) la suspensión de la privación de libertad;
  - b) la suspensión del fallo;
  - c) la dispensa de la pena;
  - d) la sustitución de la pena de prisión por otras sanciones como el trabajo comunitario y la expulsión del territorio, para el caso de personas extranjeras no residentes legales.

---

<sup>23</sup> En 2005, Uruguay incorporó en la Ley N.º 17.897 (artículo 1) el uso de la libertad anticipada y provisional excepcionales, por única vez y no aplicable a un conjunto de delitos, como medida para descongestionar las cárceles.

Ejemplos de obligaciones: prohibición de acercamiento a la víctima, familiares u otras personas que el juez o el tribunal determinen; prohibición de acercamiento a sus domicilios, lugares de trabajo o frecuentados por dichas personas; prohibición de comunicación por cualquier medio con personas determinadas; prohibición de establecer contacto con ellas; prohibición de abandonar o ausentarse del lugar de residencia determinado sin autorización del juez o el tribunal; prohibición de residir o acudir a un lugar determinado; comparecer periódicamente ante la autoridad; participar en programas educativos, de formación profesional, culturales, de educación vial, sexual, de tratamiento del uso problemático de drogas o alcohol, la ludopatía u otros comportamientos adictivos; la prohibición de conducir vehículos motorizados; la prohibición de tenencia y porte de armas; la inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión, oficio o comercio que guarde relación con la actividad delictiva.

Ejemplos de prestaciones: cumplimiento del acuerdo alcanzado por las partes en virtud de mediación; pago de una multa; trabajos comunitarios.

- Las adoptadas en la fases de ejecución de la sentencia:
  - a) el régimen de semilibertad con dispositivo electrónico<sup>24</sup>;
  - b) la interrupción de la ejecución por motivos graves y excepcionales;
  - c) la libertad condicional que según el país reúne las siguientes características: es adoptada a instancia del Ministerio Fiscal, de las partes o del propio sistema penitenciaria: es otorgada por la justicia, de acuerdo a distintos períodos de la pena cumplida (3/4, 2/3, ½ de la pena cumplida) y a la buena conducta. También exige que no se cometan nuevos delitos durante el período de cumplimiento y, en determinados supuestos, admite su adelanto. Este instituto también puede adoptarse con o sin condiciones adicionales (realización de cursos de formación, actividades laborales, prohibiciones, vigilancia electrónica, entre otros). También exige el apoyo institucional para su seguimiento, a través de planes y sistemas de control.
  - d) la libertad vigilada en distintas modalidades<sup>25</sup>;
  - e) la expulsión del territorio nacional.

---

<sup>24</sup> En el régimen de reclusión progresivo, el tercer grado corresponde al régimen de semilibertad (o régimen abierto). En varios países esto supone la vida en libertad durante el día y que la persona deba volver a dormir en la cárcel. Algunas legislaciones incluyen que, durante los fines de semana, la persona pueda pernoctar fuera de la cárcel. El control de esta semilibertad se realiza mediante medios telemáticos.

<sup>25</sup> Que en el caso de Uruguay fue derogada. Incluía modalidad simple e intensiva. Su aplicación variaba según el monto de la pena a cumplir, excluía ciertos delitos, se aplicaba a personas primarias y, en su segunda modalidad exigía la intervención de la OSLA, mediante el desarrollo y el seguimiento de Planes de Intervención Individual combinados con otras obligaciones.

## La efectividad de las medidas

Cuando los Estados no disponen de información referida al funcionamiento de los sistemas de justicia penal, resulta complejo valorar la pertinencia de su actuación (UNODC, 2010); sobre todo en términos de resultados obtenidos respecto de los objetivos perseguidos, la relación entre los resultados y los costos del sistema y el impacto de las políticas en los problemas que pretende atender. La literatura señala rotundamente, que la disponibilidad de información de calidad es un requisito fundamental para el desarrollo de políticas públicas exitosas (Asenjo Ruiz, 2016; AGEV, 2017, 2011; Flores-Crespo, 2013). Por tal razón, la de producción de información debería asegurar la implicación de todas las agencias involucradas y asegurar la accesibilidad permanente de todas ellas a las diversas fuentes, así como la interoperabilidad de sus sistemas (Juanche & Palummo, 2012). La información sobre las medidas alternativas es escasa y de baja calidad (UNODC, 2017; PRI, 2019) PRI. Esto dificulta el análisis comparado. Si bien existe amplia literatura que argumenta su efectividad, existe poca evidencia sobre su eficacia en términos de reincidencia. La importancia de que existan estos datos es sustantiva, si la argumentación para su promoción viene dada por su mejor desempeño para alejar a las personas del delito. Los datos disponibles evidencian que la mayoría de los países que las aplican (fundamentalmente de Europa, América del Norte y Oceanía), lo hacen en mayor proporción que la cárcel en mayor proporción que la cárcel. Para el caso de Europa, la tasa de medidas alternativas duplica la de prisionización y las más usadas son la libertad condicional y la suspensión condicional del proceso. Otro dato significativo, frente a los impactos que ha tenido el endurecimiento de las políticas penales frente a los delitos relacionados con las drogas, es que 15 de 26 países europeos suspenden regularmente las sentencias referidas a estos casos (PRI, 2020: 16). Pero los datos también señalan que las medidas alternativas no han reemplazado sino complementado el encarcelamiento. El número personas supervisadas o bajo control es creciente, tanto en Europa como en América del Norte y que el fenómeno del *net widening* se consolida, penalizando conductas que antes no se consideraban delitos<sup>26</sup>. Por otra parte, las barreras más importantes para su aplicación se relacionan con: i) la falta de presupuesto que debilita la capacidad de supervisión y control e impacta en la legitimidad de su uso; ii) la legislación, que en la mayoría de los países, sobre todo de América Latina, hace preceptiva la prisión preventiva y la condena de prisión para un amplio elenco de delitos y especialmente los de drogas; esto además, como ha sido expresado, impacta más duramente en las mujeres; iii) la indisponibilidad de programas de intervención dirigidos a las personas infractoras, especialmente las personas usuarias problemáticas de drogas; iv) el poco personal, además poco profesionalizado para la tarea; v) las políticas de «mano dura», que apoyadas por posturas mediáticas, amplifican la sensación de inseguridad que hace fértil la preferencia por la cárcel; vi) los prejuicios y la discriminación que resultan en prácticas selectivas sobre a quiénes se da la oportunidad<sup>27</sup> de «esquivar» la cárcel, lo que impacta en que la opción no esté tan disponible para personas afrodescendientes y migrantes. La literatura revela otro fenómeno derivado: el encarcelamiento de personas por

---

<sup>26</sup> A modo de ejemplo, tal es el caso de Uruguay que, a partir de la promulgación de la Ley N.º 19.120 modificó el artículo 360 del Código Penal e introdujo la pena de trabajo comunitario de 7 a 30 de días de duración, para un elenco de conductas tipificadas como faltas, si ocurren en espacios públicos. Esto implica que, en la actualidad, la OSLA supervise a 3961 personas (3591 en Montevideo y otras 100 en el interior) derivadas por los Juzgados de Faltas. Fuente: OSLA, datos al 8/04/2022.

<sup>27</sup> Al respecto, la investigación de De los Santos (2022) para el caso de la aplicación de las medidas alternativas en Uruguay brinda elementos novedosos, sobre todo relacionados con el absoluto desconocimiento del sistema penal sobre el perfil de quienes son condenados con penas alternativas, lo que termina convirtiendo su aplicación en una especie de «acto de buena fe».

incumplimiento de las medidas, sin que necesariamente hayan cometido otro delito. También es importante resaltar que el argumento sobre la costoeficiencia de las medidas alternativas frente a la privación de libertad debe tomar en cuenta que los resultados guardan estrecha relación con la inversión realizada y, por ende, programas con adecuado soporte presupuestal y buena administración serán más proclives a desarrollar intervenciones más pertinentes, que a su vez arrojarán mejores resultados que aquellas mal financiadas o mal administradas (UNODC, 2020).

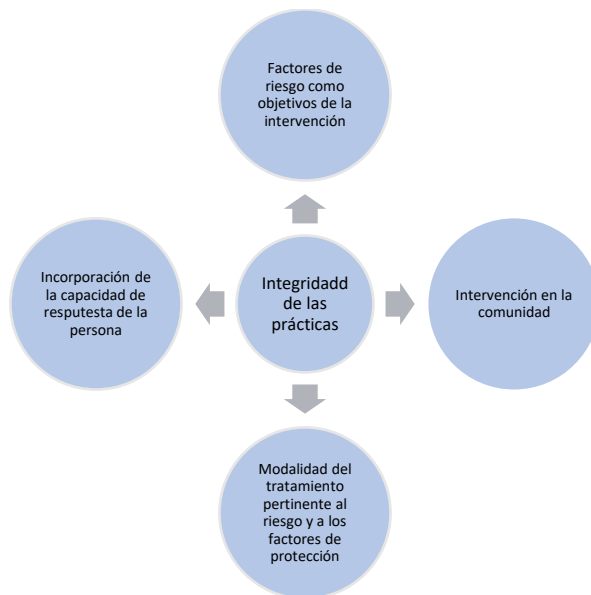
En síntesis, si bien existe poca información respecto de la efectividad de las medidas, los datos disponibles refieren su impacto diferencial sobre la reincidencia o sobre el reingreso a la cárcel. Un estudio comparado sobre Escocia, Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte, Irlanda, Noruega y Nueva Zelanda (SCCJR, 2012) determinó que la reincidencia (entendida como una nueva condena producida en la ventana del año siguiente a la anterior) era menor para quienes cumplieron condenas con medidas alternativas respecto de quienes cumplieron penas de prisión: un promedio de 39% vs un promedio de 47%. Además, hubo diferencias significativas dependiendo del tipo de medida alternativa: la menor diferencia respecto de la prisión fue la *probation* (43% vs 47%), los niveles más bajos de reincidencia los arrojaron las medidas de servicio comunitario (27% vs 47%) y no hubo diferencias en las medidas de tratamiento indicadas a personas usuarias problemáticas de drogas. De todas formas, también se discute si la reincidencia es el mejor indicador para evaluar la efectividad de las medidas alternativas tomando en cuenta los problemas conceptuales y metodológicos del indicador, a lo largo y ancho del mundo.

Finalmente, existe un amplio consenso respecto de la utilidad de los principios de las «prácticas efectivas» (McGuire, 2005) para valorar el desempeño de las medidas alternativas. En la década de 1980 surgió, en Canadá y Estados Unidos, un conjunto de investigaciones centradas en averiguar qué cosas funcionan en materia de rehabilitación. Este impulso sucede a la corriente del *nothing works* (nada funciona) originada tras los resultados alcanzados por el sociólogo estadounidense, Robert Martinson en su investigación<sup>28</sup> (1974) sobre los programas penitenciarios. Las nuevas investigaciones a través de prácticas experimentales para medir los resultados de la rehabilitación (Gendreau & Ross, 1979; Andrews, 1983; Andrew, Bonta & Hodge, 1986; Ross & Lipsey, 1989) mostraron que, un conjunto de prácticas con enfoque cognitivo-conductual y basadas en las teorías del aprendizaje social, generaban un impacto en la reincidencia delictiva. Este nuevo enfoque planteó que hay tres factores cardinales en los programas de rehabilitación: a) la intervención es planificada con intencionalidad; b) los objetivos están dirigidos a la modificación de las conductas asociadas al comportamiento delictivo (actitudes, estilo de pensamiento, relacionamiento social, competencias educativas y laborales, entre otros) y c) como resultado de la intervención se espera la disminución de la probabilidad de la conducta delictiva futura (Juanche, 2021). Posteriormente y en la misma dirección, McGuire (2006) analizó investigaciones y sintetizó elementos clave que evidenciaban un impacto en la reincidencia. Estos elementos dan base al paradigma de «prácticas efectivas».

---

<sup>28</sup> Martinson, Robert (1974). "What works? - Questions and answers about prison reform. En: The Public Interest, pp. 22–54. Disponible en: [https://www.nationalaffairs.com/public\\_interest/detail/what-works-questions-and-answers-about-prison-reform](https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/what-works-questions-and-answers-about-prison-reform)

## Cuadro N.º 1 | Principios de las prácticas efectivas



Elaboración propia con base en McGuire, 2006

En esta misma línea, un estudio comparado de los modelos de gestión de medidas en comunidad en Canadá, Reino Unido y Australia (Morales et al, 2018), señala algunos elementos comunes sobre los que existe amplio consenso en la literatura contemporánea:

a) La gestión de casos, una modalidad que trasciende la supervisión o el acompañamiento de la persona infractora. Requiere un elenco de acciones que permitan manejar sus resistencias, promover conductas prosociales y generar confianza en el proceso de cambio.

b) Los procesos de evaluación diagnóstica, que priorizan el análisis de las variables directas y causalmente relacionadas con la conducta delictiva y la información del resultado de este análisis a las instancias involucradas en la toma de decisiones. En los países estudiados (así como en la mayoría de los sistemas de medidas alternativas) la evaluación de riesgo se realiza en forma previa a la sentencia. No tanto para orientar la modalidad de la pena a imponer sino para activar tempranamente las coordinaciones institucionales, comunitarias y familiares necesarias para el acompañamiento del proceso.

c) La oferta programática, amplia, especializada y estructurada para intervenir en las condiciones personales y sociales asociadas a la conducta delictiva. Esto determina la intervención diferenciada conforme los distintos perfiles de las personas infractoras. La oferta, además de adecuarse al grupo particular, se desarrolla conforme al nivel de riesgo de reincidencia detectado.

d) La intervención sensible al género para dar respuestas que aborden las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres, como por ejemplo, frente a la complejidad de cumplir obligaciones y prestaciones que son parte de la medida, al tiempo que desarrollan el cuidado de hijos, hijas y otras personas. También, programas diseñados para mujeres que han sido víctimas de violencia.



### III | Las medidas alternativas en Uruguay

#### La normativa

En Uruguay, el uso de las medidas alternativas es relativamente reciente. Si bien las leyes N.º 17.726 (que establece medidas alternativas a la prisión preventiva) y N.º 17.897 (Humanización del sistema carcelario. Libertad provisional y anticipada<sup>29</sup>) dieron origen a la institucionalidad que las supervisa y posteriormente la Ley N.º 19.120 (de Faltas) le asigna la instrumentación y fiscalización de la pena de trabajo comunitario, el punto de inflexión fue la entrada en vigencia del nuevo CPP. En dicho contexto comenzaron a aplicarse los institutos de libertad vigilada simple e intensiva<sup>30</sup>, creados por Ley N.º 19.446 de 2016. Sin embargo, la «explosión»<sup>31</sup> de medidas alternativas registrada en los últimos años, no tiene un correlato en la planificación institucional, organizativa y presupuestal de la institución encargada de su supervisión lo que impacta en la calidad de su gestión y en la legitimidad de su accionar (Comisionado Parlamentario, 2018, 2020, 2022; Fernández, 2019). No obstante, en términos relativos, la utilización de las medidas alternativas es escasa, debido a dos razones principales: i) la existencia de un círculo vicioso derivado de la insuficiencia de los recursos asignados para su administración y ii) la desconfianza ciudadana y del sistema de justicia respecto de su funcionamiento (Vigna, 2022). Las últimas modificaciones legislativas fueron introducidas mediante la Ley N.º 18.889, que derogó los institutos de libertad vigilada y creó el de la libertad a prueba<sup>32</sup>.

#### La institucionalidad para la supervisión de las medidas

La administración de las medidas alternativas es cometido de la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida, una unidad especializada del INR, cuyo cometido es supervisar el cumplimiento de las medidas dispuestas por Juzgados penales y Juzgados de faltas. Desde su creación, sufre debilidades estructurales, quizás producto de la presencia marginal de las medidas alternativas en la discusión pública sobre el delito, la seguridad y la cárcel. Como se expresaba más arriba, las medidas alternativas vienen a traer una respuesta *útil* (al fenómeno del hacinamiento y a la necesidad de reinserción); sin embargo, son escasos los argumentos referidos a la imposición de sanciones *justas*, en el entendido que no todos los delitos ni todas las personas que los cometen, merecen la privación de libertad (Pavarini, 1992). Desde su creación, las sucesivas administraciones han buscado asistencia técnica para su organización y

---

<sup>29</sup> Modificada reiteradamente, actualmente recogida en el CPP a través del art. 298. Ver: Reseña de las medidas alternativas en la legislación nacional.

<sup>30</sup> Derogados por el artículo 32 de la Ley de Urgente Consideración que crea a su vez crea el instituto de libertad a prueba, mediante artículo 295 BIS.

<sup>31</sup> La variación es sustantiva. El análisis de los datos disponibles relativos a las medidas a supervisar revela el drástico y rápido aumento: 503 en 2016, 1038 en 2018, 15.892 en 2021 y 18.217 en 2022. (OSLA, 2016, 2018 y 2022; Comisionado Parlamentario 2022).

<sup>32</sup> Esta consultoría realizó un estudio exhaustivo de la normativa aplicable, que puede ser consultado en el anexo N.º 1.

fortalecimiento, por cuanto existen diversos documentos, informes técnicos y diagnósticos sobre su estructura, capacidades, alcance, perfil de recursos humanos y de tareas<sup>33</sup>.

La OSLA está organizada con idéntica estructura que las unidades penitenciarias: una dirección y tres subdirecciones con funciones diferenciadas (Técnica, Administrativa y Operativa). En términos generales la Subdirección Técnica se encarga de diseñar y ejecutar los lineamientos referidos a las intervenciones indicadas por los juzgados penales y de faltas, conforme al elenco de medidas establecidas en el marco normativo nacional y asegurando su integralidad<sup>34</sup>. También tiene a su cargo la generación y la gestión de convenios con otras instituciones, a efectos de « [...] generar centros receptores para la realización de servicios comunitarios a nivel nacional » (OSLA, 2022: 8)<sup>35</sup>. Por su parte, la Subdirección Operativa tiene a su cargo el control de las medidas restrictivas de arresto y prisión domiciliaria en dos modalidades: presencial y monitoreo electrónico. Esta última modalidad de control fue derivada a la OSLA, desde la Dirección de Monitoreo Electrónico del Ministerio del Interior, en 2021<sup>36</sup>. También se encarga de realizar las conducciones de las personas controladas a las distintas dependencias, según necesidades, requerimientos o disposiciones de la justicia. Finalmente, la Subdirección Administrativa da soporte al funcionamiento de la OSLA, a través de la gestión de los recursos materiales (vehículos, equipamiento, comunicaciones, entre otros) y de los procesos de trabajo<sup>37</sup>. El personal de OSLA está compuesto por 94 personas: 4 integran el equipo de dirección, 10 el área jurídica-administrativa, 47 el área técnica y 33 el área operativa (14 se dedican al monitoreo electrónico y 19 al control presencial). Este

---

<sup>33</sup> Ver anexo N.º 2. Sistematización de principales acciones de cooperación y asistencia técnica a la OSLA: 2006 – 2022.

<sup>34</sup> Una de las líneas estratégicas de la OSLA (2022) es «la integralidad de la medida». Sin embargo, el volumen de trabajo ha obligado a tomar decisiones relativas a la intervención: la evaluación de riesgo (a través de protocolo OASys 2.0) se realiza solamente a personas sujetas a medidas con una duración mayor a un año. Tras la elaboración del Plan de Intervención Individual, dependiendo del caso y de la disponibilidad de recursos materiales y humanos disponible, la supervisión es más o menos frecuente. A partir de su intervención, la OSLA desarrolla su «rol asesor», informando a la justicia sobre el plan de intervención individual elaborado y sus consideraciones al respecto. En los ejemplos de informe proporcionados a esta consultoría se observa una estructura de estilo descriptivo, que contiene datos biográficos, consideraciones derivadas de la evaluación realizada, algunos resultados esperados relacionados con la intervención sobre los factores de riesgo detectados y sugerencias de intervenciones específicas (derivaciones a programas para la modificación de las conductas y para el desarrollo de habilidades sociales). No se observa en ellos un plan propiamente dicho, organizado con arreglo a la evidencia que arroja la evaluación, que incluya dimensiones, modalidades y tiempos para la intervención, acciones de coordinación con otras instituciones que brinden prestaciones específicas, niveles y frecuencias de intervención, resultados esperados, forma y métodos para la evaluación de dichos resultados, entre otros.

<sup>35</sup> Actualmente existen 237 convenios vigentes (OSLA, 2022). Ver anexo N.º 4.

<sup>36</sup> Al 21/042022 la OSLA controlaba 120 tobilleras electrónicas y, al totalizarse la entrega de equipos asignados, tendrá bajo su control 800 dispositivos: 600 destinados al monitoreo de personas en salidas transitorias y 200 para el control de arrestos y prisiones domiciliarias. El personal asignado a la tarea será incrementado en 40 personas luego de un llamado a concurso que publicó el MI (0426-L02/22 Llamado a concurso abierto para ocupar cargos de Agente Ejecutivo para MONITOREO en la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA), del I.N.R). Éstas se sumarán a las 10 personas que actualmente realizan la tarea, tras una capacitación para el uso del sistema. El control presencial es realizado por personal de la OSLA en Montevideo, Treinta y Tres, Maldonado, Canelones, Rocha, Florida, Artigas y Río Negro. En los restantes departamentos, lo realizan oficiales de enlace de las Jefaturas de Policía.

<sup>37</sup> Recepcionar los casos, gestionar los archivos, el seguimiento y el control de expedientes y la gestión de los sistemas de información referidos al personal.

equipo es el que gestiona 12.943 medidas activas efectivas<sup>38</sup>. En marzo de 2022 se implantó el módulo del Sistema de Gestión Carcelaria adaptado para la OSLA y que permite la notarización de la información referida a las personas supervisadas, con arreglo a tres dimensiones: i) información personal; ii) medidas impuestas; iii) informes producidos<sup>39</sup>. El módulo aún no tiene una funcionalidad estadística que permita generar un *dashboard* de indicadores asociados, como sí ha sido desarrollado para el sistema carcelario, aunque el INR informó a esta consultoría que sería el próximo paso. La meta referida a esta área es que durante 2022 se complete el ingreso de la totalidad de las medidas derivadas a la OSLA (activas y en espera de decisión de las sedes de ejecución y vigilancia)<sup>40</sup>. Para desarrollar las intervenciones indicadas por la justicia, la OSLA debe coordinar su labor con distintas instituciones y organizaciones. Para ello «Se generó un espacio de trabajo en conjunto con diversas agencias gubernamentales las cuales tienen como objetivo el trabajo con los factores de riesgo identificados en nuestra población objetivo» y que trabajan « [...] en conjunto con Fiscalía, OPEC y magistrados de Montevideo y el interior del país, con el fin de alinear los procedimientos» (OSLA, 2022).

### Consideraciones

1. La OSLA fue creada con el fin de administrar las medidas alternativas y como una unidad especializada. Incluso se la concibió « [...] en similar posición a la de los Establecimientos Penitenciarios [...] » (Decreto 180/2010, art. 5). Sin embargo, como se ha intentado señalar en el recorrido conceptual de este informe, las medidas alternativas distan sustancialmente —en su concepción, fines, propósitos, cometidos y «modos de hacer»— de las penas privativas de libertad. Su marco es la justicia restaurativa, un marco que busca responder al delito con prácticas más constructivas que las punitivas tradicionales y con base en: i) la responsabilidad de la persona infractora frente a las conductas que asume libremente; ii) la reparación de la víctima, quien debe ser reparada y, iii) la reintegración de la persona infractora a la comunidad de la que es parte y juega un rol central (Kemelmajer, 2005). En consecuencia, ni los lineamientos que orientan la administración de la privación de libertad ni la estructura organizativa del sistema penitenciario, son pertinentes para gestionar las medidas alternativas.
2. En diversas experiencias analizadas los sistemas que gestionan las medidas alternativas se relacionan pero no son parte del sistema penitenciario. Su estructura organizativa, de recursos humanos, su oferta programática y sus modalidades de intervención, son distintas<sup>41</sup>.
3. La OSLA es una unidad del INR pero sin recursos autónomos que le permitan: delinear sus orientaciones y cursos de acción, definir el perfil requerido para sus funcionarios y funcionarias, desarrollar programas y prestaciones, procurar los recursos materiales y el equipamiento necesario para sus cometidos y toda otra tarea relacionada. Está supeditada a las orientaciones, posibilidades y decisiones de la institución «madre», la que a su vez gestiona un sistema de gigantescas proporciones, colmado de urgencias y colapsos y regido por otras lógicas. Cualquier plan para fortalecer la eficiencia y la eficacia de las medidas

---

<sup>38</sup> Ver distribución de las medidas al 08/04/2021. Además de las medidas activas, existe un conjunto de otras 5274 que han sido informadas a las respectivas sedes de ejecución y vigilancia o juzgados de faltas, debido a incumplimientos parciales o totales. En dicho conjunto hay informes que datan desde 2017 al presente, según refirió la Subdirección Técnica de la OSLA.

<sup>39</sup> El anexo N.º 3 presenta el detalle de la información contenida en cada una de las dimensiones.

<sup>40</sup> Al 21/04/28 había 4117 (3438 hombres y 679 mujeres) de 4907 correspondientes al departamento de Montevideo, lo que equivale al 80% y otras 1606 correspondientes a otros departamentos (mayormente Canelones).

<sup>41</sup> Ver anexo N.º 5.

alternativas (independientemente que no haya evidencia sistematizada sobre sus actuales niveles) debería incluir la reestructuración del enclave institucional de la OSLA, su independencia técnica y de gestión, así como un presupuesto acorde que permita dotarla de infraestructura, personal, vehículos, sedes y todo otro recurso fundamental. Al respecto, la consultoría del CEJA (2016) realizada en el marco de la puesta en vigor del nuevo CCP, indicó que era clave que se definiera claramente: i) cuáles serían las funciones de la OSLA; ii) el dimensionamiento de personas y recursos para su funcionamiento a partir del análisis detallado de sus procesos, sistemas y servicios; iii) la profesionalización de sus recursos humanos y, iv) la dotación de una estructura administrativa de apoyo.

4. La descentralización es otro requisito fundamental. El puñado de funcionarios disperso por los distintos departamentos (de los que varios ni siquiera son propios, otros han sido asignados a cumplir funciones para la OSLA pero en locaciones de las Jefaturas de Policía, otros pertenecen a las unidades penitenciarias y colaboran con evaluaciones y visitas de supervisión) se suma al también escaso equipo de funcionarios de la sede en Montevideo. Sedes y personal técnico, administrativo y destinado al control de las medidas restrictivas, descentralizado en los departamentos, es el requisito mínimo para asegurar a las personas sujetas a medidas alternativas, la oportunidad de ser asistidas en condiciones de igualdad y no discriminación. En el estado actual de cosas, personas que viven en departamentos fuera de la zona metropolitana, no tienen las mismas oportunidades de intervención y supervisión que las que sí habitan en ella.

5. La estructura institucional debería jerarquizar la perspectiva técnica y dotar de suficientes e idóneos recursos humanos respecto del perfil de tareas que deberá cumplir. Ello exige el desarrollo de perfiles funcionales, sistemas adecuados de reclutamiento (evitando principalmente que el funcionariado llegue por procesos de «descarte» o «penitencia» del sistema de privación de libertad), evaluación del desempeño, formación inicial y permanente entre otros requisitos de la profesionalización.

6. Directamente ligado con lo anterior, resulta fundamental realizar un análisis parsimonioso de los procesos de trabajo para determinar, con responsabilidad, cuál es la cantidad de funcionarios necesaria para el adecuado funcionamiento de la OSLA. Esto redundará en que: no se acumulen «las medidas a asignar» ante el desborde de trabajo; el control de las medidas de prisión y arresto domiciliario sean eficientes; el uso de los medios de control electrónico se extienda porque hay suficiente personal para su instalación, monitoreo y respuesta en caso de alertas; se evalúe a toda la población independientemente de la duración de la medida; se supervise a todas las medidas con la frecuencia pertinente para monitorear el plan de intervención, sus necesidades de ajuste o su adecuado desarrollo; se implementen y mantengan actualizados los sistemas de información, entre otras tareas fundamentales.

## La población objetivo

La caracterización de la población objetivo fue uno de los objetivos planteados por esta consultoría. Sin embargo, la escasez de datos y la demora en el acceso a ellos, impidió elaborar una aproximación más detallada de las personas sujetas a medidas alternativas.

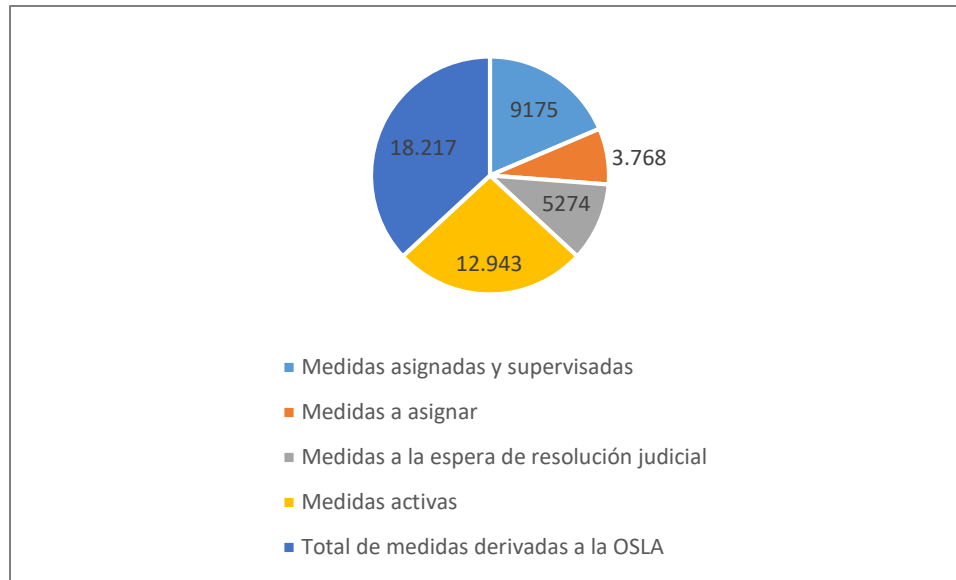
El análisis realizado es a partir de los datos proporcionados por OSLA en soporte papel. No se accedió a formatos electrónicos. Por otra parte, esta consultoría realizó una solicitud de acceso a la información a la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, al cierre de este informe la respuesta no ha llegado.

Otra precisión relevante es que los datos proporcionados por OSLA contabilizan medidas y no personas. En razón de ello, es posible que la población sea mayor o menor. Hipotéticamente, las situaciones de personas que mantengan procesos simultáneos de cumplimiento de medidas, debería ser muy marginal. Pero en los hechos sucede. La explicación dada por el INR es que los juzgados no se comunican entre sí, los sistemas de información están subutilizados y el atraso en la revisión de expedientes, es muy significativo. En ocasiones es el propio INR el que genera la altera a OSLA, cuando una persona es recondenada, e ingresa al INR. Rara vez llegan a OSLA los oficios que comunican el inicio de un nuevo proceso o la imposición de una nueva condena.

Las medidas derivadas por la justicia para la supervisión de la OSLA eran 18.217, según datos de dicha oficina al 8 de abril de 2022. A los efectos del análisis de la información, es necesario aclarar las características de los datos disponibles. OSLA clasifica las medidas en tres categorías, según su estado: medidas activas: son la suma de las medidas ya asignadas alguna de las personas de la Subdirección Técnica para su intervención, más las medidas en proceso o «a asignar»; 2) medidas en proceso o «a asignar»: son aquellas que están a la espera de la asignación de alguna persona del equipo técnico, para su entrevista o evaluación y 3) medidas a la espera de resolución judicial: se trata de casos que han sido informados a los juzgados competentes, dado el incumplimiento parcial o total de la medida impuesta. El total de la población de la OSLA, es la suma de estas tres categorías.

De las 18.217 medidas asignadas a la OSLA, 5274 están a la espera de resolución judicial. Esto implica que 1 de cada 3 personas que deberían cumplir medidas alternativas, en los hechos han suspendido el proceso. Según información de la OSLA, el atraso en las comunicaciones de la justicia sobre la decisión tomada frente al incumplimiento de la medida, puede ser de hasta cuatro años. En abril de 2022, se están recibiendo expedientes iniciados en 2017. A su vez, dada la sobrecarga de trabajo del personal, 1/3 de las medidas activas están a la espera de la designación de algún técnico/a.

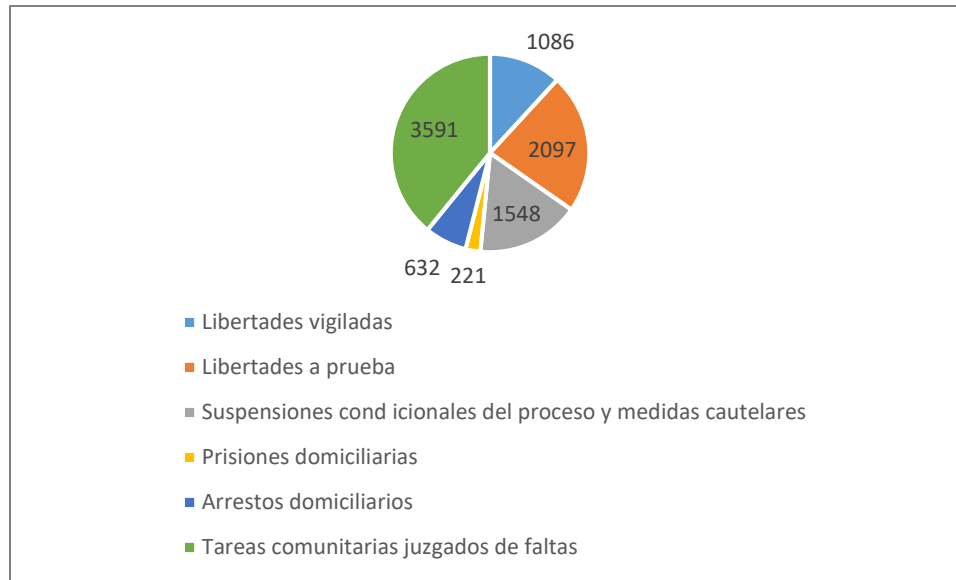
**Gráfico 1 | Cantidad de medidas distribuida según su estado**



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por OSLA, al 22/04/2022.

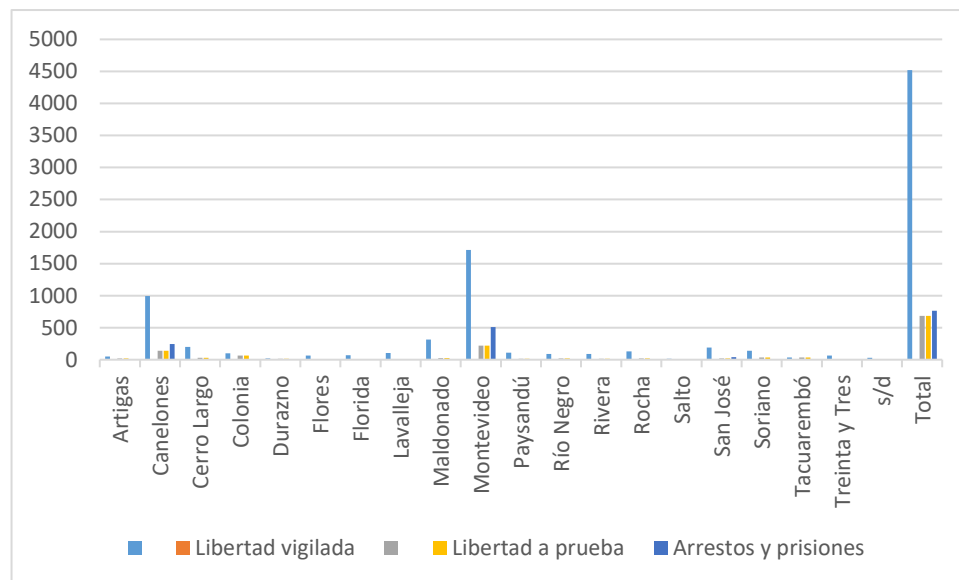
Del total de medidas activas, algo más de un tercio corresponde a tareas comunitarias derivadas por los Juzgados de faltas. Si bien el volumen de casos es considerable, se trata de medidas breves cuya duración es de entre 7 y 30 días. Otro tercio lo constituyen las libertades a prueba, el instituto que sustituyó a las libertades vigiladas tras la aprobación de la Ley de Urgente Consideración. Sin embargo, dado que las primeras fueron derogadas hace menos de un año y que su duración es de un máximo de 3 años para las de modalidad simple y hasta cinco para las de modalidad intensiva, representan un 7%. Una situación similar ocurre con las suspensiones condicionales del proceso, que son el 17% de las medidas y también fueron derogadas por la LUC. Finalmente, los arrestos y prisiones domiciliarias, sumados, representan el 9%.

**Gráfico N.º 2 | Distribución de medidas según tipo**



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por OSLA, al 22/04/2022.

**Gráfico N.º 3 | Distribución de las medidas según tipo y departamento**



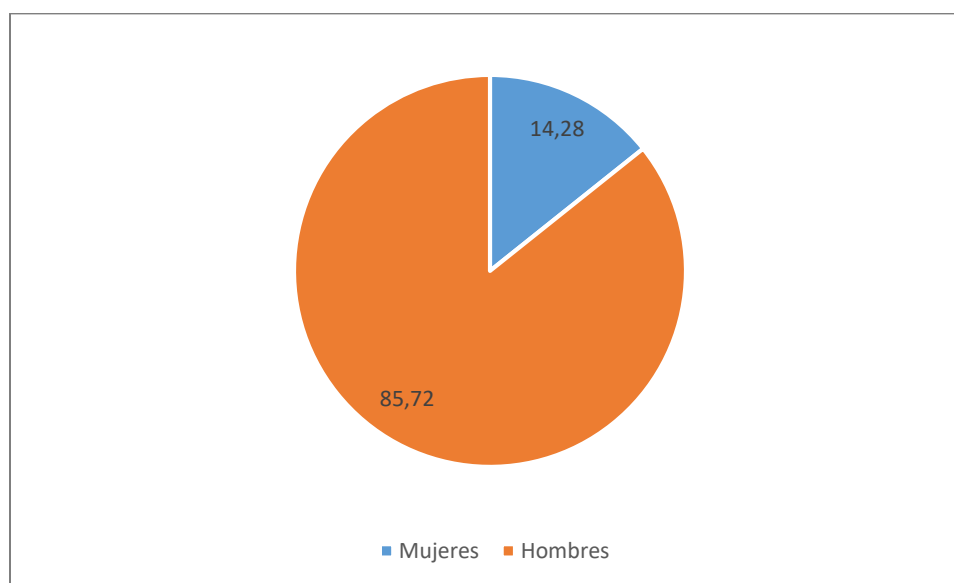
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por OSLA, al 22/04/2022

Las medidas están concentradas fundamentalmente en Montevideo y los departamentos de la zona metropolitana. Los arrestos domiciliarios solo figuran en Montevideo, Canelones y San José, puesto que es el radio de cobertura de la OSLA. En los otros departamentos, los controles los hacen las Jefaturas de Policía o funcionarios asignados a la OSLA, en el interior. Sin embargo, a pesar de que la OSLA ha ido absorbiendo el control en algunos departamentos (Montevideo, Treinta y Tres, Maldonado, Canelones,

Rocha, Florida, Artigas y Río Negro), no tiene datos disponibles sobre las medidas supervisadas, más allá de los generales.

En cuanto a las variables disponibles para la caracterización de la población, éstas solo comprenden el sexo (no se releva el género), el departamento de residencia, la edad y el tipo de medida impuesta. Estos datos están disponibles para las medidas asignadas de arrestos y prisiones domiciliarias, libertades vigiladas y libertades a prueba. Esa desagregación no está disponible para las medidas de tareas comunitarias impuestas con arreglo a la Ley de faltas, por cuanto no es posible aproximarse a una idea sobre quiénes son las personas que componen el mayor porcentaje de la población atendida por la OSLA, aunque éstas tengan un breve pasaje por la institución.

**Gráfico 4 | Distribución de las medidas por sexo**



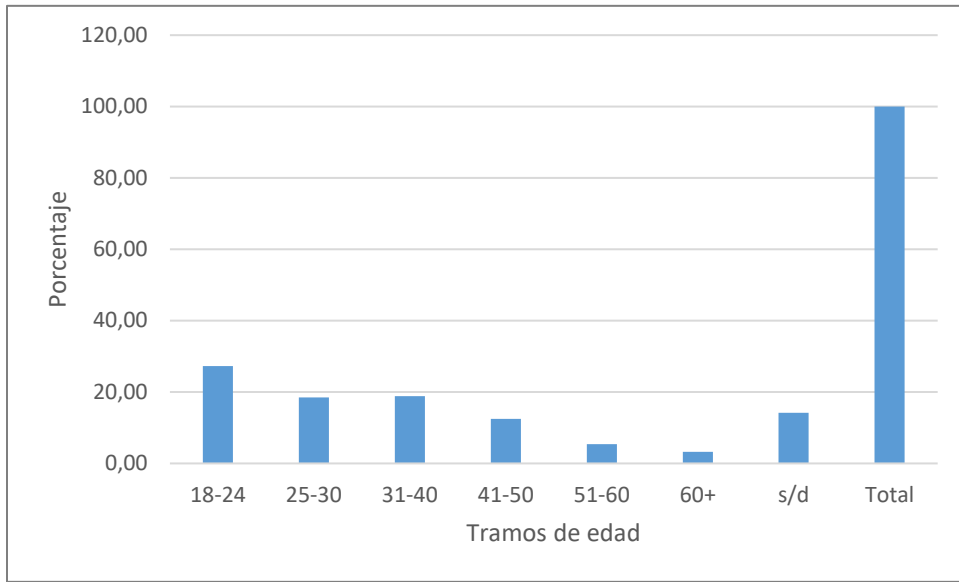
Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por la OSLA al 22/04.22.

De los datos disponibles y procesados podemos extraer que la población sujeta a medidas alternativas es mayoritariamente masculina y joven. Las mujeres representan casi el 17% de la población y las personas jóvenes, menores de 30 años, casi la mitad de la población. No existen datos discriminados relativos al tipo de medida, que permitan analizar simultáneamente edad, sexo y departamento<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> La OSLA proporcionó una tabulación de las medidas de libertad a prueba, libertad vigilada, arrestos y prisiones domiciliarias distribuida por sexo. Sin embargo, no así para otras medidas como suspensión condicional del proceso (impuestas anteriormente a la entrada en vigencia de la LUC y aún en fase de cumplimiento) y medidas comunitarias, por cuanto no puede elaborarse el panorama completo relativo a la distribución por sexo para todo el elenco de medidas.



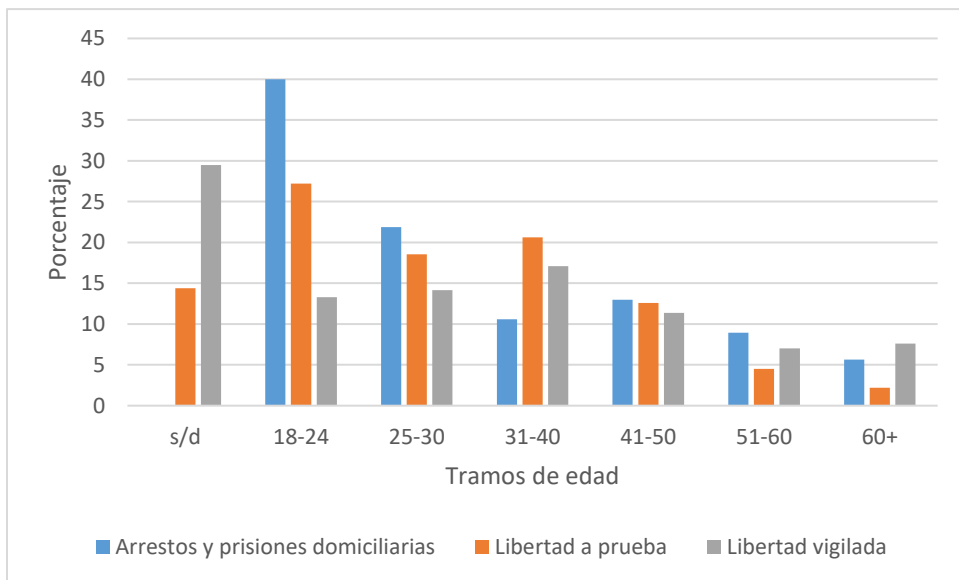
**Gráfico N.º 5 | Distribución de las medidas por tramos de edad**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por la OSLA al 22/04.22.

El análisis sobre el tipo de medida según la edad, revela que la población más joven (entre 18 y 24 años) es la mayoritaria en las libertades a prueba y vigilada, así como también en las prisiones y arrestos domiciliarios. También, que las personas mayores de 50 años son la minoría, en todas las medidas.

**Gráfico N.º 6 | Distribución de las medidas según tipo y tramos de edad**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por la OSLA al 22/04.22.

Finalmente, para conocer el panorama sobre los delitos por los que han sido encausadas las personas derivadas a la OSLA, se tomaron datos proporcionados por una consultoría previa (Vigna, 2022).

**Tabla N.º 1 | Distribución de la población condenada según forma de cumplimiento de la pena y sexo**

Forma de cumplimiento	Mujeres	Hombres	Total
Cumplimiento efectivo	41,6%	62,7%	60,5%
Libertad a prueba	30,2%	17,0%	18,4%
Libertad vigilada	18,8%	11,3%	12,1%
Mixto	9,5%	9,0%	9,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Vigna, 2022: 16. La autora construyó la tabla con base en los datos aportados por la Fiscalía General de la Nación y que comprenden el período 1/08/2019 al 31/07/2021, ya que permite considerar el comportamiento penal en el año previo y posterior a la promulgación de la Ley N.º 18.889 (Ley de Urgente Consideración).

Como puede observarse en la tabla, 6 de cada 10 personas son condenadas con penas privativas de libertad; otras 4 de cada 10, con medidas alternativas (libertad vigilada y libertad a prueba) y 1 de cada 10, con penas mixtas (combinación de privación de libertad y medidas alternativas). En el análisis según el sexo hay variaciones: i) los hombres son condenados con penas privativas de libertad en mayor proporción que las mujeres (62,7% frente al 41,6%); ii) la aplicación de las medidas alternativas es mayor en las mujeres que en los hombres, llegando casi al doble en ambos institutos (30,2% frente al 17% en las libertades vigiladas —instituto previo a la LUC— y 18,8% frente al 11,3% en las libertades a prueba —instituto introducido por la LUC—); no obstante, cabe observar la variación de los porcentajes en la aplicación de los institutos de libertad vigilada y libertad a prueba, especialmente pero no únicamente para el caso de las mujeres (30,2% y 18,8% para las mujeres frente al 17% y 11,3% para el caso de los hombres), lo que estaría indicando un mayor uso de las medidas alternativas a partir de julio de 2021, cuando entró en vigencia la LUC; iii) no hay variaciones sustantivas según el sexo, en la aplicación de penas mixtas. Este análisis debe ser completado con lo observado por Vigna (2022:19) sobre la disminución de la brecha entre hombres y mujeres en la aplicación de penas alternativas, la que se explicaría por la eliminación de la suspensión condicional del proceso a partir de la LUC y que era el instituto que registraba los niveles de diferencia más amplios (6,6% a favor de las mujeres). En síntesis, esta última lectura indicaría que si bien las mujeres son condenadas con penas alternativas en mayor porcentaje que los varones (debido al tipo de delito que cometen y a la ausencia de antecedentes penales), la brecha es menor luego de la promulgación de la LUC. Además, tras esta ley, las penas son más duras para ambos sexos.

### Consideraciones

1. Esta consultoría se propuso el objetivo de elaborar un perfil de la población de la OSLA. Sin embargo, no fue posible más que una somera caracterización de algunos de sus rasgos. La información que produce la OSLA es básica y orientada al control administrativo. Ante la solicitud de datos referidos a

las personas supervisadas, proporcionó una planilla impresa con la cantidad de medidas gestionadas, distribuida por estatus (activa o a la espera de decisión judicial, tipo (libertad vigilada, libertad a prueba, suspensiones condicionales del proceso y medidas cautelares, tareas comunitarias de juzgados de faltas, prisiones domiciliarias, arrestos domiciliarios) y departamento; sin embargo, no todos los datos tienen igual grado de desagregación. Además, proporcionó otros cuadros que sistematizan los distintos tipos de medida por mes, número de personas encausadas, sexo, edad por tramos y departamento.

2. Por otra parte, la exploración de otras fuentes secundarias —como los informes de la Fiscalía General de la Nación o del Poder Judicial— tampoco arroja elementos para la construcción del perfil de población. Coincidentemente, una investigación reciente (De los Santos, 2022) señala que « [...] aún no hay estudios de las características socioeconómicas, educativas, de género, etc. que tienen los sujetos a los que se les aplican». En la misma dirección, el informe final de la «Consultoría sobre maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad» (Vigna, 2022) señala las limitaciones, tanto cuantitativas como cualitativas, de los sistemas de información estatales: además de recoger escasa información sociodemográfica sobre las personas involucradas en infracciones a la ley penal, lo hace sin perspectiva de género (que permita relevar la existencia y número de personas a cargo, la condición de jefatura del hogar, entre otros datos relevantes); tampoco posibilitan el acceso a los microdatos que habiliten procesamientos de información en forma autónoma.

3. El conocimiento del perfil individual y de la población general es una herramienta indispensable para el desarrollo de la función de supervisión asignada a la OSLA. Además de serlo para el desarrollo de planes adaptados y contextualizados a las necesidades de cada persona derivada, lo es para el diseño de los lineamientos de la intervención como por ejemplo, la planificación de las prestaciones que la OSLA debería desarrollar. La OSLA ha sido creada con un mandato técnico, razón por la cual es absolutamente necesario generar herramientas que orienten esa función y le permitan trascender la supervisión cuasoadministrativa que actualmente realiza.

4. En relación a tal necesidad, esta consultoría elaboró una matriz de indicadores para el monitoreo periódico de las medidas alternativas. Fue construida con base en la información proporcionada por la OSLA, la disponible en los informes del Comisionado Parlamentario y los informes públicos de la Fiscalía General de la Nación. Como fue dicho anteriormente, también se realizó una solicitud de información<sup>43</sup> a este órgano pero a la fecha de cierre de este informe, no ha llegado la respuesta. La matriz propone indicadores para las distintas dimensiones de la institución: la población, las funciones de supervisión y control y la intervención técnica. Propone un conjunto de 12 indicadores generales, 14 indicadores de supervisión y control de medidas y 7 indicadores de intervención técnica. También propone la frecuencia para su medición y un conjunto de variables (relativas al proceso penal, sociodemográficas y sobre el riesgo). Con base en esta propuesta, y conforme se materialice el flujo periódico de la información hacia la Oficina del Comisionado Parlamentario, podría pensarse otro conjunto de indicadores sobre la eficacia de la intervención de la OSLA. Si bien es una propuesta muy ambiciosa en relación con la línea de base, la matriz propuesta permitiría orientar la producción de información útil y valiosa, tanto para el monitoreo de las medidas alternativas por parte del Comisionado Parlamentario, como para la gestión, la planificación, el monitoreo y la evaluación de las acciones de la propia OSLA. Del mismo modo que las

---

<sup>43</sup> Se adjunta a este informe la nota anexada a la solicitud N.° 1836.

solicitudes de información realizadas por el Comisionado impactaron en el desarrollo del SGC y sus múltiples funcionalidades, esta matriz podría ser el punto de partida de un proceso de trabajo similar.

5. El Sistema de Gestión Carcelaria incluyó, recientemente, un módulo específico relativo a la gestión de las medidas alternativas. Si bien recoge información escueta, se entiende que es un primer gran paso para comenzar a desarrollar un sistema de información más rico y útil para las distintas dimensiones de la gestión, más allá de la administrativa. El diálogo interinstitucional con las distintas agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la gestión de las medidas alternativas, resulta fundamental a los efectos de conformar una matriz integral de información que debería incorporarse a dicho sistema. En este sentido, los aportes realizados por esta consultoría pretenden ser el puntapié para la discusión sobre qué tipo de información y con qué grado de desagregación es necesario contar para orientar las mejores prácticas de supervisión, control e intervención.

6. La escasa información existente permitió evidenciar un sesgo importante —que parece atenuarse tras la vigencia de la LUC— en la aplicación de las medidas alternativas según el sexo. Ello evidencia que hay un importante número de mujeres que deben ser supervisadas por la OSLA. Con base en esto, resulta imperioso transversalizar la perspectiva de género en los procesos de evaluación, planificación de la intervención, supervisión y control. En particular, la evaluación sobre las condiciones socioambientales en las que las mujeres cumplirán las medidas impuestas, resulta fundamental para diseñar el plan de intervención: ¿son jefas de hogar?, ¿realizan los cuidados de niños, niñas y adolescentes?, ¿y de otras personas?, ¿tienen a su cargo a personas en situación de dependencia?, ¿han sido víctimas de violencia basada en género? Evidentemente las respuestas a estas interrogantes, más que determinar si las mujeres «son capaces de sostener la medida», deberían orientar estrategias de intervención pertinente, que colaboren en la mitigación de las condiciones que podrían poner en riesgo su cumplimiento. Relacionado con lo anterior, resulta relevante que la OSLA recoja información pertinente para conocer datos sobre identidad de género. Tampoco existe información sobre autopercepción étnico-racial, situación de discapacidad, condición de migración o refugio, entre otras. Estos datos son indispensables para el análisis interseccional que permita conocer las vulneraciones y discriminaciones que pueden padecer las personas.

### **La intervención**

El Decreto 180/2010 creó a la OSLA y le asignó un conjunto de cometidos que se sintetizan en el siguiente listado:

- a) recibir y actuar conforme a lo dispuesto por la justicia penal respecto de las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión;
- b) recabar informes en las áreas psicológica, social, laboral y jurídica para elaborar el perfil de la persona a supervisar;
- c) con base en el perfil, recomendar y sugerir a la justicia sobre las medidas a aplicar;
- d) controlar las medidas de presentación periódica, así como la permanencia en el lugar establecido y la prohibición de concurrencia o acercamiento a personas y lugares, según lo dispuesto por la justicia.

La Ley N.º 19.120 (de faltas) le asigna el cometido de instrumentar y fiscalizar las penas de trabajo comunitario, elevar informes al juez competente y suscribir convenios con instituciones públicas o privadas para el desarrollo de dichas medidas.

A su vez, la Ley N.º 19.923, Código del Proceso Penal, recoge otras competencias, referidas al instituto de libertad a prueba, creado mediante Ley N.º 19.889 (LUC) tal como se detalla a continuación (art. 295-BIS):

- a) la vigilancia y la orientación permanentes de la ejecución de la medida;
- b) la elaboración y presentación ante la justicia, en un plazo de 120 días, de los planes de intervención individual requeridos y que deben incluir actividades tendientes a la reinserción social y laboral de la persona penada, indicando sus objetivos y resultados esperados.

De los cometidos reseñados se desprenden tres tipos de funciones: i) la de supervisión, control y fiscalización, ii) la administrativa y iii) la de intervención técnica. El análisis de los documentos de asistencia técnica y evaluación de la OSLA<sup>44</sup> coinciden en que de las tres funciones, la última es la menos desarrollada aunque es la columna vertebral de su rol. A pesar de las modificaciones legales que han dado importantes giros tanto al catálogo como al contenido de las medidas alternativas, vale recordar que, desde su creación, la OSLA ha sido concebida como una unidad especializada, de carácter técnico. El Decreto 180/2010 así lo enfatiza al describir el perfil del oficial de supervisión y la conformación del equipo de trabajo: « [...] La tarea de un Oficial que se desempeñe en esta Unidad Especializada es una actividad de naturaleza técnica [...]» (art. 4) y «En la unidad se actuará en general en equipo de naturaleza interdisciplinaria, buscando un abordaje integral a cada situación en que deba intervenir, sin perjuicio de requerir el asesoramiento o intervención de otras oficinas [...]» (art. 7). La evaluación DID realizada en el año 2013 por la AGEV (Trujillo, Dabiez & Daguerre) —cuando el volumen de casos atendidos era muy menor al actual— ya había identificado que la intervención era uno de los principales aspectos a fortalecer: i) darle contenido al propósito de la OSLA; ii) desarrollar servicios que atiendan los factores de riesgo que, según la literatura especializada, tienen más incidencia en la probabilidad de reincidencia<sup>45</sup>; iii) profundizar el proceso general de gestión de la pena; iv) que los abordajes orientados a la rehabilitación y reinserción social tomen en cuenta el perfil de las personas sujetas a medidas no privativas de libertad; la unificación de los criterios técnicos para realizar informes y el desarrollo de escalas de riesgo y v) establecer un esquema de monitoreo sistemático y evaluación —incluyendo el desarrollo de los indicadores correspondientes—, para ajustar las prestaciones implementadas.

La intervención es una dimensión clave en la gestión de las medidas alternativas. Como señala la experiencia comparada, las prácticas efectivas se caracterizan por un conjunto de principios: i) las necesidades criminógenas como centro; ii) la incorporación de la capacidad de respuesta de las personas a quien va dirigida; iii) el desarrollo en la comunidad; iv) la modalidad y v) la integridad. Relacionado con esto, hay un conjunto de elementos absolutamente pertinentes, a la hora de fortalecer «la columna vertebral» de las medidas alternativas.

Actualmente, la OSLA interviene en aquellas medidas que, por su naturaleza, lo solicitan explícitamente (las libertades vigiladas y las libertades a prueba). Aún en estos casos, interviene en una modalidad «de mínima»: i) realiza evaluaciones a través de la aplicación del protocolo OASys 2.0; ii) con

---

<sup>44</sup> El anexo N.º 2 presenta la sistematización de los trabajos realizados.

<sup>45</sup> Entre otros señalan, con especial atención, el desarrollo de pericias psicosociales, entrevistas, evaluación, patrones de personalidad antisocial, reemplazo de vínculos que reduzcan el apoyo social al crimen, tratamiento de abuso desustancias, cuidado de la salud mental, residencia segura en libertad, inserción laboral, entre otros (Trujillo, Dabiez & Daguerre, 2013: 33).

base en la evaluación, diseña un plan de intervención individual y lo informa a la justicia; iii) coordina servicios y prestaciones, si fuera preciso, con instituciones y organizaciones; iv) realiza un seguimiento, muy esporádico, sobre el cumplimiento del plan, para informar a la justicia. En el resto de las medidas se realiza un control de tipo administrativo, es decir, de control del cumplimiento de las formalidades. La Subdirección Técnica de la OSLA (2022) definió entre sus lineamientos las «Intervenciones orientadas a trabajar los Factores de Riesgo para la reincidencia». El principio de riesgo del modelo RNR postula que la intervención debe ser proporcional al nivel de riesgo; esto es, que a mayor riesgo, mayor intervención. Sin embargo, el criterio de la intervención, en la práctica, no está dado por este principio sino por el tiempo de duración de la medida (mayores a un año) por cuanto ésta queda reducida a un grupo de la población de la OSLA. Dado el gran volumen de trabajo, la escasa cantidad de personal para la intervención y los pocos medios para trasladarse a todo el territorio, la intensidad de la intervención está condicionada.

### **Consideraciones**

1. Conocer el perfil de la población objetivo es un requisito fundamental para la planificación de intervenciones pertinentes. Además de las características sociodemográficas, resulta fundamental la información relacionada con las circunstancias y los factores dinámicos asociados a la conducta delictiva, así como los factores de protección frente a ella. Esta información se recoge a través de la evaluación inicial o diagnóstica que, en la mayoría de las experiencias relevadas, se realiza previo a la sentencia (evaluación presentencial). Practicarla en dicho momento permite identificar las necesidades relevantes y urgentes (generalmente asociadas al uso problemático de drogas o alcohol, la salud mental, la violencia, entre otras) y disparar las primeras acciones para atenderlas (gestión de prestaciones como consulta y tratamiento, vivienda para personas en situación de calle, entre otras).

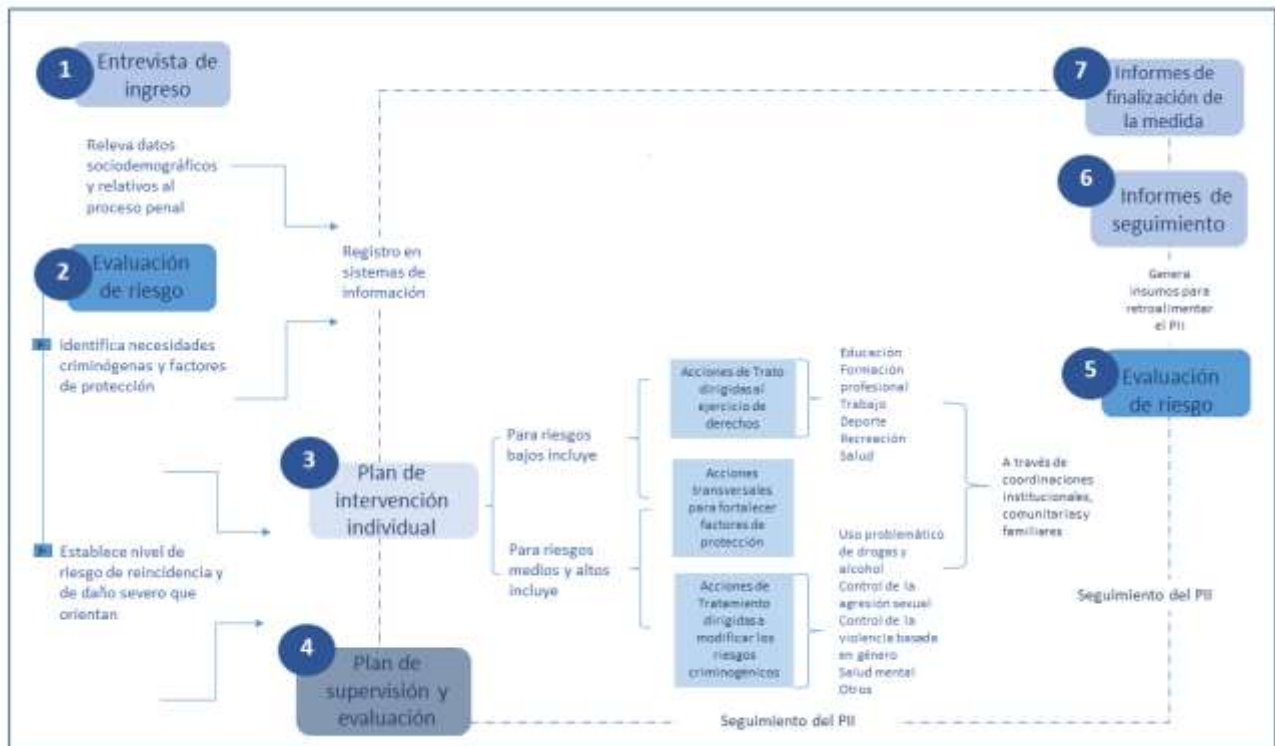
2. Ante la imposibilidad de la evaluación presentencial, es necesario realizarla en forma inmediata, luego que OSLA toma contacto con la persona. La evaluación debe aplicarse a todas las personas derivadas e independientemente de cuál sea la medida impuesta, ya que es un elemento central del modelo de reinserción social.

3. La evaluación es el elemento clave para conocer el perfil de la población general, además de los perfiles individuales. Su aplicación universal permitiría planificar e implementar algunos núcleos de intervenciones según las características generales de la población y otros orientados a sus particularidades. También diseñar e implementar las intervenciones con perspectiva de género y desarrollar medidas afirmativas para personas especialmente vulneradas (en situación de discapacidad, personas LGBTI, personas migrantes, etc.).

4. Tras la evaluación, y conforme al nivel de riesgo, debe generarse un plan de intervención individual. El plan debe, a partir de sus necesidades criminógenas y sus factores de protección: i) establecer objetivos para la intervención; ii) definir los resultados esperados en términos medibles, verificables y observables por terceros; definir acciones para el logro de dicho resultados y los medios de verificación para cuenta del progreso del proceso. Mientras que en los casos de bajo nivel de riesgo, dicho plan debe concentrarse en acciones de trato que garanticen el ejercicio de sus derechos, en los casos de riesgos medio y alto las intervenciones incorporaran, con la intensidad adecuada, acciones para promover el cambio de los factores vinculados al riesgo de volver a cometer delitos. Estas intervenciones deben resultar en derivaciones asertivas a servicios de atención y tratamiento en la comunidad, ante el uso problemático de drogas o alcohol, el estilo de pensamiento y la impulsividad, la salud mental, entre otros.

5. Todo plan de intervención debe incluir un plan de seguimiento y evaluación que permita monitorear y constatar los resultados (exitosos o no) de las acciones desarrolladas, así como su retroalimentación y ajuste, de ser necesario. El seguimiento y la evaluación deben ser coherentes con el nivel de riesgo y la intensidad de la intervención e incluir a todas las instituciones y actores involucrados en el caso. El diagrama siguiente organiza el circuito de la intervención desde el ingreso al egreso de la persona que cumple una medida.

**Cuadro N.º 1 | Flujograma de la intervención tipo**



Fuente: Elaboración propia.

6. La literatura revisada y los modelos analizados revelan que la intervención se relaciona con la gestión de casos. El proceso de dicha gestión inicia con el relevamiento preliminar de la información administrativa para luego, a través de la evaluación diagnóstica, determinar el perfil criminológico de la persona derivada. La información es crucial para definir la intervención. Por eso, los modelos más evolucionados cuentan con sistemas de información que permiten cruzar la información con las de otros sistemas con los que interoperan. Al respecto, cabe destacar que los sistemas de información en el Uruguay, son una de las debilidades más notorias. En un futuro cercano, el sistema penal debería asegurar que el Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay (SIPPAU), el sistema del Poder Judicial, el Sistema de Gestión de la Seguridad Pública (SGSP) y el Sistema de Gestión Carcelaria SGC), interoperen y retroalimenten la información que cada uno de ellos releva<sup>46</sup>. Los sistemas también

<sup>46</sup> Al respecto, ver características el sistema del Reino Unido National Offender Management Service (NOMS): <https://www.gov.uk/government/organisations/national-offender-management-service>

incorporan toda la información que se deriva del desarrollo de los planes de intervención y supervisión, incluyendo la de las prestaciones desarrolladas por otras instituciones en las áreas de trato y tratamiento.

7. La gestión eficaz de casos impacta en los niveles de reincidencia y, por ende, deriva en beneficios para la comunidad toda (tanto sociales como económicos): menos reincidencia es igual a menos victimización (Morales et al, 2013).

8. De lo anterior deriva la importancia de definir y medir, consistentemente, la reincidencia. Al respecto, un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (2017) señaló que Uruguay no tiene indicadores de reincidencia y que los datos oficiales son inconsistentes. Este indicador debe completarse con los derivados de las prácticas efectivas de diagnóstico y tratamiento.

9. La gestión de casos incorpora las respuestas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos humanos y para ello, resulta fundamental disponer de información que permita el análisis de interseccionalidad. Esto permite el desarrollo de intervenciones en función de las necesidades particulares de cada persona y colectivo.

10. Finalmente, la calidad de la intervención se relaciona directamente con el entorno organizacional que permita desarrollar acciones sólidas desde el punto de vista técnico: procesos de mejora continua, calidad en la gestión, capacitación permanente de los recursos humanos y asesoramiento especializado (a través de equipos, comités, grupos de trabajo independientes), desarrollo de proyectos y programas que permitan incorporar monitorear y evaluar nuevas prácticas, investigación, entre otros.



## IV | Conclusiones y recomendaciones

---

Este informe ha analizado diversas dimensiones de la ejecución penal, ha señalado los principales elementos de la experiencia internacional comparada y de la evidencia disponible. En las distintas secciones introdujo una serie de consideraciones que, a modo de resumen, sintetizan los aspectos relevantes de cada apartado.

Para finalizar, el informe plantea un conjunto de conclusiones y recomendaciones asociadas, con el fin de acercar una síntesis sustantiva de los aspectos que debería abordar una discusión profunda sobre la ejecución penal en Uruguay, con énfasis en las medidas alternativas.

### I. Sobre la política criminal y penitenciaria

Uruguay ha seguido la tendencia mundialmente extendida de responder al crecimiento del delito con herramientas punitivas tradicionales. Al igual que en los demás países, el resultado ha sido la expansión de la población sujeta a medidas penales (fundamentalmente privativas de libertad), un sistema colapsado en su infraestructura, escasez y baja calificación de los recursos humanos, débil oferta programática de trato y tratamiento y condiciones de vida deficientes que, someten a tratos crueles inhumanos o degradantes al 34% de la población penitenciaria y a oportunidades insuficientes de reintegración social a otro 56%.

Al tiempo que creció la tasa de prisionización, también aumentó la cantidad de personas sujetas a medidas no privativas de libertad. A las más de 14.000 personas encarceladas debe sumarse un conjunto de más de 18.000 medidas alternativas a la prisión.

Este fenómeno de constante expansión no es sostenible para el Estado: ni en términos presupuestales ni en términos de seguridad y convivencia ya que, como ha sido trabajado a lo largo de este informe, la evidencia señala que más cárcel no es igual a menos delito.

### Recomendaciones

1. Iniciar un proceso de diálogo intersectorial de alto nivel para analizar proyecciones a corto, mediano y largo plazo, ante el escenario de invariabilidad o incluso la amplificación de la perspectiva punitiva tradicional. Las proyecciones deberían incluir las dimensiones económica y social e incluir el análisis de impacto sobre las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, así como el de interseccionalidad.

2. En paralelo, revitalizar el intercambio respecto de la deriva del sistema de administración de la pena: en sus modalidades de privación de libertad y de alternativas a la prisión. En particular, deberían retomarse las discusiones sobre la descentralización del Instituto Nacional de Rehabilitación y, en este concierto, pensar en la escisión del sistema de medidas alternativas a la prisión, que debería ser administrado con independencia del sistema penitenciario y con autonomía técnica y presupuestal. Podría introducirse la idea de creación de un sistema nacional de ejecución penal y reinserción social, compuesto por dos subsistemas independientes, pero que se relacionan.

3. Para alimentar las discusiones será necesario incluir al saber experto, a la sociedad civil y a las propias personas implicadas. El SNU podría contribuir a la preparación conceptual y metodológica del diálogo, conjuntamente con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, la academia y el sistema político. En estas bases debería incluirse un conjunto de prerrequisitos: el enfoque de derechos humanos, la transversalización de la perspectiva de género y la introducción de modelos basados en evidencia que redunden en la reducción de la reincidencia y, por ende, en la disminución de la victimización. Al respecto, hay más que suficiente metaanálisis y estudios comparados de derecho y experiencias, a nivel internacional.

4. En línea con lo anterior, la política criminal debe incluir la revisión de la legislación con el criterio de establecer el uso de las medidas alternativas en todas las etapas del proceso penal y que éstas sean de uso preferente, reservándose la prisión como último recurso. Cualquier cambio en este sentido debería ser acompañado de capacitaciones a los actores del sistema penal y campañas de promoción e información destinadas a la población<sup>47</sup>.

5. También en el plano de la normativa, el país necesita una ley de ejecución penal, moderna, integral y armonizada a los estándares internacionales de protección a los derechos humanos. Así también, una ley de organización del sistema nacional de ejecución penal y reinserción social. Esto permitiría superar las marchas y contramarchas en la política de administración de la pena que, según se ha evidenciado, se caracteriza por su carácter gubernamental y no estatal. En definitiva, el país necesita una política de Estado con las características fundamentales que hacen a las políticas públicas: debe estar planificada y ser sustentable con tiempos de ejecución de mediano y largo plazo; debe desarrollar acciones mensurables sobre la base de fuentes de información transparentes y confiables; debe permitir la racionalización de los recursos disponibles y asegurar la participación de los actores involucrados y, especialmente, del saber experto; debe contar con una institucionalidad profesional y una estructura de recursos humanos especializada y adecuada (Juanche & Palummo, 2012).

## **II. Sobre la información necesaria para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política de ejecución penal**

La información de calidad, actualizada, disponible y de acceso público es un requisito básico para la estructuración de cualquier política pública. Uruguay tiene un gran deber en la construcción de sistemas de información, pero este déficit es aún mayor con relación al acceso público de los datos que generan. Las distintas agencias estatales involucradas en el sistema penal generan información; sin embargo esta es poca, sin la suficiente desagregación y sin habilitar posibilidades de procesar análisis autónomos a quienes la solicitan. Al respecto, vale la pena enfatizar que la utilidad de los sistemas de información depende —en gran forma— de la calidad, confiabilidad y trazabilidad de sus datos y que ello incluye que puedan compararse y complementarse. Para el caso, la información de calidad es fundamental para orientar la toma de decisiones orientada a desarrollar mejores modelos de intervención.

---

<sup>47</sup> Investigaciones realizadas han mostrado que, si bien el sentido común punitivo no es proclive a estas medidas, cuando recibe información modifica su opinión hacia respuestas menos gravosas (UNODC, 2010).

## Recomendaciones

1. Iniciar diálogos con las instituciones del sistema penal (FGN, PJ, MI – INR) y con la AGESIC, a efectos de iniciar procesos que permitan, a mediano plazo, garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información y generar acciones de transparencia activa y pasiva en dichas instituciones.
2. Para el caso del MI – INR, impulsar la creación de un grupo técnico orientado a definir lineamientos para la producción de información de calidad, actualizada y de acceso público. En particular, los datos referidos a la población sujeta a penas privativas de libertad y a medidas penales deberían ser vastos, desagregados según variables sociodemográficas, del proceso penal y del perfil de riesgo. Es fundamental que la información incluya datos discriminados por género, así como otros que permitan el análisis interseccional: autopercepción étnico-racial, condición de migración, refugio o asilo, situación de discapacidad y dependencia, entre otras.
3. La creación del SGC ha sido un hito importante; sin embargo, su estructura está pensada para las necesidades administrativas de la gestión. La centralidad de la intervención en la ejecución de las penas y medidas debe impulsar la incorporación de funcionalidades que permitan registrar evaluaciones, procesos, resultados de las intervenciones, entre otros. Además, resulta imperioso que el INR de acceso público a la información que genera, en el marco de las salvaguardas que indica la legislación vigente. Al respecto, el SNU y el Comisionado Parlamentario podrían colaborar en la generación de alianzas estratégicas para incorporar la transparencia y la rendición de cuentas a dicha institucionalidad. Existen distintos modelos a tomar en cuenta uno de ellos es el de la Gendarmería de Chile<sup>48</sup>. Al respecto, a través de la AUCI podría generarse un convenio de cooperación sur – sur para el intercambio de saberes y buenas prácticas relativas a los sistemas de información.
4. Para el caso particular de la OSLA, resulta imperioso iniciar un proceso de profesionalización en torno a la producción de información de calidad. Para esto es necesario promover discusiones sobre conceptualizaciones, procedimientos, herramientas y recursos necesarios para ello. La escasez y debilidad de los datos disponibles impacta directamente en la calidad de la gestión. El engorroso y lento proceso de diferenciación de las medidas activas de aquellas que están a la espera de una decisión judicial (tras un informe de incumplimiento parcial o total) es una muestra de ello. El paso de desarrollar un módulo en el SGC es muy importante. Sin embargo, a los efectos de la intervención técnica, que es la función sustantiva de la OSLA, los datos administrativos relacionados con el proceso penal y algunas variables sociodemográficas, resultan absolutamente insuficientes.
5. Si la OSLA mantiene su definición de intervenir sobre los factores de riesgo delictivo (2022) deberá, además de profesionalizar la evaluación de riesgo, desarrollar un sistema que permita gestionar la información que ésta produce. OASys 2.0 es más que una herramienta de predicción: es una base de datos operativa, actualizada y abierta, que forma parte de otro conjunto más amplio que genera el gobierno de Reino Unido. Al respecto, podría explorarse la posibilidad de generar una solución que permita incorporar la información y su gestión, tanto al INR como a la OSLA.

---

<sup>48</sup> La Estadística Penitenciaria es de acceso público e incluye información variada y actualizada sobre la población y el propio sistema. Además hay disponible informes estadísticos mensuales y compendiados.  
Ver: [https://www.gendarmeria.gob.cl/est\\_general.html](https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html)

### III. Sobre los ejes centrales de la ejecución penal para la reintegración social

La debilidad de la gestión, tanto de las penas privativas y de medidas alternativas es evidente, independientemente de las administraciones de gobierno. Si bien no existen datos rigurosos sobre la reincidencia, la eficiencia y la eficacia del INR en general y de la OSLA en particular, empíricamente puede constatar que las oportunidades de rehabilitación y reintegración social son escasísimas (Comisionado Parlamentario, 2017, 2018, 2019, 2020, 2022).

Este informe ha intentado condensar la evidencia internacional respecto de cuáles son los elementos que no impactan sobre la reincidencia y cuáles sí lo hacen. En el primer grupo se mencionó que: i) las condiciones de reclusión más duras no tienen un impacto disuasivo en la conducta delictiva; ii) un clima de convivencia positivo se correlaciona con cambios prosociales, pero estos cambios no evidencian predictibilidad de la reincidencia para delitos sexuales o violentos (BID, 2017); iii) un conjunto de prácticas muy extendidas ha demostrado ineficacia para abatir la reincidencia: intervenciones basadas en la fe, tratamiento clínico de trastornos de la personalidad, intervenciones de capacitación laboral sin componentes asociados a los factores de riesgo dinámico (Topalli, Brezina & Bernhardt, 2013); iv) las acciones de fortalecimiento educativo (sobre todo de educación secundaria y terciaria) tiene resultados mixtos, que mejoran en los niveles de educación superior. Respecto de la evidencia a favor del descenso de la reincidencia se señaló: i) las intervenciones enfocadas en el nivel de riesgo y en las necesidades criminógenas, lo que supone el uso de herramientas para evaluar condiciones de riesgo y que los programas ofrecidos respondan a las necesidades identificadas<sup>49</sup>; ii) el tratamiento debe ser de abordaje individualizado, aunque se desarrolle en forma grupal y iii) el metaanálisis señala la eficacia del enfoque cognitivo-conductual en la gestión de riesgos dinámicos (McGuire, 2006; Andrews; Bonta y Hodge, 1992; Morales et al, 2013).

#### Recomendaciones

1. A la luz de la experiencia internacional y de las propias prácticas iniciadas (en forma incipiente) por el INR, se debería iniciar un proceso de desarrollo de modelos de gestión que, basados en la evidencia, propongan las modalidades pertinentes para la privación de libertad y las medidas alternativas. Estos modelos debería agrupar un conjunto de características centrales que según la literatura especializada, guardan relación con la efectividad (en términos de reducir la reincidencia y por ende la victimización) y se inspiran en las principales referencias de la criminología empírica: el modelo RNR, los aportes de la teoría del desistimiento delictivo (Maruna, 2001) y los del modelo de *good lives* (Wards & Maruna, 2007).
2. En consecuencia, resulta necesario trazar un plan estratégico para la ejecución penal que incluya metas a corto, mediano y largo plazo, sobre bases conceptuales sólidas, la evidencia y los aportes de las prácticas exitosas. En este sentido, al tiempo que se aborda la crisis penitenciaria a través de medidas sustentables y sostenibles, resulta igual de imperioso abordar la situación del sistema de medidas alternativas que, al menos en cantidad de medidas derivadas, ya supera a la prisión. Ante la carencia generalizada y a la luz

---

<sup>49</sup> Esto resulta particularmente importante en el caso uruguayo puesto que, contra toda evidencia, la oferta programática (sobre todo educativa y laboral) alcanza, mayormente, a la población menos necesitada. Amplios sectores con necesidades de alfabetización, desarrollo de habilidades para el mundo del trabajo y especialmente asociadas al uso problemático de drogas, al estilo de pensamiento y las actitudes, no acceden a las propuestas debido a su conducta y la evaluación sobre su peligrosidad. El criterio empelado es exactamente al revés del señalado por el modelo de riesgo, ya que a mayor riesgo la intervención debería ser más intensa.

de la evidencia que señala la mayor efectividad de las medidas alternativas frente a la prisión, el Estado debería apostar seriamente al fortalecimiento de la gestión de dichas medidas.

3. Solicitar al Grupo Técnico Asesor del Consejo de Política Criminal, un diagnóstico integral de la OSLA, para orientar el desarrollo de un plan estratégico para la profesionalización y fortalecimiento de su rol.

4. Sugerir al INR la colaboración de sus áreas técnicas en la planificación de un proceso de análisis del perfil de las personas supervisadas por la OSLA. Dicho proceso podría incluir el apoyo en la aplicación de entrevistas para la evaluación de riesgos, la elaboración de criterios técnicos para analizar los resultados de las entrevistas, el diseño de estrategias de sistematización de la información recogida y la colaboración en la definición de lineamientos para desarrollar intervenciones orientadas a la integralidad de la medida, uno de los principios fundamentales de las prácticas efectivas.

5. El SNU y el Comisionado Parlamentario podrían colaborar en la generación de un ámbito de intercambio para nutrir el proceso de análisis con los aportes de otras instituciones del sistema penal, la academia y la sociedad civil.

6. Definir formalmente los perfiles funcionales de la OSLA, con la colaboración de la Oficina Nacional de Servicio Civil. El INR tiene insumos muy valiosos sobre el perfil de sus recursos humanos, la definición de perfiles por competencias, mapas funcionales e identificación de brechas capacitación para el desempeño de las funciones asignadas al personal (Sandoya, 2016). Según fue informado a esta consultoría, la Unión Europea, a través del Programa El PACCTO, apoyará nuevos esfuerzos de la OSLA en esta área. Esto debería complementarse con estrategias de reclutamiento, formación permanente y especializada que redundarán en la profesionalización de toda la OSLA.

7. Fortalecer los recursos presupuestales, humanos y materiales para la gestión de las medidas alternativas. Ello implica realizar un estudio riguroso sobre la inversión pública en el sistema de medidas alternativas y la estimación de los recursos necesarios para asegurar su buena gestión. A corto plazo, podría incluirse una solicitud de refuerzo presupuestal a través de la Ley de rendición de cuentas, destinado a la incorporación de personal, la provisión de una flota vehicular operativa y suficiente y la progresiva instalación de sedes regionales (con miras a que paulatinamente se instalen otras locales) que permitan el desarrollo de intervenciones de calidad, así como su adecuada supervisión y control.

8. Promover propuestas de formación permanente y especializada para el personal de OSLA: i) resulta necesario introducir competencias en el personal actual (entrevista motivacional, evaluación de riesgo, elaboración de informes, gestión de casos, planificación estratégica, operativa y de intervenciones, diseño de intervenciones y modelos de supervisión, entre otros); ii) incorporación de estrategias y habilidades para el trabajo interinstitucional y la generación de convenios de cooperación pertinentes a las necesidades de la población; esto último en relación con la necesidad de trascender el cumplimiento administrativo de la medida de trabajo comunitario y que el proceso incluya acciones enmarcadas en la justicia restaurativa de las que la reparación del daño es una parte, pero no la única.

9. Realizar un análisis de los convenios existentes que permita determinar si incluyen condiciones necesarias para que el desarrollo de la medida guarde relación con las necesidades de riesgo detectadas en la persona. Ello permitiría establecer una tipología que orientara la derivación según las características de cada convenio y los componentes implícitos. Para ello podría realizarse un convenio con las universidades y a partir de este análisis cruzar la información relativa a los perfiles de personas derivadas

a la OSLA, a fin de determinar si los primeros son pertinentes para dar respuesta sustantiva a la intervención y no tan solo el cumplimiento formal de la medida.

10. Con base en lo anterior, podría realizarse un mapeo nacional sobre las instituciones y servicios estatales y de la sociedad civil desplegados en el territorio, su capacidad de incluir programas para el desarrollo de trabajo comunitario por parte de las personas sujetas a medidas alternativas y también las oportunidades de capacitación profesional y para el mundo del trabajo que podrían asociarse para el fortalecimiento de dichos convenios y el de las propias personas derivadas. En esta iniciativa podrían colaborar la academia, las redes y alianzas locales de la sociedad civil y las distintas agencias estatales.

11. Finalmente, como ha sido señalado, la comunidad tiene una importancia fundamental en el desarrollo de las medidas alternativas. Para promover su compromiso e involucramiento, la OSLA podría integrarse a las instancias de articulación territorial y barrial, como las mesas interinstitucionales de políticas sociales. Claro está que la reintegración social de las personas infractoras de la ley penal trasciende la labor de las agencias penales. Estos espacios, son un ámbito adecuado para favorecer la integralidad y complementariedad de las políticas públicas en general y de las de intervención con la población sujeta a medidas alternativas, en particular. Allí podrían diseñarse estrategias para la derivación y la atención de demandas de salud, tratamientos específicos, capacitación e inserción laboral, solución habitacional, prestaciones sociales y otro conjunto de acciones destinadas a intervenir pertinente y coherentemente. Son ámbitos de intercambio y articulación entre distintos organismos públicos con expresión territorial departamental, que tienen la finalidad de favorecer la integralidad y complementariedad en la implementación de las políticas públicas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de dichos territorios. En muchos de estos espacios participan activamente los gobiernos departamentales y municipales. La experiencia de los núcleos de acompañamiento que impulsa la Generalitat de Catalunya, podría impulsar la generación de acciones similares para que las familias y otros integrantes de la comunidad colaboren en el proceso de reintegración de las personas a la comunidad, al tiempo que desarrollan estrategias frente a las posibles conductas infractoras. En este plano es necesario hacer foco en algunos grupos especiales dada su condición de vulnerabilidad sociopenal: las personas usuarias problemáticas de drogas, las personas que padecen problemas de salud mental, las personas extranjeras y migrantes, entre otros. Además, toda estrategia de articulación deberá prestar atención a las circunstancias especiales que colocan a las mujeres en situaciones especialmente riesgosas cuando son jefas de hogar al tiempo que desarrollan los cuidados de niños, niñas, adolescentes y otras personas, son víctimas de violencia basada en género y de violencia sexual.

**Anexo 1 | Cuadro de Observaciones y Recomendaciones de los Mecanismos de Protección de Derechos Humanos realizadas al Uruguay<sup>50</sup>**

Mecanismo	Fecha	Informe	Recomendación
Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes	2009	A/HRC/13/39/Add.2 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak Adición Misión al Uruguay	109. d) Limitar la utilización de la prisión preventiva, especialmente en el caso de los delitos no violentos y menos graves, y recurrir con mayor frecuencia a las medidas que no entrañan la privación de libertad.
Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011	Observaciones Preliminares de la Visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad a Uruguay Anexo al Comunicado de prensa 76/11	24. Por otro lado, la CIDH reconoce que la creación de nuevas plazas penitenciarias es una medida esencial para combatir el hacinamiento y adecuar al sistema carcelario a las necesidades actuales; sin embargo, esta sola medida no representa una solución sostenible en el tiempo. La atención efectiva a la sobrepoblación del sistema carcelario, requiere además que el Estado haga un uso más racional de la prisión preventiva; promueva el uso de medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva; y maximice el ejercicio de otras figuras propias del proceso de la ejecución de la sentencia, como las libertades condicionales, asistidas, las redenciones de pena por trabajo y estudio. De no analizarse a fondo las causas reales del hacinamiento y sus posibles soluciones a largo plazo, todos los planes y proyectos de creación y habilitación de plazas no pasarán de ser meros paliativos para un problema que seguirá aumentando inexorablemente con el paso del tiempo. 46. En atención a las anteriores consideraciones, la CIDH recomienda al Estado uruguayo realizar las reformas legales necesarias para limitar la utilización de la prisión preventiva, especialmente en el caso de los delitos no violentos y menos graves, y recurrir con mayor frecuencia a medidas alternativas o sustitutivas que no impliquen la privación de libertad. Pero sobre todo, insta al Estado a promover un cambio en la cultura y la práctica judicial establecidas, que produzca un verdadero

<sup>50</sup> Sistematización realizada con base en el Sistema de Monitoreo de las Recomendaciones y el análisis de los informes de los mecanismos de protección de derechos humanos de los sistemas internacional y regional.

			cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva.
Comité de Derechos Humanos	2013	Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Uruguay Seguimiento al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	9. El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones en las cárceles y aliviar el hacinamiento, de conformidad con el artículo 10 del Pacto. En particular el Estado debe: a) Proseguir con las obras de mejora y ampliación de las instalaciones penitenciarias; b) Limitar el período legal de prisión preventiva de conformidad con el artículo 9 del Pacto y velar por que se imponga únicamente como medida excepcional; c) Ampliar la incorporación de penas alternativas a la privación de libertad, teniendo en cuenta las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio) y en las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).
Examen Periódico Universal	2014	A/HCR/26/7 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal   Uruguay	123.87 Promover penas alternativas a la prisión y diseñar políticas públicas que impacten favorablemente en los derechos de los reclusos (Irán (República Islámica del);
Examen Periódico Universal	2014	A/HCR/26/7 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal   Uruguay	123.86 Elaborar y aplicar penas alternativas al encarcelamiento y adoptar cuantas medidas sean necesarias para reducir el uso excesivo de la prisión provisional a la espera de juicio (Hungría)
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (CEDAW)	2016	CEDAW/C/URY/CO/8-9 Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay	El Comité, recordando las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), recomienda al Estado parte que adopte las medidas apropiadas para los hijos de las mujeres detenidas, como la aplicación de medidas alternativas a la detención, habida cuenta del interés superior del niño. También recomienda que el Estado parte refuerce la vigilancia de las mujeres en los centros de detención a fin de evitar las violaciones de los derechos humanos y garantice la disponibilidad de servicios de asesoramiento jurídico y vías de recurso eficaces.
Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	2019	CAT/OP/URY/1 Visita al Uruguay del 4 al 15 de marzo. Observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte.	77. El Subcomité recomienda al Estado parte implementar medidas alternativas a la prisión preventiva y de reinserción, incluyendo actividades de trabajo comunitario, educación, ejercicio, deporte y recreación, así como el uso de brazaletes electrónicos como medidas alternativas al internamiento.



<p align="center"><b>Reseña de las medidas alternativas en la legislación nacional</b>            [Comprende medidas alternativas a la privación de libertad en el sentido lato. Ello abarca, entre otros institutos, medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, penas sustitutivas de la privación de libertad y régimen de libertades]</p>					
Ley N.º	Tipo de medida	Tipo de medida	Momento del proceso penal en que se aplica	Requisitos penales para la aplicación de la medida	Modificaciones
17.726 de 14/01/2004 <sup>51</sup>	Cautelar (art. 3º)	Sustitutiva a la Prisión preventiva <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación periódica ante la autoridad. Prohibición de conducir vehículos.</li> <li>• Restitución de la situación jurídica anterior a la comisión del delito. Prohibición de concurrir a determinados lugares o permanecer en un límite territorial.</li> <li>• Obligación de someterse a determinado tratamiento.</li> <li>• Prestación de servicios comunitarios.</li> <li>• Arresto domiciliario en horas de descanso, fin de semana.</li> <li>• Cualquier otra obligación sustitutiva propuesta por el procesado y aceptada por el Juez.</li> <li>• Garantía de pago de día multa.</li> </ul>	Proceso de conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas procesadas, primarias, cuando el Juez entienda que no ha de recaer pena de penitenciaría.</li> <li>• Hechos leves o que generen daño leve.</li> <li>• No aplica en casos de reincidencia o habitualidad.</li> <li>• Consentimiento de la persona procesada.</li> </ul>	Ley Nº19.293 (art.404).

<sup>51</sup> Varias de las medidas de esta norma fueron recogidas por el nuevo CPP (Ley N.º 19.293) y por ello su vigencia debe ser analizada en el marco de lo dispuesto por el artículo 404.

17.726 de 14/01/2004 <sup>52</sup>	Pena (art. 9°)	Sustitutiva de la prisión	Proceso de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pena de prisión o de penitenciaría, inferior a 3 años.</li> <li>• Excluye a reincidentes y habituales.</li> </ul>	Ley Nº19.293 (art.404).
Ley 15.737 de 08/03/1985	Libertad por Gracia de la Suprema Corte de Justicia <sup>53</sup> (art.20)	Extintiva del delito	Visita anual de cárceles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De oficio o a petición de parte.</li> <li>• Excluye a reincidentes y habituales de delitos que hubieran violado el mismo bien jurídico</li> <li>• Personas procesadas, cualquiera fuera la naturaleza de la imputación.</li> </ul>	Ley Nº 17.272 de 24/10/2000 (art.1).
Ley 17.726 de 14/01/2004	Libertad por Gracia de la Suprema Corte de Justicia <sup>54</sup> (art.17)	Excarcelación provisional (pone fin a la prisión preventiva)	Cualquiera de la causa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud presentada por escrito por la defensa.</li> <li>• Informe del Instituto Técnico Forense.</li> </ul>	Ninguna
19.293 de 19/12/2014 Código del Proceso Penal (CPP)	Principio de oportunidad (art. 100)	No iniciación de la acción penal	Preprocesal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delitos de escasa entidad que no comprometan gravemente el interés público, que no sean cometidos por funcionarios públicos y cuya pena mínima no supere los dos años (en redacción original).</li> <li>• Delitos culposos que ocasionen en la persona imputada una aflicción, cuyos efectos puedan considerarse mayores a los que derivan de la aplicación de una pena.</li> <li>• Hechos con más de cuatro años de antigüedad, en los que se presuma</li> </ul>	La Ley N.º 19.889 de 09/07/2020 restringió su aplicación a delitos cuya pena mínima <u>no supere un año</u> .

<sup>52</sup> El artículo 16 de la Ley N.º 19.889 que introduce el artículo 149 QUATER al Código Penal, refiere expresamente a la aplicación de las medidas sustitutivas de la prisión preventiva previstas en el artículo 3° de la Ley N.º 17.726, por lo que en ese aspecto se mantienen vigentes.

<sup>53</sup> Instituto de clemencia soberana que tiene sus antecedentes en la Leyes N.º 1.423 (Código de Instrucción Criminal) y N.º 3.246 (de Creación de la Alta Corte de Justicia).

<sup>54</sup> Instituto de clemencia soberana que tiene sus antecedentes en la Leyes N.º 1.423 (Código de Instrucción Criminal) y N.º 3.246 (de Creación de la Alta Corte de Justicia).

				<p>que no habría de resultar pena de penitenciaría.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución fundada de Fiscalía.</li> </ul>	
19.293 de 19/12/2014 (CPP)	Cautelar (art. 223 y sig.)	Prisión preventiva	Proceso de conocimiento (art. 221)	<p>Generales (art.224):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud de la Fiscalía.</li> <li>• No procede en procedimientos por faltas, delitos sancionados únicamente con penas pecuniarias o de inhabilitación, cuando el fiscal considere que no solicitará la pena privativa de libertad.</li> <li>• Semiplena prueba de la existencia del hecho y de la participación de la persona imputada.</li> <li>• Elementos de convicción suficientes para presumir: a) intento de fuga, ocultación; b) entorpecimiento de la investigación; c) riesgo para la víctima o la sociedad.</li> </ul> <p>Solicitud preceptiva en casos de presunción relativa de existencia de riesgo de frustración del proceso, en las siguientes imputaciones de tipificaciones delictuales (art. 224.2): violación, abuso sexual (situaciones previstas en el artículo 272 BIS, numerales 1° a 4° del Código Penal, abuso sexual especialmente agravado (art. 272 TER del Código Penal), atentado violento al pudor (art. 273 del Código Penal), rapiña, rapiña con privación de libertad, extorsión, secuestro, homicidio agravado, crímenes y delitos de la Ley N.° 18.026, delitos previstos en el Decreto-Ley N.° 14.294,</p>	<p>Ley N.° 19.653 de 17/08/2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• art.7 da la redacción vigente al artículo 223 de la Ley N.° 19.293;</li> <li>• art. 8 agrega el numeral 2° al art. 224 de la Ley N.° 19.293.</li> </ul> <p>Ley N.° 19.889 de 09/07/2020 (art. 34) modificó la redacción del artículo 224, siendo suficiente para acreditar el peligro procesal, la imputación de cualquiera de las tipificaciones incluidas en los literales A) a L).</p>

				delitos previstos en la Ley N.° 19.574 que tuvieran pena mínima de penitenciaría.	
19.293 de 19/12/2014 (CPP)	Cautelar	<p>Alternativas a la prisión preventiva (art. 221)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fijar domicilio y no modificarlo sin dar inmediato conocimiento al tribunal</li> <li>• obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada</li> <li>• obligación de presentarse periódicamente ante la autoridad</li> <li>• prohibición de salir, sin autorización previa, del ámbito territorial que se determine</li> <li>• retención de documentos de viaje</li> <li>• prohibición de concurrir a determinados sitios, visitar o alternar determinados lugares, de comunicarse con determinadas personas, siempre</li> </ul>	Proceso de conocimiento y, excepcionalmente, en la indagatoria preliminar (art. 222)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisión judicial.</li> <li>• Solicitud Fiscalía mediante acreditación de riesgo de frustración o entorpecimiento del proceso.</li> </ul>	Ley Nº 19.653 de 17/08/2018 (art.6) agrega el numeral 3 al artículo 221, que mantiene vigentes las medidas cautelares ante solicitudes de inconstitucionalidad por las vías de excepción u oficio.

		<p>que no se altere el derecho de defensa</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• el retiro del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con la persona imputada</li><li>• prestación de una caución de contenido económico</li><li>• arresto en domicilio propio o ajeno, con o sin vigilancia</li><li>• vigilancia electrónica</li><li>• prohibición de abandonar el domicilio en determinados días u horarios</li><li>• cualquier otra medida a la prisión preventiva</li><li>• otras complementarias referidas a los bienes de la persona imputada o de terceras personas</li></ul>			
--	--	---	--	--	--

19.293 de 19/12/2014 (CPP)	Libertad condicional (art. 295)	Sometimiento a vigilancia de la autoridad (art.102 del Código Penal).  Vigilancia de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, supervisión del Juez de Ejecución y Vigilancia, la vigilancia no perjudicará las actividades habituales de la persona liberada (art. 306 CPP)	Proceso de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la persona se encuentre en libertad al momento de dictarse la sentencia de condena.</li> <li>• Pronóstico favorable de reinserción social.</li> </ul>	<p>Ley N° 19.446 de 28/10/2016:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 1 excluyó el beneficio en casos de reiteración, reincidencia o habitualidad, indistintamente, para los delitos de violación, lesiones graves, lesiones gravísimas, rapiña, rapiña con privación de libertad, hurto agravado, extorsión, secuestro, homicidio, delitos previstos en el Decreto-Ley N.° 14.294 y en la Ley N.° 18.026;</li> <li>• art.13 y siguientes regulan el instituto.</li> </ul> <p>La Ley N.° 19.544 (art. 9) derogó el instituto.</p>
19.293 de 19/12/2014 (CPP)	Libertad anticipada <sup>55</sup> (art. 298)	Sometimiento a vigilancia de la autoridad (art.102 del Código Penal).  Vigilancia de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, supervisión del Juez de Ejecución y Vigilancia, la	Proceso de ejecución  A partir de momento en que queda firme la sentencia de condena según supuestos establecidos en el art. 298.4 <sup>56</sup>	<p>(art. 299)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas penadas con pronóstico favorable de reinserción social.</li> <li>• Solicitud escrita de la persona condenada o su defensor.</li> <li>• A solicitud del Juez de Ejecución y Vigilancia: planillas de antecedentes actualizada por el ITF, de redención de pena, si correspondiere, informe de conducta elaborado por el Director del establecimiento, e informes de resocialización de la persona penada</li> </ul>	<p>Ley N.° 19.653 de 17/8/2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 10 establece la inaplicabilidad del instituto en delitos de: violación, abuso sexual, abuso sexual especialmente agravado, atentado violento al pudor, abuso sexual sin contacto corporal, secuestro, atentado violento al pudor, homicidio agravado, crímenes y delitos de la Ley</li> </ul>

<sup>55</sup> Este instituto originalmente englobado en la libertad condicional, adquiere autonomía a partir del año 1944 con la Ley N.° 10.573, que dio nueva redacción al artículo 131 del Código Penal. El régimen ha sido modificado en distintas oportunidades, a partir de la restauración democrática. Como antecedentes se destacan la Ley N.° 15.743, Régimen excepcional de libertad anticipada y libertad provisional; Ley N.° 16.349 que modificó el artículo 328 del viejo CPP y, en 2005, la Ley N.° 17.897 de humanización y modernización del sistema carcelario.

<sup>56</sup> a) si la pena recaída fue de prisión, o de multa, que por defecto de cumplimiento se transformó en prisión, podrá solicitarse cualquiera fuere el tiempo de reclusión sufrido; b) si la condena fue de penitenciaría, cuando el penado haya cumplido la mitad de la pena impuesta; c) si se establecieran medidas de seguridad eliminativas aditivas a una pena de penitenciaría, el beneficio podrá otorgarse cuando el penado haya cumplido las dos terceras partes de la pena, disponiéndose el cese de dichas medidas.

		<p>vigilancia no perjudicará las actividades habituales de la persona liberada (art. 306 CPP)</p>		<p>(art. 301 BIS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Excluye a personas condenadas por delitos de: violación, abuso sexual, abuso sexual especialmente agravado, atentado violento al pudor, abuso sexual sin contacto corporal, secuestro, atentado violento al pudor, homicidio agravado, crímenes y delitos de la Ley N.º 18.026, delitos por los que a la persona condenada se le hubieren aplicado medidas de seguridad eliminativas, rapiña, rapiña con privación de libertad, extorsión, delitos previstos en la Ley N.º 17.815, delitos previstos en el Decreto-Ley N.º 14.294.</li> </ul> <p>(art. 301 TER)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Excluye su aplicación en casos de reiteración o reincidencia en los siguientes delitos y circunstancias: lesiones graves que pongan en peligro la vida de la persona ofendida, lesiones gravísimas, hurto agravado, rapiña, extorsión, homicidio, delitos previstos en el Decreto-Ley N.º 14.294 y en la Ley N.º 19.574.</li> </ul>	<p>N.º 18.026, delitos por los que a la persona condenada se le hubieren aplicado medidas de seguridad eliminativas, rapiña, rapiña con privación de libertad, extorsión, delitos previstos en la Ley N.º 17.815, delitos previstos en el Decreto-Ley N.º 14.294.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>arts. 10 y 11 incorpora los artículos 301 BIS y 301, que excluyen el beneficio cuando se trate de una serie de delitos y en algunos supuestos de reiteración y reincidencia<sup>57</sup>, restricción que ya había sido prevista por el artículo 1 de la Ley N.º 19.446.</li> </ul> <p>Ley N.º 19.924 de 18/12/2020 (art. 35) incrementa la nómina de delitos excluidos del beneficio.</p> <p>Ley N.º 19.889:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 35 agrega los literales j, k y l al art. 301 BIS, que incorporan los delitos de rapiña, rapiña con privación de libertad y extorsión a la inaplicabilidad del beneficio</li> <li>art. 298.3 establece que cuando el beneficio sea</li> </ul>
--	--	---	--	---	---

<sup>57</sup> Violación, abuso sexual, atentado violento al pudor, secuestro, homicidio agravado, etc. Reincidentes y reiterantes en delitos de lesiones graves y gravísimas (art. 317 del CP) hurto agravado, rapiña, copamiento, homicidio, etc.

					aplicable a personas extranjeras sin residencia legal, el Poder Ejecutivo podrá disponer su expulsión del país.
Ley 19.293 de 19/12/2014 (CPP)	Aplazamiento excepcional del cumplimiento de la pena privativa de libertad (art. 304)	Sustitución, cese o aplazamiento de la reclusión	Proceso de conocimiento y de ejecución	(art. 228) <ul style="list-style-type: none"> <li>• necesidad de atender circunstancias familiares o especiales de la persona imputada que hicieran evidentemente perjudicial su reclusión inmediata;</li> <li>• mujeres en estado de gravidez, a partir del 5° de mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el 1er. año de lactancia;</li> <li>• personas afectadas por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, acreditada por informe pericial;</li> <li>• personas mayores de setenta años cuando ello no involucre riesgos considerando las circunstancias del delito cometido.</li> </ul>	Ninguna
Ley 19.293 de 19/12/2014 (CPP)	Suspensión condicional de la ejecución de la pena <sup>58</sup> (art. 302)	Sometimiento a vigilancia de la autoridad (art.102 del Código Penal).  Vigilancia de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, supervisión del Juez de Ejecución y Vigilancia, la vigilancia no perjudicará las	Proceso de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas condenadas, primarias absolutas o legal.</li> <li>• Pena de prisión o de hasta tres años de penitenciaría.</li> </ul>	Ley Nº 19.544 de 20/10/2017 (art. 9) derogó los artículos 302 y 303 del CPP.

<sup>58</sup> Al cumplimiento de las condiciones se extingúe el delito (art.126 CP).



		actividades habituales de la persona liberada (art. 306 CPP)			
Ley 19.436 de 23/09/2016	Suspensión condicional del proceso (art. 383 del CPP)	Acuerdo entre la persona imputada y la Fiscalía <sup>59</sup> y sometido a control jurisdiccional.	Proceso de conocimiento.	(art. 384) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de interés público en la persecución y la gravedad de la culpabilidad no se oponga a ello.</li> <li>• Que la pena mínima prevista en el tipo penal no superara los tres años de penitenciaría.</li> <li>• Que el imputado no se encontrara cumpliendo una condena o tuviera en trámite otro proceso con suspensión condicional.</li> </ul>	Ley N° 19.889 de 09/07/2020 (art.33) derogó el instituto.
Ley N° 19.436 de 23/09/2016	Acuerdo reparatorio (art. 393 del CPP)	Reparación material o simbólica de la víctima, sometida a contralor jurisdiccional. El correcto cumplimiento del acuerdo permite la extinción del delito (art. 395 CPP).	Proceso de conocimiento.	Situaciones donde no exista interés público en la persecución y cuando la gravedad de la culpabilidad no se oponga a ello. Cuando se trate de algunos delitos de: a) delitos culposos; b) delitos castigados con pena de multa; c) delitos de lesiones personales y delitos de lesiones graves cuando provoquen una incapacidad para atender las ocupaciones ordinarias por un término superior a veinte días y no pongan en peligro la vida de la persona ofendida; d) delitos de contenido patrimonial; e) delitos perseguibles a instancia de parte, excepto delitos contra le libertad sexual; f) delitos contra el honor.	Ninguna

<sup>59</sup> La persona imputada asume obligaciones; por ejemplo: residir en un lugar específico; no acercarse a personas o lugares, reparación material o simbólica de la víctima a través de conciliación o mediación; prestaciones en beneficio de la comunidad; someterse a tratamientos médicos o psicológicos (art. 386 CPP).

Ley 19.446 de 28/10/2016	Libertad vigilada en dos modalidades: simple e intensiva (art. 2)	<p>Simple (art. 3) Régimen de libertad a prueba, tendiente a su reinserción social, bajo supervisión e intervención permanentes de la OSLA.</p> <p>Intensiva (art. 4) Obligación de cumplimiento de un programa de actividades de reinserción en el ámbito personal, comunitario y laboral a través de una intervención individualizada bajo la vigilancia y la supervisión permanentes de la OSLA.</p>	Proceso de ejecución.	<p>(art. 5) No aplica en casos de reincidencia, reiteración o habitualidad.</p> <p>(art. 6) La modalidad simple aplica para casos en que la pena privativa de libertad sea de prisión o no supere los tres años de penitenciaría.</p> <p>(art. 7) La modalidad intensiva para casos en que la pena privativa de libertad fuere superior a tres años y menor a cinco años.</p> <p>(arts. 9 y 10) Cumplimiento de condiciones accesorias impuestas por el juez</p>	Ley Nº 19.889 de 09/07/2020 (art. 32) derogó los artículos 1° a 12.
19.889 de 09/07/2020	Libertad a prueba (art. 295 BIS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sometimiento de la persona penada a un programa de actividades orientado a su reinserción social en los ámbitos personal, comunitario y laboral.</li> <li>• Vigilancia permanente de la OSLA.</li> </ul>	Proceso de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud de parte.</li> <li>• Delitos culposos, dolosos o ultraintencionales, cuando la pena no supere los 24 meses de prisión.</li> <li>• Excluye casos de reincidencia, reiteración o habitualidad.</li> <li>• Excluye a personas penadas por delitos tentados o consumados, sin importar su forma de participación: rapiña, rapiña con privación de libertad, extorsión, secuestro, homicidio doloso y sus agravantes,</li> </ul>	Ninguna.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de domicilio y comparecencia semanal a la Seccional Policial.</li> <li>• Prestación de servicios comunitarios.</li> <li>• Medidas accesorias como tratamiento de consumo problemático, prohibición de acudir a determinados lugares, de acercamiento a la víctima, sus familiares u otras personas que determine el Tribunal</li> <li>• Obligación de mantenerse en el domicilio o en el lugar que el Tribunal determine.</li> <li>• Obligación de cumplir programas formativos, laborales, culturales, de educación vial, de educación sexual, de tratamiento de</li> </ul>		<p>delitos art. 30 a 36 del Decreto-Ley N.º 14.294, por los art. 77 a 81 de la Ley N.º 18.250, por el art. 8 de la Ley N.º 19.247, abigeato, violación, abuso sexual especialmente agravado.</p> <p>El beneficio puede revocarse ante el incumplimiento de alguna de las medidas impuestas a solicitud de la Fiscalía. La revocación será inmediata ante la violación grave del régimen, sin necesidad de aquiescencia o vista previa a la Fiscalía.</p>	
--	--	--	--	--	--

		<p>la violencia u otros similares.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ejercicio de una profesión, oficio, empleo, arte, industria o comercio, bajo las modalidades que se determinen en el plan de intervención.</li><li>• Prohibición de conducir vehículos.</li><li>• Restitución de la situación jurídica anterior a la comisión del delito.</li><li>• Otras de carácter análogo, que resulten adecuadas.</li><li>• Portación de dispositivo de monitoreo electrónico, que será preceptiva en delitos de violencia doméstica, basada en género o intrafamiliar, delitos sexuales.</li></ul>			
--	--	---	--	--	--

## Anexo 2 | Sistematización de acciones de cooperación y asistencia técnica a la OSLA: 2006 - 2022

Institución cooperante	Período	Acciones
ONG Amistad con las Américas, EEUU	2006 – 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visita de personas expertas en sistemas de <i>probation</i>.</li> <li>• Pasantías del personal de OSLA en el sistema penitenciario de Minnesota.</li> <li>• Capacitación a funcionarios de la OSLA.</li> <li>• Visita de jueces y oficiales de supervisión de la OSLA a Sistema de Libertad Asistida de Minnesota en el marco del diseño de una «experiencia piloto de Libertad asistida en Uruguay».</li> <li>• Asistencia técnica para la inserción institucional, el perfil de la OSLA, la selección y capacitación del personal, así como la selección de los Juzgados con los que se iniciaría la experiencia piloto.</li> <li>• Acompañamiento al proceso de instalación de la OSLA.</li> </ul>
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y agencias asociadas <i>Proyecto L, Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad</i>	2010 - 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamiento tecnológico.</li> <li>• Apoyo técnico a través de la integración de profesionales de la Psicología y el Trabajo Social al equipo de OSLA, durante 6 meses.</li> </ul>
Unión Europea <i>Programa Justicia e Inclusión</i>	2011 - 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de experiencias internacionales exitosas en aplicación y gestión de medidas no privativas.</li> <li>• Diagnóstico sobre medidas no privativas de libertad, aplicación y gestión en sistemas de adultos, realizado.</li> <li>• Ajuste en la implementación del diseño institucional para el fortalecimiento de medidas no privativas de libertad</li> <li>• Diseño de un programa de control a distancia con dispositivos electrónicos.</li> </ul>
Oficina de Planeamiento y Presupuesto Agencia de Evaluación	2012 - 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)</li> </ul>
Gobierno de EEUU Embajada de los EEUU en Uruguay	2015- 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasantías en sistemas de medias alternativas en EEUU</li> <li>• Capacitación para personal de OSLA, Poder Judicial y Fiscalía por parte de expertos: Juez del Tribunal Superior del Distrito de Columbia; Agencia de Servicios de Tribunales y Supervisión de Delincuentes y Agencia de Servicios Pre-tribunales, del Distrito de Columbia.</li> <li>• Participación en <i>el International Visitor Leadership Program 2018</i>.</li> </ul>
OEA, Centro de Estudios de Justicia de las Américas	2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica para la implementación del Código Procesal Penal del Uruguay en la OSLA.</li> </ul>
Unión Europea <i>Programa El PAcCTO</i> Componente: Sistemas penitenciarios Líneas de trabajo: Medidas alternativas a la detención	2017 – a la fecha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y formación del personal.</li> <li>• Intercambio de experiencias con países integrantes del programa.</li> <li>• Fortalecimiento institucional.</li> </ul>

Elaboración propia a partir de documentos, informes de proyectos y consultorías, información en medios de comunicación.

### Anexo 3 | Matriz de indicadores para el monitoreo de la OSLA

1. Indicadores generales	Frecuencia de medición	Con arreglo a
<p><b>1.1</b> Cantidad (número y porcentaje) de personas sujetas a medidas alternativas</p>	<p>Mensual Acumulativa anual</p>	<p><u>Variables relativas al proceso penal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Situación procesal: imputadas / penadas</li> <li>- Tipo de medida</li> <li>- Duración de la medida</li> </ul> <p><u>Variables sociodemográficas<sup>60</sup></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sexo</li> <li>- Género</li> <li>- Edad</li> <li>- Autopercepción étnico - racial</li> <li>- Origen nacional</li> <li>- Condición de migración o refugio</li> <li>- Situación de discapacidad</li> <li>- Situación de dependencia</li> <li>- Situación de cuidados (sujeto de cuidados o cuidadora)</li> <li>- Ocupación</li> <li>- Integración y jefatura del hogar</li> <li>- Existencia de personas a cargo (parentesco, edades y situación).</li> <li>- Situación habitacional (existencia de vivienda y estatus, situación de calle)</li> <li>- Máximo nivel educativo alcanzado</li> <li>- Situación de salud (presencia de enfermedades crónicas, medicación recibida, tratamientos transitados, psicodiagnósticos, etc.)</li> </ul> <p><u>Variables de riesgo<sup>61</sup></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de reincidencia (A, M, B y puntajes respectivos)</li> <li>Riesgo de daño severo hacia sí mismo y hacia otros (Sí / No)</li> </ul>
<p><b>1.2</b> Tasa de personas sujetas a medidas alternativas</p>	<p>Mensual Anual</p>	

<sup>60</sup> Debería utilizarse un criterio comparable con los aplicados por INE, a efectos de comparaciones de esta población con la general, para todas las variables sociodemográficas

<sup>61</sup> En consonancia con la herramienta OASys 2.0 u otra que se resuelva aplicar.

<b>1.3</b> Proporción de personas sujetas a medidas alternativas sobre el total de personas sujetas a sanciones penales	Mensual Anual	Nacional Departamental
<b>1.4</b> Tasa de incumplimiento total de las medidas	Anual	
<b>1.5</b> Tasa de incumplimiento parcial de las medidas	Anual	
<b>1.6</b> Cantidad (número y porcentaje) de personas que incumplieron totalmente las medidas	Mensual Acumulativa anual	<u>Variables relativas al proceso penal</u> <u>Variables sociodemográficas</u> <u>Variables de riesgo</u>  <b>Ver listado en 1.1</b>
<b>1.7</b> Cantidad (número y porcentaje) de personas que incumplieron parcialmente la medida	Mensual Acumulativa anual	<u>Variables relativas al proceso penal</u> <u>Variables sociodemográficas</u> <u>Variables de riesgo</u>  <b>Ver listado en 1.1</b>
<b>1.8</b> Cantidad (número y porcentaje) de personas que incumplieron la medida y están a la espera de decisión judicial	Mensual Acumulativa anual	<u>Variables relativas al proceso penal</u> <u>Variables sociodemográficas</u> <u>Variables de riesgo</u>  <b>Ver listado en 1.1</b>
<b>1.9</b> Cantidad (número y porcentaje) de personas con revocación de las medidas <sup>62</sup>	Mensual Acumulativa anual	<u>Variables relativas al proceso penal</u> <u>Variables sociodemográficas</u> <u>Variables de riesgo</u>  <b>Ver listado en 1.1</b>
<b>1.10</b> Tasa de revocación de las medidas	Anual	
<b>1.11</b> Cantidad (número) total de personal	Anual	- Área de función: técnica, administrativa, operativa - Departamento - Sexo - Género - Escalafón y subescalafón - Tramos de edad - Máximo nivel educativo alcanzado - Área de formación <sup>63</sup>

<sup>62</sup> La frecuencia de la medición dependerá del flujo de comunicaciones por parte del Poder Judicial. Puede periodizarse de otra forma.

<sup>63</sup> U otro criterio que permita determinar el perfil de formación.

		- Antigüedad en la institución - Antigüedad en la función <sup>64</sup>
<b>1.12</b> Cantidad (número) total de personal en situación de ausentismo	Mensual Anual acumulativa	- Área: técnica, administrativa, operativa - Departamento - Sexo - Género - Escalafón y subescalafón - Tramos de edad - Máximo nivel educativo alcanzado - Área de formación <sup>65</sup> - Antigüedad en la institución - Antigüedad en la función <sup>66</sup>
<b>2.</b> Indicadores de supervisión y control de las medidas	Medición	Con arreglo a
<b>2.1</b> Cantidad (número y porcentaje) de personas supervisadas <sup>67</sup>	Mensual Acumulativa anual	<u>Variables relativas al proceso penal</u> <u>Variables sociodemográficas</u> <u>Variables de riesgo</u>  <b>Ver listado en 1.1</b>
<b>2.2</b> Promedio de duración de las medidas a supervisar	Anual	- Tipo de medida
<b>2.3</b> Cantidad (número y promedio) de personas derivadas a la OSLA que no fue posible contactar <sup>68</sup>	Mensual Anual	- Departamento - Situación procesal: imputada / penada - otras variables pertinentes
<b>2.6</b> Cantidad (número) de casos asignados para la supervisión	Mensual Anual acumulativa	- Cada una de las personas que cumplen la función de supervisión
<b>2.7</b> Ratio persona supervisada- persona supervisora	Mensual Anual	
<b>2.9</b> Déficit de casos a supervisar	Mensual Anual acumulativa	
<b>2.10</b> Frecuencia de la supervisión <sup>69</sup>	Mensual	- Departamento - Tipo de medida
<b>2.11</b> Cantidad (número) de vehículos disponibles para las tareas de control	Mensual Anual	- Departamento - Turno

<sup>64</sup> Podría sustituirse por antigüedad en el cargo si fuera el caso.

<sup>65</sup> U otro criterio que permita determinar el perfil de formación.

<sup>66</sup> Podría sustituirse por antigüedad en el cargo si fuera el caso.

<sup>67</sup> Resulta importante definir criterios puesto que la supervisión, en la actualidad es esporádica y, dependiendo de la duración de la medida, incluso inexistente.

<sup>68</sup> Este indicador permitiría identificar patrones que orientarían la planificación de las intervenciones, con arreglo a distintas variables como: la edad, el género, el tipo de delito cometido, etc.

<sup>69</sup> Podrían establecerse períodos: semanal, quincenal, mensual, bimensual, trimestral, cuatrimestral, semestral, anual.



<b>2.12</b> Cantidad (número) de vehículos disponibles para las tareas de supervisión	Mensual Anual	- Departamento - Turno
<b>2.13</b> Cantidad (número) de equipos disponibles para el monitoreo electrónico	Mensual Anual	- Departamento
<b>2.14</b> Cantidad (número) de personal disponible para el monitoreo electrónico	Mensual Anual	- Departamento
<b>2.15</b> Cantidad (número) de personal disponible para el control presencial	Mensual Anual	- Departamento - Turno
<b>3. Intervención técnica</b>	<b>Medición</b>	<b>Con arreglo a</b>
<b>3.1</b> Cantidad (número) de evaluaciones realizadas	Mensual Anual	- Departamento - Tipo de medida - Fase de ejecución de la medida: inicio, cumplimiento, preegreso y egreso
<b>3.2</b> Cantidad de Planes de Intervención Individual formulados	Mensual Anual	- Departamento - Tipo de medida
<b>3.3</b> Cantidad de intervenciones técnicas realizadas	Mensual Anual	- Derivaciones a programas de tratamiento - Derivaciones a programas de promoción socioeducativa y laboral - Derivaciones a atención de salud - Intervenciones en situaciones de crisis o conflicto - Intervenciones para trámite de prestaciones sociales - Intervenciones para la tramitación de documentos - Intervenciones con el núcleo familiar - Intervenciones con la comunidad - Otras que pudieran resultar pertinentes
<b>3.4</b> Cantidad de convenios vigentes	Anual	- Departamento - Institución - Tipo de tareas incluido <sup>70</sup> - Cantidad de cupos que brinda
<b>3.5</b> Tasa de retención de las medidas comunitarias	Anual	

<sup>70</sup> Se aconseja estructurar, junto a OSLA, una tipología de clasificación de los convenios según tipo de tarea: mantenimiento de instalaciones, mantenimiento de espacios verdes, limpieza de instalaciones, servicios de cocina, servicios administrativos, reparación de máquinas e instrumentos de trabajo, organización de espacios y procesos de trabajo, entre otros.

<b>3.6</b> Cantidad de personas (número y porcentaje) que culminan los tratamientos impuestos	Anual	<u>Variables relativas al proceso penal</u> <u>Variables sociodemográficas</u> <u>Variables de riesgo</u>  <b>Ver listado en 1.1</b>
<b>3.7</b> Cantidad de personas (número y porcentaje) que finalizan los programas socioeducativos o laborales	Anual	<u>Variables relativas al proceso penal</u> <u>Variables sociodemográficas</u> <u>Variables de riesgo</u>  <b>Ver listado en 1.1</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal (UNODC, 2010). Se adaptó al lenguaje inclusivo y se introdujeron variables sociodemográficas, relativas proceso penal y a la función de supervisión.

## Anexo 4 | Instituciones para la derivación de medidas comunitarias en el marco de convenios vigentes

### Distribución según Región / Departamento

Departamento / Región	Cantidad
Montevideo	142
Interior	95
<b>Total país</b>	<b>237</b>

Fuente: OSLA, Informe marzo 2022.

### Distribución según Región/Departamento y Tipo de centro

Departamento / Región: Interior	
Tipo de centro	Cantidad
Jardines	1
Escuelas	33
Liceos	7
Escuelas Técnicas (UTU)	1
Intendencias (Distintos departamentos y divisiones)	35
ASSE	1
SND	20
Instituciones privadas	2
<b>Total país</b>	<b>100</b>

Fuente: OSLA, Informe marzo 2022.

Departamento / Región: Montevideo	
Tipo de centro	Cantidad
Jardines	27
Escuelas	60
Liceos	9
Escuelas Técnicas (UTU)	1
Ministerio del Interior	5
Intendencia	9
ASSE	10
SND	11
Instituciones privadas	9
<b>Total país</b>	<b>141</b>

Fuente: OSLA, Informe marzo 2022.

Nota: Los datos provienen de una presentación en Power Point titulada *Informe Oficina Libertad Asistida, Marzo 2022*, que incluye un gráfico «Convenios distribuidos en el país» que indica 142 en Montevideo y 95 en el interior. A continuación se incluyen otros dos gráficos «Distribución por tipo de convenio interior» y «Distribución por tipo de convenio Montevideo», cuya suma de partes equivale a e equivale a 100 y 141, respectivamente. Los subtotales del gráfico general no coinciden con los de los siguientes.

### Distribución según Institución contraparte y Tipo de centro<sup>71</sup>

Institución contraparte: ANEP	
Tipo de centro	Cantidad
Escuelas	72
Jardines	23
Liceos	10
Escuelas Técnicas (UTU)	1
Museo Pedagógico	1
Total de centros	107

Institución contraparte: IdM	
Tipo de centro	Cantidad
Museo	5
Jardín Botánico	1
Escuela de Jardinería	1
Casa de la Cultura	1
Bibliotecas	3
Servicios (Salud y Salubridad)	2
Total de centros	13

Institución contraparte: ASSE	
Tipo de centro	Cantidad
Hospitales	6
Centros de salud	6
Total de centros	12

Institución contraparte: SND	
Tipo de centro	Cantidad
Complejo Rural Oeste	1
Pista de Atletismo	1
Plazas de Deporte	10
Sede de la SND (Recepción)	1
Total de centros	13

Nota: Los datos provienen de planillas impresas (sin fecha) entregadas durante la entrevista con la OSLA. La suma de los datos totales por institución tampoco coincide con los datos de la presentación Informe Oficina Libertad Asistida - Marzo 2022.

<sup>71</sup> Fuente: OSLA, grillas entregadas en entrevista de 21/04/2022.

Institución contraparte: Ministerio del Interior	
Tipo de centro	Cantidad
Dirección Nacional de Bomberos	1
Brigada	1
Ex Cárcel Central	1
Complejo de Unidades N.º 4	1
Sedes de OSLA (Cerro Largo y Mercedes)	2
<b>Total de centros</b>	<b>6</b>

Institución contraparte: Intendencias	
Departamento	Cantidad
Cerro Largo	1
Florida	1
Maldonado	1
Paysandú	1
Río Negro	1
Rocha	1
<b>Total de centros</b>	<b>6</b>

Institución contraparte: INUMET	
Departamento	Cantidad
Nacional (incluye Estaciones meteorológicas)	1
<b>Total de centros</b>	<b>1</b>

Institución contraparte: UDELAR	
Departamento	Cantidad
Nacional (Convenio marco)	1
FIC   Licenciatura en Archivología	1
<b>Total de centros</b>	<b>2</b>

Institución contraparte: Organizaciones de la sociedad civil	
Departamento	Cantidad
REDALCO	1
Club Sportivo Capitol	1
Club de Golf del Cerro	1
Gimnasio Sayago	1
Fundación Teletón	1
Fundación Ganar - Ganar	1
<b>Total de centros</b>	<b>6</b>

## Anexo 5 | Recursos para explorar buenas prácticas

### **Criminal Justice Realignment**

EUA, California

<https://www.courts.ca.gov/partners/realignment.htm>

### **Second Chance Women's Re-Entry Court in Los Angeles**

Es un programa de libertad condicional destinado a mujeres. Trabaja en el desarrollo de habilidades laborales y para la vida, con foco en la reintegración social y a partir de la intervención sobre los problemas crónicos de uso de drogas o alcohol, así como de salud mental.

EUA, Los Ángeles, California

<https://www.youtube.com/watch?v=YZkgRUe0Sc>

### **San Diego County Re-Entry Court**

Es un programa de tratamiento integral y manejo de casos para personas que cometieron delitos no violentos. Aplican personas usuarias problemáticas de drogas, con problemas de salud mental, que tengan riesgo de ser encarceladas ante probables futuras infracciones de ley o que hayan incumplido los términos de la libertad condicional.

EUA, San Diego, California

<https://www.secondchanceprogram.org/reentry-court>

### **Parole Board of Canada**

Tribunal administrativo independiente que, como parte del sistema de justicia penal canadiense, toma decisiones sobre medidas alternativas.

<https://www.canada.ca/en/parole-board.html>

### **UK Probation Service | Regional Reducing Reoffending Plans**

Planes regionales para la reducción la reincidencia de personas en libertad condicional

UK, Inglaterra y Gales

<https://www.gov.uk/government/organisations/probation-service>

### **Programa de Delincuentes Persistentes (POP)**

Es una iniciativa de seguridad comunitaria desarrollada en forma conjunta por los Servicios de Drogas y la Policía de Glasgow. Busca identificar situaciones en que el uso problemático de drogas o alcohol es causa directa del involucramiento en el delito. Ofrece tratamiento intensivo a través de programas en la comunidad y visitas domiciliarias frecuentes y prologadas. Principalmente, trabaja con personas con alto riesgo de violencia, autolesiones o riesgo de suicidio, personas en situación de calle y otras en situación de exclusión socioeconómica.

<http://www.safercommunitiesscotland.org/wp-content/uploads/WK2-Reduced-Offending-Behaviour.pdf>

[file:///C:/Users/ana/Downloads/Item\\_15\\_CLH\\_12\\_19.pdf](file:///C:/Users/ana/Downloads/Item_15_CLH_12_19.pdf)

### **Círculos de Soporte y Responsabilidad (CERCLESCAT)**

Es un programa preventivo, de acompañamiento y supervisión a la vida en libertad, dirigido a personas que han cometido delitos sexuales y que son considerados perfiles de alto riesgo.

La participación ciudadana es clave, ya que cada círculo está formado por la persona infractora (miembro central), un grupo de 4 o 5 voluntarios y un profesional. Está basado en el modelo de buenas vidas (Good lives, Maruna & Wards, 2007) y en un «plan de prevención de recaídas».

Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, España

<https://www.fsyc.org/proyectos/circuitos-de-apoyo-y-responsabilidad-seguimiento-insercion-de-personas-que-han-cometido-un-delito-sexual-barcelona/>

### **The Good Lives Model of Offender Rehabilitation (Modelo de Buenas Vidas)**

Su núcleo ético es el de los derechos humanos y parte del supuesto de que, si bien los infractores tienen la obligación de respetar los derechos de otras personas al bienestar y la libertad, también tienen derecho a las mismas consideraciones. Tiene dos objetivos fundamentales que se interconectan: la mejora del bienestar de las personas que delinquen y la reducción de su riesgo de seguir haciéndolo. Busca colaborar en la construcción de una sociedad más segura, ayudando a las personas infractoras a adoptar estilos de vida más satisfactorios para su reintegración social.

Australia

<https://www.goodlivesmodel.com/>

### **Centros de Educación y Trabajo**

Ofrecen educación, capacitación para el trabajo, trabajo remunerado y acompañamiento psicosocial, en modalidad semiabierta. También una plataforma digital para la comercialización de productos (<https://www.rehace.cl/>)

Chile

<https://www.youtube.com/watch?v=rRafPIT9Pis>

## Bibliografía

AGEV (2017). Guía metodológica 2017. Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID). Montevideo: OPP.

AGEV (2011). Notas técnicas para la evaluación de intervenciones públicas. Montevideo: OPP.

Alvarado, N. (2017). Las tres urgencias para enfrentar la crisis en las cárceles en América Latina y el Caribe. Sin Miedos, Banco Interamericano de Desarrollo. [Fecha de consulta: 21/03/2022] Disponible en: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/las-tres-urgencias-enfrentar-la-crisis-las-carceles-america-latina-caribe/>

Amnistía Internacional Uruguay. Informe 2021 – 2022. Capítulo Uruguay. [Fecha de consulta: 28/04/2021] Disponible en: <https://www.amnistia.org.uy/posts/view/588/lanzamiento-del-informe-anual-2021-22-y-capitulo-ampliado-sobre-uruguay>

Asenjo Ruiz, C. (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Documento de Trabajo nº 45. Serie: Guías y Manuales. Madrid: EUROsociAL, Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación de Políticas Públicas.

Ballesteros, O. (Coord); Porres Ortiz de Urbina, E.; Devos, A. & Vinciguerra, G. (2019). Catálogo de medidas alternativas a las penas privativas de libertad. Madrid: Ediciones El PACCTO – Unión Europea.

Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Programa de modernización del Sistema Nacional de Ejecución Penal y Reinserción Social. Montevideo.

Buquet, D.; Brückner, V.; Cattoi, M.; Curbelo, M.N.; Del Castillo, F.; Garibaldi, C.; González, S.; Hernández, M.; Mosteiro, M.; Rivero, L.; Rossal, M.; Tomasini, M. (2020). Análisis del proyecto de Ley de Urgente Consideración en materia de seguridad y recomendaciones de política criminal.

CEJA (2017). Informe de Recomendaciones de gestión para la implementación del Código Procesal Penal del Uruguay en la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA). OEA: Santiago de Chile.

Christie, N. (2003). Una sensata cantidad de delito. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública (2010). Documento de Consenso. Montevideo.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105. Washington D.C.: Relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad.

Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (2022). Informe anual 2021. Versión preliminar. Montevideo: 2022.

----- (2022). Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas. 2020. Montevideo: Dirección de Área de Servicios Especiales de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

----- (2020). Informe para la Comisión Especial de estudio de la Ley de Urgente Consideración y a la Asamblea General del Poder Legislativo. Montevideo: Poder Legislativo.



Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (2012). Informe encargado al Comisionado Parlamentario por la Comisión de Seguimiento de la situación carcelaria, en sesión de fecha 17 de mayo de 2012. Montevideo: Poder Legislativo.

----- (2008). Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario Nacional 2008. Montevideo: Poder Legislativo.

Comisión honoraria de mejoramiento del sistema carcelario (1996). Informe de asesoramiento legal. Artículo 34 de la ley N.º 16707. Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno nacional. Ministerio del Interior (1985 a 1999). Montevideo: Presidencia de la República.

Consejo de Derechos Humanos (2009). Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak. Adición, Misión al Uruguay. A/HRC/13/39/Add.2

Cordo, A. (2019). Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento – Uruguay. Montevideo: Junta Nacional de Drogas.

Corti, A. & Trajtemberg, N. (2015). *¿Sin dolor no hay sociedad?* EN: Bardazano, G., Corti, A., Dufau, N. & Trajtemberg, N. (Comp.). *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*; pp. 249 – 270. Montevideo: Trilce & CSIC.

Cullen, F. T.; Jonson, C. L. & Nagin, D. S. (2011). Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science. *The Prison Journal*, 91(3\_suppl), 48S-65S. <https://doi.org/10.1177/0032885511415224>

De Ávila, F. (2021). *La evolución del tratamiento penitenciario en Uruguay*. EN: Barraco, N. & Scarfó, F. (Comp.). *Revista Fermentario*, Vol. 15, Nro. 2. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UdelaR y Facultad de Educación de la UNICAMP.

De Ávila, F.; Oholeguy, L.; Champion, N. & Almirón, P. (2011). Informe final de consultoría de asistencia técnica a OSLA. Montevideo: PNUD & OPP, Proyecto L Apoyo a la reforma de las instituciones de privación de libertad.

De los Santos, V. (2002). *Medidas alternativas a la prisión en Uruguay*. Tesis de grado de la Licenciatura en Sociología. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Fernández, M. (2019). *Medidas alternativas a la privación de libertad en el Uruguay de la post reforma procesal penal*. Estado de Situación. Elementos para el diálogo interinstitucional y la construcción colectiva. Montevideo: OACNUDH.

Gainza, P. (2022). *¿De qué hablamos cuando hablamos de perspectiva de género y delito?* Montevideo: PNUD.

Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Gendarmería de Chile. Estadística Penitenciaria. [Fecha de consulta: 24/04/2022] Disponible en: [https://www.gendarmeria.gob.cl/est\\_general.html](https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html)

González Michelena, Ma. J. (2008). Introducción a las penas alternativas a la privación de libertad en Uruguay. Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

----- (2001). The culture of control. Crime and Social Order in Contemporary Society. United Kingdom: Oxford University Press.

Giacomello, C., & García Castro, T. (2020). Presas en casa: mujeres en arresto domiciliario en América Latina. Mujeres, políticas de droga y encarcelamiento. UNACH - WOLA - IDPC - CELS - EQUIS - PRO BONO - Dejusticia - PPN.

----- (2013). Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina. Londres: International Drug Policy Consortium.

González, V., Rojido, E. & Trajtemberg, N. (2015). *Sistema penitenciario de Uruguay (1985-2014): cambios, continuidades y desafíos*. EN: Bardazano, G., Corti, A., Dufau, N. & Trajtemberg, N. (Comp.). *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*; pp. 127 – 152. Montevideo: Trilce & CSIC.

Hofer, Ma. E. (2008). Las medidas alternativas a la prisión en Chile. Revista Conceptos N.º 8. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Flores – Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 18(56), 265-290. ISSN: 1405-6666. [Fecha de consulta: 30/04/2022]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14025581012>

Her Majesty's Prison and Probation Service. National Offender Management Service. [Fecha de consulta: 13/04/2022] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/national-offender-management-service>

Howard, P. (2006). The Offender Assessment System: an evaluation of the second pilot. United Kingdom: Home Office.

Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (2016). Estudio sobre armonización legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculantes. Montevideo: OACNUDH, IELSUR, Poder Legislativo.

Institute for Crime & Public Research (2022). World Prison Brief. Highest to Lowest – Prison Populate Rate. London: Birckbek University of London. [Fecha de consulta: 24/04/2022] Disponible en: <https://www.prisonstudies.org/>

Juanche, A. (2021). La formación profesional para las personas privadas de libertad y liberadas. Montevideo: OIT/Cinterfor.

----- (2018). La perspectiva técnica en la privación de libertad. Breve reseña. Montevideo: Subdirección Nacional Técnica, Instituto Nacional de Rehabilitación.

----- (2017). Plan para el rediseño de la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida. Montevideo: Subdirección Nacional Técnica del INR.

----- (2014). *Apuntes sobre la reforma del sistema penitenciario en Uruguay*. EN: *Próximos pasos hacia una política penitenciaria de derechos humanos en Uruguay*. Ensayos de seguimiento a las

recomendaciones de 2009 y 2013 de la Relatoría de Naciones Unidas contra la Tortura. Washington D.C.: Center for Human Rights & Humanitarian Law, Anti-Torture Initiative.

----- & Palumbo, J. (2012). Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas. Montevideo: SERPAJ y OSJ.

Kemelmajer, A. (2005). En búsqueda de la tercera vía. La llamada justicia restaurativa, reparativa, reintegrativa o restitutiva. Derecho Penal. Memorias del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, pp. 271-324. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Kirby, E. (2019). La exitosa estrategia de Noruega para transformar a sus criminales en buenos «vecinos». BBC News | Mundo. [Fecha de consulta: 21/03/2022] Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48900840>

Lacaño, P. (2021). *Identidad de género y privación de libertad. La realidad uruguaya*. EN: Revista Fermentario, Vol. 15, Nro. 1, pp. 197-207. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UdelaR y Facultad de Educación de la UNICAMP.

Maruna, S. (2001). Making good: How ex-offenders reform and reclaim their lives. Washington DC: American Psychological Association Books.

McGuire, J. (2006). What works: Reducing reoffending, Guidelines from research and practice. Willey.

Méndez, J. (2012). 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.

Morales, A.; Pantoja, R.; Piños, D. & Sánchez, M. (2018). Una propuesta de modelo integral de reinserción social para infractores de ley. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana e Instituto de Asuntos Públicos

Naciones Unidas (2010). A/HRC/13/39. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, 13° período de sesiones.

Nicora, G. & Palacios, L. (2019). Violencia de género, medidas protectivas y net widening. XIII Jornadas de Sociología. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

OACNUDH, IELSUR & PNUD (2006). Estudio sobre armonización legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante. Montevideo: PNUD, Proyecto de Asistencia Técnica al Parlamento en Uruguay.

Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida (2022). Informe marzo 2022. Documento de trabajo. Montevideo: INR.

----- (2011). Informe de antecedentes y situación. Montevideo: INR.

Open Society Foundation (2015). El fortalecimiento de la justicia previa al juicio: una guía para el uso eficaz de indicadores. New York: OSF.

OPP; OIT/Cinterfor; PNUD & OPS/OMS. (2016). Informe narrativo final. Montevideo: Programa Justicia e Inclusión.

Pavarini, M. (1992). *¿Menos cárcel y más medidas alternativas? La vía italiana a la limitación de la cárcel, reconsiderada sobre la base de la experiencia histórica y comparada*. EN: Nuevo Foro Penal, Nº 56; pp. 197 – 206.

Penal Reform International (2020). Tendencias mundiales sobre el encarcelamiento. [Fecha de consulta: 22/04/2022] Disponible en: [https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2020/04/PRI-GPT-2020\\_Exec-summary\\_SPANISH\\_WEB.pdf](https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2020/04/PRI-GPT-2020_Exec-summary_SPANISH_WEB.pdf)

----- (2008). Is a prison sentence always the solution? [Fecha de consulta: 27/04/2022] Disponible en: <https://www.penalreform.org/resource/prison-sentence-solution/>

Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2011). Anexo al Comunicado de Prensa 76/11 sobre las Observaciones Preliminares de la Visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad a Uruguay. Washington D.C: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Rojido, E.; Vigna, A. & Trajtenberg, N. (2014). *Problemas de integridad en los programas de tratamiento: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación*. En Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 27, Nº. 34, pp. 11-33.

----- (2010). Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación. EN: Revista Ciencias Sociales, vol. 27, N.º 34. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Sandoya, J. (2016). Consultoría para el análisis y la formulación de recomendaciones sobre necesidades de capacitación del personal del sistema de adultos privados de libertad y la incorporación de nuevos recursos humanos. Informe final. Montevideo: OPP, Unión Europea y OIT/Cinterfor – Programa Justicia e Inclusión.

Salinero, S.; Morales, A.; Castro, Á. (2017). *Análisis comparado y crítico de las alternativas a las penas privativas de libertad. La experiencia española, inglesa y alemana*. EN: Polít. crim. Vol. 12, Nº 24, Art. 5, pp. 786-864. Recuperado de: <https://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v12n24/0718-3399-politcrim-12-24-00786.pdf> [23/03/22].

Scapussio, R. & Fernández, L. (2000). Consideraciones en torno a las penas y sus subrogados en el derecho positivo uruguayo. EN: Revista de la Facultad de Derecho, N.º 20; pp. 165 – 206. Montevideo: Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

Schaefer, L.; Cullen, T. & Eck, J.E. (2016). Environmental Corrections: A New Paradigm for Supervising Offenders in the Community. SAGE Publications, Inc, <https://dx.doi.org/10.4135/9781071801260>

Sozzo, M. (2017). La inflación punitiva: un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990-2015). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso, Café de las Ciudades.

Thailand Institute of Justice & Penal Reform International (2021). Penal Prison Trends. Special Focus Prisons in crises.

The Scottish Centre for Crime and Justice (2012). Reducing Reoffending: Review of Selected Countries. Glasgow. [Fecha de consulta: 19/03/2022] Disponible en: <http://www.sccjr.ac.uk/wp-content/uploads/2012/12/Reducing-Reoffending-FINAL-Dec-2012.pdf>

Topalli, V., Brezina, T., & Bernhardt, M. (2013). With God on my side: The paradoxical relationship between religious belief and criminality among hardcore street offenders. *Theoretical Criminology*, 17(1), 49–69. <https://doi.org/10.1177/1362480612463114>

Trujillo, H., Dabezies, J.A. & Daguerre, G. (2013). Resumen ejecutivo del informe de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño: Instituto Nacional de Criminología y Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida, 2012 – 2013. Montevideo: OPP – AGEV.

Trajtenberg, N. & Sánchez de Ribera, O. (2019). Programa de Control de la Agresión Sexual (PCAS): evaluación de proceso y resultados clínicos en Unidad 4 Santiago Vázquez (COMCAR). Montevideo: Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, Instituto Nacional de Rehabilitación.

UNODC (2021). Manual sobre medidas no privativas de la libertad que responden a las cuestiones de género. Serie de manuales de justicia penal. Viena: Naciones Unidas.

----- (2021). Los datos importan. New York: Sección de Desarrollo y Difusión de Datos y la Sección de Investigación de Delitos de la Unidad de Investigación y Análisis de Tendencias.

----- (2020). Medidas alternativas al encarcelamiento. Prevención del Delito y Justicia Penal. Educación para la Justicia. Serie de Módulos Universitarios, N.º 7. Viena: Naciones Unidas.

----- (2019) Manual introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes. Serie de Manuales de Justicia Penal. Viena: Naciones Unidas.

----- (2010). Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento. New York: Naciones Unidas.

----- (2010). Cuestiones Intersectoriales. Información sobre la justicia penal. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. New York: Naciones Unidas.

----- (2008). Manual para la cuantificar los indicadores de justicia de menores. Viena: Naciones Unidas.

Vanstone, M. (2004). Supervising offenders in the community. A History of Probation Theory and Practice. Aldershot: Ashgate.

Videma Rojas, A. (2019). Perspectiva de género y alternativas a las penas de privación de libertad en prisión: estrategias para mejorar los procesos de inserción y abandono del delito de mujeres. Herramientas EUROsociAL N.º 09. Madrid: Unión Europea.

Vigna, A. (2022). Informe final consultoría «Maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad». Montevideo: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario.

----- (2021). Funcionarios penitenciarios y ejercicio del poder: rol ocupacional en un modelo en transición. Tesis para aspirar al título de Doctora en Ciencias Sociales – Sociología. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

----- & Juanche, A. (2022). *The unfinished symphony: Progress and setback towards a rehabilitation policy in Uruguay*. EN: Priestley, P. & Vanstone, M. (Editors). *The Palgrave Handbook of Rehabilitation in Criminal Justice*. Palgrave Macmillan (en proceso de publicación).

----- (2020). *Funcionarios penitenciarios y ejercicio del poder: rol ocupacional en un modelo en transición*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Tesis de doctorado.

----- (2016.). *Reforma penitenciaria en el Uruguay: una mirada al proceso de despoliciamiento del sistema carcelario a doce años de la era progresista*. EN: Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Pelotas, v. 2, n. 2, pp. 89-109. 21 p.

----- (2008). *Políticas públicas: el caso del Programa de Seguridad Ciudadana*. EN: Paternain, G. & Sanseviero, R. (Comp.). *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

Youngers, C. & Pieris, N. (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*. WOLA, IDPC, DeJusticia, CIM & OEA.