

Consultoría

# Maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad

Dra. Ana Vigna

## Maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad

Autoría: Dra. Ana Vigna

© ACNUDH, 2022.

ISBN: 978-92-95114-29-6

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.

## Índice

I.	Presentación.....	3
II.	Introducción: medidas alternativas e incorporación de la perspectiva de género en la implementación del castigo .....	4
	a. ¿Por qué es relevante dar estas discusiones para el caso uruguayo? .....	8
III.	Estrategia metodológica.....	11
IV.	Involucramiento delictivo y respuesta penal. Caracterización a partir de datos secundarios .	14
V.	Análisis de las entrevistas a informantes calificados .....	29
	Incorporación de la perspectiva de género en el análisis del fenómeno delictivo y de la respuesta penal.....	33
	identificación de buenas prácticas.....	36
VI.	Trayectorias de las mujeres sujetas a medidas penales .....	39
VII.	Recomendaciones .....	45
	a. Cambios a nivel de la normativa: .....	45
	b. Cambios a nivel de la cultura organizacional: .....	45
	b. Cambios en el diseño e implementación de la política de medidas alternativas: .....	45
	c. Calidad y acceso a la información: .....	46
	Bibliografía referenciada .....	47

## Índice de Tablas y Gráficos

Tabla Nro. 1.	Listado de informantes calificados/as entrevistados/as .....	12
Tabla Nro. 2.	Listado de mujeres con medidas penales entrevistadas .....	13
Tabla Nro. 3.	Personas imputadas, según franja etaria y sexo .....	15
Tabla Nro. 4.	Personas imputadas, según tipo de delito cometido y sexo .....	16
Tabla Nro. 5.	Cumplimiento efectivo. Personas imputadas, según tipo de delito cometido y sexo.....	17
Tabla Nro.6.	Personas imputadas, según si el delito derivó en más de una imputación y sexo.....	17
Tabla Nro. 7.	Personas imputadas, según departamento de ocurrencia del hecho delictivo y sexo ...	18
Tabla Nro. 8.	Personas imputadas según vía procesal y sexo .....	19
Tabla Nro. 9.	Personas imputadas según forma de cumplimiento y sexo .....	19
Gráfico Nro. 1.	Evolución mensual de la población privada de libertad, por sexo (enero 2018-diciembre 2021) .....	20
Gráfico Nro. 2.	Evolución de la PPL femenina y masculina tomando como índice con mes base enero de 2018 (enero 2018-diciembre 2021) .....	21
Gráfico Nro. 3.	Tasa de variación acumulada y promedio de crecimiento intermensual de la población privada de libertad Pre LUC y Post LUC, por sexo (enero 2018-diciembre 2021).....	21
Gráfico Nro. 4.	Evolución de la población embarazada y de niños y niñas viviendo en establecimientos de reclusión (enero 2019-diciembre 2021).....	22
Gráfico Nro. 5.	Cantidad de niños y niñas viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por Unidad (noviembre 2021) .....	23
Gráfico Nro. 6.	Niños y niñas viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por edad (noviembre 2021).....	23

Gráfico Nro. 7. Niños y niñas de primera infancia (de 0 a 3 años) viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por departamento (noviembre 2021) ..... 24

Gráfico Nro. 8. Referente extramuros de los niños y niñas con sus madres privadas de libertad (noviembre 2021) ..... 24

Gráfico Nro. 9. Porcentaje de niños y niñas viviendo extramuros que visitan a sus madres privadas de libertad, por Unidad (noviembre 2021) ..... 25

Gráfico Nro. 10. Medidas activas en OSLA según tipo (noviembre de 2021) ..... 25

Gráfico Nro. 11. Tipo de medidas activas en OSLA, según sexo (noviembre 2021)..... 26

Gráfico Nro. 12. Medidas activas en OSLA, según grado de asignación y sexo ..... 26

Tabla Nro. 10. Salidas posibles de las medidas gestionadas por OSLA, según sexo ..... 27

# I. Presentación

Este documento es el producto final de la consultoría para ACNUDH y la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario relativo a maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad, que tuvo lugar entre octubre de 2021 y febrero de 2022. El objetivo de dicha consultoría consistió en realizar un breve estudio que genere información para avanzar hacia la implementación de medidas alternativas para mujeres privadas de libertad.

Debe destacarse que para la realización de este trabajo se contó con el apoyo permanente y la colaboración del equipo de la Oficina del Comisionado Parlamentario, en particular de Graciela Riephoff, Valentina Piquinela, Mariana Iglesias, Santiago Sosa Barón y del propio Comisionado Juan Miguel Petit, así como de la oficina de ACNUDH, a través de la figura de Graciela Dede.

El presente informe se estructura del siguiente modo. En *primer lugar*, se realiza una breve introducción, presentando de modo sucinto la relevancia que presentan las medidas alternativas a la privación de libertad dentro del amplio espectro de respuestas penales posibles. Asimismo, se sistematizan algunos antecedentes que remarcan la necesidad de profundizar la perspectiva de género en el ámbito de la justicia criminal, en particular en lo que refiere a la respuesta penal ante el delito cometido por mujeres. En *segundo lugar*, se presenta la estrategia metodológica seguida en este trabajo para lograr los objetivos propuestos. A *continuación*, se presentan tres capítulos de análisis de datos empíricos. El primero de ellos sistematiza información cuantitativa relativa al fenómeno delictivo y la respuesta penal en Uruguay, en base a datos secundarios brindados por distintos actores del sistema de justicia y penitenciario. El segundo profundiza en los discursos y percepciones relativos al encarcelamiento femenino, el funcionamiento del sistema de justicia (con énfasis en las medidas alternativas a la privación de libertad), así como los efectos de la respuesta penal sobre las mujeres y las personas dependientes de ellas, principalmente sus hijos e hijas. El tercero aborda en modo en que las mujeres sujetas a medidas penales (sean privativas o no privativas de libertad) caracterizan sus trayectorias vitales, su involucramiento en el mundo del delito y las repercusiones del contacto con el sistema penal. El documento finaliza con una serie de recomendaciones de política pública, derivadas del material teórico y empírico antes referido.

## II. Introducción: medidas alternativas e incorporación de la perspectiva de género en la implementación del castigo

La punitividad puede ser entendida, en un sentido amplio, como el dolor producido por el sistema penal. A pesar de que los análisis históricos muestran que las sociedades han tendido a “civilizar” y “burocratizar” el “arte de hacer sufrir” (Foucault, 1975), se han acuñado recientemente términos como “punitivismo populista” (Bottoms, 1995) o “neopunitivismo” (Fassin, 2018) para dar cuenta del resurgimiento en la modernidad tardía de la sed de castigo y la expansión del sistema penal. Así, la literatura remarca el carácter populista que frecuentemente adopta la toma de decisiones en materia penal, que acaba privilegiando la respuesta del público y el rédito electoral en el corto plazo, por sobre la evidencia y el saber experto (Bottoms, 1995; Garland, 2005; Simon, 2011; Gargarella, 2019).

A pesar de ello, la evidencia muestra que el incremento de penas no sólo puede no conducir a la disminución del delito, sino que incluso puede estar asociado a un incremento de los niveles de reincidencia, minando las posibilidades de reinserción social de las personas condenadas e impactando negativamente sobre sus familias y comunidades (Petersilia, 2003; Ewald & Uggen, 2012; Cullen, Jonson, & Nagin, 2011). Por otro lado, incluso desde una perspectiva meramente economicista, se ha cuestionado fuertemente la utilidad del encarcelamiento como medida eficiente de combate al delito, al ser altamente costosa y no producir la mayoría de las veces los efectos buscados (Cullen, Jonson, & Nagin, 2011).

En este marco, las medidas alternativas a la privación de libertad se presentan como una oportunidad para responder ante el conflicto penal no sólo de modo más humanitario sino también, a menudo, de modo más eficaz y eficiente. Así, los especialistas han señalado que este tipo de respuesta resulta en muchos casos (en particular, frente a delitos leves o moderados) superior al encarcelamiento, dado que dota a la respuesta penal de un contenido educativo y moral más profundo, evita el daño sobre la persona, y permite canalizar el reproche social desde una perspectiva reintegrativa, sin afectar los derechos ni de las víctimas ni de quienes cometieron la infracción (Braithwaite y Pettit, 2015).

Las medidas alternativas toman como principios a la libertad y a la mínima intervención. Así, las **Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)**, ratificadas por Uruguay, señalan la relevancia de la participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, así como de la promoción del sentido de la responsabilidad en aquellas personas que han cometido delitos. A partir de las mismas se busca minimizar la aplicación del encarcelamiento y promover los procesos de reinserción social, resguardando los derechos tanto de los ofensores, como de las víctimas.

Esta Reglas destacan la relevancia de que se le preste a los ofensores cuando sea necesario, “asistencia psicológica, social y material y oportunidades para fortalecer los vínculos con la comunidad y facilitar su reinserción social” (Regla 10.4). También establecen que se les debe brindar información (oralmente y por escrito) respecto de las medidas a las que son sometidos, y de cuáles son sus obligaciones y derechos (Regla 12.3). En caso de que sea necesario un tratamiento, se destaca que éstos deben ajustarse a sus necesidades, atendiendo particularmente a las circunstancias que los llevaron al delito (Reglas 13.1 y 13.3). En este sentido, enfatizan que la respuesta no puede quedar acotada a la esfera penal, sino que debe involucrar a distintos organismos (del gobierno y de la sociedad civil), vinculados al desarrollo social, especialmente en los sectores de salud, vivienda, educación y trabajo (Regla 22.1).

Las Reglas establecen que, ante casos de incumplimiento, sólo se recurra a la privación de libertad cuando no haya otras medidas sustitutivas adecuadas (Regla 14.4). Asimismo, señalan la necesidad de evaluar el diseño, implementación y resultados de este tipo de herramientas (Regla 21.3).

Las medidas alternativas al encarcelamiento han tenido un incremento notorio en los años recientes, al punto tal que en diversas jurisdicciones las personas sujetas a medidas comunitarias sobrepasan considerablemente a quienes se encuentran encarcelados. Sin embargo, a pesar de su expansión, el desarrollo teórico y empírico sobre estos tipos de castigos es sensiblemente menor al producido en relación a la prisión. A nivel de la literatura, existe una amplia discusión respecto al modo de referirse a este tipo de sanciones. En su texto, Robinson & McNeill (2017) proponen el uso del término “castigo en la comunidad” para dar cuenta del carácter penal que tienen estas medidas, que no sólo implican una restricción a las libertades de las personas involucradas a partir de la imposición de una serie de obligaciones, sino también la amenaza de un castigo mayor en caso de incumplimiento.

Por otro lado, la literatura ha destacado que el incremento del uso de las alternativas al encarcelamiento en muchos casos puede estar indicando, no la puesta en marcha de una “alternativa” en términos estrictos a las medidas privativas de libertad, sino un ensanchamiento del sistema (“netwidening”) (Cohen, 1979). Esto implicaría que comportamientos o personas que antes no serían afectadas por la respuesta penal – y cuyos conflictos se canalizarían por otras vías – hoy son judicializadas y sancionadas penalmente. En este sentido, UNODC (2021) indica que las medidas no privativas no sólo deben considerarse en la fase de condena, sino en todas las etapas del proceso, incluyendo: i) el desarrollo de alternativas al juicio (a partir del sobreseimiento o la derivación a tratamientos o programas vinculados a la comisión del ilícito); ii) alternativas a la prisión preventiva; iii) alternativas a la pena de prisión; iv) libertades anticipadas.

Estas medidas no sólo tendrían un efecto beneficioso sobre las personas a las que están dirigidas, sino que liberarían recursos del sistema de justicia criminal para que puedan destinarse no a la persecución de delitos menores y no violentos, sino a los de mayor complejidad y gravedad. Sin embargo, lamentablemente, la evidencia muestra que el acceso a este tipo de herramienta está fuertemente condicionado por el tipo de defensa con el que cuentan las personas imputadas, reforzándose aquí también la desigualdad estructural del sistema de justicia criminal (UNODC, 2021).

Por su parte, resulta necesario fortalecer la perspectiva de género en el funcionamiento del sistema. Así, tanto a nivel nacional como internacional se ha destacado el carácter androcéntrico del sistema penal y, en particular, del sistema penitenciario (Arduino, 2019; UNODC, 2021; PPN, 2019; Sánchez-Mejía et al., 2018; Giacomello, 2013; Vigna, 2013; CELS, 2011). Entre las dificultades más frecuentemente señaladas relativas al encarcelamiento femenino se encuentran: i) el alojamiento en establecimientos no diseñados para tales fines, o en sectores dentro de cárceles masculinas; ii) las mayores dificultades para acceder al régimen de progresividad, producto de la menor disponibilidad de establecimientos para su derivación; iii) un mayor abandono que en el caso de los hombres por parte de sus seres queridos (lo cual implica no sólo un mayor costo emocional, sino también mayores dificultades en el acceso a bienes básicos para el mantenimiento de la vida, como ser artículos de higiene o alimentación); iv) dificultades en el acceso a servicios de salud en general, y de salud mental y ginecológicos en particular; v) escasez de oferta laboral y educativa y, cuando la hay, sesgos de género en las opciones disponibles; vi) dificultades vinculadas al embarazo, parto, posparto y maternidad en prisión (ya sea que convivan con sus hijos e hijas en la cárcel, o que sean separadas de ellos y ellas); vi) problemas de salud mental, desarrollados o intensificados por el encarcelamiento, vinculado a los procesos de culpabilización (formal e informal) derivados de la ruptura con los roles tradicionales de género (UNODC, 2021).

Por su parte, el encarcelamiento femenino, aún más que el masculino, genera impactos negativos sobre terceros, expandiendo el alcance del castigo a personas que no han tenido conflicto con la ley. En particular, nos referimos a los hijos e hijas de estas mujeres, así como a otras personas dependientes, que quedan en una situación de particular vulnerabilidad ante la privación de libertad de sus referentes. Por su parte, la estadía de niños y niñas con sus madres en prisión coloca un desafío mayúsculo para un sistema penitenciario desbordado y caracterizado por el hacinamiento y las malas condiciones de vida. La literatura ha mostrado ampliamente los efectos en el desarrollo cognitivo y emocional de estos niños y niñas que tiene tanto el encierro como la separación de sus madres (UNODC, 2021; CELS, 2011).

Sin embargo, cuando hablamos de castigo es necesario ponerlo en relación con el delito del cual deriva. Así, al analizar el comportamiento delictivo femenino, se observa que presenta especificidades que lo diferencian con claridad del masculino. En particular, se destaca que el involucramiento inicial de las mujeres en el mundo del delito se da principalmente a través de relaciones con otros significativos, generalmente hombres: familiares o parejas. Por su parte, muchas veces la participación femenina en el mundo del delito debe comprenderse en un marco más complejo, que involucra la vulneración de múltiples derechos y la experimentación de diversas situaciones de victimización, en particular las vinculadas a la violencia de género. En relación a los tipos de delito cometido, cabe remarcar que las mujeres se encuentran sobre-representadas en delitos leves vinculados al tráfico y venta de drogas (UNODC, 2021).

A pesar de que existe suficiente evidencia de los efectos perversos del encarcelamiento (y más aún en el caso femenino) se ha observado tanto a nivel nacional como internacional, que esta respuesta penal está creciendo exponencialmente, y más aún entre las mujeres que entre los hombres (UNODC, 2021). Una parte importante de este crecimiento diferencial se debe al incremento punitivo en materia de políticas de drogas (Giacomello & García Castro, 2020). En este marco, el uso de medidas alternativas a la privación de libertad aparece como una respuesta particularmente adecuada para los perfiles, trayectorias y necesidades de las mujeres en conflicto con la ley penal.

Así, la respuesta penal debe ser diseñada e implementada tomando en consideración la perspectiva de género. A nivel internacional, 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)**, plantean algunos lineamientos generales entre los que se destaca, por un lado, que al momento de la condena los tribunales deben tomar en consideración la gravedad y el tipo delictivo, así como la ausencia de antecedentes y las responsabilidades de cuidados que tienen las personas imputadas (Regla Nro. 61). Por otro lado, las Reglas también establecen que se debe privilegiar el uso de medidas no privativas de libertad cuando se trate de delitos leves o moderados, no violentos, y la imputada esté embarazada o tenga niños/as a cargo. Aun cuando sea impuesta una pena privativa de libertad deberá tenerse siempre en consideración el interés superior del niño (Regla Nro. 64).

En definitiva, la normativa internacional es enfática en que el encarcelamiento debe ser una medida utilizada sólo si no hay otras alternativas mejores disponibles, y que en particular debe minimizarse el uso de la prisión preventiva. En el caso de las mujeres, no sólo debe tenerse en cuenta particularmente la gravedad del delito cometido, su historial delictivo, sino también otros elementos, como su historial de victimización, sus responsabilidades de cuidados – adoptando como principio el interés superior del niño - y las especificidades que implican las mujeres embarazadas o son jefas de familia (UNODC, 2021). En este sentido, el estudio del impacto del encarcelamiento de la mujer sobre terceros (especialmente sus hijos e hijas pequeñas), debería ser un elemento fundamental a tener en cuenta en el momento de dictar la pena.

En este marco, surge particularmente la necesidad de analizar la respuesta penal que los distintos Estados dan a los delitos no violentos relacionados con drogas cometidos por las mujeres. Específicamente, la UNODC propone que: *“Es importante eliminar toda barrera jurídica o práctica relativa a la imposición de penas no privativas de la libertad a las mujeres detenidas por delitos relacionados con drogas”* (UNODC, 2021: 72). En dicho informe se mencionan algunas experiencias recientes en países latinoamericanos que han introducido modificaciones legislativas que promueven la reducción de las condenas, la imposición de medidas alternativas, o las amnistías o indultos a mujeres vinculadas a delitos de drogas, tomando en consideración cuestiones de género. Entre los ejemplos destacados se señala los casos de Ecuador y de Bolivia (relativos a indultos o asignación de penas reducidas para los delitos leves de drogas), así como el caso de Costa Rica, que en su ley “bis 77”, aborda la problemática relativa a las mujeres que introducen drogas en la cárcel en las visitas a familiares, promoviendo la implementación de medidas alternativas y la participación en programas sociales.

Por su parte, la utilización de medidas alternativas también tiene que tomar en consideración las responsabilidades que recaen sobre las mujeres, a los efectos de disponer sanciones que sean realizables, sin competir con la necesidad de ganarse la vida o cumplir con las tareas de cuidados. Para el caso del arresto o prisión domiciliaria, se debe asegurar, por lo pronto, el acceso a la vivienda, a la alimentación, y a la salud, así como las posibilidades de encargarse de las responsabilidades familiares. En este marco, se debe evitar que personas que no están en condiciones de cumplir con la medida dispuesta debido a motivos burocráticos o técnicos, terminen privadas de libertad (UNODC, 2021).

Por otro lado, debe señalarse que las alternativas al encarcelamiento involucran una amplia gama de respuestas, entre las que se encuentran la reparación a la víctima, el trabajo comunitario, la derivación a programas de tratamiento específico, la presentación ante la autoridad y el arresto domiciliario, entre otras. En este sentido, a pesar de que a nivel de la opinión pública el arresto domiciliario pueda ser visto como una medida penal “leve” o “benévola”, en realidad se trata de una de las sanciones más duras dentro de un amplio espectro, en el sentido de que involucra, de todos modos, la privación de libertad.

A pesar de su alto componente punitivo, algunos estudios han señalado diversas barreras para la implementación efectiva del arresto domiciliario en el caso de las mujeres. Así, Giacomello & García Castro (2020) identifican obstáculos de tipo estructural, institucional y “de género”. Entre los primeros ubican a las resistencias que se tiene desde el sistema de justicia criminal para imponer estas medidas, ya sea por la percepción de impunidad asociada a ellas, ya sea por la prohibición de aplicarlas en algunas jurisdicciones a ciertos tipos de delitos (como ser los de drogas, donde las mujeres se encuentran sobre-representadas). Otro elemento que las autoras identifican como parte de las barreras estructurales refiere a la ausencia de políticas destinadas a generar condiciones de posibilidad (por ejemplo, estableciendo con claridad los procesos para que la persona imputada pueda ganarse la vida, asistir a centros de salud, realizar trámites, cumplir con las tareas de cuidados) para que las medidas puedan efectivamente ser cumplidas. Entre las barreras de índole institucional, las autoras identifican la escasez de recursos, tanto económicos como humanos, con los que cuentan las autoridades pertinentes para implementar y monitorear las medidas. A estas barreras deben agregársele las provenientes de los estereotipos de género que permean en las decisiones de los operadores del sistema de justicia criminal, y asocian, por ejemplo, a las mujeres que han cometido delitos (más aún si son usuarias de drogas) con la figura de la “mala madre” y, por tanto, como no merecedoras de una alternativa a la prisión.

En este marco, debe señalarse que la prisión domiciliaria continúa tratándose de una medida privativa de libertad y por ello puede implicar fuertes dificultades (e incluso ser contraproducentes) para el cumplimiento de otras responsabilidades sociales, como las laborales o las familiares. De este modo, es necesario contar con apoyos para lograr satisfacer las necesidades básicas durante este tipo de medida coercitiva, las cuales

deberían involucrar, además, elementos alineados al fin reintegrador de la pena para que la misma no quede supeditada exclusivamente a los componentes coercitivos. Ante la ausencia de políticas integrales, que habiliten la generación de condiciones de posibilidad en el hogar para que las personas accedan a una prisión domiciliaria, se corre el riesgo de continuar reproduciendo las desigualdades de clase y que sólo accedan a este tipo de medidas quienes poseen los recursos necesarios para su cumplimiento.

#### **a. ¿Por qué es relevante dar estas discusiones para el caso uruguayo?**

Uruguay destaca como un país fuertemente punitivo, no sólo en el contexto regional, sino también a nivel mundial (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2020). Un indicador de ello viene dado por el uso extendido del encarcelamiento en relación a sus niveles de criminalidad. Mientras que nuestro país, que tiene niveles medios de delito en la región, ocupa el primer lugar en América del Sur en términos de prisonización<sup>1</sup>, Brasil, país que le sigue en cantidad de reclusos por habitante<sup>2</sup>, presenta una tasa de homicidios que más que duplica a la uruguayana<sup>3</sup>.

A pesar de la relevancia de las medidas alternativas a la privación de libertad, las mismas se encuentran muy subutilizadas en Uruguay. Ello se debe, en parte, a la existencia de una especie de círculo vicioso entre los pocos recursos asignados a su implementación y la escasa confianza ciudadana y del sistema de justicia respecto de su buen funcionamiento. Así, desde el año 2010, cuando fuera creada la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA), se ha señalado por parte de diversos actores la debilidad institucional de la misma para lograr cumplir con su importante cometido.

Por su parte, en Uruguay la situación de las mujeres no sólo no escapa a la tendencia de incremento punitivo, sino que aquí también el avance represivo se da en mayor medida que en los varones. Así, la población de mujeres privadas de libertad ha aumentado en estos últimos tiempos proporcionalmente más que la de los hombres. Este incremento poblacional se debe, en gran parte, a la inflación penal relacionada a delitos de narcomenudeo. De este modo, en la actualidad se da una situación muy particular (que distingue a la población encarcelada femenina de la masculina, así como a la situación actual de la tendencia histórica) que implica que más de la mitad de las mujeres encarceladas en Montevideo y el área metropolitana lo están por infracciones vinculadas a estupefacientes<sup>4</sup>. En este contexto, es importante señalar que las mujeres ocupan en el mundo del delito lugares subordinados, donde a menudo la comisión de ilícitos debe ser entendida en el marco de situaciones de abuso, dependencia o amenaza. Así, las fronteras entre la figura de “víctima” y de “victimaria” se vuelven especialmente difusas en el caso de las mujeres (Britton, 2000).

Por su parte, la normativa y terminología utilizada en el ordenamiento jurídico uruguayo respecto a las alternativas a la privación de libertad, ha sufrido fuertes modificaciones en los últimos años. El capítulo del Informe Anual 2020 del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario titulado “*Las medidas alternativas*” (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2020) presenta un análisis pormenorizado del devenir normativo, así como de las condiciones y requisitos estipulados en cada caso para la asignación de este tipo de respuesta penal. En dicho texto, se incluye también un análisis del régimen aplicable a la prisión domiciliaria como un tipo de medida que, si bien es privativa de

---

<sup>1</sup> Con 387 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes a junio de 2021, según datos del Institute for Crime & Justice Policy Research, Universidad de Londres (<https://prisonstudies.org/>).

<sup>2</sup> Con una tasa de 323 reclusos cada 100.000 habitantes (Departamento Penitenciário Nacional, 2020).

<sup>3</sup> Mientras la tasa de homicidios en Uruguay es de 9,5 según datos del MI (2020), la de Brasil es de 22,7 homicidios cada 100.000 habitantes para 2019, según datos del Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

<sup>4</sup> Según datos del INR a agosto de 2021.

libertad, se diferencia en diversos aspectos de la reclusión en los establecimientos carcelarios. Este documento presenta una descripción de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA), encargada de supervisar el cumplimiento de las medidas dictaminadas ante la comisión tanto de delitos como de faltas. En dicho texto se detalla la estructura orgánica de OSLA, su forma de funcionamiento y los recursos con los que cuenta para lograr sus objetivos.

Entre las principales dificultades, el texto señala que OSLA cuenta con 86 funcionarios y un solo vehículo en funcionamiento para la administración y supervisión de más de 15.000 medidas en todo el país. En la mayoría de los departamentos del interior se cuenta con “funcionarios de enlace”, que si bien se encuentran en la órbita de otras dependencias del Ministerio del Interior y tienen asignadas otras tareas, colaboran en el monitoreo de las medidas alternativas. En algunos casos estos funcionarios dependen de las Sub Direcciones Técnicas de los establecimientos de reclusión y comparten su jornada laboral entre las obligaciones de la Unidad y las relativas a OSLA. Otra dificultad señalada en el informe refiere a los plazos que involucran estas medidas, siendo que las muy cortas impiden el diseño de un plan individualizado, y que las muy extensas disminuyen las posibilidades reales de seguimiento. En relación al monitoreo electrónico, el informe detalla las limitaciones relativas a la escasez de dispositivos existentes y de recursos humanos para su supervisión. Finalmente, en cuanto a la prisión domiciliaria, se señalan las dificultades vinculadas a la escasez de móviles para realizar conducciones por controles médicos u otros motivos, así como las dificultades para el ejercicio de derechos y la satisfacción de las necesidades básicas de la población imputada y las personas dependientes de éstas.

Por su parte, el informe especial titulado *“Prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal”* (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2021) constituye uno de los principales antecedentes nacionales sobre la temática. Allí se señalan las especificidades que caracterizan a las mujeres que están sometidas a medidas penales. Entre otras, destacan la relevancia que tiene en el desarrollo de dichas trayectorias vitales factores tales como la victimización, el abandono familiar y la pobreza. A estos elementos se le suman los que adiciona el propio sistema de justicia criminal y dentro de éste, la prisión que, con su carácter androcéntrico, acaba reforzando las desigualdades características del sistema patriarcal. Este informe constituye una referencia ineludible en la materia, porque demuestra con información empírica actual y contundente, la desproporción existente entre los perfiles de las mujeres que acaban en prisión y el tipo de castigo que les es otorgado. Así, muestra que mientras la población carcelaria creció un 9% en los 12 meses previos al informe (de setiembre de 2020 al mismo mes de 2021), la población femenina lo hizo en un 26%.

Por su parte, el informe hace foco en un grupo específico de mujeres privadas de libertad conformado por aquellas que comparten la reclusión con sus hijos e hijas, así como en las mujeres embarazadas. En este sentido, se señala que en estos casos el castigo trasciende ampliamente a la persona destinataria de la pena y afecta de modo definitivo a estos niños y niñas, sometiéndolos a la violencia inherente al sistema carcelario y que perdura aún finalizada la condena. En dicho informe se sistematiza la información correspondiente a las mujeres que están encarceladas con sus hijos e hijas en los cuatro establecimientos que concentran prácticamente a la totalidad de madres en esta situación: la Unidad Nro. 9, la Unidad Nro. 24 (Pense), la Unidad Nro. 20 (Salto) y la Unidad Nro. 16 (Paysandú). De este modo, el informe abarca a 46 de las 50 mujeres que conforman el universo.

A partir de la sistematización proveniente de sus carpetas, se concluye que más de la mitad no cuenta con antecedentes penales y que la amplia mayoría de las reincidentes no cuenta en su trayectoria con delitos violentos. En tres cuartas partes de los casos se trata de

mujeres encarceladas por delitos de negociación, transporte o suministro de estupefacientes y en un 30% dicho delito se cometió en un establecimiento de reclusión.

De los puntajes obtenidos por estas mujeres en el Protocolo OASys, se observa con claridad que más del 90% tiene chances bajas o medias de violencia o reincidencia. Respecto del análisis de los factores de riesgo, el informe señala: *“En las carpetas observadas, el diagnóstico de riesgos se vincula más bien a dificultades de inserción social y económica, identificadas como móviles del delito. En muchos casos esto también se asoció con un contexto social criminogénico y con estilos de pensamiento y comportamiento que disminuyen las posibilidades de problematizar y de emprender caminos alternativos al delito. En algunos casos el delito está naturalizado y se minimizan las consecuencias, hecho que es reforzado por la ausencia de víctimas directas en los delitos vinculados a estupefacientes”* (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2021, pág. 7).

El análisis de las trayectorias vitales de estas mujeres da cuenta de contextos caracterizados por el abandono familiar, la temprana deserción del sistema educativo, la precariedad laboral, la inestabilidad habitacional, la victimización en el ámbito doméstico y la tenencia de familiares privados de libertad. La maternidad temprana y la debilidad de los apoyos institucionales y familiares para lograr cumplir con sus responsabilidades maternas, es un elemento frecuente en sus historias vitales. En este marco, las actividades de narcomenudeo que desempeñan quienes ocupan los eslabones más bajos dentro de organizaciones delictivas, habilitan a estas mujeres a continuar cumpliendo con el mandato de género relativo a las tareas de cuidados, al tiempo que les habilita un ingreso para mantener al núcleo familiar. Muchas veces su involucramiento delictivo se deriva de la drogodependencia, o de situaciones de manipulación o abuso del cual son víctimas dentro de organizaciones criminales.

Dicho informe realiza también consideraciones relativas a la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de justicia. Alineado a lo establecido por la normativa internacional, enfatiza que al momento de otorgar una pena a una mujer, no sólo debería tenerse en consideración el delito cometido y su historial delictivo, sino también las responsabilidades de cuidado, sus necesidades de salud mental, y su eventual historial de victimización. Ante estos casos, el informe destaca que la respuesta penal debería considerar seriamente el otorgamiento de medidas alternativas a la privación de libertad, prisiones domiciliarias o aplazamiento de las medidas. Así, entre los principios orientadores que deberían guiar la asignación de penas en el caso de las mujeres con hijos/as u otras personas dependientes a cargo, el informe destaca: i) el de no trascendencia de la pena; ii) el del interés superior del niño; iii) el derecho del niño a la familia y a no ser separado de sus referentes. Esta perspectiva se encuentra fuertemente amparada en la normativa internacional. Por su parte, el documento sistematiza también la normativa nacional disponible, en particular lo relativo al Decreto-Ley 14.470, los artículos 228, 304 y 305 del Código del Proceso Penal que regulan la prisión domiciliaria (tanto como medida cautelar, como en la fase de ejecución).

Finalmente, estudios realizados en Uruguay muestran el efecto que posee la crianza en la cárcel en el desarrollo de los niños/as, principalmente en la dimensiones cognitivas y emocionales (Laport Pérez, 2013), a pesar de la heterogeneidad y el dinamismo que puede observarse a la interna del propio sistema penitenciario.

Habiendo introducido la relevancia que tienen las medidas alternativas entre las respuestas penales posibles, la necesidad de continuar fortaleciendo la perspectiva de género para dar respuestas acordes a los perfiles y necesidades de la población que ha entrado en conflicto con la ley penal, y señalado la pertinencia de dar estos debates a nivel nacional, se pasará en el próximo apartado a presentar la estrategia metodológica seguida en este trabajo.

### III. Estrategia metodológica

A los efectos de lograr el objetivo propuesto en este trabajo, se optó por desarrollar un abordaje empírico que permitiera caracterizar, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, el involucramiento delictivo femenino y la respuesta penal observada ante él. Se trabajó con datos primarios y secundarios. Respecto de la información secundaria, se solicitaron datos estadísticos a:

- el Poder Judicial;
- la Fiscalía General de la Nación (FGN);
- la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA) del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR);
- el INR a través de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

La información estadística fue solicitada con el objetivo de caracterizar el involucramiento delictivo diferencial de hombres y mujeres, así como de dar cuenta del abanico de posibilidades que implica la respuesta penal ante la comisión de ilícitos. Se procuró en todos los casos contar con información discriminada por sexo. Asimismo, se indagó en la disponibilidad de información relativa a la eventual jefatura de hogar de las personas imputadas / encarceladas, así como en la existencia de hijos/as a cargo u otras personas dependientes. En el próximo apartado se presenta el análisis descriptivo realizado a partir de dicha información.

Por su parte, se diseñó una estrategia cualitativa, que implicó la elaboración de pautas de entrevista y la realización de entrevistas en profundidad a dos tipos de actores:

1. **Informantes calificados/as.** Ello se realizó con el objetivo de tomar contacto con los argumentos y percepciones de los diversos eslabones del sistema de justicia criminal y otros actores involucrados, respecto de las potencialidades y limitaciones del uso de medidas alternativas a la privación de libertad, así como de la existencia de recursos para atender a las necesidades de mujeres pasibles de ser asignadas a este tipo de respuesta penal.

El análisis de las entrevistas a informantes calificados/as tuvo en consideración las siguientes dimensiones:

- fundamentos filosóficos y axiológicos del castigo y papel de las medidas alternativas a la privación de libertad en el elenco de medidas posibles;
- funcionamiento del sistema de justicia criminal: análisis de las principales fortalezas y debilidades para la implementación de medidas alternativas a la privación de libertad;
- concepciones respecto del involucramiento femenino en el mundo del delito y respuestas penales acordes;
- efectos de la respuesta penal: objetivos buscados, logros y eventuales efectos perversos (sobre las personas penadas y/o terceras personas);
- actores involucrados (o a involucrar) en la política criminal, específicamente en el abordaje de las mujeres con medidas penales y de sus hijos/as;
- identificación de buenas prácticas.

2. **Mujeres con medidas penales privativas y no privativas de libertad, con personas dependientes a cargo.** El objetivo en este caso consistió en tomar contacto con sus experiencias y perspectivas respecto del funcionamiento del sistema de justicia criminal, así como de sus efectos sobre sus trayectorias vitales y las de las personas que tienen a cargo.

Para seleccionar los casos a entrevistar, se procuró trascender la realidad de Montevideo y el área metropolitana y cubrir también alguna experiencia del interior del país. Dentro del interior, se seleccionó el departamento de Salto, por ser el que concentra el mayor número de mujeres encarceladas con sus hijos e hijas.

Si bien la idea inicial era comparar las situaciones y experiencias de mujeres encarceladas con mujeres que tuvieran medidas no privativas de libertad, surgió en el transcurso del trabajo la relevancia de tomar en consideración la situación de mujeres con prisión domiciliaria, como una medida que, si bien es privativa de libertad, se desarrolla fuera de los establecimientos de reclusión.

El análisis de las entrevistas realizadas a mujeres que se encuentran con medidas penales toma en consideración las siguientes dimensiones:

- infancia y adolescencia: conformación familiar, vínculo con el sistema educativo, situación habitacional, referentes adultos, eventuales situaciones de victimización;
- transición a la adultez: conformación de parejas, abandono del hogar de origen, maternidad, inserción en el mundo del trabajo, roles de género;
- involucramiento en el mundo del delito: mecanismos, tipo de delito;
- contacto con el sistema de justicia criminal: tipo de medida recibida, percepciones respecto del funcionamiento del sistema, actores involucrados;
- condiciones de vida durante la medida penal / impacto de la medida recibida en la vida diaria;
- efectos de la medida recibida sobre personas dependientes (especialmente hijos e hijas);
- comparación entre medidas privativas y no privativas de libertad.

Los audios de todas las entrevistas fueron grabados con el consentimiento de las personas entrevistadas. Sin embargo, salvo algunos fragmentos muy puntuales, no se presentará en el análisis la transcripción textual de dichos intercambios. A continuación se presentan dos tablas con las personas entrevistadas, según el grupo al que correspondan.

**Tabla Nro. 1. Listado de informantes calificados/as entrevistados/as**

	Nombre	Organismo	Fecha
Informantes calificados/as	Alejandro Sciarra	Dirección Nacional de Gestión Territorial, MIDES	1/11/2021
	Natalia Frachia y Natalia Bergara	Programa de Atención a Madres con Hijos, INR	3/11/2021
	Gabriela Giacoya	Oficina de Supervisión de Libertad Asistida	4/11/2021
	Paula Lacaño	Departamento de Género y Diversidad del INR	19/11/2021
	Mariela Solari y Adriana Edelman	Unidad Especializada en Género y Fiscalía de Homicidios de la FGN	23/11/2021
	María de los Ángeles Machado y Avelina Borda	Dirección Unidad Nro. 20, INR	29/11/2021
	Alexander Fagundez y Chris García	OSLA, Unidad Nro. 20, INR	29/11/2021
	Sahiana Sena	Jueza Letrada de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia	11/12/2021
	Cecilia García	Dirección Unidad Nro. 9, INR	3/2/2022
	Verónica Sosa, Andrea Laport, Ana Roqueta	Uruguay Crece Contigo	14/2/2022

**Tabla Nro. 2. Listado de mujeres con medidas penales entrevistadas**

	Identificación	Tipo de medida, Área	Fecha
<b>Mujeres con medidas penales</b>	Mujer 1	Prisión domiciliaria, Montevideo y Área Metropolitana	15/11/2021
	Mujer 2	Prisión domiciliaria, Montevideo y Área Metropolitana	17/11/2021
	Mujer 3	Libertad a prueba y medidas sustitutivas. Salto	29/11/2021
	Mujer 4	Libertad a prueba y medidas sustitutivas. Salto	29/11/2021
	Mujer 5	Prisión domiciliaria, Salto	29/11/2021
	Mujer 6	Prisión domiciliaria, Salto	29/11/2021
	Mujer 7	Privación de libertad, Salto	30/11/2021
	Mujer 8	Privación de libertad, Salto	30/11/2021
	Mujer 9	Privación de libertad, Montevideo	3/2/2022
	Mujer 10	Privación de libertad, Montevideo	3/2/2022

Cabe destacar que el volumen y alcance del trabajo de campo no habría sido posible sin la colaboración activa y acompañamiento de los/as integrantes de la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, principalmente de Graciela Riephoff, Valentina Piquinela, Mariana Iglesias, Santiago Sosa Barón y el propio Comisionado Juan Miguel Petit. Un agradecimiento adicional va dirigido a Bruno Masci y Sebastián Pereyra del Departamento de Políticas Públicas de la FGN, que me orientaron fuertemente en el manejo de datos estadísticos provenientes del Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay (SIPPAU).

Corresponde señalar que todas las personas entrevistadas se mostraron ampliamente dispuestas a colaborar con el proceso de trabajo, brindando abierta y desinteresadamente su conocimiento, experiencias y opiniones. Adicionalmente, colaboraron en la recomendación de otras/os posibles entrevistadas/os y sugirieron materiales bibliográficos de interés. Cabe destacar muy especialmente la colaboración de las mujeres que cuentan con medidas penales, que se dispusieron a compartir sus historias y vivencias, muchas veces reviviendo eventos y etapas extremadamente sensibles de sus vidas. En sus casos, tanto sus nombres, como cualquier otro dato identificatorio han sido resguardados con la intención de garantizar la confidencialidad de la información brindada.

## **IV. Involucramiento delictivo y respuesta penal. Caracterización a partir de datos secundarios**

Previo a comenzar la presentación y análisis de la información, vale la pena mencionar brevemente las limitaciones que presentan los sistemas de información estatales respecto a las temáticas de delito y respuesta penal. En términos generales, puede decirse que el acceso a los datos es bastante limitado, tanto en lo que refiere a la cantidad y calidad de la información relevada, como en cuanto a las posibilidades de acceder a los microdatos y realizar procesamientos autónomos. La información sociodemográfica de los individuos observados es muy escasa, y no está pensada para ser analizada desde una perspectiva de género (incorporando, por ejemplo, elementos tales como la existencia de personas dependientes a cargo, jefatura de hogar, etc.). En muchos casos incluso, no fue posible obtener la mera desagregación de la información por sexo.

Una excepción en este sentido viene dada por el SIPPAU de FGN, a partir del cual se ha desarrollado un importante trabajo en términos de transparencia y acceso a la información, que permite tomar contacto con los datos correspondientes a las imputaciones ocurridas en todo el territorio nacional, habilitando el procesamiento y, al mismo tiempo, resguardando la confidencialidad y el anonimato de la información brindada.

Por su parte, y a pesar de los notorios esfuerzos que se han hecho en la última década para desarrollar los sistemas de información, los datos correspondientes al sistema penitenciario son aún fragmentarios, refieren a un puñado de variables básicas, muestran algunas inconsistencias y vacíos, y son de difícil acceso.

En cuanto a los datos del Poder Judicial se pudo acceder apenas a la información de 2019, y en muchos casos sin la desagregación por sexo, por lo que no forman parte del presente informe.

A continuación se intentará caracterizar el involucramiento delictivo diferencial de hombres y mujeres, así como las respuestas penales obtenidas, a partir de las fuentes disponibles. En la medida en que exista información, se hará especial énfasis en la situación de las mujeres afectadas por el sistema penal, así como de sus hijos e hijas.

Así, se solicitó al Departamento de Políticas Públicas de la FGN los datos de las imputaciones registradas en el SIPPAU ocurridas en todo el territorio nacional correspondientes a los hechos que tuvieron lugar entre el 1ro. de agosto de 2019 y el 31 de julio de 2021. Se seleccionó este período, ya que nos permite observar lo ocurrido el año previo y el año posterior a la aprobación de la Ley de Urgente Consideración Nro. 19.889 (LUC), la cual fue promulgada el 9 de julio de 2020 y publicada el 14 del mismo mes.

Esta decisión se basa en que la LUC implicó modificaciones importantes en el espectro de respuestas penales disponibles. Entre las más notorias, se encuentran: i) la sustitución de la Libertad Vigilada por la Libertad a Prueba y la incorporación de nuevas condiciones para su asignación y cumplimiento (Art. 31); y ii) la derogación de la Suspensión Condicional del Proceso como vía alternativa al conflicto penal (Art. 33). Debido a ello, se entendió a la aprobación de la LUC como un momento que generó un cambio sustantivo en el fenómeno de estudio, y por ende, se decidió observar un período comparable previo y posterior a este hito.

A lo largo de los dos años observados, tuvieron lugar un total de 29.056 imputaciones a personas mayores de 18 años en todo el país. De ellas, apenas el 11,1% corresponde a mujeres, y el 88,9% restante a varones. Las mujeres no sólo son una franca minoría dentro

de esta población, sino que muestran un perfil bien diferenciado del grupo mayoritario. Así, y tal como se observa en la Tabla Nro. 3, si bien el delito es un fenómeno predominantemente juvenil tanto en hombres como en mujeres, los varones se encuentran sobre-representados en las franjas etarias más jóvenes (de 18 a 34 años), mientras que las mujeres se concentran proporcionalmente más en las edades avanzadas, de 35 años y más.

**Tabla Nro. 3. Personas imputadas, según franja etaria y sexo**

Edad	Mujeres	Hombres	Total
De 18 a 24	31,0%	32,1%	32,0%
De 25 a 34	35,7%	39,2%	38,8%
De 35 a 44	20,4%	18,8%	19,0%
De 45 a 54	9,3%	6,5%	6,8%
55 y más	3,7%	3,4%	3,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

En relación al tipo de delito por el cual hombres y mujeres son imputados/as, se observan diferencias notorias en la Tabla Nro. 4. Si bien para ambos sexos el delito más frecuente es el de hurto, en el caso de los varones el mismo corresponde a más de la tercera parte de las imputaciones, mientras que entre las mujeres supera apenas la cuarta parte. Adicionalmente, en el delito que ocupa el segundo lugar se observan diferencias claras por sexo. Mientras que en el caso femenino esta posición está ocupada por los delitos de estupefacientes, que casi igualan a los hurtos, con un 23,9% de las imputaciones, en el caso masculino lo ocupa la receptación, con un 9%. Las figuras delictivas se invierten al considerar el tercer puesto: receptación en el caso de las mujeres (correspondiente al 7,8% de las imputaciones) y delitos de estupefacientes en los hombres (que significan el 8,7% de las imputaciones).

Es interesante señalar que las tres figuras delictivas que concentran una mayor cantidad de imputaciones en ambos sexos refieren a delitos motivados económicamente y que no implican el uso de violencia. Entre estos tres delitos se concentra más del 50% de las imputaciones tanto en varones como en mujeres.

**Tabla Nro. 4. Personas imputadas, según tipo de delito cometido<sup>5</sup> y sexo**

Delito	Mujeres	Hombres	Total
Hurto	25,4%	36,6%	35,4%
Estupefacientes	23,9%	8,7%	10,4%
Rapiña	3,2%	7,5%	7,0%
Estafa	4,8%	1,1%	1,6%
Delitos sexuales, trata y tráfico	0,8%	1,5%	1,4%
Receptación	7,8%	9,0%	8,9%
Armas de fuego y explosivos	2,0%	4,0%	3,8%
Lesiones	5,8%	3,7%	3,9%
Violencia Doméstica	2,3%	6,8%	6,3%
Homicidio	0,8%	1,6%	1,5%
Atentado	1,8%	1,3%	1,4%
Desacato	3,5%	5,9%	5,7%
Violencia Privada	2,5%	2,1%	2,1%
Contrabando	2,2%	1,2%	1,3%
Otros	13,2%	8,8%	9,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

Al considerar la forma de cumplimiento de la pena, es posible distinguir aquellas que implican el “cumplimiento efectivo”, el “cumplimiento mixto” (que implica una combinación de medidas privativas y no privativas de libertad), y las “medidas alternativas” (ya sean libertades vigiladas o a prueba).

Tomando en consideración únicamente a aquellas imputaciones que implicaron el cumplimiento efectivo de la pena, se observa que en el caso de los hombres la proporción que corresponde al delito de hurto alcanza el 43%. Por su parte, en el caso femenino los delitos que mayor cantidad de imputaciones concentran son los vinculados a estupefacientes, que rozan el 41% del total. Esto da cuenta de la enorme incidencia que tienen los delitos vinculados a las drogas en el encarcelamiento femenino, lo que resulta consistente con lo que se observará a partir de las entrevistas.

<sup>5</sup> Para realizar esta tabla se utilizó como variable el “delito más grave”. Según el diccionario de variables otorgado por el Departamento de Políticas Públicas de la FGN, “En caso de que exista más de un delito imputado, se selecciona aquel más grave. El orden de gravedad de los delitos imputados se consigue a partir de un ranking elaborado por el departamento de Políticas Públicas de FGN y está construido en base a la política de priorización de la FGN, al bien tutelado y al guarismo de la pena. Si bien el ranking cuenta con asesoramiento jurídico y contempla elementos de política institucional de FGN, su elaboración y uso cumple fines estadísticos”. A los efectos de elaborar una tabla que tuviera un número razonable de categorías, se procedió a agrupar los delitos de acuerdo a la tabla que se presenta en el Anexo I.

**Tabla Nro. 5. Cumplimiento efectivo. Personas imputadas, según tipo de delito cometido y sexo**

Delito	Mujeres	Hombres	Total
Hurto	25,9%	43,1%	41,9%
Estupefacientes	40,9%	11,4%	13,5%
Rapiña	8,8%	12,3%	12,0%
Estafa	1,8%	0,6%	0,7%
Delitos sexuales, trata y tráfico	0,4%	1,2%	1,1%
Receptación	2,9%	6,7%	6,4%
Armas de fuego y explosivos	1,8%	2,9%	2,8%
Lesiones	2,5%	1,7%	1,8%
Violencia Doméstica	1,8%	4,4%	4,2%
Homicidio	1,3%	2,0%	2,0%
Atentado	1,2%	1,2%	1,2%
Desacato	2,7%	4,7%	4,5%
Violencia Privada	1,2%	1,8%	1,7%
Contrabando	0,4%	0,5%	0,4%
Otros	6,2%	5,6%	5,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

Por su parte, el comportamiento delictivo de hombres y mujeres difiere también en relación a si los ilícitos son cometidos de manera grupal o individual. A partir del SIPPAU es posible identificar si una única denuncia dio origen a una imputación o a más de una. Así, se procedió a identificar aquellas imputaciones que comparten entre sí una misma denuncia de origen. Mientras que en el caso de los hombres, el 30,6% de los imputados tiene como origen una denuncia que dio lugar a múltiples imputaciones (y, por ende, en el acto delictivo estuvo involucrada más de una persona), en el caso de las mujeres imputadas el 46,3% corresponde a imputaciones colectivas. Esto podría, en cierta medida, ser un indicio de que la participación de mujeres en el mundo del delito está asociada a sus vínculos con terceras personas, lo cual surge con claridad a partir del análisis cualitativo.

**Tabla Nro.6. Personas imputadas, según si el delito derivó en más de una imputación y sexo**

Más de una persona imputada	Mujeres	Hombres	Total
No	53,7%	69,4%	67,7%
Sí	46,3%	30,6%	32,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

En relación a la distribución de las imputaciones a lo largo del territorio nacional, se observa en términos generales una gran paridad por género en la mayoría de los departamentos. Sin embargo, mientras que en Montevideo se concentran los hechos delictivos cuyas imputaciones corresponden a hombres, hay algunas zonas del país que concentran

proporcionalmente más imputaciones femeninas. Se trata de los departamentos de Salto, Rivera, Cerro Largo, Soriano y Tacuarembó.

**Tabla Nro. 7. Personas imputadas, según departamento de ocurrencia del hecho delictivo y sexo**

Departamento	Mujeres	Hombres	Total
Artigas	2,4%	2,3%	2,3%
Canelones	14,5%	14,5%	14,5%
Cerro Largo	5,2%	4,0%	4,1%
Colonia	2,5%	2,3%	2,3%
Durazno	1,9%	1,9%	1,9%
Flores	0,8%	0,7%	0,7%
Florida	1,6%	1,5%	1,5%
Lavalleja	1,2%	1,8%	1,7%
Maldonado	6,7%	6,7%	6,7%
Montevideo	30,0%	36,4%	35,7%
Paysandú	4,4%	3,9%	4,0%
Rio Negro	1,1%	1,5%	1,4%
Rivera	5,0%	3,0%	3,2%
Rocha	2,4%	2,3%	2,4%
Salto	8,3%	6,6%	6,8%
San José	2,3%	2,9%	2,8%
Soriano	4,8%	3,6%	3,7%
Tacuarembó	3,5%	2,5%	2,6%
Treinta y Tres	1,5%	1,6%	1,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

A continuación haremos foco no en los perfiles de los delitos o de las personas imputadas, sino en el tipo de respuesta penal que se implementó ante estos ilícitos. En la Tabla Nro. 8 se observa con claridad que el Juicio Abreviado / Proceso Simplificado<sup>6</sup> es la vía procesal hegemónica en nuestro ordenamiento, correspondiendo su utilización al 92% de las imputaciones. En segundo lugar, se observa la Suspensión Condicional del Proceso, a través de la cual se tramitaron el 6,8% de los casos en el período bajo estudio. Al respecto, cabe recordar que la entrada en vigencia de la LUC en julio de 2020 implicó la eliminación de esta posibilidad, descartando entonces a la segunda vía más utilizada a través de la cual se tramitaban las causas.

La eliminación de la Suspensión Condicional del Proceso impactó principalmente en el caso de las mujeres, dado que para ellas el 12,7% de las imputaciones correspondieron a dicha vía, mientras que en el caso de los varones las mismas representaron el 6,1% de las imputaciones. Los Acuerdos Reparatorios también se concentran en las mujeres, pero su incidencia es mucho menor: 1,5% de las imputaciones femeninas y 0,7% masculinas. Finalmente, la vía procesal menos utilizada es la Condena por Juicio Oral, que corresponde apenas a un 0,4% de los casos durante el período seleccionado.

<sup>6</sup> Por el momento el SIPPAU no permite distinguir una vía de otra y por ello se presentan juntas.

**Tabla Nro. 8. Personas imputadas según vía procesal y sexo**

Vía procesal	Mujeres	Hombres	Total
Juicio Abreviado/Proceso Simplificado	85,6%	92,9%	92,1%
Suspensión condicional	12,7%	6,1%	6,8%
Acuerdo reparatorio	1,5%	0,7%	0,8%
Condena por juicio oral	0,2%	0,4%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

Más allá de la vía procesal a través de la cual se tramita la imputación, en la próxima Tabla se presenta la distribución de las formas de cumplimiento, según sexo. Así, a 6 de cada 10 personas imputadas a través de un Juicio Abreviado, Proceso Simplificado o Juicio Oral se le indicó el Cumplimiento Efectivo. Esta situación es más habitual en el caso de los hombres (62,7%) que en el de las mujeres (41,6%). Como contracara, las mujeres fueron asignadas en mayor medida que los hombres a algún tipo de alternativa, ya sea a través de la Libertad a Prueba, la Libertad Vigilada, o el Cumplimiento Mixto.

Tal vez la eliminación de la Suspensión Condicional del Proceso a partir de la LUC (vía que, como vimos, era utilizada en mayor medida con las mujeres que con los hombres), pueda explicar en parte, el aumento de la “brecha de género” observada entre hombres y mujeres en la Libertad a Prueba (post LUC) respecto de la Libertad Vigilada (pre LUC). Así, mientras que a las mujeres se les otorgaba la Libertad Vigilada en un 7,5% más que a los varones, la brecha pasa a ser de 13,2% en la Libertad a Prueba. A pesar de que la brecha aumenta entonces en un 5,7%, no alcanza a compensar la observada en la Suspensión Condicional del Proceso, que era de 6,6 puntos porcentuales a favor de las mujeres.

Todo esto estaría indicando que, si bien las mujeres obtienen en promedio formas de cumplimiento más leves que los varones – derivado principalmente del tipo de delito que cometen y de la menor presencia de antecedentes -, la brecha entre unas y otros se ha acortado en este último período y, adicionalmente, las personas de ambos sexos obtienen penas más duras en comparación a sí mismos que en el pasado.

**Tabla Nro. 9. Personas imputadas según forma de cumplimiento 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%

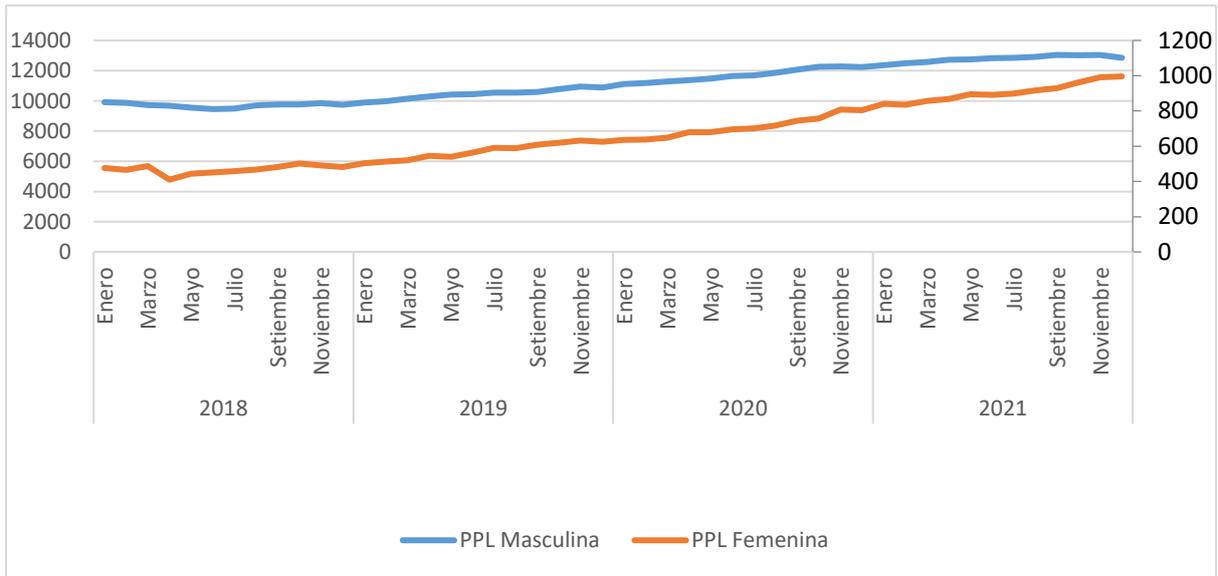
Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación

A partir de los datos proporcionados por FGN, fue posible reconstruir los perfiles de las personas imputadas, de los tipos de delitos cometidos por hombres y mujeres, así como de las repuestas penales otorgadas por el sistema de justicia. A continuación analizaremos los datos provenientes del sistema penitenciario, haciendo foco en la situación de las mujeres y de sus hijos/as.

El endurecimiento de las penas observado en los últimos años en nuestro país repercute fuertemente en la cantidad de personas privadas de libertad. En base a los cambios legales, ante los mismos hechos las personas imputadas son en mayor medida encarceladas y permanecen en prisión durante más tiempo. Este fenómeno genera una fuerte presión para la gestión penitenciaria, que debe atender las necesidades de un número creciente de individuos, sin que sus recursos (locativos, materiales y humanos) se incrementen en la misma medida.

Tomando los datos otorgados por el INR a la Oficina del Comisionado Parlamentario se reconstruyó la serie mensual de la población encarcelada por sexo desde enero de 2018 a diciembre de 2021. A lo largo de todo el período las mujeres representan una franca minoría de la población carcelaria, oscilando entre el 4,5% y el 7,2% de la población total. Sin embargo, se observa que esta proporción ha ido en aumento continuo a lo largo del tiempo, por lo que el crecimiento poblacional femenino es aún más marcado que el masculino. Así, mientras que en enero de 2018 teníamos 10.392 personas presas, de las cuales 9.916 eran hombres y 476 mujeres (un 4,5%), a diciembre de 2021 la población carcelaria ascendía a 13.841 personas, 12.845 hombres y 996 mujeres (7,2%).

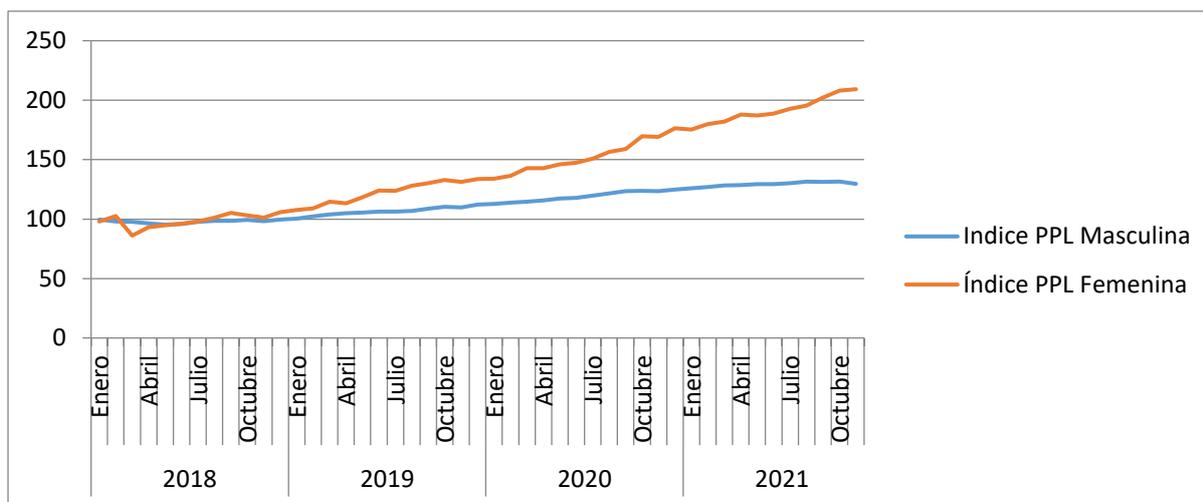
**Gráfico Nro. 1. Evolución mensual de la población privada de libertad, por sexo (enero 2018-diciembre 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del INR

El mayor ritmo de crecimiento de la población carcelaria femenina en relación a la masculina se observa con claridad al calcular su evolución, tomando como base enero de 2018. En el Gráfico Nro. 2 se visualiza que el incremento para ambos sexos es sostenido a lo largo de todo el período, pero que tiene una pendiente mucho mayor en el caso de las mujeres en comparación a los varones.

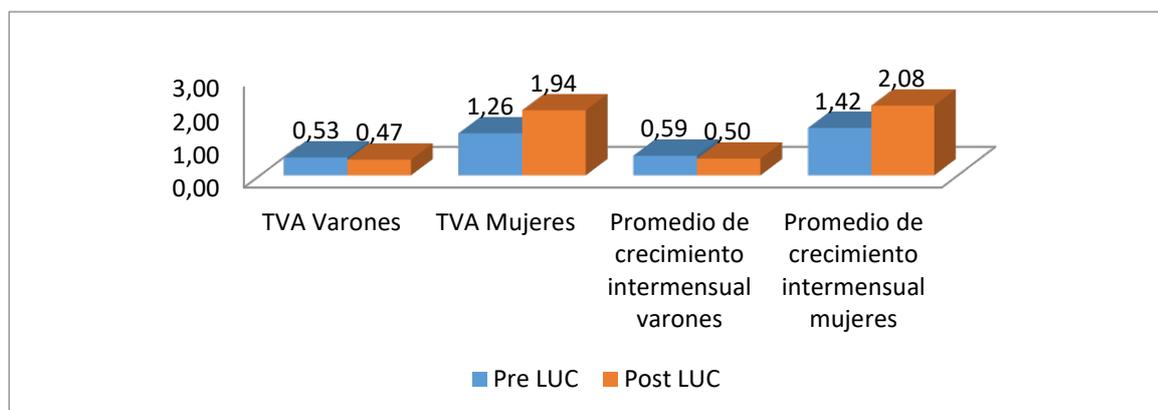
**Gráfico Nro. 2. Evolución de la PPL femenina y masculina tomando como índice con mes base enero de 2018 (enero 2018-diciembre 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del INR

Para resumir el crecimiento promedio de la población privada de libertad masculina y femenina, es posible construir distintos indicadores. A continuación se presentan algunos de los más usuales. En primer lugar, se presenta la **tasa de variación acumulada**, consistente en la variación promedio por sub-periodo de una variable entre dos fechas. A los efectos de analizar si este ritmo de crecimiento se mantuvo estable a lo largo de todo el período o si, por el contrario, pueden identificarse tendencias diversas durante el lapso analizado, se realizaron los cálculos distinguiendo entre el período previo y posterior a la implementación de la LUC. Así, se observa que para todos los casos la tasa es creciente y mucho mayor entre las mujeres que entre los hombres. Adicionalmente, esta tasa muestra que el ritmo de crecimiento de la población masculina disminuyó levemente luego de la puesta en marcha de la Ley de Urgente Consideración, y lo opuesto sucedió en el caso femenino, incrementándose un ritmo de crecimiento, que ya era muy superior al masculino. Este cambio en los ritmos de crecimiento también se ve corroborado a partir del **promedio de crecimiento intermensual**, que muestra que era casi tres veces mayor en las mujeres previo a la LUC, y que luego más que cuadruplica al ritmo de crecimiento de los varones.

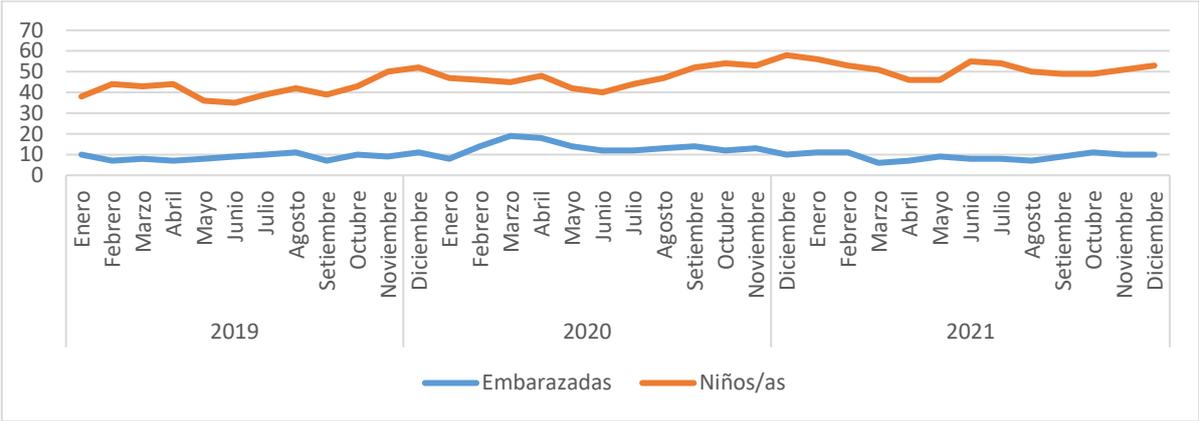
**Gráfico Nro. 3. Tasa de variación acumulada y promedio de crecimiento intermensual de la población privada de libertad Pre LUC y Post LUC, por sexo (enero 2018-diciembre 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del INR

A pesar del incremento notorio de la población femenina durante los últimos años, ello no se tradujo en un aumento claro en la cantidad de embarazadas privadas de libertad. Si bien su número fue superior en 2020 respecto del año anterior, en 2021 los valores volvieron a los observados en 2019. Por su parte, sí se observa una tendencia al aumento de niños y niñas que viven con sus madres en la prisión. Así, mientras el promedio en 2019 fue de 42 menores viviendo en las cárceles, en 2020 ese número aumentó a 48 y en 2021 a 51.

**Gráfico Nro. 4. Evolución de la población embarazada y de niños y niñas viviendo en establecimientos de reclusión (enero 2019-diciembre 2021)**

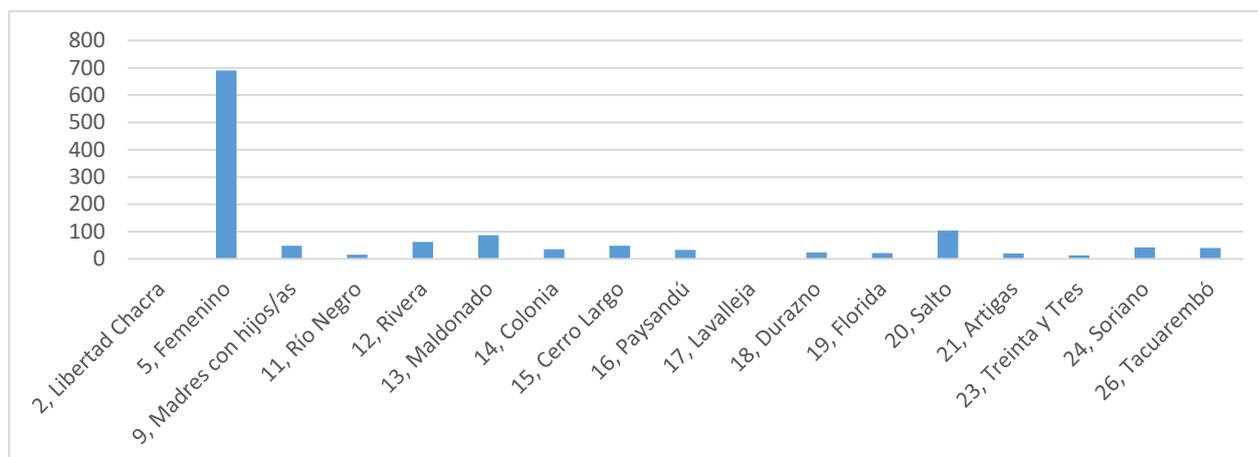


Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del INR

Más allá de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad que conviven con ellas en los establecimientos de reclusión, existe un número importante que se encuentra viviendo extramuros, ya sea con otros referentes o directamente institucionalizados. Según un informe realizado por el Programa de Atención a Madres con Hijos/as del INR (PAMHI) a pedido de la Oficina del Comisionado Parlamentario, a noviembre de 2021 existían viviendo extramuros en todo el país 1289 hijos e hijas de mujeres privadas de libertad de entre 0 y 18 años. Esto arroja la existencia en promedio de 1,3 niños/as y adolescentes viviendo afuera por cada mujer presa.

La mayoría de estos menores (53,5%) tienen a sus madres encarceladas en Montevideo, básicamente en la Unidad Nro. 5. Le sigue la Unidad Nro. 20 de Salto, que concentra el 8% del total y Maldonado con casi el 7%.

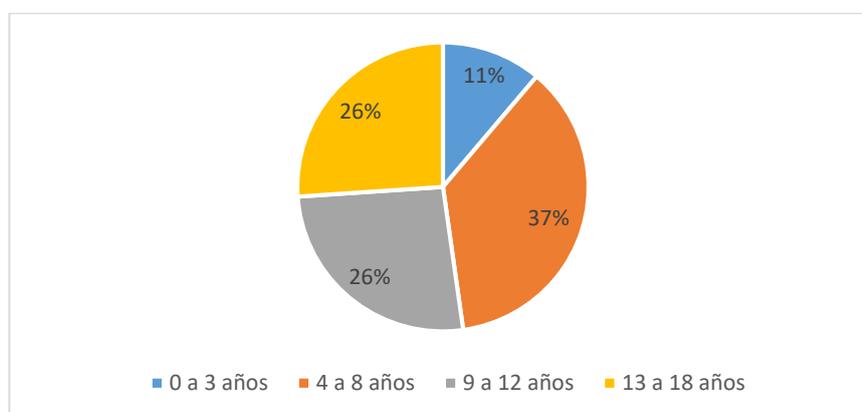
**Gráfico Nro. 5. Cantidad de niños y niñas viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por Unidad (noviembre 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

En cuanto a la distribución etaria, un 11% corresponde a niños/as de hasta 3 años. La menor presencia de niños/as de primera infancia viviendo extramuros puede deberse a que nuestra normativa les permite permanecer en prisión con sus progenitoras hasta los 4 años, así como a que en algunos casos se otorgan prisiones domiciliarias a las madres durante los primeros meses de vida de los bebés. Por su parte, el grupo mayoritario está compuesto por niños/as pequeños/as, de entre 4 y 8 años.

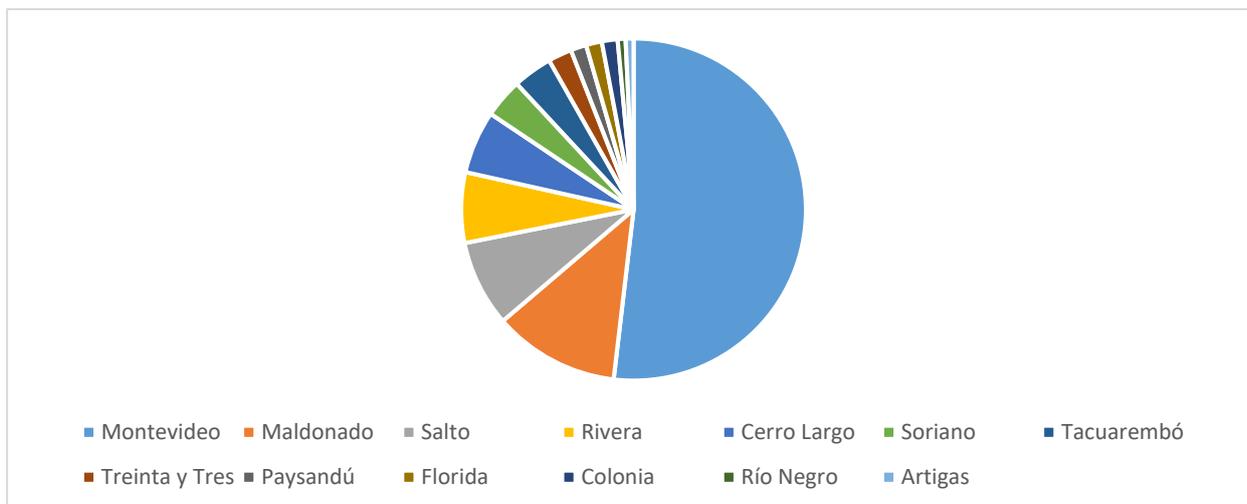
**Gráfico Nro. 6. Niños y niñas viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por edad (noviembre 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

A pesar de tener una Unidad de reclusión especialmente destinada para madres con hijos/as y gestantes (la Unidad Nro. 9), más de la mitad de los niños/as en primera infancia (0 a 3 años) que vive extramuros se encuentra en el departamento de Montevideo. Lo sigue Maldonado que concentra al 12% en esta franja etaria y Salto con un 8%.

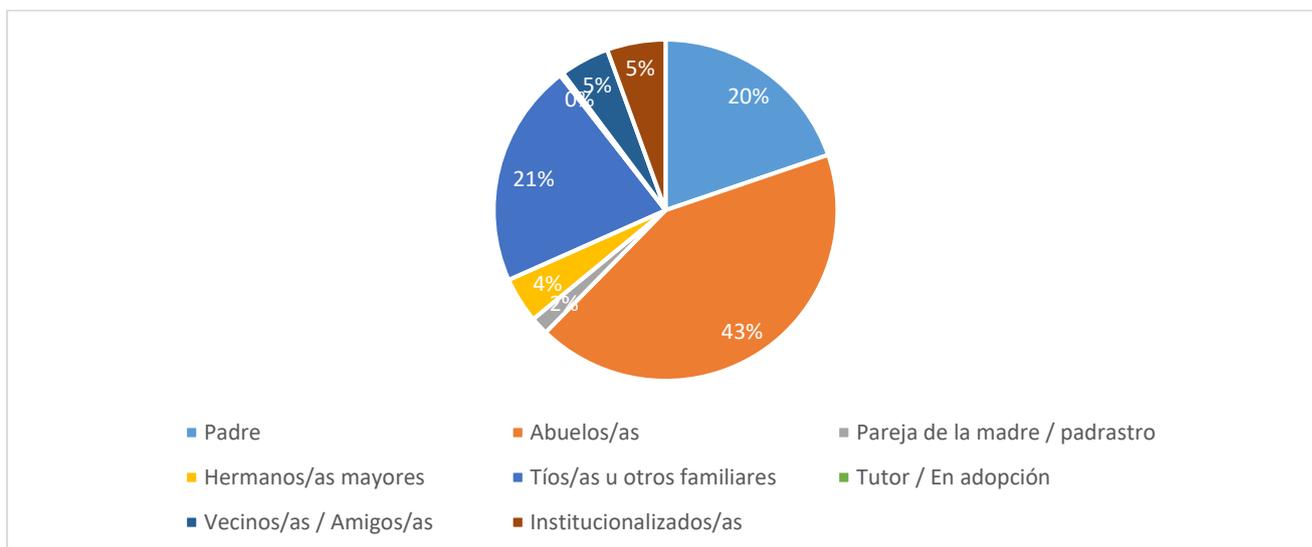
**Gráfico Nro. 7. Niños y niñas de primera infancia (de 0 a 3 años) viviendo extramuros que tienen a su madre privada de libertad, por departamento (noviembre 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

El relevamiento también indagó acerca de quiénes son los referentes que se encuentran a cargo de estos niños y niñas. Más de 4 de cada 10 están a cargo de sus abuelos/as, seguidos por quienes se encuentran a cargo de sus tíos/as u otros familiares. Apenas 2 de cada 10 están a cargo de sus padres. Adicionalmente, cabe destacar que un 4% de estos niños y niñas se encuentra a cargo de sus hermanos/as mayores. Por su parte, 5,5% se encuentran institucionalizados, principalmente en INAU.

**Gráfico Nro. 8. Referente extramuros de los niños y niñas con sus madres privadas de libertad (noviembre 2021)**

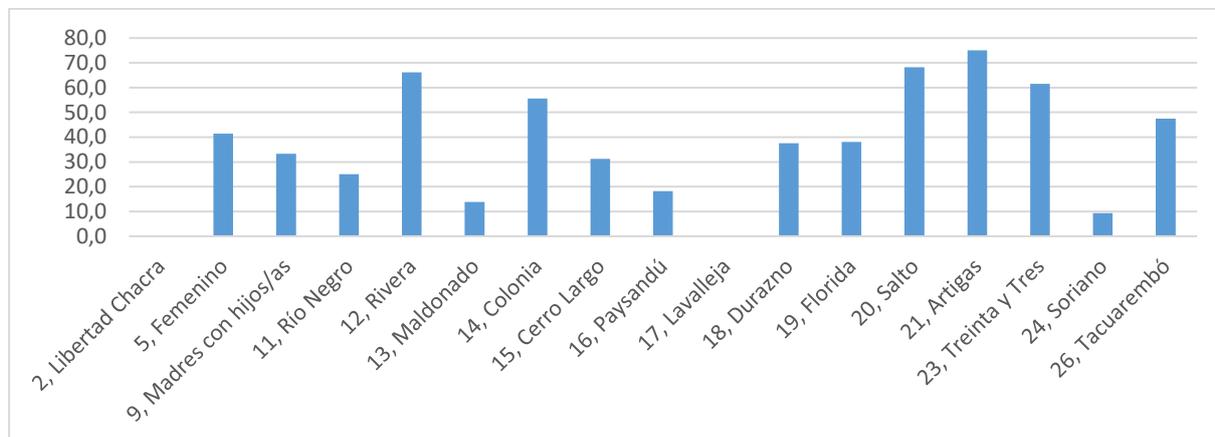


Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

A nivel nacional, 4 de cada 10 de estos menores visita a sus madres en la prisión. Sin embargo, existe gran disparidad entre las distintas Unidades. Así, los establecimientos que concentran la mayor proporción de niños/as que visitan a sus madres son los de Artigas,

Salto, Rivera y Treinta y Tres, superando en todos estos casos al 60% de hijos/as que acuden a las visitas carcelarias.

**Gráfico Nro. 9. Porcentaje de niños y niñas viviendo extramuros que visitan a sus madres privadas de libertad, por Unidad (noviembre 2021)**



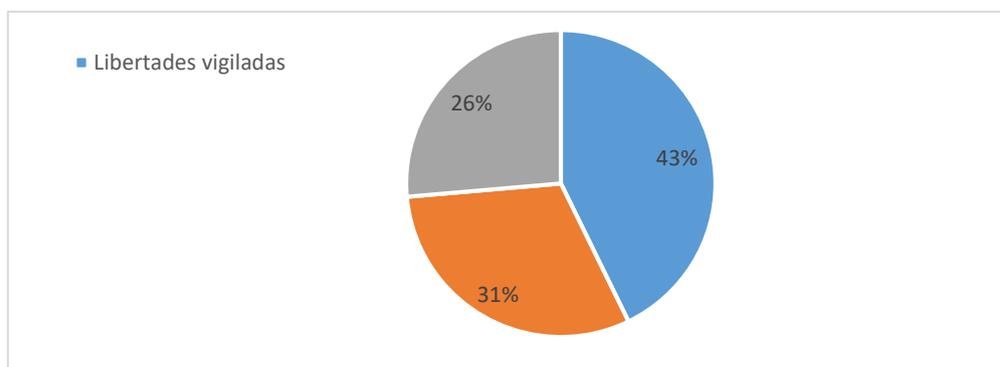
Fuente: Elaboración propia en base a datos del PAMHI (INR)

Habiendo analizado la evolución de la población privada de libertad y hecho foco en los hijos e hijas de las mujeres encarceladas (vivan con ellas o no en la reclusión), pasaremos a sistematizar los datos provistos por OSLA relativos a las medidas que tienen bajo su supervisión.

Así, al 14 de noviembre de 2021 la Oficina tenía 5924 medidas activas entre Libertades Vigiladas, Libertades a Prueba y Suspensiones Condicionales del Proceso y Medidas Cautelares. Sin embargo, para estimar el volumen total de trabajo de OSLA debe tenerse en consideración que la Oficina se dedica asimismo a la supervisión de las Faltas, que para la fecha en cuestión implicaba 3501 medidas activas. Por su parte, existe un número considerable de medidas (que en las entrevistas se estimó en el entorno de 4000) que están a la “espera de resolución” por parte del juzgado. Son medidas que se está esperando que la justicia devuelva a OSLA y les indique cómo proceder.

Centrándonos en las medidas activas, a noviembre de 2021 la mayoría de ellas continuaba correspondiendo a Libertades Vigiladas, por más que sea una figura que haya sido derogada más de un año atrás a través de la LUC.

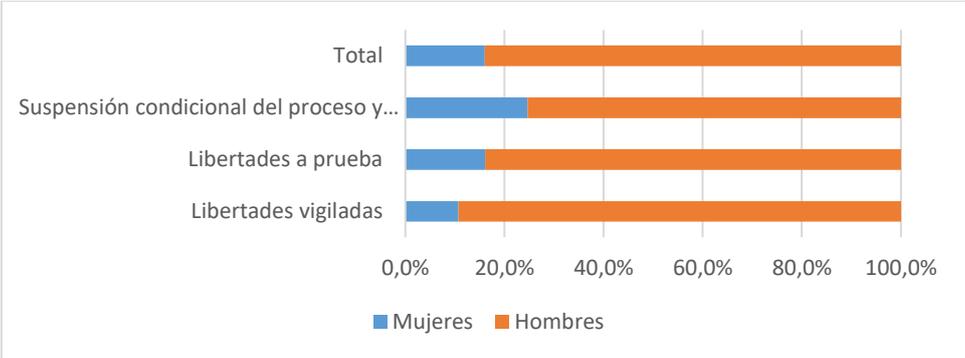
**Gráfico Nro. 10. Medidas activas en OSLA según tipo (noviembre de 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Sub Dirección Técnica de OSLA

Si bien como vimos a partir de los datos de la FGN, las mujeres constituyen un 11% del total de personas imputadas, las mismas se encuentran sobre-representadas en las medidas gestionadas por OSLA, correspondiéndole el 16,1% de las medidas activas. De modo concordante con lo visto anteriormente, esta sobre-representación femenina se concentra básicamente en la figura de la Suspensión Condicional del Proceso y, de modo menos acentuado, en la Libertad a Prueba.

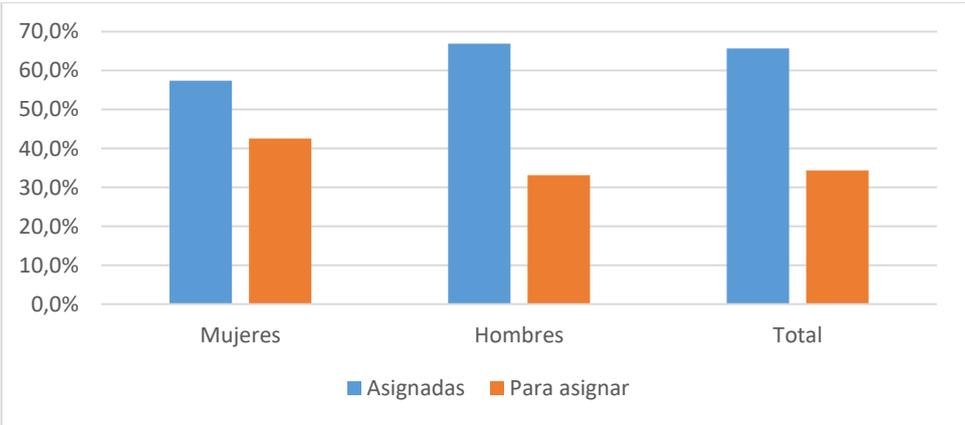
**Gráfico Nro. 11. Tipo de medidas activas en OSLA, según sexo (noviembre 2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Sub Dirección Técnica de OSLA

Debido al alto volumen de trabajo y a la escasez de personal con el que cuenta OSLA, la Oficina distingue, dentro de las medidas activas, a las “asignadas” (es decir, las que ya fueron entregadas a un/a técnico/a para realizar la primera entrevista con la persona imputada) de las “para asignar”. En el Gráfico que se presenta a continuación se observa que dos terceras partes de las medidas se encuentran actualmente asignadas, mientras que un tercio está en espera de asignación. Este rezago en la asignación de las medidas es más acentuado en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Mientras que entre estos últimos la distribución se asemeja a la del total, en el caso de las mujeres más del 40% tiene medidas para asignar.

**Gráfico Nro. 12. Medidas activas en OSLA, según grado de asignación y sexo**



Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Sub Dirección Técnica de OSLA

En cuanto a las salidas posibles, los datos de OSLA muestran un mayor nivel de cumplimiento en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Como vimos en el Gráfico Nro. 11, el 16% de las medidas activas en OSLA corresponde a mujeres, mientras que el

84% restante corresponde a hombres. Al observar las salidas posibles, se visualiza que las mujeres se encuentran sobre-representadas entre quienes finalizaron las medidas (siendo un 16,6% del total), mientras que se encuentran sub-representadas tanto en los casos de las medidas vencidas a espera de resolución Judicial y, sobre todo, en las medidas incumplidas, donde representan el 11,3% del total.

**Tabla Nro. 10. Salidas posibles de las medidas gestionadas por OSLA, según sexo**

Salidas	Mujeres	Hombres	Sin dato	Total
Medidas vencidas a espera de resolución Judicial	14,8%	85,2%	0%	100%
Medidas Incumplidas, no ubicados, fallecidos, etc.	11,3%	87,8%	1%	100%
Medidas Finalizadas	16,6%	82,8%	1%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de la Sub Dirección Técnica de OSLA

### Síntesis del apartado

Los datos presentados hasta aquí nos muestran diversas diferencias en el involucramiento delictivo de hombres y mujeres, así como en su vínculo con el sistema de justicia penal.

Como primer aspecto, se debe destacar que la participación de las mujeres en el mundo del delito es muy inferior a la de los hombres, representando apenas el 11% de las imputaciones totales.

En segundo lugar, remarcar que el involucramiento femenino no sólo es menos habitual, sino que se da de modo más tardío que en el caso masculino, estando las mujeres sobre-representada en los tramos etarios más avanzados.

En tercer lugar, si bien el hurto es el delito que concentra más imputaciones tanto en hombres como en mujeres, los delitos vinculados a estupefacientes sobresalen en el caso femenino, llegando casi a igualar la incidencia del hurto. La receptación es, junto a las dos figuras delictivas recién mencionadas, las que concentran para ambos sexos más de la mitad de las imputaciones. Si se atiende únicamente a quienes recibieron una pena de cumplimiento efectivo, entre el hurto y los delitos de estupefacientes en el caso de las mujeres se supera el 75% de las imputaciones. De este modo, queda de manifiesto el tipo de comportamiento al cual estamos dando respuesta de modo prioritario en nuestro sistema de justicia criminal (y, en particular, con la pena privativa de libertad): se trata de delitos motivados económicamente, que no implican el uso de violencia.

Como cuarto aspecto se destaca que el involucramiento delictivo femenino es, de modo más habitual que el masculino, compartido con otras personas. Este fenómeno requiere de un análisis más detallado, pero en principio es coincidente con lo estipulado por la literatura, que refiere a que la participación femenina en el mundo del delito se concentra en los lugares de subordinación de organizaciones más amplias, o que su involucramiento inicial en la actividad se encuentra fuertemente vinculada a la presencia de otros (generalmente varones, y en especial varones con los que cuentan algún lazo de afecto o de parentesco).

En cuanto a la respuesta penal, queda de manifiesto el uso hegemónico del Acuerdo Abreviado / Proceso Simplificado como vía procesal, la cual se utilizó en más de 9 de cada 10 imputaciones, y aún más en el caso de los hombres que en el de las mujeres. Como contracara, las mujeres eran más pasibles en términos relativos en comparación a su contraparte masculina de recibir una Suspensión Condicional del Proceso, vía que fue

eliminada a partir de la aprobación de la Ley de Urgente Consideración. Si bien en el período post-LUC se observa un incremento de la “brecha de género” en el otorgamiento de medidas alternativas hacia las mujeres en comparación con los hombres, este aumento no llega a compensar la brecha observada en la Suspensión Condicional. De este modo, luego de la LUC las personas (hombres y mujeres) no sólo reciben penas más duras que antes, sino que disminuyen en términos relativos las posibilidades de las mujeres de acceder a una sanción más leve en relación a los varones.

Este incremento penal tiene un correlato claro en la evolución de la población privada de libertad. En este sentido, la tendencia muestra un aumento ininterrumpido de la población carcelaria durante estos últimos años, tanto en hombres como en mujeres. Sin embargo, se observa notoriamente que el crecimiento ha sido considerablemente mayor en mujeres que en varones, y que la diferencia en los ritmos de crecimiento se ha intensificado aún más luego de aprobada la Ley de Urgente Consideración.

Si bien este incremento poblacional no implicó un aumento de mujeres embarazadas encarceladas, sí se observa un mayor número de niños y niñas que viven con sus madres dentro de establecimientos de reclusión. En promedio para el año 2021 fueron 51 los menores viviendo dentro de las cárceles.

Por su parte, sabido es que el alcance del castigo impacta no sólo en las personas encarceladas (así como, obviamente, en los/as hijos/as que conviven con sus madres en prisión), sino también en las personas que se encuentran extramuros pero tienen a sus referentes privados de libertad. Los datos muestran que por cada mujer encarcelada existe, en promedio 1,3 niños/as o adolescentes viviendo fuera. La información estadística también permite visualizar la feminización de las jefaturas de estos hogares, dado que de cada 10 menores que tienen a sus madres encarceladas, apenas 2 de ellos tienen como referente a sus padres. Por su parte, la amplia mayoría permanece a cargo de otros familiares, principalmente abuelas/os, tías/os y hermanas/os mayores<sup>7</sup>.

Finalmente, y en relación a las medidas gestionadas por OSLA, a pesar de haberse derogado hace ya más de un año la Libertad Vigilada y la Suspensión Condicional del Proceso, estos dos tipos de medidas continúan representando más de dos terceras partes de las que están activas actualmente. Por su parte, los datos muestran que un tercio de las medidas activas están a la espera de ser asignadas, y que ese rezago es más acentuado en el caso de las mujeres que en el de los hombres. A pesar de ello, las mujeres muestran mayores niveles relativos de finalización de las medidas, así como menores niveles de incumplimiento y de vencimiento de las mismas.

---

<sup>7</sup> Lamentablemente la información estadística disponible no permite conocer el sexo de estas personas referentes, aunque tanto a partir de la literatura, como de las entrevistas realizadas para este trabajo, queda de manifiesto que la amplísima mayoría de estas responsabilidades recaen sobre otras mujeres.

## V. Análisis de las entrevistas a informantes calificados

A partir de las entrevistas realizadas se observa que el impulso a las medidas alternativas se vincula en Uruguay al reclamo de distintos operadores del sistema que pedían contar con mecanismos para canalizar el conflicto penal que tuvieran un componente reparador y resocializador. Adicionalmente, estuvo vinculado al interés por reducir los niveles de prisonización y, en particular, de atacar los altos niveles de prisión preventiva que había en nuestro país. En este sentido, cabe aclarar que las medidas alternativas a la privación de libertad pueden operar en las dos etapas del proceso: como alternativa a la prisión preventiva y en la etapa de ejecución.

Diversos entrevistados remarcaron que la cárcel, tal como está, no sirve para rehabilitar. De hecho, muchos entienden que “es la peor de las opciones”. A pesar de ello, destacan dificultades para construir un relato alternativo frente a la opinión pública. Así, se señala preocupación no sólo por el énfasis dado socialmente al aspecto retributivo de la pena, sino también por una creciente judicialización de los conflictos sociales (barriales, escolares, deportivos, a nivel de la salud), que antes se resolvían en la órbita comunitaria. De este modo, y alineado a lo establecido por las Reglas de Tokio, se entiende que la política criminal debería involucrar fuertemente a los actores sociales y comunitarios en políticas de prevención y resolución de conflictos, principalmente porque la órbita penal no se visualiza como idónea para responder ante este tipo de situaciones.

Sin embargo, se reconoce que el paradigma de la reparación ha mostrado escasa capacidad para permear en la sensibilidad de la ciudadanía y de los propios operadores del sistema. En este marco, diversos actores remarcan que la legislación en torno a las medidas alternativas en nuestro país ha tenido un rumbo errático. Se identifica como momento de apogeo al período correspondiente a la elaboración del nuevo Código del Proceso Penal y al impulso que tuvo el sistema acusatorio, pero que, a partir de su aprobación en 2017, se han observado una serie de medidas que pueden ser consideradas como “regresivas”.

Así, las medidas alternativas fueron previstas por la **Ley Nro. 19.446**<sup>8</sup> de 2016. La misma establecía como alternativas a la privación de libertad a la Libertad Vigilada (cuando fueran penas de prisión o no superaran los tres años de penitenciaría) y a la Libertad Vigilada Intensiva (para penas de entre tres y cinco años), excluyendo a los casos de reiteración, habitualidad o reincidencia. Adicionalmente, establecía a OSLA como órgano encargado de su vigilancia y orientación, y que debería elaborar para cada caso un plan de intervención individual.

Más adelante, en 2019, la **Ley Nro. 19.831** introduce restricciones, principalmente a través de la eliminación de la posibilidad de acceder a la Libertad Vigilada a una serie de delitos, independientemente del guarismo de la pena.

Más recientemente, a partir de la **Ley Nro. 19.889** de Urgente Consideración aprobada en 2020, se sustituye la Libertad Vigilada por la Libertad a Prueba. Este cambio implica, entre otras modificaciones, que la medida siempre tendrá aparejada la realización de tareas comunitarias. Adicionalmente, se limita su aplicación a delitos que tengan como pena máxima los veinticuatro meses de prisión. Por su parte, se excluye una serie de delitos de esta posibilidad, entre ellos, todos los comprendidos en los artículos 30 al 36 del Decreto-Ley Nro. 14.294 (Ley de Drogas). Como vimos anteriormente, la LUC deroga también la Suspensión Condicional del Proceso, que implicaba una alternativa de resolución al conflicto penal y regía para delitos cuya pena mínima no superara los tres años.

---

<sup>8</sup> Régimen de Libertad Anticipada y Penas Sustitutivas a la Privación de Libertad.

En cuanto a las causales para solicitar la prisión domiciliaria en relación a la situación de las mujeres, el Artículo 8 de la **Ley Nro. 17.897** de Humanización del Sistema Carcelario (aprobada en 2005, cuando estaba vigente el Código anterior) establecía la posibilidad de solicitar la prisión domiciliaria durante los 3 últimos meses de embarazo y los tres primeros meses de lactancia materna.

Por su parte, el **Artículo 304 del Código del Proceso Penal** establece la posibilidad de postergar el cumplimiento de la pena ante determinados supuestos, remitiendo a las circunstancias excepcionales previstas en el **Artículo 228** entre las que se encuentran: *“a) necesidad de atender circunstancias familiares o especiales del imputado que hicieran evidentemente perjudicial su internación inmediata en prisión; b) imputadas en estado de gravidez a partir del quinto mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el primer año de lactancia; c) imputados afectados por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, extremo que deberá ser acreditado por el informe pericial correspondiente”*. Sin embargo, el cómputo o no de ese período como cumplimiento de la pena no está regulado expresamente, por lo que, en definitiva, la prisión domiciliaria no figura explícitamente en el menú de las penas por estas causales.

Adicionalmente, el **Artículo 305 del CPP** habilita a disponer de internación en establecimiento adecuado en función de una enfermedad del condenado, indicando explícitamente el cómputo de este tiempo como cumplimiento efectivo de la pena, pero sólo ante situaciones de enfermedad.

En este sentido, si comparamos lo establecido por nuestro ordenamiento jurídico respecto de lo que ocurre en diversos países de la región, se observa que Uruguay ocupa un lugar rezagado en lo relativo a la posibilidad de acceder a la prisión domiciliaria para las mujeres embarazadas o con niños pequeños a cargo<sup>99</sup>.

Como se mencionaba anteriormente, las medidas alternativas tienen un fundamento resocializador. Sin embargo, para que esta función pueda efectivamente tener lugar, se necesita personal extremadamente calificado y suficiente, que sea capaz de estudiar el perfil de cada una de las personas imputadas, cuáles fueron las circunstancias que las llevaron al delito, qué habilidades tienen, diseñar un plan de trabajo personalizado, acompañarlas (también desde el punto de vista emocional) en el proceso -donde es esperable que surjan resistencias y frustraciones- y realizar un seguimiento.

Tomando esto como base, los distintos actores reconocen una serie de debilidades en el funcionamiento actual del sistema de alternativas en nuestro país. Algunos entrevistados destacan que el movimiento punitivo que se observa en los últimos años en Uruguay puede entenderse como una reacción (que también ha ocurrido en otros países) frente al cambio del sistema inquisitivo al acusatorio. Así, ante la imposibilidad del nuevo sistema de cumplir con la ilusión de darle fin al problema de la inseguridad, surgen discursos críticos y procesos de contrarreforma. De este modo, se transmite la idea del fracaso de las medidas en sí y no de su implementación.

Con fines analíticos, se pueden distinguir dos grandes tipos de limitaciones del sistema de medidas alternativas, íntimamente conectadas. Por un lado, las que tienen que ver con el **diseño** de la política, y por otro las que tienen que ver con su **implementación**.

**Debilidad del diseño institucional.** Los operadores deben contar con un lineamiento claro de política criminal que jerarquice, desde el punto de vista conceptual y presupuestal, a las alternativas a la prisión y les otorgue la relevancia correspondiente dentro del elenco de respuestas penales posibles. A partir de las entrevistas se observa que la debilidad que muestra nuestro diseño institucional se traduce en distintas problemáticas:

---

<sup>99</sup> Para acceder a los requisitos a nivel regional, se sugiere ver Giacomello & García Castro (2020) pg. 7 a 9.

- **Falta de articulación interinstitucional.** Los distintos actores resaltaron el buen relacionamiento interpersonal con otros operadores y el fortalecimiento reciente de las redes informales de articulación y comunicación. Sin embargo, estos intercambios quedan supeditados a la iniciativa y voluntad individual, sin que existan canales aceptados de coordinación y protocolos de actuación conjunta.
- **Dificultades en los procesos de información y comunicación.** Los problemas surgen ni bien iniciado el proceso y refieren incluso al modo en que se comunica a los imputados las obligaciones que implica el cumplimiento de la medida. A veces la comunicación no se realiza, o se realiza de un modo que no es comprensible para la persona involucrada. Así, la citación inicial se identifica como uno de los cuellos de botella en la implementación de la política. Algunos actores señalan incluso que se espera que los imputados se “autodirijan” hacia las medidas, indicando una alta probabilidad de incumplimiento.
- **Debilidad de la articulación con programas para atender a los factores de riesgo detectados.** El diseño de las medidas alternativas implica trabajar de modo articulado con una serie de actores sociales y gubernamentales que permitan abordar las distintas problemáticas asociadas a la comisión del ilícito (entre las que pueden figurar problemas de adicciones, control de ira, violencia de género, entre otras). Al respecto, algunos operadores remarcan que no existe a priori un menú de programas disponibles, lo cual genera un alto grado de incertidumbre respecto de cuál va a ser efectivamente el tratamiento que se le va a ofrecer a la persona, cuál será su grado de adherencia y qué niveles de supervisión tendrá.
- **Falta de adecuación de las medidas a cumplir respecto de las condiciones de posibilidad de las personas imputadas.** La existencia de redes de contención constituyen un elemento necesario para que las medidas puedan ser efectivamente cumplidas. En caso de que la familia o el entorno cercano de la persona imputada no pueda colaborar en este proceso, es necesario que existan políticas públicas que generen condiciones de posibilidad para cumplir con lo establecido.
- El tener personas dependientes a cargo (especialmente niños y niñas) implica un importante desafío para el cumplimiento de las medidas. En relación a la prisión domiciliaria, la persona imputada debe poder disponer de un medio de vida sin tener que salir del hogar. Adicionalmente, debe poder garantizar la concurrencia de sus hijos/as a los centros educativos y a los controles médicos. Respecto de las otras medidas, cuando se le exige a una persona que vaya a firmar a la seccional o a realizar trabajo comunitario, debe tener dinero para el transporte y tener con quién dejar a sus hijos/as. Los operadores destacan que en el caso de las mujeres hay muchos incumplimientos que se derivan estrictamente de sus responsabilidades de cuidados.
- **Discrecionalidad de los operadores del sistema.** Existe importante heterogeneidad en la perspectiva de los Jueces tanto en la definición del momento en que se considera que una medida comienza (por ejemplo, si es a partir de que se hizo la citación, o a partir de que la persona efectivamente tiene el primer contacto con OSLA), como en el modo de proceder ante la constatación de un incumplimiento. Frente a ello, hay quienes directamente intensifican o revocan la medida, mientras que otros realizan una audiencia para conocer los motivos del incumplimiento. En la práctica, se observa que gran parte de los incumplimientos derivan de la falta de información por parte de las personas imputadas, o de una situación de pobreza o exclusión que impide el cumplimiento si no se cuenta con los apoyos adecuados. En este marco, a menudo las personas acaban siendo encarceladas por problemas de orden técnico que nada tienen que ver con la comisión del ilícito.
- **Falta de información.** Los sucesivos cambios normativos y la discrecionalidad del sistema de justicia, hace que los actores involucrados no tengan del todo claro cuáles son los derechos que amparan a las personas imputadas y cuándo y cómo se

pueden hacer efectivos (por ejemplo, para tramitar una prisión domiciliaria en caso de las mujeres gestantes).

- **Debilidad de la perspectiva de género y de una mirada integral del proceso.** Se requiere fortalecer la mirada de género en el diseño e implementación de las medidas no privativas de libertad. En particular es necesario tomar en consideración el rol de cuidadoras que ocupan las mujeres en nuestra sociedad para que el tipo de sanción prevista sea acorde al contexto de quienes deban cumplirla. Ello implica que las medidas deben estar acompañadas por suficientes recursos técnicos, que desarrollen un abordaje integral de la situación, y tomen en consideración no sólo las necesidades de la mujer, sino también la de los niños y niñas que tiene a cargo.

Más allá de los problemas de diseño, existen también fuertes problemas de **implementación** que se derivan principalmente de la inadecuación presupuestal de OSLA en relación al alcance y complejidad de su tarea. En los últimos años OSLA sufrió un crecimiento exponencial de las medidas a supervisar (entre delitos y faltas) pasando de 400 medidas en 2010 a 16.000 en 2021. Para ello cuenta con 86 funcionarios y dos móviles. Por su parte, si bien el mandato es a nivel nacional, las oficinas y recursos están concentrados en Montevideo y el área metropolitana. En el interior tienen funcionarios de enlace, que dependen jerárquicamente de las Jefaturas de Policía de cada departamento. Esta inadecuación de recursos genera consecuencias claras en el carácter y alcance de la intervención. Entre otras, se destacan:

- **Debilidad del carácter técnico de la intervención.** Tal como establecen las Reglas de Tokio, las medidas alternativas deberían estar diseñadas de modo individualizado, a los efectos de contribuir de modo eficaz al fin resocializador de la pena en función de las vulnerabilidades y las capacidades de cada persona. Hoy en día, el énfasis está puesto en el cumplimiento de los aspectos más burocráticos o de control (fijación de un domicilio, ir a firmar a la seccional), relegándose el carácter técnico de la intervención.
- **Baja capacidad de supervisión.** En la mayoría de los casos, hay escasas posibilidades de realizar un seguimiento adecuado del cumplimiento de la medida.
- **Baja capacidad de acompañamiento.** Desde OSLA se entiende que no tienen los recursos necesarios para realizar un acompañamiento cercano de los procesos individuales, ni las herramientas necesarias para garantizar el cumplimiento de los tratamientos cuando no existe voluntad por parte de la persona implicada.
- **Rezago en la digitalización de la información.** Los escasos recursos humanos con los que cuenta OSLA están fuertemente concentrados en la atención y trato directo con la población. Las tareas de digitación, sistematización, procesamiento y análisis de información son relegadas frente a las urgencias cotidianas, lo que vuelve difícil el monitoreo y evaluación de las medidas.
- **Dificultades para conseguir centros receptores** que sirvan para la realización de tareas comunitarias. Este cuello de botella se vio incrementado ante el aumento de las presiones por acompañar las medidas con trabajo comunitario, más aún en el marco de la pandemia, lo que llevó a que los niveles de atraso en los cumplimientos aumentaran.

Estas debilidades en el diseño e implementación de las medidas alternativas, traen aparejados una serie de efectos perversos, entre los que se encuentran:

- **Descrédito por parte de la ciudadanía.** El mal funcionamiento de las medidas alternativas repercute fuertemente en la credibilidad que éstas tienen frente a la población y frente a los propios operadores. En este sentido, a menudo queda la idea de que, por ejemplo, una prisión domiciliaria es una sanción “leve”, cuando en realidad se encuentra cerca del extremo más punitivo dentro del continuum de medidas posibles.

- **Baja confianza por parte de los actores del sistema.** En la medida en que los operadores entiendan que no se cuenta con la estructura necesaria para diseñar y acompañar las medidas, se reducen las chances de que las soliciten. Adicionalmente, hay una serie de razones prácticas, vinculadas tanto a la cultura organizacional, como a la percepción de la opinión pública (las medidas alternativas exigen mayores niveles de exposición y argumentación y, eventualmente, mayor cúmulo de trabajo que la prisión), que lleva a los operadores a descartarlas, más allá de sus convicciones.

## **Incorporación de la perspectiva de género en el análisis del fenómeno delictivo y de la respuesta penal**

Por otro lado, de las entrevistas surge el conocimiento de los distintos actores del sistema respecto de las diferencias del involucramiento en el mundo del delito de hombres y mujeres. En particular se señala la mayor participación de éstas en términos relativos en delitos vinculados al narcomenudeo, sus menores niveles de reincidencia, el menor grado de violencia de los ilícitos cometidos por ellas, y los menores índices de incumplimiento ante las medidas dispuestas.

Diversos entrevistados señalan una etiología delictiva diferencial, remarcando las múltiples vulnerabilidades que caracterizan a las trayectorias vitales de las mujeres previo a entrar en conflicto con la ley penal. Así, la pobreza, el haber sufrido violencia de género, diversas formas de victimización y de discriminación, resultan elementos constitutivos de la mayoría de sus trayectorias. También se señala de modo reiterado el rol de los varones cercanos (principalmente sus parejas) en el inicio delictivo femenino.

Como vimos, la población privada de libertad tiene un perfil sociodemográfico bien definido: está compuesta básicamente por hombres, jóvenes y pobres. Esto implica que la mayoría de ellos se encuentran en etapa reproductiva, y tienen hijos e hijas pequeñas. Generalmente son las mujeres de su entorno (parejas, madres, hermanas o hijas mayores) las que se encargan de sus pequeños durante la privación de libertad, intensificando el contexto de vulneración en el cual se encuentran, dado se ven forzadas a diversificar e incrementar sus ingresos ante el encarcelamiento del proveedor y el aumento de personas para proveer. En este sentido, estas mujeres quedan particularmente expuestas a ser captadas por las redes de tráfico.

Todos estos elementos indican que los factores de riesgo vinculados a la criminalidad femenina refieren mucho más a la dimensión ambiental que a la individual. Más allá de ello, se reconoce que muchas de ellas presentan también problemas psiquiátricos y de adicciones.

En este marco, se enfatiza la necesidad de fortalecer la perspectiva de género en el funcionamiento del sistema. Si bien se reconoce que en los últimos años se han observado notables avances, los logros más notorios han ocurrido respecto de las mujeres en tanto víctimas – principalmente de violencia basada en género-, y en mucho menor medida en tanto imputadas.

Los distintos actores reconocen que el sistema carcelario rompe gran parte de las redes de contención y los vínculos positivos que las personas privadas de libertad tenían previo al encarcelamiento y favorece los procesos de exclusión, por ejemplo, a través de la situación de calle. En este marco, se señala la preocupación por los altos niveles de prisonización femenina, que se ha incrementado exponencialmente en los últimos años. Dado que las mujeres son principalmente quienes se encargan del cuidado de los/as hijos/as y de otras personas dependientes, se señala que encerrarlas implica dejar desamparada a toda una familia. De este modo, existe acuerdo en profundizar la disponibilidad y el uso de medidas

alternativas porque evitan la exposición de personas con un bajo compromiso delictivo a las múltiples vulneraciones que implica la privación de libertad y, en segundo lugar, porque pueden actuar como salvaguarda de sus hijos/as, quienes incrementarían fuertemente sus niveles de vulnerabilidad en el caso de que su referente fuera encarcelada.

Por su parte, las condiciones de reclusión distan mucho de ser las óptimas. A medida que la población va aumentando, se van perdiendo espacios de uso común, aulas, comedores, lugares recreativos o laborales, que se van transformando en alojamiento. Ello repercute negativamente en la calidad de la convivencia, más aún cuando las mujeres comparten su reclusión con sus hijos e hijas pequeñas.

A pesar de que en los últimos años se observa una notoria mejora en el tipo de respuesta dada a los/as niños/as que conviven en la prisión con sus madres, continúan existiendo elementos básicos y materiales, como otros simbólicos, que acaban intensificando las situaciones de desventaja, que luego se asocian a problemáticas de fracaso escolar, problemas de salud y eventualmente reproducción de la delincuencia. Las dificultades cotidianas en el encierro para acceder a los servicios básicos para la infancia, así como la dinámica propia de la cárcel, son señaladas como elementos que inciden negativamente en el desarrollo infantil, y acaban cronificando trayectorias de vulnerabilidad acumulada. Así, se menciona que la crianza en el encierro afecta el desarrollo de niños y niñas, quienes van incorporando los elementos propios de la prisión en sus prácticas, en sus hábitos, en sus vínculos y en su lenguaje.

Un tema extremadamente sensible refiere al proceso a través del cual se resuelve si los/as hijos/as (cuando son pequeños/as) permanecerán o no con sus madres dentro de la cárcel. Algunos actores mencionan que prima en el sistema la idea de “mala madre” por haber cometido un delito, y que, casi automáticamente, se entiende que no tiene las condiciones necesarias para materner. En algunos de estos casos los menores son colocados en condición de adoptabilidad, salteándose el debido proceso y sin mantener a las madres informadas. Por otro lado, ocurre a veces que los referentes que permanecen a cargo de sus hijos/as extramuros no las dejan verles o hablarles por teléfono, vulnerando el derecho a la identidad y al mantenimiento del vínculo, e incrementando los sufrimientos del encierro. También son mencionadas las dificultades en el ejercicio del derecho a la identidad por parte de los/as niños/as que conviven con sus madres en prisión y tienen también a sus padres presos, que a veces sufren demoras de meses o incluso de años para poder conocer a sus progenitores o recibir su apellido.

En base a todos estos elementos (los perfiles de las mujeres encarceladas, y los efectos del encarcelamiento sobre ellas y las personas que tienen a cargo), diversos entrevistados remarcan que este asunto debería ser considerado prioritario y que deberían diseñarse programas específicos que atiendan a estas situaciones de modo integral. A pesar de ello, se percibe que el sistema de justicia criminal acaba profundizando la desventaja femenina al aplicar los mismos tipos y cantidades de pena a perfiles poblacionales y delictivos bien distintos. En particular, algunas personas entrevistadas mencionaron que ven con preocupación las consecuencias que sobre la situación de las mujeres han tenido ciertos cambios legales. Entre otros, se hizo referencia a:

- La exclusión del régimen de libertad a prueba a determinados delitos, entre ellos, los comprendidos entre el Artículo 30 y el 36 de la Ley de Drogas, que refieren a una gran diversidad de acciones que reportan distinta gravedad y compromiso delictivo (nueva redacción del Artículo 295 BIS del Código del Proceso Penal a partir de la LUC).
- El establecimiento de una pena mínima 4 años de penitenciaría cuando los delitos de drogas se cometieren en las inmediaciones o en el interior de una cárcel (Artículo 74 de la LUC). Cabe remarcar que este ilícito es cometido principalmente por mujeres que tienen familiares (generalmente los varones proveedores del hogar) encarcelados. Así, esta norma no toma en cuenta la cantidad de sustancia ingresada

ni el contexto, a menudo marcado por la dependencia, amenaza o abuso sufrida por las mujeres a manos de varones encarcelados.

- El incremento punitivo hacia delitos de baja gravedad (en donde se encuentran sobre-representadas las mujeres) a través de: a) la derogación de la Suspensión Condicional del Proceso (Artículo 33 de la LUC), b) y la reducción de dos a un año de pena para determinar qué tipos de delitos pueden acogerse al principio de oportunidad (nueva redacción del Artículo 100 del Código del Proceso Penal a partir de la LUC).

En definitiva, mientras que la mayoría de las personas entrevistadas muestra una alta sensibilidad respecto de la dimensión de género, e intentan implementar medidas tendientes a paliar las vulneraciones que sufren las mujeres, se reconoce que no es ésta la postura de todos los operadores y, tal vez, tampoco de la mayoría. En este marco, se visualiza una serie de limitaciones u obstáculos, destacando que:

- La incorporación de la perspectiva de género es aún incipiente en los eslabones que componen el sistema de justicia y no constituye una perspectiva integral que transversalice su accionar.
- Existe falta de estrategia conjunta y dificultades de comunicación interinstitucional.
- El sistema penitenciario tiene un fuerte carácter androcéntrico y, a menudo cuando desarrolla políticas novedosas, las destina a la población masculina.
- Tanto el Departamento de Género del INR como el PAMHI cuentan con recursos escasos y priorizan su intervención dentro de la privación de libertad, y tienen un vínculo incipiente con OSLA.

Fortalecer la perspectiva de género en el funcionamiento del sistema implicaría implementar políticas de prevención especialmente diseñadas para los familiares de las personas privadas de libertad, que tengan en consideración los contextos de pobreza y de violencia acumulada de los que provienen. Existe una serie de prestaciones sociales ya disponibles (del INAU, del MIDES y de otros organismos del Estado), que deberían desplegarse con intensidad y de modo articulado sobre estas poblaciones intentando que los efectos perversos del encierro derramen en la menor medida posible sobre el entorno. A pesar de ello, algunos actores perciben que no sólo no existe una política de focalización clara, sino que incluso puede existir un efecto de discriminación al caer todo el núcleo familiar bajo la etiqueta de “delincuentes”.

Se entiende que Uruguay es un país que descansa fuertemente en el recurso de la internación (tanto de las personas en conflicto con la ley, como de los menores por motivos de desprotección), y no repara en la cantidad de recursos que destina a estas respuestas, ni en los efectos perversos que tienen. En este marco, algunos entrevistados se preguntan qué pasaría si dichos recursos fueran destinados a respuestas de base comunitaria, donde intervinieran de modo articulado distintos actores del Estado y de la sociedad civil.

Así, existe la visión generalizada de que la política penitenciaria debería trascender al INR, e involucrar activamente a diversos organismos del Estado, así como a la sociedad civil y la academia. En particular el egreso carcelario, la prisión domiciliaria y las medidas alternativas requieren de respuestas multiactorales, donde las políticas de empleo, de atención de la salud (física y mental), las de vivienda y las de atención a la infancia, se combinen con las de seguridad.

En este marco, el MIDES es identificado como un actor fundamental en el trabajo con las personas sujetas a las medidas privativas y no privativas de libertad, así como con sus contextos familiares. Si bien se ha comenzado recientemente un trabajo específico dentro de la privación de libertad (básicamente en la Unidad Nro. 4, aunque también en la 5 y la 9), y se supone que gran parte de las personas afectadas por el sistema penitenciario deben ser receptoras de las prestaciones generales del Ministerio, el MIDES no cuenta con dispositivos específicos para las personas sujetas a medidas alternativas.

Por su parte, INAU y Uruguay Crece Contigo son actores señalados como fundamentales para acompañar los procesos de las mujeres afectadas por medidas penales y que tienen hijos e hijas a cargo. En este sentido, se señala que son importantes los desafíos que existen para el diseño e implementación de una política integral que aborde la situación de los menores que tienen a sus referentes en privación de libertad. En particular, se señalan las dificultades para la actuación conjunta dentro del marco de una institución total, de actores que tienen como foco a poblaciones distintas – básicamente a las mujeres privadas de libertad, por un lado, y a los menores por el otro.

El monitoreo y control de estos/as niños/as, más cuando su situación es dinámica, y pasan (definitiva o transitoriamente) de la cárcel al medio libre (ya sea a debido a la prisión domiciliaria, liberación, cumplimiento mixto, o traslado de sus madres, o al cumplimiento de la edad límite), implica fuertes desafíos para la implementación de una estrategia conjunta para su derivación y seguimiento.

En cuanto a las solicitudes de prisión domiciliaria vinculadas a los últimos meses de embarazo y primeros de lactancia, se observa disparidad en las prácticas a nivel nacional, así como cambios a lo largo del tiempo en los actores que participan en la elaboración de los informes. Por otro lado, muchas mujeres realizan estas solicitudes por motivos vinculados a enfermedades o situaciones delicadas de sus hijos, tanto de los que están con ellas, como los que viven extramuros. Sin embargo, se identifica fuerte disparidad en la gestión de estas solicitudes en función del tipo de Defensa que se tenga, y se reconoce que la Defensoría Pública tiene dificultades para promover y llevar adelante estas acciones.

Finalmente, se observa la situación de desventaja que tienen las mujeres madres, dado que los varones o las mujeres sin hijos/as pueden cumplir la prisión domiciliaria en la Posada del Liberado, opción que no está disponible para las mujeres con hijos/as a cargo.

### **identificación de buenas prácticas.**

En el marco de esta consultoría pudieron identificarse diversos ámbitos de articulación interinstitucional que pueden ser señalados como positivos en la atención de un fenómeno que, como veíamos, tiene dimensiones crecientes y una alta complejidad inherente.

Así, se puede señalar el esfuerzo que desde el INR se viene haciendo en los últimos 10 años para incorporar la perspectiva de género en el diseño de sus políticas, como ser el Departamento de Género y el Programa de Atención a las Madres con Hijos/as. El disponer de una Unidad exclusiva para madres con hijos e hijas y gestantes, como la Unidad Nro. 9, constituye un logro institucional, aunque su capacidad evidentemente es limitada en relación a la cantidad de madres con hijos/as pequeñas que se encuentran encarceladas a lo largo y ancho del país. Dicho establecimiento aloja a mujeres a partir de las 26 semanas de embarazo. En caso de aquellas que están alojadas en Unidades del interior que no tienen las condiciones necesarias, se solicita un traslado. Más allá de las dificultades observadas, en la Unidad Nro. 9 los controles médicos tanto de las gestantes, de las mujeres, como de sus hijos/as ha mejorado sensiblemente. También se han ampliado los cupos en los centros educativos (CAPI y CAIF). Por su parte, existe un trabajo interinstitucional (equipo técnico de la Unidad, UCC, médica de familia, salud mental, INAU) a partir del cual se va haciendo el seguimiento caso a caso. Adicionalmente se señala el fortalecimiento reciente que ha tenido la “Mesa Nacional de mujeres y niños que viven en situación de privación de libertad”, integrada por INAU, UCC, OCP, ASSE niñez y PAMHI, centrada en el análisis de las necesidades de los niños y niñas.

Por su parte, se destaca especialmente el trabajo que se encuentra realizando la Oficina del Comisionado Parlamentario en la temática. Por un lado, en lo que refiere al asesoramiento directo a las mujeres privadas de libertad con hijos/as a cargo para que puedan solicitar las prisiones domiciliarias y en el acompañamiento durante este proceso. Por otro lado, en lo relativo a la generación de informes y comunicación a nivel de la opinión pública, que tuvo

una fuerte incidencia en la puesta en agenda de la preocupación por el incremento de la severidad de las penas a mujeres con perfiles delictivos leves, y los efectos perversos que ello tiene sobre sus hijos e hijas.

Más allá de estas intervenciones, se tuvo la oportunidad de conocer, en el marco de esta consultoría, una serie de propuestas que se están llevando adelante desde la Unidad Nro. 20 (Salto) y bien pueden ser señaladas como “buenas prácticas” en el marco del sistema penitenciario. Cabe remarcar que las mismas son llevadas adelante en una Unidad que sufre un problema grave de superpoblación y hacinamiento. Así, el establecimiento cuenta con capacidad para 180 personas y alojaba, al momento de la visita, a 599. Por su parte, “La Casona”, espacio destinado para las mujeres, tiene capacidad para 25 personas y aloja a 68 mujeres y 9 niños. En este contexto, la Directora resolvió poner en marcha algunas medidas de “contención” para disminuir el número de personas que habitan en la Unidad.

La primera de ellas surge de la constatación de que muchísimas medidas alternativas estaban siendo revocadas dado que la Jefatura de Policía no contaba con la capacidad efectiva para realizar el seguimiento. En este marco, se optó por destinar a dos funcionarios del establecimiento a conformar una “Oficina de OSLA” en coordinación con la Sub Dirección Técnica del organismo. Si bien la Unidad cuenta con un número acotado de funcionarios (56 operadores y 58 policías), y en un primer momento pudo verse este movimiento como una pérdida de personal, pronto quedó de manifiesto que la capacidad de seguimiento y control que tiene esta Oficina es altamente positiva a los efectos de evitar la internación por motivos burocráticos.

Al comenzar el trabajo se observó que existían muchas medidas atrasadas de muchos años, por lo que la dupla se dedicó, en un primer momento, a realizar un listado de todas las personas y contactarlas para empezar a cumplir. A medida que van llegando los oficios, se cita a las personas a través de Seccional, se los ingresa al listado, se las cita para una entrevista donde se evalúa su riesgo de reincidencia (en base al delito cometido, el entorno social y familiar) para informar al Juzgado, y se estudia en qué institución podrían cumplir el trabajo comunitario. Luego se coordina con dicha institución y se hace el seguimiento de que la persona cumpla. En caso de que no lo haga, se contacta con ella, se explican las consecuencias del incumplimiento y se lo intima a cumplir. Adicionalmente, esta Oficina trabaja fuertemente en la búsqueda y fortalecimiento del vínculo con posibles centros receptores. Por su parte, la Sub Dirección Operativa de la Unidad realiza los controles de las prisiones domiciliarias.

La segunda iniciativa a destacar refiere a los niños y niñas que habitan en la cárcel con sus madres. La situación de las mujeres es particularmente preocupante en Salto debido a la superpoblación que mencionábamos anteriormente. El número de mujeres encarceladas ha crecido exponencialmente en estos últimos tiempos, principalmente vinculado a delitos de estupefacientes. Se menciona que hace un tiempo se llegó a tener a 17 niños en la Unidad, lo cual implica, por lo pronto, los traslados cotidianos al CAIF, la escuela y las policlínicas. Cabe aclarar que en la cárcel no hay pediatra y no se cuenta con un vehículo que permita trasladarlos a todos de modo simultáneo.

Ante esta situación, se crea una Oficina de la Familia y comienzan a analizar, caso a caso, qué familias desde el afuera podían sostener a estos niños/as. En comunicación con los Juzgados de Familia, en los casos en que se identificara a algún/a referente, se comenzó con un sistema progresivo en el que el/la referente los retiraba de la Unidad durante los fines de semana. El proceso se fue extendiendo y en la actualidad se invirtió: muchos niños/as viven de lunes a viernes con sus familias afuera e ingresan a la Unidad a pasar el fin de semana con sus madres. Solamente en los casos en los que no es posible identificar un referente idóneo en el afuera, habitan de modo permanente la Unidad. Por su parte, y dado

que muchos de estos niños tienen también a sus padres presos, desde la Unidad se comenzó a trabajar la responsabilidad paterna y a organizar un espacio en donde por 2 horas a la semana los papás estén su cargo de sus hijos/as sin la presencia de las madres.

Estos ejemplos señalan la importancia de contar con información actualizada sobre la implementación de las medidas penales y sus efectos en el corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de reorganizar los recursos disponibles y lograr así una política más eficiente y eficaz.

## **VI. Trayectorias de las mujeres sujetas a medidas penales**

Como fuera mencionado anteriormente, para la realización de este trabajo se llevaron adelante 10 entrevistas a mujeres sujetas a distintas medidas penales, algunas de ellas privadas de libertad en un establecimiento de reclusión (4), otras con prisión domiciliaria (4), y otras con medidas alternativas a la privación de libertad (2). El trabajo de campo tuvo lugar en Salto y en Montevideo y el área metropolitana. Específicamente, los establecimientos de reclusión visitados para realizar las entrevistas fueron la Unidad Nro. 9 para madres con hijos/as y la Unidad Nro. 20 de Salto.

Las mujeres con prisión domiciliaria o medidas alternativas fueron entrevistadas en sus domicilios, salvo una de ellas que prefirió tener la entrevista en el establecimiento de reclusión, con ocasión a una visita a su esposo. La edad promedio de las mujeres entrevistadas es de 35,7 años, la menor tiene 22 y la mayor 48.

Sus trayectorias vitales muestran muchos rasgos en común, a pesar de observarse también cierta heterogeneidad. Si bien hay quienes cuentan con un buen pasar económico y han tenido redes de contención durante la infancia, en la mayoría de los casos sus relatos dan cuenta de altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica en sus hogares de origen, debiendo enfrentar ellas y sus familias fuertes dificultades para alcanzar un nivel de vida digno, en base a los empleos generalmente precarios o mal remunerados de sus referentes adultos. Ante la muerte o abandono de alguno de sus progenitores, muchas de estas mujeres vieron a sus núcleos familiares romperse, debiendo los hermanos separarse para ser criados por abuelas, tías o hermanas mayores. Por su parte, muchas de ellas reportan haber vivido o presenciado situaciones de violencia durante la niñez.

En cuanto a su avance en el sistema educativo, dos de ellas lograron finalizar la enseñanza secundaria, mientras la mayoría tiene apenas la primaria completa o algún año aprobado de primer ciclo de enseñanza media. La maternidad, las dificultades de aprendizaje, así como la imposibilidad de compatibilizar el trabajo con el estudio, fueron las razones más mencionadas para abandonar el ámbito educativo.

En relación al empleo también se observa cierta heterogeneidad. Mientras las mujeres que tuvieron mejores condiciones en sus hogares de origen y lograron avanzar más en el sistema educativo, accedieron a empleos más calificados y estables, la mayoría de las entrevistadas da cuenta de una inserción temprana en empleos poco calificados, mal remunerados y precarios. El grueso de las experiencias refiere a tareas asociadas a los roles tradicionales de género, como empleadas domésticas, limpiadoras, cocineras, peluqueras, cuidadoras de niños o ancianos. También se menciona la realización de changas y de tareas agrícolas zafrales. Adicionalmente, algunas mencionan la prostitución como medio de vida. En todos estos casos se mencionan las bajas remuneraciones obtenidas y las dificultades enfrentadas para cumplir de modo simultáneo con las responsabilidades de cuidado de sus hijos e hijas.

La salida del hogar de origen a menudo está vinculada a la conformación de una pareja o al quedar embarazada. Sin embargo, muchas veces esta salida no es definitiva sino que, ante situaciones de adversidad (ya sea económica, situaciones de violencia conyugal, o necesidad de contar con apoyo para los cuidados), los retornos son frecuentes. En este sentido, surge como necesario tomar en cuenta la dimensión habitacional como elemento fundamental para comprender la complejidad de las trayectorias vitales de estas mujeres.

Todas las entrevistadas, salvo una, tienen o han tenido parejas con antecedentes penales. A menudo se trata de varones mayores que ellas, que ya contaban con una inserción en el mundo del delito previo a conocerlas. Las causas referidas con mayor frecuencia son las de rapiña, venta de estupefacientes y violencia doméstica. De este modo la cárcel, ya sea a partir de las visitas conyugales o de la gestión del vínculo de sus hijos/as con sus padres, formaba parte de la vida de estas mujeres previo a que ellas se involucraran propiamente en el delito. Así, la prisión constituye un elemento habitual en la vida de la mayoría de ellas, y aparece como un ámbito que “ordena” en cierta medida el relato de las etapas de sus vidas, sus períodos de cohabitación, las separaciones, los reencuentros, los embarazos, el ejercicio de la paternidad y de la maternidad, las fuentes de ingreso y los arreglos habitacionales.

Varias entrevistadas hacen mención a haber sufrido distintos tipos de violencia (física -que llegó en un caso hasta un intento de homicidio-, psicológica o patrimonial) a manos de sus parejas y ex parejas. Muchos de ellos tenían denuncias previas por violencia doméstica, o repitieron dicho comportamiento con parejas posteriores. Adicionalmente, varias refieren al consumo problemático de drogas o alcohol de sus compañeros sentimentales, y en varios casos a su propia iniciación en el consumo a través de este vínculo.

En algunos casos las parejas aparecen acompañando a las mujeres en el cuidado y crianza de sus hijos/as. Sin embargo, se observa con claridad que las tareas de cuidado recaen de un modo completamente desproporcionado sobre ellas. De hecho, en algunos casos en que, generalmente por problemas de consumo o por la propia situación de encarcelamiento, se ven imposibilitadas de cuidar a sus hijos/as, son a menudo las abuelas o las tías (no sólo maternas, sino también paternas) las que aparecen como referentes.

Así, la maternidad surge de modo reiterado como uno de los principales hitos en sus vidas. En general, se trata de maternidades tempranas: seis de ellas tuvieron su primer hijo a los 19 años o antes. En promedio, las mujeres entrevistadas tienen 3,7 hijos cada una.

Así, las y los hijos aparecen en una posición central en sus relatos de vida y la referencia a ellos es constante. Sin embargo, estos relatos no dan cuenta únicamente de la plenitud o satisfacción asociada al ejercicio de la maternidad, sino que frecuentemente implican situaciones traumáticas, ya sea el fallecimiento de alguno de sus hijos, el padecimiento de enfermedades con diferentes grados de gravedad, o la pérdida de su tenencia (generalmente producto de problemas de consumo, del encarcelamiento, o de haber abandonado el hogar para preservar su integridad ante situaciones de violencia sufrida) y la lucha por su recuperación. También aparece en los relatos de las mujeres la preocupación constante por el bienestar de sus hijos/as, y las dificultades que enfrentan (ya sea que estén cumpliendo la pena privadas de libertad o en el medio libre) para garantizar condiciones dignas de vida para ellos/as.

En cuanto a su involucramiento en el mundo del delito, seis de las mujeres entrevistadas fueron penadas por delitos vinculados a estupefacientes (una por tenencia, tres por venta y dos por ingreso a la cárcel). Las restantes están penadas por receptación, cohecho, lesiones personales y comisión de homicidio por omisión.

En relación al inicio delictivo, el rol de sus parejas se destaca como decisivo en la mayoría de los casos. Sobre todo en los delitos vinculados a estupefacientes, generalmente las mujeres comienzan a vender o a transportar sustancias a pedido de sus cónyuges. La motivación en estos casos es económica, generalmente vinculada a satisfacer las necesidades de sus hijos e hijas. La posibilidad de ampliar la casa, levantar una casa de material, construir en un lugar que no se inunde, son señaladas como las motivaciones para

aceptar ingresar en la actividad. En algunos casos, sus parejas encarceladas se encuentran involucradas en redes de tráfico dentro de los establecimientos de reclusión y “solicitan” a las mujeres que ingresen la droga en sus cuerpos, ya sea para pagar deudas, evitar ser heridos, o simplemente como fuente de ingresos.

En otros casos las parejas no aparecen directamente vinculadas al inicio de la actividad delictiva pero sí, por ejemplo, a un proceso de deterioro físico y emocional de las mujeres que las llevó, entre otras cosas, a perder a sus hijos o a iniciarse en el consumo de estupefacientes. Finalmente, hay casos en los que la caída de la mujer aparece como un “coletazo” de la persecución criminal de sus parejas, apareciendo éstas como coautoras o cómplices.

Solamente en dos de los casos (en uno de los cuales la mujer niega su participación en el delito) no puede establecerse un vínculo claro entre el cónyuge y el comportamiento imputado. Resulta interesante observar que en ambos el involucramiento en la situación que deriva en el delito es fruto de las obligaciones de cuidados asumidas por estas mujeres. Así, en el caso de la mujer condenada por comisión de homicidio por omisión el delito se configuró al dejar de prestarle la atención necesaria a una mujer minusválida que vivía con ella y a quien cuidaba – que derivó en su fallecimiento-, por estar atravesando un embarazo con muchas complicaciones, además de tener que atender a todos sus otros hijos. Por su parte, la mujer condenada por lesiones lo fue al intervenir en una pelea que estaba teniendo su hija con otra adolescente.

En cuanto a su vínculo con el sistema de justicia, cabe remarcar que ninguna de las mujeres entrevistadas contaba con antecedentes penales. En este marco, varias de ellas hacen referencia a la falta de asesoramiento letrado al momento de la detención y la presión recibida para firmar un proceso abreviado que no terminaban de entender. También varias entrevistadas mencionan que no tuvieron la posibilidad de declarar en el juzgado. Varias se encuentran fuertemente disconformes respecto de la actuación de sus abogados defensores (principalmente de oficio, pero en algunos casos también particulares) para tener una representación de calidad y contar con información fidedigna acerca de sus procesos y sus derechos.

En cuanto a las valoraciones de la respuesta penal, todas ellas entienden que el castigo recibido es desproporcionado en relación al daño cometido, más aun teniendo en cuenta la ausencia de antecedentes. Las mujeres que fueron imputadas por estupefacientes comparan sus penas con las de casos de renombrados narcotraficantes vinculados a grandes cargamentos de droga y no consideran que exista proporcionalidad en la respuesta recibida.

Algunas de ellas estaban embarazadas al caer presas, otras tenían bebés de apenas unos días o meses de nacidos. Si bien las condiciones de reclusión son heterogéneas, en términos generales se destaca que la convivencia en contextos de encierro es difícil, especialmente cuando involucra la coexistencia de mujeres privadas de libertad con sus hijos e hijas.

La vida en pandemia dentro de la cárcel fue señalada como una experiencia particularmente compleja, en particular cuando los niños dejaron de ir a los centros educativos y pasaban encerrados en los establecimientos, sin actividades extramuros. Algunas mencionan como un período especialmente traumático el aislamiento en tiempos de COVID en la Unidad Nro. 5. Allí se remarca la ausencia de luz, agua, patio, las malas condiciones y escasez de la comida, la falta de acceso a artículos de higiene personal. Por su parte y en relación

también a la Unidad Nro. 5, se señalan las dificultades en el acceso a la salud y las demoras para realizar los controles del embarazo.

Las mujeres presas en la cárcel de Salto dejan de manifiesto las dificultades que implica el hacinamiento, más cuando es compartido con niños/as. En el dormitorio de una de las entrevistadas, por ejemplo, hay alojadas 7 mujeres y 4 menores. A pesar de ello, sólo hay cuna para la más grande. Los demás niños comparten las camas con sus mamás. Debido al incremento poblacional en la Unidad, el comedor debió transformarse en dormitorio, por lo que no disponen de un lugar apropiado para comer. Los días de lluvia y durante la noche el único espacio común que tienen es un pasillo, donde conviven todas las mujeres (muchas de las cuales fuman) y todos los niños. En este marco, las entrevistadas reportan dificultades para que sus hijos/as logren hábitos de alimentación y descanso saludables.

Así, un tema particularmente sensible refiere a los efectos de las medidas penales sobre el bienestar de sus hijos e hijas (compartan o no la prisión con ellas). Los efectos señalados son de diverso tipo. Por un lado, se encuentran los efectos sobre la salud física de los menores. Se mencionan problemas de alergias, enfermedades respiratorias, dificultades con la alimentación o mantenimiento de las condiciones mínimas de higiene. *"No quiero volver a la cárcel por la salud del bebé. No hay luz, hay olor a podrido, hay ratas. No hay ventilación, los alimentos son complicados. Él es alérgico crónico y tiene dermatitis atópica"* (Entrevistada Nro. 1). Por otro lado, se encuentran los efectos sobre el desarrollo cognitivo y emocional de los hijos que viven en la prisión. Las entrevistadas destacan como particularmente preocupante el modo en que los niños y niñas van incorporando los hábitos carcelarios y las formas de relacionamiento violento, y cómo ello repercute, por ejemplo, en conflictos escolares, disminución en el rendimiento, depresión o ansiedad. Así, a medida que los hijos van creciendo y van siendo más conscientes del entorno que los rodea, a las mujeres se les presenta la difícil decisión de evaluar si lo mejor es que permanezcan con ellas o mandarlos afuera al cuidado de terceros: *"Mi hija chica está por cumplir 5 y me dicen que la tengo que sacar para fuera, pero no tengo con quién, mi cuñada trabaja todo el día, es limpiadora y cuida niños"* (Entrevistada Nro. 7).

Así, a las dificultades propias del encierro se le adiciona la preocupación por el bienestar de los hijos que están fuera de la prisión. Algunas mencionan lo difícil que fue para ellas explicarles a sus hijos que estaban presas, mientras que otras han intentado minimizar este impacto ocultándoles la situación. Recordemos que en la mayoría de los casos estas mujeres eran las proveedoras (únicas o principales) de sus hogares y siempre las encargadas de los cuidados de los hijos con los que vivían. Diversas entrevistadas refieren a dificultades con sus hijos/as adolescentes derivados del encarcelamiento, mencionando principalmente problemas de comportamiento, rechazo hacia sus madres, problemas en el sistema educativo y depresión. El deber sobrellevar el encarcelamiento de sus madres en tiempos de pandemia, ha significado para algunos de los menores la necesidad de recurrir a apoyo psicológico o psiquiátrico ante la aparición o intensificación de problemas de salud mental.

En muchos casos las mujeres no están tranquilas con las condiciones en las cuales están viviendo sus hijos extramuros debido principalmente a los bajos niveles de supervisión. Generalmente están a cargo de familiares que trabajan todo el día, o incluso de hermanas mayores. Por otro lado, aun cuando las mujeres saben que sus hijos están a cargo de un familiar responsable, se sienten angustiadas por sobrecargar a estas personas, que por lo general ya tienen una carga muy alta de cuidados, y cuentan con escasos ingresos para mantener a más personas: *"Mi nene [que tiene problemas de comportamiento y de aprendizaje] está con mi hermana, pero a ella se le complica porque tiene una nena de 4*

*años y un bebé de 4 meses. Ella se acaba de separar de su pareja por violencia doméstica. No me lo puede traer, así que no lo veo”* (Entrevistada Nro. 8).

Algunas de ellas refieren directamente a que han perdido contacto con algunos de sus hijos (por ejemplo cuando quedan a cargo de familiares paternos) y refieren al miedo de perder su tutela, lo cual genera altos niveles de angustia dentro del encierro. *“Cuando caigo presa la tía de mis hijos grandes pidió para quedarse en adopción de mi hija chica. Presenté un escrito al juzgado oponiéndome, pero nunca pude ir a declarar”* (Entrevistada Nro. 2).

En definitiva, se observa que el ejercicio de la maternidad en el encierro carcelario (sea que compartan la reclusión con sus hijos/as, sea que éstos/as permanecen extramuros), resalta como un elemento particularmente complejo, sensible, y capaz de generar efectos perversos no sólo sobre el bienestar de las mujeres encarceladas, sino sobre todo en el de los menores, afectando fuertemente su desarrollo físico, mental y emocional, y condicionando sus trayectorias vitales a futuro.

En cuanto a las solicitudes de prisiones domiciliarias, se destaca la falta de información clara respecto de quiénes tienen derecho a hacerlas, cuándo, cómo y en base a qué causales. Las entrevistadas que están con prisión domiciliaria destacan a los equipos técnicos de las Unidades de reclusión, a los equipos médicos y a la Oficina del Comisionado Parlamentario como actores fundamentales para la presentación y justificación de las solicitudes, principalmente ante situaciones de embarazos de riesgo, o enfermedades de sus hijos/as derivadas de o asociadas a las condiciones de reclusión.

Aquellas que se encuentran en prisión domiciliaria señalan que sin el apoyo de terceros (en particular, de sus madres, hermanas, pero también de vecinos/as) sería imposible cumplir con la medida. Debemos recordar que este tipo de medida no implica ningún tipo de apoyo por parte del sistema penitenciario para la alimentación y el acceso a los demás derechos. Sin embargo, ellas continúan necesitando, por lo pronto, mantener la vivienda, alimentarse y alimentar a sus hijos, además de asegurarse que vayan a la escuela y asistan a los controles médicos. Se destaca como actores valiosos a las asistentes sociales y enfermeras del Hospital Pereira Rossell, así como se valora como necesaria la recepción de prestaciones sociales, como las asignaciones familiares u otros apoyos del MIDES.

En este marco, las mujeres deben desarrollar iniciativas ingeniosas para generar fuentes de ingreso desde el encierro doméstico, vendiendo ropa o comida a través de las redes sociales o en el jardín de sus casas. En este sentido, debido al tipo de inserción laboral que tienen (donde el teletrabajo no es una opción disponible para la mayoría de los casos), contar con una medida de prisión domiciliaria implica fuertes dificultades para generar ingresos para mantenerse y mantener a las personas que dependen de ellas.

Quienes se encuentran bajo la órbita de OSLA en Montevideo y el área metropolitana, destacan la escasa capacidad de la Oficina para realizar un seguimiento cercano. De hecho, las mujeres entrevistadas dedican una cantidad importante de recursos (en dinero para el teléfono, así como en tiempo) para pedir autorización ante cualquier trámite o salida que deban realizar. Destacan que les es difícil comunicarse, que muchas veces no está claro quién debe realizar las autorizaciones, o que demoran demasiado en responder. A las mujeres les preocupa especialmente tener constancia de estos pedidos y de sus respuestas, para no caer en incumplimientos. En este sentido, remarcan que no existe un procedimiento claro ni documentado del proceso de acompañamiento de las medidas. Existe también un fuerte descontento e incertidumbre derivado de la escasez de información o de la información contradictoria a la que acceden respecto de su situación jurídica, de la duración de las prisiones domiciliarias, y de los derechos que las amparan. A diferencia de lo que

ocurre en Montevideo y el área metropolitana, en Salto el control policial de las prisiones domiciliarias es diario, y el contacto con la Oficina de OSLA es mucho más fluido y cercano.

Quienes se encuentran cumpliendo medidas de Libertad Vigilada o Libertad a Prueba, también señalan diversas dificultades. Una de las mujeres entrevistadas, que es jefa de un hogar monoparental con una hija adolescente y un hijo en edad escolar a cargo, destaca las dificultades que tiene para lograr supervisarlos y acompañarlos en el día a día. A pesar de su voluntad, debe ausentarse del hogar gran parte del día, debiendo cumplir largas jornadas laborales en empleos mal pagos y precarios para lograr un ingreso digno. A ello se le suman las 4 horas semanales de trabajo comunitario (repartidas en dos jornadas de 2 horas cada una), y la obligación de ir a firmar a la seccional una vez por semana. Al respecto dice: *“Me queda lejos. A veces no tengo para el ómnibus. Los últimos días del mes se me complica. Yo voy caminando, pero es bastante lejos. A veces le pido a mi hermana, pero ella a veces no tiene porque tiene nietitos”* (Entrevistada Nro. 4). Este fragmento da cuenta de las dificultades adicionales que implica el cumplimiento de las medidas impuestas, que a menudo conspiran contra el cumplimiento de otras obligaciones domésticas o de cuidados, o implican una erogación que escapa a las condiciones de posibilidad de las imputadas.

En relación a esta dimensión, queda claro que las consecuencias perversas del sistema de justicia sobre las personas dependientes se manifiestan indefectiblemente, pero aumentan en la medida en que se incrementa la severidad de la respuesta penal. Así, los efectos de la prisión domiciliaria son mayores que los de la libertad a prueba, y los de la cárcel mayores a los de la prisión domiciliaria. Quienes han tenido la posibilidad de acceder a una prisión domiciliaria luego de estar en un establecimiento de reclusión, valoran fuertemente dicha oportunidad: *“No tiene nada que ver estar en la cárcel que en la calle, allá son demasiados, muchos niños, muchas peleas. No es ambiente para ellos. La convivencia, los alimentos, pasás necesidades”* (Entrevistada Nro. 5).

Sin embargo, aun cuando a la mujer se le haya asignado la medida menos invasiva de las que estamos analizando, la libertad a prueba, los testimonios son claros respecto de las dificultades que implica su cumplimiento – principalmente cuanto las mujeres viven en situaciones de pobreza y no cuentan con apoyos familiares o comunitarios para compartir las tareas de cuidados. Adicionalmente, este tipo de medidas, por más de que a menudo sean vistas por la ciudadanía e incluso por muchos operadores del sistema como una “ausencia de castigo”, queda de manifiesto que pueden llegar a actuar en detrimento de las posibilidades de inserción social en ámbitos fundamentales, como el laboral: *“Yo digo que la justicia a veces hace las cosas bien, pero en este caso es injusta. En mi caso el papel de buena conducta yo lo perdí por este problema. Yo ese papel lo necesito para los trabajos. Si la persona sabe cómo yo soy me da trabajo, pero si no, no”* (Entrevistada Nro. 4).

A partir de las entrevistas a las mujeres con hijos e hijas a cargo afectadas por sanciones penales, se buscó caracterizar sus trayectorias vitales, los caminos que las llevaron hacia el involucramiento en el delito, el tipo y magnitud del delito cometido, la respuesta penal que obtuvieron, y los efectos de la misma sobre su bienestar y el de sus hijos e hijas. Se observa una importante consistencia, tanto en lo relatado por estas mujeres, como en las valoraciones realizadas por los informantes calificados y la literatura especializada. En base a esta aproximación, en el próximo apartado se esbozarán algunas recomendaciones para mejorar la política pública destinada a esta población.

## VII. Recomendaciones

### a. Cambios a nivel de la normativa:

- Profundizar la perspectiva de género a nivel de la normativa, de modo tal que tome en consideración las especificidades del comportamiento delictivo femenino, los efectos de su encierro sobre terceros, y promuevan el uso de alternativas a la prisión frente a delitos menores o no violentos;
- Habilitar la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad a mujeres imputadas por delitos de drogas, principalmente en el caso de delitos leves, o de introducción de drogas a la cárcel para sus familiares;
- Incluir explícitamente entre las causales para acceder a una prisión domiciliaria el período de embarazo y el de lactancia;

### b. Cambios a nivel de la cultura organizacional:

- Jerarquizar los informes técnicos en la fase pre-sentencial, a los efectos de que se tengan en consideración las responsabilidades de cuidados, las trayectorias de victimización previa y otros elementos fundamentales, previo al dictado de la condena;
- Capacitar en perspectiva de género a los operadores del sistema de justicia, sensibilizando en relación a los perfiles, trayectorias, necesidades y efectos perversos del sistema sobre las trayectorias de las mujeres y de las personas dependientes de ellas;
- Realizar acciones de capacitación y sensibilización en los operadores del sistema de justicia, de modo tal que las alternativas a la prisión se presenten como una herramienta “creíble” frente al encarcelamiento;
- Fomentar respuestas ante el incumplimiento de las medidas alternativas que tomen en consideración las condiciones de posibilidad de las personas imputadas, y no pierdan de vista el carácter resocializador de la medida;
- Elaborar guías que orienten la acción de los actores del sistema penitenciario en lo relativo a las solicitudes de prisión domiciliaria.

### b. Cambios en el diseño e implementación de la política de medidas alternativas:

- Reforzar presupuestariamente las medidas alternativas a la privación de libertad, para que los recursos disponibles guarden razonable relación con la magnitud y alcance de su cometido;
- Fortalecer la dimensión técnica de la intervención para que ponga en el centro al sentido reintegrador de la medida y no quede reducida a los aspectos burocráticos o administrativos;
- Diseñar medidas acordes a los factores de riesgo, atendiendo no sólo a los de índole individual, sino también a los vinculados al contexto social y a la vulnerabilidad socioeconómica;
- Incrementar la articulación interinstitucional en el abordaje de las problemáticas asociadas a la comisión del delito (salud mental, consumo problemático de drogas, violencia de género, trata de personas, etc.). Desarrollar programas de derivación eficaces y eficientes;

- Respecto de las prisiones domiciliarias:
  - Desarrollar políticas de asistencia (en materia de vivienda, empleo, salud, cuidados) que permitan generar condiciones de posibilidad para el efectivo cumplimiento de la medida;
  - Diseñar soluciones habitacionales (tipo casas de medio camino) para mujeres con niños/as a cargo, que no tengan resueltas sus necesidades de vivienda, a los efectos de que puedan aspirar a prisiones domiciliarias o libertades a prueba;
  - Generar dispositivos de actuación conjunta, incorporando a INAU, UCC y MIDES, que actúen de red de contención para la persona imputada y su entorno, en particular sus hijos e hijas a cargo;
  - Promover el uso de la prisión domiciliaria nocturna, que permita a las personas imputadas continuar con sus actividades laborales y responsabilidades de cuidados;

### **c. Calidad y acceso a la información:**

- Mejorar los sistemas de información de los eslabones del sistema de justicia, incorporando indicadores por género, tenencia de personas dependientes a cargo, riesgo de reincidencia, tipo de delito cometido y trayectoria delictiva;
- Realizar estudios de estimación de costos y de resultados de las medidas penales, tanto de las privativas como de las no privativas de libertad, a los efectos de poder contar con información válida y confiable que permita su evaluación;
- Realizar una estimación de costos (tanto económicos como sociales) en el corto, mediano y largo plazo de la institucionalización a menores por motivos de protección derivado del encarcelamiento de sus referentes;
- Realizar estudios cuasi-experimentales que permitan comparar de modo válido los efectos de las medidas privativas y no privativas de libertad;
- Realizar campañas de sensibilización a la opinión pública respecto de la utilidad y pertinencia de las medidas no privativas de libertad;
- Generar campañas de información destinadas a las mujeres privadas de libertad, para que estén informadas de los derechos que les corresponden, entre ellos, los relativos a las solicitudes de prisiones domiciliarias.

## Bibliografía referenciada

- Arduino, I. (Comp.) (2019) *Feminismos y política criminal: una agenda feminista para la justicia*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
- Bottoms, A. (1995) The philosophy and politics of punishment and sentencing. En C. Clarkson, & R. Morgan, *The politics of sentencing reform*. Oxford: Clarendon Press.
- Braithwaite, J. y Ph. Pettit (2015) *No sólo su merecido. Por una justicia penal que vaya más allá del castigo*. Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- Britton, D. (2000) "Feminism in Criminology: Engendering the Outlaw", en *Annals, AAPSS*, 571.
- CELS (2011) *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Cohen, S. (1979). The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control. *Contemporary Crises*, 339-363.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. (2020). *Informe Anual 2020. Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas*. Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. (2021). *Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal*. Montevideo.
- Cullen, F., Jonson, C. L., & Nagin, D. (2011). Prisons Do Not Reduce Recidivism : The High Cost of Ignoring Science. *The Prison Journal*, 48-65.
- Cullen, F. y Ch. Jonson (2017) *Correctional theory. Context and consequences*. Second Edition, SAGE.
- Ewald, A., & Uggen, C. (2012) *The Collateral Effects of Imprisonment on Prisoners, Their Families, and Communities*. En J. Petersilia, & K. Reitz, *The Oxford Handbook of Sentencing and Corrections*. Oxford University Press.
- Fassin, D. (2018) *Castigar. Una pasión contemporánea*. Adriana Hidalgo Editora.
- Foucault, M. (1975) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI Editores.
- Gargarella, R. (2019) *Castigar al prójimo. Por una refundación democrática del derecho penal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Garland, D. (2005) *La Cultura del Control. Delito y Orden Social en la Sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Giacomello, C. (2013) *Mujeres, delitos de droga y sistemas penitenciarios en América Latina*. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas.
- Giacomello, C. (2021). La ejecución penal desde la perspectiva de género. En E. (. Vela Barba, *Manual para Juzgar con Perspectivade Género en Materia Penal*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 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.
- Guidice, L. y Zubillaga, D. (2020) El Código del Proceso Penal En La Ley N°19.889 ("LUC"). Udelar. FDER. Observatorio Justicia y Legislación. CSIC. Disponible en:

<https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2021-04/Informe%20final%202020%20parte%20%20LUC.pdf>

Laport Pérez, A. (2013). *Estudio exploratorio y ex post – facto, de tipo descriptivo, basado en una evaluación diagnóstica realizada en una Unidad Penitenciaria Femenina para madres con hijos de 0 a 4 años de edad, en la ciudad de Montevideo – Uruguay, desde la Atención Temprana*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. Universidad de Málaga. Trabajo de Fin de Máster. Maestría en Atención Temprana.

Petersilia, J. (2003) *When Prisoners Return to Communities: Political, Economic and Social Consequences*. Oxford: Oxford University Press.

Procuración Penitenciaria de la Nación (2019) *Parí como una condenada: experiencias de violencia obstétrica de mujeres privadas de la libertad*. Defensoría del Pueblo de la Nación; CABA: Ministerio Público de la Defensa de la Nación.

Programa de Atención a Mujeres con Hijos/as y Gestantes del INR (2021) “Relevamiento de datos de NNA con referentes privados de libertad que se encuentran extramuros. Estudio realizado a nivel nacional en mujeres privadas de libertad”. Sub Dirección Nacional Técnica, Instituto Nacional de Rehabilitación.

Robinson, G., & McNeill, F. (2017). Punishment in the community: Evolution, expansion, and moderation. En A. Liebling, S. Maruna, & L. McAra, *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.

Sánchez-Mejía, A.; Rodríguez Cely, L.; Fondevila, G.; Morad Acero, J. (2018) *Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género*. Pontificia Universidad Javeriana, Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Investigación y Docencia Económicas

Simon, J. (2011) *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Gedisa.

UNODC (2021) *Manual sobre medidas no privativas de la libertad que responden a las cuestiones de género*. Viena

Vigna, A. (2013) *Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos*. Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad /ONU Mujeres.

Vigna, A. (2011) *Persistencia y abandono del mundo del delito: diferencias de género en los procesos de desistimiento*. Montevideo: Tesis de Maestría en Sociología, FCS, Udelar.

### Anexo I. Listado de delitos comprendidos en cada tipo generado

Delito	Delitos agrupados	Número
Hurto	HURTO	10225
	HURTO DE ENERGÍA	51
Estupefacientes	14294 Art. 36.1 - Entrega, venta, facilitación o suministro de sustancias a persona menor de veintiún años o privada	2
	14294 Art. 36.5 – Comisión del delito en las inmediaciones o en el interior de un establecimiento de enseñanza o san	1
	ASISTENCIA EN COMERCIO DE ESTUPEFACIENTES	328
	ESTUPEFACIENTES	2688
	LEY 14294 ART. 31 - IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN, INTRODUCCIÓN EN TRÁNSITO, TENENCIA NO PARA CONSUMO, DEPOSITO, ALMACENA	14
	LEY 14294 ART. 32 – ORGANIZACIÓN O FINANCIAMIENTO DE ACTIVIDADES DE LA LEY 14294	1
	LEY 14294 ART. 34 – SUMINISTRO O ENTREGA DE SUSTANCIAS A TITULO ONEROSO O GRATUITO SIN AUTORIZACIÓN	6
Rapiña	RAPIÑA	2026
Estafa	ESTAFA	456
Delitos sexuales, trata y tráfico	ABUSO SEXUAL	109
	ABUSO SEXUAL ESPECIALMENTE AGRAVADO	69
	ABUSO SEXUAL SIN CONTACTO CORPORAL	10
	ATENTADO VIOLENTO AL PUDOR	56
	CONTACTO INFORMÁTICO O SIMILAR A MENOR COMETER DELITO A SU INTEGRIDAD SEXUAL O SIN SU VOLUNTAD 277 B	17
	CONTRIBUCIÓN A LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE PERSONAS MENORES DE EDAD O INCAPACES	3
	DIVULGACIÓN DE IMÁGENES O GRABACIONES CON CONTENIDO ÍNTIMO 92 LEY 19.580	24
	EXHIBICIÓN PORNOGRAFICA	1
	FABRICACIÓN O PRODUCCIÓN DE MATERIAL PORNOGRÁFICO CON UTILIZACIÓN DE PERSONAS MENORES DE EDAD O INCA	4
	PORNOGRAFÍA MENORES O INCAPACES. COMERCIO Y DIFUSIÓN DE MATERIAL PORNOGRÁFICO EN QUE APAREZCA LA IMA	7
	PROXENETISMO	1
	RETRIBUCIÓN O PROMESA DE RETRIBUCIÓN A PERSONAS MENORES DE EDAD O INCAPACES ...	28
	TRAFICO DE PERSONAS	1
	TRATA DE PERSONAS	5
	ULTRAJE PUBLICO AL PUDOR	34
VIOLACIÓN	29	

Receptación	RECEPTACIÓN	2594
Armas de fuego y explosivos	DISPARO CON ARMA DE FUEGO O ACOMETIMIENTO	48
	PORTE DE ARMA EN PERSONAS CON SENTENCIAS CONDENATORIA	26
	PORTE Y/O TENENCIA DE ARMAS	410
	TENENCIA NO AUTORIZADA DE ARMA DE FUEGO MUNICIONES EXPLOSIVOS Y OTROS...	22
	TRÁFICO INT. DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y MAT. RELACIONADOS	24
	TRÁFICO INTERNO, FABRICACIÓN ILEGAL DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS...	575
Lesiones	LESIONES GRAVES	322
	LESIONES GRAVÍSIMAS	32
	LESIONES PERSONALES	786
Violencia Doméstica	VIOLENCIA DOMÉSTICA	1817
Homicidio	HOMICIDIO	346
	HOMICIDIO CULPABLE	102
Atentado	ATENTADO	399
Desacato	DESACATO	1640
Violencia Privada	VIOLENCIA PRIVADA	624
Contrabando	CONTRABANDO	382
Otros	358 TER - Daño de una dependencia policial o de los establecimientos o instalaciones del Instituto Nacional de Rehabili	2
	ABANDONO DE NIÑOS Y DE PERSONAS INCAPACES	2
	ABIGEATO	308
	ABORTO CON COLABORACIÓN DE TERCEROS	1
	ABORTO CON CONSENTIMIENTO DE LA MUJER	2
	ABUSO DE AUTORIDAD CONTRA LOS DETENIDOS	7
	ABUSO DE FUNCIONES	10
	ABUSO DE INFERIORIDAD PSICOLÓGICA DE MENORES E INCAPACES	6
	AGRAVIO A LA AUTORIDAD POLICIAL	103
	AGRESIÓN A TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, LA SALUD Y EL TRANSPORTE Y A LOS BIENES AFECTADOS A ESOS SERVICIOS	1
	ALTERACIÓN DE MONEDA	2

AMENAZAS	97
APOLOGÍA DE HECHOS CALIFICADOS COMO DELITOS	9
APROPIACIÓN DE COSAS PERDIDAS O HABIDAS POR ERROR O CASO FORTUITO	27
APROPIACIÓN INDEBIDA	100
ASISTENCIA AL LAVADO DE ACTIVOS	164
ASISTENCIA Y CONSEJO DESLEAL	1
ASOCIACIÓN PARA DELINQUIR	146
AUTOEVASIÓN	74
CALUMNIA Y SIMULACIÓN DE DELITO	52
CAZA ABUSIVA	4
CERTIFICACIÓN FALSA POR UN FUNCIONARIO PÚBLICO	1
CHEQUES	12
CIRCULACIÓN O VENTA DE MONEDA FALSIFICADA O ADULTERADA	6
CÓDIGO AERONÁUTICO	2
COHECHO CALIFICADO	12
COMISIÓN DE ACTOS DE ODIOS, DESPRECIO O VIOLENCIA CONTRA DETERMINADAS PERSONAS	2
CONCUSIÓN	3
CONVERSIÓN Y TRANSFERENCIA DE ACTIVOS PARA EL LAVADO	2
COPAMIENTO	3
DAÑO	227
DAÑO EN OCASIÓN O CON MOTIVO DE ESPECTÁCULO DEPORTIVO	3
DAÑO POR VIOLACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SANITARIAS	5
DEFRAUDACIÓN TRIBUTARIA	1
DIFAMACIÓN	20
DISPARO DE ARMAS DE FUEGO Y PETARDOS EN POBLADO	2
DISPOSICIÓN DE COSAS PRENDADAS	3
ENCUBRIMIENTO	95
EXTORSIÓN	25
FABRICACIÓN DE SUSTANCIAS ALIMENTICIAS O TERAPÉUTICAS	1

FAENA CLANDESTINA	96
FALSIFICACIÓN DE CÉDULA DE IDENTIDAD O PASAPORTE	4
FALSIFICACIÓN DE LA IMPRONTA DE LOS SELLOS DEL ESTADO, DE LAS AUTORIDADES O DE LOS ENTES PÚBLICOS Y	1
FALSIFICACIÓN DE MONEDA Y TÍTULOS DE CRÉDITO	1
FALSIFICACIÓN EN DOCUMENTO PÚBLICO, POR UN PARTICULAR	2
FALSIFICACIÓN IDEOLÓGICA POR UN PARTICULAR	9
FALSIFICACIÓN MATERIAL EN DOCUMENTO PÚBLICO, POR FUNCIONARIO PÚBLICO	2
FALSIFICACIÓN O ALTERACIÓN DE CERTIFICADO	38
FALSIFICACIÓN O ALTERACIÓN DE UN DOCUMENTO PRIVADO	12
FALSO TESTIMONIO	1
FRAUDE	2
INCENDIO	59
INCITACIÓN AL ODIO, DESPRECIO O VIOLENCIA HACIA DETERMINADAS PERSONAS	1
INJURIA	2
INSTIGACIÓN PÚBLICA A DELINQUIR	11
INTERMEDIACIÓN LUCRATIVA PARA CAPTAR SOCIOS DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MÉDICA	6
INTRODUCCIÓN AL TERRITORIO, VENTA, RETENCIÓN O CIRCULACIÓN DE MONEDA FALSA	7
JUSTICIA POR LA MANO PROPIA	21
LESIÓN CULPABLE	9
LESIÓN O MUERTE ULTRAINTENCIONAL, TRAUMATISMO	17
MARCAS DE FÁBRICA, COMERCIO Y AGRICULTURA	3
MOTÍN	3
OCULTAMIENTO DE ACTIVOS PARA EL LAVADO	1
OFRECIMIENTO COMERCIAL O VENTA DE SUBSTANCIAS GENUINAS POR PERSONAS INHABILITADAS PARA ELLO	1
OFRECIMIENTO COMERCIALES O VENTA DE SUSTANCIAS PELIGROSAS	4
OMISIÓN DE ASISTENCIA	32
OMISIÓN DE LA ASISTENCIA ECONÓMICA INHERENTE A LA PATRIA POTESTAD	3
OMISIÓN DE LOS DEBERES INHERENTES A LA PATRIA POTESTAD O A LA GUARDA	33
OMISIÓN DE LOS FUNCIONARIOS EN PROCEDER A DENUNCIAR LOS DELITOS	4

PECULADO	21
PENETRACIÓN ILEGITIMA EN EL FUNDO AJENO	68
POSESIÓN Y TENENCIA DE ACTIVOS PARA EL LAVADO	6
PRIVACION DE LIBERTAD	52
PRIVACIÓN GRAVE DE LIBERTAD	1
RECEPTACIÓN DE UN ARMA DE FUEGO, UN CHALECO ANTIBALAS, U OTRO IMPLEMENTO DE USO POLICIAL	4
RESISTENCIA AL ARRESTO	17
RETIRO O DESTRUCCIÓN DE MEDIOS O DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS	40
REVELACIÓN DE SECRETOS	2
RIÑA	53
RIÑA CON RESULTADO DE MUERTE	13
RIÑA EN COMPETENCIA DEPORTIVA O ESPECTÁCULO PÚBLICO	1
SECUESTRO	3
SOBORNO	12
SOLICITUD ABUSIVA CON ACOSO O COACCIÓN	1
SUMINISTRO, ADMINISTRACIÓN Y USO DE FÁRMACOS (DEPORTE)	3
TENENCIA NO AUTORIZADA	38
USO DE UN DOCUMENTO O CERTIFICADO FALSO, PUBLICO O PRIVADO	88
USURA	2
USURPACIÓN	41
USURPACIÓN DE FUNCIONES	1
USURPACIÓN DE TÍTULOS	4
VILIPENDIO DE CADAVERES	1
VIOLACIÓN DE DOMICILIO	308
VIOLACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SANITARIAS	1
VIOLENTA PERTUBACIÓN DE LA POSESIÓN	2