



## **INFORME DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES DEL URUGUAY AL COMITÉ DDHH<sup>1</sup>**

Uruguay ha presentado avances significativos en diferentes esferas de la vida de sus habitantes en los últimos periodos de gobierno. La reinstalación de los Consejos de Salarios, la reducción a tasas históricas del desempleo, el desarrollo de un sistema nacional de salud, la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, la aprobación de leyes sobre libertad de expresión y acceso a la información y recientemente la ampliación de la agenda de derechos mediante la aprobación de leyes sobre interrupción voluntaria del embarazo, matrimonio igualitario y la media sanción de la ley de regulación del mercado de cannabis. Son avances indudables a destacar en las últimas gestiones de gobierno.

Pese a ello subsisten problemas graves de derechos humanos en relación a

### **Impunidad y crímenes de lesa humanidad**

El Estado uruguayo aún continúa sin dar pleno cumplimiento a sus obligaciones de investigar y sancionar a los responsables de los crímenes cometidos en la última dictadura cívico militar. El camino ha sido errático y contradictorio. En tal sentido la responsabilidad del sistema de justicia es relevante pues allí reside uno de los nudos gordianos para que la impunidad sea desmontada definitivamente.

Por sentencia de la SCJ 365/2009 se declaró inconstitucional la ley de caducidad (15.848) en el caso del homicidio de Nibia Sablasagaray, cambiando una jurisprudencia que hasta entonces consideraba que la ley era constitucional. En febrero de 2011, la Corte IDH condenó a Uruguay en el caso Gelman a reparar las violaciones de derechos humanos denunciadas y declaró que la ley de caducidad, por ser contraria a la CADH y a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, no tenía efectos jurídicos.

Además, la sentencia entendió que los pronunciamientos populares (de 1989 y 2009, en contra de la derogación y la anulación de la ley 15.848) eran atribuibles al Estado y, por tanto, generadores de responsabilidad internacional.

En noviembre de 2011 se sanciona la ley 18.831, que en su art. 1 declara que se restablece la pretensión punitiva del Estado para los delitos que hasta

---

<sup>1</sup> IELSUR es una organización de defensa legal y promoción de los derechos humanos que surge en 1984. Su dirección es Plaza Independencia 1376 piso 8 mail [ielsur@chasque.net](mailto:ielsur@chasque.net)

entonces se consideraban amparados en la ley 15.848. A partir de febrero de 2013, la SCJ se pronuncia por la inconstitucionalidad de la ley 18.831, no haciendo con ello lugar a la imprescriptibilidad de los delitos, con base en el principio de no retroactividad de la ley penal.

### **Sistema penal y seguridad ciudadana**

Nuestro país presenta serios problemas en relación al sistema penal, el alto número de presos sin condena y el aumento alarmante de personas privadas de libertad (una media de 800 nuevas personas anuales ingresan a las cárceles uruguayas alcanzando la cifra de 10.000 presos en 2012 según datos del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario). Esto sumado a los serios problemas estructurales de las condiciones de encierro (hacinamiento, ausencia de programas y proyectos, entre otros) es un ejemplo claro de las políticas desarrolladas durante años, que implicaron aumento de penas, creación de nuevos delitos e ineficientes políticas criminales para descomprimir el sistema. Uruguay debe reducir su sistema penal, reducir penas, promover penas alternativas a la prisión y diseñar políticas pública que impacten favorablemente en los derechos de las personas privadas de libertad, que estén dirigidas a la mayoría de la población carcelaria, pues el mero hecho de construir nuevas plazas no resuelve el problema de fondo.

### **Detenciones policiales.**

A IELSUR le preocupan particularmente los mega operativos de saturación realizados durante esta administración. Se trata de intervenciones policiales sobre barrios pobres, que incluyen allanamientos y detenciones masivas. Han sido desarrollados con particular violencia y generado mayor estigmatización de los sectores más vulnerables de la población. Es preocupante la discrecionalidad policial al detener a las personas y en relación con el uso de la fuerza. IELSUR ha recibido testimonios y ha denunciado procedimientos en donde el uso de la fuerza por parte de funcionarios policiales ha sido desproporcionado, así como la arbitrariedad con la cual proceden a detener a las personas que se realizan sin respetar el precepto constitucional de flagrancia y orden escrita de juez. Hemos recibido múltiples denuncias de detenciones y malos tratos y tortura llevados adelante sobre personas menores de 18 años que ocurren en seccionales policiales de Montevideo e interior del país.

Finalmente queremos dejar expresa mención a la ley de procedimientos policiales 18.315, que habilita la detención por averiguaciones y vulnera groseramente los derechos y libertades civiles. La ley 18.315, en la medida que rebaja garantías, se ha constituido en el marco legal de procedimientos policiales en los cuales se ambienta la vulneración de derechos y todas las detenciones se realizan legitimadas por el art 43 que expresa: "Artículo 43. (Solicitud de identificación).- En el marco de procedimientos que tienen

*por objeto la detención de personas requeridas por la Justicia competente o fugadas, la policía puede solicitar la identificación correspondiente a personas que razonablemente puedan coincidir con la requerida. A los efectos de confirmar la identidad manifestada por una persona, la policía podrá requerirle la exhibición de su cédula de identidad, credencial cívica, libreta de conducir o cualquier otro tipo de documento idóneo para tal fin. En la hipótesis del inciso anterior, cuando una persona se niegue a identificarse (numeral 6° del artículo 360 del Código Penal), deberá ser conducida a la dependencia policial y se dará cuenta de inmediato al Juez competente en los términos establecidos en el artículo 6° de la presente ley. En caso que la persona declare su identidad pero se tengan dudas fundadas sobre la veracidad de su declaración, o presente documentos o testimonios sobre los que la policía tenga motivos suficientes o fundados para dudar de su validez, ni se pueda, en el lugar, establecer la identidad por otros métodos alternativos, podrá ser conducida a la dependencia policial correspondiente con la finalidad de confirmar su identidad, enterándose de ello, de inmediato, al Juez competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 6° de la presente ley.*

Este artículo creo la categoría del “conducido” que viene a ser una especie desvalorizada del detenido pues el control judicial opera luego que la policía comunica el procedimiento.

Es preocupante, asimismo, la lentitud y las casi inexistentes resoluciones de las investigaciones sobre maltrato y arbitrariedad policiales por parte de la Administración y el sistema judicial. Por lo que se torna necesario una campaña pública que desaliente el uso de la fuerza como regla y las practicas de malos tratos y torturas por parte de los funcionarios públicos encargados de la seguridad. Así también es necesaria una reforma institucional profunda que facilite tanto en el ámbito administrativo como judicial que la víctima de tortura pueda denunciar estos hechos.

### **Administración de Justicia**

Los Tribunales de Justicia son el espacio institucional fundamental para la protección y garantía de los derechos establecidos en la Constitución y las leyes, así como en el derecho internacional de los derechos humanos a través de los instrumentos ratificados por el Estado, de manera que existe una relación directa entre la solidez del sistema de justicia y la calidad de la democracia. Un Estado protector y promotor de los derechos humanos requiere por tanto de un Poder Judicial eficiente y dotado de los máximos recursos disponibles.

Recursos económicos pero también recursos humanos que aseguren que aquellos funcionarios encargados de dictar justicia posean la máxima capacitación y puedan ejercer sus cargos con el máximo de independencia política y técnica. Para ello, la Justicia debe ser independiente con respecto a los demás Poderes del Estado, pero debe también poseer internamente la capacidad de generar la independencia técnica de los magistrados y que esta coadyuve a la obtención de la máxima calidad posible en la jurisprudencia. En este sentido, decisiones poco transparentes o no debidamente fundamentadas

en lo referido a los ascensos, traslados y sanciones de los jueces pueden significar una amenaza contra la autonomía técnica y moral de los jueces. Para evitarlo, es deseable entonces que las potestades constitucionales que posee hoy la Suprema Corte de Justicia estén acompañadas por procedimientos legales que otorguen transparencia a las decisiones referidas a la carrera judicial para que así la ciudadanía pueda controlar el debido funcionamiento del Poder Judicial, obligue a la rendición de cuentas por parte de sus autoridades y así se garantice el acceso de los mejores jueces a las altas magistraturas del sistema. El régimen actual de los traslados no cuenta con otra regulación legal que lo dispuesto en el art. 96 de la Ley Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales (Ley 15.750), que establece que la Suprema Corte establecerá el orden de los traslados. De esta forma, los criterios empleados son de orden pragmático y su falta de debida fundamentación y transparencia propicia la sospecha de un sistema de ascensos o sanciones encubierto, o lo que es peor aún, la sospecha de concesiones otorgadas por presiones políticas o corporativas de distinto cuño. Por tanto, IELSUR entiende indispensable abrir un gran debate sobre qué Poder Judicial el país necesita y cómo asegurar que quienes desempeñen la función pública de dictar Justicia estén mejor preparados para ello y puedan cumplir su función con las máximas garantías de imparcialidad e independencia incluyendo las reformas constitucionales y legales que sean necesarias. Estas, además de reafirmar el derecho humano a una judicatura independiente, deberán propiciar la existencia de un procedimiento garantista que establezca criterios objetivos e imparciales para la selección, ascensos y traslados de jueces y proteja la carrera judicial sobre la base de las aptitudes éticas y profesionales, la especialización y la inamovilidad e incorporando el control ciudadano sobre los fundamentos de este tipo de decisiones.

## **DERECHOS DEL NIÑO**

El Uruguay transita un período donde los indicadores dan cuenta de una bonanza económica, un índice de desocupación por debajo del 6 %, y una amplia cobertura de la seguridad social entre otros factores positivos. Sin embargo estos aspectos no se reflejan sobre la percepción de la inseguridad ciudadana que aqueja a amplios sectores de la sociedad. Diversos factores confluyen en el mismo, pero entre estos es indudable que la sobreexposición en algunos medios de prensa sobre la participación de los adolescentes en la comisión de delitos y el uso que hacen de ella algunos actores políticos ha tenido efectos en el imaginario social que responsabiliza casi exclusivamente de la inseguridad a los adolescentes.

Si bien la percepción y los datos parecen indicar otras cuestiones, lo cierto es que a partir de esta situación, se instaló fuertemente en nuestra sociedad la cuestión de la inseguridad vinculada a las personas menores de 18 años. Como forma de dar respuestas a nivel legislativo se creó una Comisión

Bicameral a la que se le encargo el estudio y elaboración de respuestas para atender esta temática. La Comisión Bicameral recibió a diferentes actores gubernamentales, judiciales, académicos, organismos intergubernamentales y de la sociedad civil. A partir de los elementos recogidos por la Comisión se aprueban una serie reformas legales que se inscriben en una línea que se aleja de algunos buenos estándares alcanzados con el Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004.

El efecto entre el paquete de leyes aprobadas destacamos, la Ley 18.777 del año 2011. Ella crea un registro de antecedentes para los adolescentes que cometen determinados delitos, aumenta el plazo para dictar sentencia en algunas situaciones y crea una nueva figura penal, la tentativa de hurto que se castigara con pena no privativa de libertad. La nueva ley reformo también el margen temporal para la aplicación de medidas cautelares en particular la detención preventiva llevándolas de 60 a 90 días. Así también las señales que se dan en la línea de reforzar el enfoque punitivo se corona con la penalización de la tentativa de hurto, contrariando lo pautado incluso por la Convención sobre los Derechos del Niño, en especial su art, 40.3.b que indica: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e Instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber Infringido esas leyes, y en particular:(...) b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales”.

Este panorama recrudece con la aprobación de la ley 19055 que agrava penas, convirtiendo a la privación de libertad en regla al establecer que no pueden ser excarcelables por el plazo de un año los adolescentes que comentan delitos gravísimos. Es preocupante la regresividad que está viviendo el país en aquellos buenos estándares logrados por el Código de la Niñez y adolescencia que se están desmoronando y especialmente porque las evaluaciones sobre la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) que se han realizado a la fecha indican que las mejoras a la legislación deben orientarse en una línea de fortalecer aquellas cuestiones vinculadas a la protección de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes en aquellas normas que aún mantienen el esquema tutelar en la forma de trato e intervención en particular destacamos el artículo 117 o disminuyendo los márgenes de discrecionalidad que permite particularmente en sus artículos 91 y 86. La línea sigue siendo la de profundizar el desmantelamiento de los derechos reconocidos por el CNA que se instauro con la Ley de procedimientos policiales en la pasada administración.

Nuestros sectores político legislativos desestiman un camino ensayado en otros países y con buenos resultados de no judicialización y de instalación de formas alternativas de enfrentar los diferentes conflictos que se presentan. Y lo recalcamos particularmente porque en esta conducta punible –tentativa de hurto- donde el daño es de escasa relevancia y la potencialidad que presenta para instalar métodos como la mediación para componer el conflicto e iniciar procesos interesantes de responsabilización por el daño provocado, parece no ser de interés para afrontar este tipo de problemáticas.

#### *La campaña por la baja de la edad de imputabilidad*

En este escenario se encuentra instaurado además en la sociedad el debate para rebajar la edad de imputabilidad, pretendiendo aplicar a los adolescentes que cometen delitos el derecho penal de adultos a partir de los 16 años de edad. Para ello junto a las elecciones nacionales se plebiscitará una reforma a la constitución que plantea juzgar como adultos a los adolescentes de entre 16 y 18 años. El eventual triunfo de la reforma constitucional comprometería seriamente los derechos de los adolescentes en el país

#### *La privación de libertad*

Es la sanción más utilizada por los jueces en relación a las sanciones no privativas de libertad y es altamente preocupante su utilización como medida cautelar. Esta situación sumada a las condiciones de la privación de la libertad que a la fecha y desde hace más de 20 años presenta problemas estructurales que las diferentes administraciones no han sabido resolver, de entre ellos destacamos ausencia de planes y programas por centro y personalizados a cada adolescente, encierro que supera en la mayoría de los centros las 20 horas, nula inserción comunitaria y medicación psiquiátrica suministrada como placebo para sobrellevar el encierro y no como tratamiento a temas de salud. Destacamos la reciente creación del SIRPA (Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente) que ha sido una señal dada por el sistema político en relación a la temática con muchos recursos económicos. Sin embargo nos preocupa que aun no se conozcan planes de trabajo, así como la selección de nuevos trabajadores que se ha hecho rebajando requisitos para acceder a los mismos, bastando solamente en su último llamado el tener enseñanza primaria completa.

En este escenario, el comienzo de la aplicación de las medidas privativas de libertad en forma preceptiva para determinados delitos, previstas por la nueva ley, ha determinado un incremento exponencial de la privación de la libertad. Cuando la media histórica se encontraba situada entre 300 y 350 adolescentes, actualmente alcanzan las 550 plazas y las proyecciones son de superar las 800 para fines de 2013.

También nos preocupa la falta de apoyo a los programas de medidas socioeducativas no privativas. El efecto de la reforma ha determinado una merma drástica en las derivaciones de adolescentes a estos programas y la consecuencia inevitable de no mediar un cambio urgente, será el cierre de los mismos y la migración de todo el personal capacitado a otras áreas laborales.

Queremos destacar el poco seguimiento que se le dan a los casos de torturas y malos tratos. Ya sea en la fase de investigación administrativa y judicial, pero resulta también relevante indicar que la víctima queda en una situación de indefensión y no existen a las fechas propuestas de rehabilitación sico social del niño, la niña y los adolescentes víctimas de torturas.

Por último marcar la preocupación por el envío de un proyecto de ley desde el Poder Ejecutivo al parlamento de “Ley de responsabilidad infraccional adolescente” que entre otras cuestiones preocupantes aumenta las penas a los menores de 18 años elevándolas de 5 a 10 años

### **Acceso a la información y libertad de información**

En este último periodo se ha trabajado en una ley de servicios de comunicación audiovisual que se encuentra a estudio del parlamento. Dicha ley es un avance significativo en relación a la legislación vigente surgida en la última dictadura cívico militar. Hoy existe una ley de medios, proveniente de época de la dictadura, que no piensa el tema desde los derechos, no promueve ninguna política pública y tan solo establece de forma muy escueta un procedimiento de otorgamiento de autorizaciones para usufructuar el espectro de radiodifusión que no brinda garantías de transparencia, imparcialidad e igualdad de oportunidades. Marco legal que ha permitido prácticas de amiguismo y clientelismos y propiciado la concentración de medios en pocas manos.

En cuanto al Proyecto decimos que:

1.- En primer lugar y en términos generales IELSUR considera que este proyecto es una iniciativa oportuna y necesaria pues cumple con una vieja deuda que tiene la democracia restaurada en 1985 que no es otra cosa que derogar una ley aprobada en tiempos de la dictadura y que regula hasta el presente una materia tan sensible como es el otorgamiento de las frecuencias de radiodifusión, vehículo por el cual se ejerce en buena parte el derecho a la libertad de expresión e información.

El Proyecto cumple en términos generales con los estándares de protección del derecho propuestos por organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es acorde a los instrumentos internacionales en la materia suscriptos por nuestro país como ser entre otros el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, la Convención Americana de Derechos Humanos, la

Convención de Derechos del Niño, la Convención para eliminar toda forma de violencia contra la Mujer, la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre Diversidad Cultural. Los Indicadores de Desarrollo Mediático de la UNESCO y las recomendaciones de las Relatorías sobre Libertad de Expresión de la ONU y de la OEA.

Cabe señalar también que este Proyecto sigue en líneas generales las propuestas elaboradas por el Comité Técnico Consultivo convocado en el año 2010 por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y conformado por una integración plural de actores sociales, empresariales, gremiales y académicos.

En este sentido, resaltamos que una concepción garantista de este derecho debe entenderlo no solamente desde la perspectiva que asegurar el respeto al mismo por parte del Estado en cuanto a asegurar la no censura sino que también obliga a este a desarrollar políticas públicas que promuevan el real ejercicio del derecho por parte de todas las personas. En este sentido, la regulación de la utilización de los medios de comunicación audiovisual resulta de vital importancia por considerarlos un instrumento para poder emitir y recibir mensajes, opiniones y manifestaciones culturales en condiciones de igualdad y no discriminación.

Por ello es relevante el proyecto de ley en cuanto al establecimiento de un procedimiento claro para otorgar frecuencias que aseguran la transparencia en la toma de decisiones e igualdad de oportunidades y trato para todas las propuestas, brinde certezas jurídicas, dando participación a la sociedad civil en el proceso de selección y estableciendo instrumentos democráticos de contralor de que se hace con las frecuencias una vez que estas fueron otorgadas.

También es correcto y conveniente en aras de la promoción del pluralismo y la diversidad democratizar un sistema de medios hoy excesivamente concentrado en unos pocos medios. En este sentido acompañamos también a este proyecto en cuanto a las medidas tendientes a prevenir los monopolios y oligopolios en los medios de comunicación tal como lo señala el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando afirma que la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes anti monopólicas por cuanto aquellos conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos.

*Acceso a la Información*



Si bien la sanción de la ley 18.381 –de acceso a la información pública– promueve la transparencia de la función administrativa de los organismos públicos y contribuye a garantizar el derecho de las personas al acceso a la información pública, los decretos Nos. 5902 a 5909 del año 2012 del Ministerio del Interior clasifican como reservada información relevante para la investigación, prevención o no realización de violaciones de derechos humanos. Así también preocupan los intentos de cercenar el acceso a la información planteado en textos legales promovidos por el Poder Ejecutivo. Siendo el más preocupante la modificación incorporada en la ley de Presupuesto a estudio del parlamento.