



Resolución N° 755-2019
INDDHH N° 2018-1-38-0000718

Montevideo, 20 de agosto de 2019

Sr. Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación
Dr. Jorge Díaz

De nuestra mayor consideración:

I. Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), recibió una carta abierta dirigida a Fiscalía General de la Nación, con fecha 6 de setiembre de 2018, por parte del Coalición DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de Uruguay.
2. En su carta, esta coalición señala que: *"hacemos llegar nuestra profunda preocupación ante la desocupación dispuesta por la Fiscalía interviniente, para el próximo viernes 7 de setiembre, a un grupo de mujeres con diez niños y niñas a cargo, sin atender a las resultancias de un juicio de desalojo en trámite ante el Juez de Paz Departamental de 27° Turno (Expediente 2-27514/2018)".* Agregaron que la situación *"involucra a siete mujeres, de las cuales seis son migrantes, y a diez niños/as quienes se encuentran hasta el momento ocupando fincas contiguas abandonadas en el área central de Montevideo sobre la calle Mercedes"*.
3. Con fecha 26 de setiembre la INDDHH tomó contacto con algunas personas que informaron que la Fiscalía habría intimado en este día el desalojo a las personas que se encontraban en la pensión. Plantearon que la Fiscalía *"había sacado a los inmigrantes de la pensión"*. Señalaron que no se respetaron los trámites judiciales. Según lo señalado, *"no se habría llegado a dar cuenta al Juzgado (...) No hubo resolución de juez penal y menos de juez de paz"*.
4. Con fecha 24 de octubre de 2018, la INDDHH envió el Oficio N° 2038/2018 al Ministerio Público, conforme a lo establecido en la Ley N° 18.446 del 24 de diciembre de 2008 (Procedimiento de denuncias), solicitando, en el plazo de 10 días hábiles:
 - a) Información sobre si el Ministerio Público dio cuenta al Juzgado actuante, y si hubo resolución de Juez Letrado en lo Penal y/o Juez de Paz para llevar a cabo el desalojo.
 - b) Información sobre si existe una estrategia general para abordar este tipo de problemáticas en situaciones donde residen niños, niñas y adolescentes, adultos mayores o personas especialmente vulnerables, como es el caso de las personas migrantes
5. Con fecha 13 de diciembre de 2018, la INDDHH envió al Ministerio Público el Oficio N° 2095/2018, reiterando la solicitud de la actualización de información, remitida mediante comunicación del 24 de octubre de 2018.



6. El día 29 de enero de 2019, la INDDHH recibió el Oficio N° 066/2019 de la Fiscalía General de la Nación en respuesta a su solicitud de información. En ese oficio se señala, textualmente, que, *“con fecha 19 de noviembre de 2018, se recibe informe del Dr. Diego Pérez Echavarría Fiscal Letrado de Flagrancia y Turno de Montevideo de 5° Turno, en relación a solicitado en el cual se señaló que: A partir de la denuncia presentada, se adoptaron una serie de medidas que fueron comunicadas a la dependencia policial interviniente por parte del Sr. Fiscal actuante en ese momento, esto es, el Dr. Gilberto RODRIGUEZ, para lo que, entre otras, se emitieron la Orden N° 61228 de fecha 2.3.2018, mediante la que se dispuso que se individualizara a los referidos ocupantes, así como y tras haberles recibido declaración el día 17.4.2018 en sede de fiscalía y en presencia de Defensa, las órdenes N° 103143 de fecha 17.4.2018 y 149806 de fecha 21.6.2018, por las que, en la primera, se dispuso notificar a los ocupantes de las indicadas fincas que se les otorgaba, un plazo de 20 días y en la segunda un nuevo plazo de 5 días a partir de la notificación policial, a efectos de que se retiraran de los referidos inmuebles bajo apercibimiento de ser conducidos a fiscalía por el delito de usurpación (art. 354 del C.O) y el carácter de flagrancia en el que se encontraban.*

III.- El día 23 de Julio(...) se presentó la parte denunciante, dando cuenta que el retiro de los ocupantes nunca se había llegado a concretar, y considerando además que entre las respectivas órdenes dispuestas por el anterior titular, se había dispuesto que se recabara declaración a los imputados respecto a si estaban dispuestos a desocupar los inmuebles, se entendió del caso citar para el día 23 de agosto del presente año, nuevamente a dichos ocupantes a la fiscalía a fin de ampliarles sus declaraciones en presencia de Defensa y con todas las garantías.”

7. Continúa señalando el Ministerio Público que *“(…) allí se acordó que en un plazo de 15 días que iba hasta el 5 de septiembre del corriente año, los ocupantes en cuestión se retirarían y entregarían las llaves en ese mismo momento a los denunciantes como forma de evitar que ingresaran otras personas en las fincas objeto de la denuncia que motiva el presente.*

-
V.-Cumplido el referido plazo, en tanto los ocupantes manifestaron que aún necesitaban un tiempo más para poder retirarse a otro lugar, y en tanto también se había planteado y también acordado respecto de la conveniencia de que entregaran las llaves a los propietarios en el mismo momento en el que decidieran retirarse como forma de evitar, como ya se indicó, el ingreso de otras personas, se convino un nuevo plazo hasta el día 7 de septiembre del presente año y también se dispuso que se coordinara la entrega de las correspondientes llaves para la hora 15.00, por cuanto a esa hora los denunciantes-y conforme a la hora que los propios ocupantes indicaron-, se presentarían en el lugar, para en caso de que se concretara el retiro, recibir dichas llaves.”

8. El informe agrega que quienes estuvieron al inicio de la ocupación de los inmuebles objeto de investigación, manifestaron que se estaría ante personas que ingresaron a las fincas en cuestión, *“a través o con la participación de un tal ‘Alex’, respecto de quien algunos de dichos ocupantes, “manifestaron haberle abonado la suma de \$U 10.000 por el ingreso a las referidas finca”.*



9. Por otro lado, el Ministerio Público señaló textualmente que: *“VIII (...) en lo que tiene que ver con el alegado desconocimiento por parte de la fiscalía de actuaciones que según surge de las que se han remitido a efectos de elaborar el presente informe, habrían sido tramitadas tanto ante el Juzgado de Paz de 2º Turno, como ante el Juzgado Letrado de 1º Instancia en lo Contencioso Administrativo de 1er turno, es del caso hacer saber, por un lado, que el suscrito nunca tuvo conocimiento de que a la fiscalía de Flagrancia de 5º Turno se le hubiera realizado ningún tipo de comunicación de parte de las referidas sedes judiciales, o de que se hubieren dispuesto en las mismas resoluciones que debieran ser consideradas en la investigación en curso; y mucho menos, que se le hubiera remitido por el indicado Juzgado Letrado de 1º Instancia en lo Contencioso, ningún tipo de Oficio; y por ende del contenido y finalidad de dicho Oficio; y por otro, que si bien, el suscrito en los hechos sí tomó conocimiento de que se había promovido y tramitando una acción de amparo, dicho conocimiento fue a través del propio Abogado denunciante por cuanto el mismo cuando compareció en la fiscalía manifestó que se había presentado dicha acción de amparo por los ocupantes contra el Ministerio de Vivienda y que la misma, había sido desestimada.”*
10. Agregó el Ministerio Público que: *“XIV.- Más allá de lo que viene a expresarse, también se debe señalar, que, considerando precisamente la situación de los ocupantes y en especial, la circunstancia que daba cuenta que los mismos, más allá de variaciones que se fueron sucediendo en sus declaraciones, en sustancia, admitieron en presencia la Defensa, que eran conscientes de que habían accedido en forma ‘irregular’ a los bienes que ocupaban y que por ello estaban dispuestos a entregarlos a quienes acreditaran ser sus legítimos propietarios(...)”*

II.- Consideraciones de la INDDHH.

11. El objeto de la presentación de la denuncia recibida por la INDDHH refiere a una situación de desalojo forzado dispuesto por la Justicia donde estaban involucrados un grupo de personas, que incluía mujeres y niños, migrantes.
12. En ese contexto, el caso concreto refiere a dos temas principales: i) analizar si existió una eventual vulneración de las garantías judiciales que deben brindarse en estos casos; y ii) considerar si el accionar del organismo actuante pudo haber colocado al grupo de mujeres y niños inmigrantes en una situación de vulneración de su derecho a la vivienda digna y su protección especial.
13. En lo que refiere al primer punto, si bien la INDDHH está imposibilitada de intervenir sobre el fondo en procesos que estén en trámite jurisdiccional (Art. 19, Ley 18.446), sí es competente para analizar asuntos generales relacionados con los derechos humanos eventualmente vulnerados. Concretamente, este caso refiere a la actuación de la Fiscalía de Flagrancia de Montevideo de 5º Turno, a partir de una denuncia de una eventual usurpación de una finca.
14. En tal sentido, corresponde señalar que la Fiscalía actuó correctamente al recibir la denuncia, individualizar a los ocupantes; recabarles declaración en presencia de defensa letrada; y otorgarles plazos razonables para que se retiraran de los inmuebles bajo apercibimiento. La defensa en este caso, contó con la oportunidad procesal para alegar



que existía un juicio de desalojo en trámite ante el Juzgado de Paz Departamental de 27° Turno. Sin embargo, de acuerdo a la respuesta recibida por parte de la Fiscalía actuante, tal circunstancia no le fue informada.

Por tanto, la INDDHH no encuentra, en este punto, una actuación del Ministerio Público que pueda, eventualmente, generar vulneración del derecho a las garantías judiciales de los ocupantes precarios de los inmuebles mayores de edad.

15. Con respecto al segundo aspecto, de la respuesta brindada por la Fiscalía no surge que se haya atendido en forma especial la situación de las mujeres, niñas/os y adolescentes migrantes que estaban involucradas en el caso, y tampoco se informó si existe en el Ministerio Público un protocolo, o estrategia general para abordar este tipo de problemáticas.
16. Para la INDDHH, cuando se está ante la inminencia de un desalojo de personas altamente vulnerables, más allá de la legalidad del mismo y del cumplimiento de las garantías judiciales, el organismo actuante debe adoptar una especial precaución para no exponer a estar personas en una situación de riesgo mayor, como puede ser, quedar en situación de calle. En ese marco, en ocasiones como esta, como consecuencia de las decisiones judiciales que ordenan desalojos, puede generarse una vulneración de los derechos específicamente de las niñas/os y adolescentes, mujeres jefas de hogar y adultos mayores afectados.
17. Tal como señala la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 3) en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social; los tribunales; las autoridades administrativas o los órganos legislativos, requieren una consideración primordial que atienda el interés superior del niño, lo que implica asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley. Con ese fin, el Estado se compromete a adoptar todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.
18. El derecho a una vivienda digna, que debe garantizarse a niñas/os y adolescentes, está también ampliamente garantizado en los Pactos Internacionales ratificados por Uruguay (Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948 art. 25.I; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales art. 11; Pacto de San José de Costa Rica arts. 8 y 21; Convención sobre los Derechos del Niño arts. 3, 12, 27),

Los desalojos forzosos no deberían generar una situación en la que, en especial, las niñas, niños y adolescentes, queden en una situación de extrema vulnerabilidad, sin vivienda y expuestas a vulneraciones de otros derechos humanos, como el derecho a la seguridad y a la vida digna. Del mismo modo, esto debe hacerse extensivo a personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres jefas de hogar. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, la institucionalidad estatal, en forma coordinada, debe adoptar todas las medidas necesarias, para minimizar los efectos negativos de estas situaciones en relación a los derechos humanos de las personas afectadas.



19. En este caso, la INDDHH reconoce que no es competencia de la Fiscalía procurar una solución habitacional alternativa a las personas afectadas. No obstante, como parte del Estado, el Ministerio Público debería contribuir a generar mecanismos de coordinación y complementariedad con otras instituciones públicas para garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas involucradas en estos procedimientos. Especialmente, adoptar, con el aparato estatal competente, todas las medidas que aseguren protección a los niños/as y adolescentes; personas en situación de discapacidad; adultos mayores y mujeres jefas de hogar, en ocasiones que se expongan a situaciones de extrema vulnerabilidad. Es por esto que la institucionalidad estatal, en el caso específico, el Ministerio Público, debió advertir que el riesgo humanitario existente y comunicarlo a las autoridades públicas que tienen competencia y recursos para atender este problema de manera urgente.

En concreto: para la INDDHH debe existir, entre los organismos con competencia en este tipo de situaciones, un protocolo de actuación que disponga la comunicación y coordinación interinstitucional con el fin de asegurar que no se agudice la vulneración de derechos de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad, estableciendo, entre otras medidas, un procedimiento alternativo con medidas de urgencia y provisorio, destinado a estas familias, concretamente las integradas por niñas/os o adolescentes adultos mayores o mujeres jefas de hogar. Este protocolo, ante cualquier proceso judicial civil o penal que involucre personas en situación de especial vulnerabilidad, una vez constatada por los órganos jurisdiccionales intervinientes estas circunstancias, con una prudencial antelación, se deberá informar y requerir la intervención de los organismos estatales y departamentales con competencia en políticas de desarrollo social como, por ejemplo, el MIDES; MVOTMA; ASSE; INAU y los gobiernos departamentales competentes.

Para la INDDHH, el cumplimiento de este deber de informar a los organismos competentes y el desarrollo del protocolo de actuación respectivo, debe ser una condición *"sine qua non"* para disponer el lanzamiento en un inmueble ocupado por familias donde convivan personas menores de 18 años; personas en situación de discapacidad; adultos mayores o mujeres jefas de hogar.

Este protocolo debe tener especialmente en cuenta la situación de personas migrantes de escasos recursos económicos, que constituyen un grupo social sometido a condiciones de extrema vulnerabilidad. Esto obliga también a todas las instituciones estatales a brindarles una mayor y especial protección, según la normativa de máxima jerarquía vigente en la República como, entre otras, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Ley N° 17.1017.

III.-Con base en lo expuesto anteriormente, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:

1. Considerar que la Fiscalía General de la Nación actuó acorde a la normativa vigente en cuanto al procedimiento concreto del desalojo denunciado.
2. Señalar la inexistencia de los protocolos de actuación correspondientes, en función de las competencias de cada organismo del Estado, de medidas dirigidas a la debida



protección de los derechos de personas menores de 18 años; personas en situación de discapacidad; adultos mayores o mujeres jefas de hogar, en especial tratándose de población migrante, ante medidas de desalojo o lanzamiento de sus lugares de residencia.

3. Recomendar a Fiscalía General de la Nación que, ante situaciones de desalojo donde estén involucradas personas en situación de vulnerabilidad especial, como las señaladas en el anterior numeral, elabore, en conjunto con otros organismos estatales competentes en la materia, un protocolo de actuación donde se indiquen las coordinaciones interinstitucionales necesarias para que los estos organismos garanticen los derechos humanos. en situaciones de emergencia, atendiendo especialmente la situación de familias migrantes.
4. Solicitar al organismo que en el plazo de diez (10) días hábiles manifieste su conformidad en relación a las presentes recomendaciones, en el marco del Art. 28 de la Ley No.18.446.

Agradeciendo desde ya la atención dispensada, le saludan muy atentamente.

CC. Suprema Corte de Justicia
CC. Ministerio de Desarrollo Social
CC. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
CC. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
CC. Administración de los Servicios de Salud del Estado
CC. Congreso de Intendentes