



Resolución N° 1194/2023

INDDHH N° 2022-I-38-000308

Montevideo, 14 de febrero de 2023

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Dr. Pablo Mieres

I) Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió, con fecha 02/06/2022, una denuncia presentada por el Dr. F.B., representante de la Sra. F.M., tramitada el Expediente INDDHH N° 2022-I-38-000308. El Consejo Directivo de la INDDHH aprobó la admisibilidad de la misma con fecha 28/06/2022, sin que dicha admisión implique prejuzgamiento sobre el fondo del asunto.
2. La persona denunciante manifestó que la Sra. F.M. solicitó ampararse a la Ley 18.033, ya que fue detenida política por razones gremiales e ideológicas durante un lapso de 6 meses durante el año 1977 en el establecimiento de la tablada. Desde la Comisión Especial de la ley solicitan mayor información y documentos los cuales la Sra. F.M. ya entregó y no tiene posibilidades materiales de profundizar. También, la INDDHH en el marco de sus potestades elaboró un informe técnico jurídico sobre el fondo de la situación, el cual se envió a la cartera.
3. A los efectos de aclarar la situación denunciada, conforme a lo establecido por el Art. 21 Ley N° 18.446, del 24 de diciembre de 2008 (Procedimiento de denuncias), la INDDHH solicitó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que, con plazo de veinte (20) días hábiles, informe respecto a los hechos consignados en la presente denuncia y su posición respecto al informe realizado por la INDDHH. Asimismo, la INDDHH expresó su disposición para mantener una reunión con quien este organismo determine, para intercambiar información acerca de los hechos denunciados.
4. Con fecha 06 de julio de 2022 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social respondió a la INDDHH, que respecto a la Sra. F.M. la resolución final del Ministerio ha comprobado que no corresponde incluir el caso en el beneficio del artículo II de la Ley 18.033, ya que no cumple las condiciones exigidas por el texto legal, es decir no hubo procesamiento judicial por motivos políticos, ideológicos o gremiales, ni estuvo detenida sin proceso judicial por más de un año. Conforme al Art. 22 de la Ley 18.446, la INDDHH le confirió vista de la respuesta recibida de parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en relación a la información solicitada oportunamente, respecto a su denuncia tramitada.
5. Con fecha 24 de agosto del corriente, el Sr. F.B. abogado de la Sra. F.M. respondió a la INDDHH reiterando los argumentos y el petitorio ya contenido en su denuncia.

II) Consideraciones de la INDDHH

Exclusiones del artículo I literales A y B de la Ley N° 18.033.

6. El artículo I de la Ley N° 18.033 establece su ámbito subjetivo de aplicación, quedando comprendidas únicamente aquellas personas que por motivos políticos, ideológicos o gremiales, entre el 9 de febrero de 1973 y el 23 de febrero de 1985:

A) se hubieran visto obligadas a abandonar el territorio nacional siempre que hubieran retornado al mismo antes del 1° de marzo de 1995; B) hubieran estado detenidas o en la clandestinidad, durante dicho lapso, total o parcialmente; C) hayan sido despedidos de la actividad al amparo de lo preceptuado por el Decreto N° 518/973, de 4 de julio de 1973, y acrediten fehacientemente. Asimismo, se encuentran comprendidos quienes acrediten su



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



calidad de trabajadores de las empresas clausuradas en virtud de lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto N° 1026/973, de 28 de noviembre de 1973.

7. En ese mismo informe, indicó que, conforme al literal B de la ley:

Tampoco pueden pretender pensión reparatoria aquellas personas que no fueron procesadas por la justicia militar. La detención ilegítima fue una característica definitoria del terrorismo de Estado, extendiéndose en muchos casos por días y meses sin que la situación de privación de libertad fuere analizada por la jurisdicción militar, a la que se le había conferido en forma exclusiva la consideración y decisión sobre estas detenciones.

Se niega también la reparación económica del tipo indemnizatorio prevista bajo el régimen de la ley 18.596 -y solo se los reconocerá como víctimas, expidiéndosele un documento que así lo determine- cuando la detención, que no fuera seguida de procesamiento, no hubiera superado los seis meses. De manera que todas aquellas personas que fueron detenidas y fueron privadas de libertad por lapsos menores a seis meses no son siquiera reconocidas como víctimas del accionar delictivo del Estado.

8. Las restricciones establecidas por la normativa interna de nuestro país resultan violatorias de sus obligaciones internacionales de reconocimiento y reparación integral a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos.
9. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura establece en el artículo 9 el deber de los Estados de incorporar en sus legislaciones normas que garanticen una compensación adecuada a las víctimas de tortura.
10. Por su parte, los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones" establecen en el artículo 15 el derecho a una reparación adecuada, efectiva y rápida, que tenga por finalidad promover la justicia y remediar las violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 señalan que una reparación plena y efectiva debe adoptar, conforme a las circunstancias de cada caso, las siguientes formas: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
11. En tal sentido, resulta fundamental el reconocimiento de todas las víctimas, sin exclusiones por razones temporales ni otros requisitos arbitrarios, y atendiendo a todas las modalidades en que las violaciones fueron perpetradas.

La carga probatoria en la Ley N° 18.033.

12. En cuanto a la sustanciación y resolución de las solicitudes por parte de la Comisión Especial, es la Ley N° 18.596 la que dispone en su artículo 16 que para el otorgamiento de los beneficios *requerirá toda la información y antecedentes necesarios, pudiendo comunicarse en forma directa con los organismos públicos o privados*, y admitiendo todos los medios de prueba previstos en el artículo 146 del Código General del Proceso, todo lo que deberá valorar conforme al principio de la sana crítica.
13. Sin embargo, de la denuncia realizada surge que la Comisión Especial hace recaer la carga de la prueba exclusivamente en la solicitante, exigiéndole incluso copias más legibles de una documentación que se encuentra en poder del Estado y a la cual podría acceder de forma directa. Por otro lado, la exigencia a nivel probatorio no se condice con las de la sana crítica, ya que no tiene en cuenta las circunstancias en que se dan los hechos y las consecuentes dificultades para acceder a medios probatorios, todo lo que no es particular a la situación de esta denunciante, sino que caracteriza a los hechos que se exige acreditar.
14. En lo que respecta a la carga probatoria en la solicitud de amparo en las disposiciones de esta ley, en el informe ya citado la INDDHH sostuvo:

Como factor común a toda la normativa señalada se observa una exigencia de prueba de las condiciones habilitantes de la reparación a cargo de las víctimas que resulta ser un factor excluyente por excelencia en tanto que quien no logre acreditar fehacientemente



frente al Estado, en la solicitud de las prestaciones previstas por la ley, que ha sido víctima y que le han sido vulnerados los derechos no recibirá reparación alguna.

Esta prueba se encuentra en poder del propio Estado quien, en otro tiempo, fue el ejecutor de las conductas ilícitas de sus funcionarios o toleró similar actuación por parte de particulares. Cuando el Estado es quien actúa en forma contraria a sus deberes funcionales desarrolla también una actividad de ocultamiento de pruebas con el objetivo de evitar ser acusado de desviación de poder y que pueda imputársele la correspondiente responsabilidad por tales hechos. Atendiendo entonces a este deliberado ocultamiento, resulta especialmente difícil para las víctimas acreditar estas acciones delictivas y la vinculación de estas con los daños sufridos.

Así, no es posible acreditar detenciones (y/o su lapso de duración), cuando no derivaron en un procedimiento judicial con imposición de condena, ante la ausencia de registro que consignara estas detenciones prolongadas. Igual dificultad se verifica para probar las persecuciones ideológicas, políticas o gremiales, o las destituciones por similares razones, etc.

15. Tal exigencia probatoria está estrechamente vinculada al incumplimiento del Estado de su deber de investigar las violaciones graves de derechos humanos, en tanto que, si no dispusiera de información suficiente, ello sería consecuencia de su propia omisión, por ser este quien debería investigar los hechos y aportar información a la víctima.
16. El Comité de la Tortura también observó esta cuestión, señalando que el Estado uruguayo debía *redoblar sus esfuerzos para investigar todas las denuncias de tortura cometidas en el territorio bajo su jurisdicción durante el periodo del 13 de junio de 1968 al 28 de febrero de 1985*.
17. Esta obligación se encuentra consagrada en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que establece en el artículo 8 y 9 el deber de los Estados de investigar presuntos actos de tortura, sea a raíz de denuncias o de oficio.
18. Por otra parte, y sin perjuicio de lo anterior, es preciso hacer hincapié en que el Estado está obligado a facilitar a las víctimas el acceso a toda información disponible sobre hechos que les involucren.
19. Así, el artículo 24 de los Principios y directrices ya mencionados se refiere al acceso a la información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación, señalando el deber de los Estados de informar al público en general y en particular a las víctimas de esas violaciones, teniendo estas últimas el derecho a solicitar y obtener información al respecto.
20. Asimismo, en relación a las dificultades que señala F.M.C. para acceder al expediente en poder del MEC a efectos de remitirlo a la Comisión Especial, el Estado debería hacer todo lo que esté a su alcance para facilitar a las víctimas las gestiones relativas al acceso a una reparación, especialmente considerando que en muchos casos se trata de personas de edad avanzada. En tal sentido, sería aconsejable que se previera en el procedimiento de solicitud de amparo en estas leyes, la comunicación de la Comisión Especial con el MEC (y eventualmente otros organismos si resultara pertinente), a efectos de facilitar a las víctimas estos trámites.

Control de constitucionalidad y control de convencionalidad.

21. Las normas y prácticas internas están sujetas a control de constitucionalidad y de convencionalidad. En el primer caso, se controla la compatibilidad con la Constitución, garantizando que esta no deje de aplicarse por actos de menor jerarquía o por omisiones en el ordenamiento jurídico inferior. Señala Martín Riso Ferrand que esa tarea corresponde tanto a los jueces como a las autoridades legislativas y administrativas¹.
22. Por su parte, el control de convencionalidad refiere a la verificación de compatibilidad con los instrumentos internacionales, la jurisprudencia internacional y las interpretaciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH). Se trata de un concepto cuyo

¹ Riso Ferrand, M. (2016). *El control de convencionalidad*. Revista de Derecho Público. Año 25. N° 50. Págs. 193 a 201. Recuperado de <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/50/archivos/Riso50.pdf>

contenido y alcance ha sido desarrollado por la CIDH en su jurisprudencia. En tal sentido, en el Caso Gelman vs. Uruguay la CIDH señaló que este control debe ser realizado por toda autoridad pública en el marco de sus competencias, y no solo por el Poder Judicial.

23. Si bien se trata de dos controles distintos, están tan estrechamente vinculados como consecuencia de la consagración del "bloque de constitucionalidad". Este concepto refiere al conjunto de normas nacionales e internacionales de derechos humanos. En Uruguay, estos últimos adquieren rango constitucional por lo dispuesto expresamente en el artículo 72 de la Constitución, sin que sea necesaria la ratificación de los instrumentos que los reconozcan.
24. En definitiva, el control de constitucionalidad lleva implícito el control de convencionalidad, sin perjuicio de poder realizar este último individualmente.
25. Como ya se refirió, del análisis de la Ley N° 18.033 aprobada por el Poder Legislativo y de su aplicación por la Comisión Especial, surge que estas no se ajustan a diversas normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por restringir los derechos allí consagrados.

III) Por todo lo anteriormente expuesto, EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO RESUELVE:

- a) Se concluye que las exclusiones establecidas por el artículo I literales A y B de la Ley N° 18.033 y las exigencias probatorias que recaen sobre las víctimas para acreditar su calidad de tal, constituyen vulneración al derecho de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos durante la dictadura a ser reconocidas y recibir una reparación integral, vulneración provocada por el incumplimiento del Estado de su deber de reconocer, investigar y reparar estos crímenes. Este incumplimiento de las obligaciones dispuestas por la normativa nacional e internacional de derechos humanos se constata inequívocamente en la aprobación de las Leyes N° 18.033 y N° 18.596 por parte del Poder Legislativo, así como también en su aplicación e interpretación por parte de la Comisión Especial.
- b) Recomendar a la Comisión Especial de la Ley N° 18.033 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que efectúe los debidos controles de constitucionalidad y convencionalidad al momento de aplicar la Ley N° 18.033.
- c) Recomendar a la Comisión Especial de la Ley N° 18.033 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que realice las articulaciones necesarias para facilitar a las víctimas las gestiones relativas al acceso a la reparación integral, principalmente el acceso a las pruebas en poder del Ministerio de Educación y Cultura.
- d) Solicitar al organismo que informe a la INDDHH lo implementado en un plazo de treinta (30) días.

Agradeciendo desde ya la atención dispensada, saludamos muy atentamente,



Cr. MARCOS ISRAEI
PRESIDENTE
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Dra. CARMEN RODRÍGUEZ NÚÑEZ
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

CC: Comisión Especial de la Ley N° 18.033



JIMENA FERNÁNDEZ BONELLI
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Dr. BERNARDO A. LEGNANI
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



WILDER TAYLER
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo