

Declaración de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) acerca de la iniciativa de Reforma Constitucional impulsada con la consigna “Vivir sin miedo” (Artículo 331 Lit. A de la Constitución).

El próximo 27 de octubre de 2019 la ciudadanía decidirá sobre una iniciativa de reforma constitucional presentada por el 10% de las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional que refiere a temas de seguridad pública y libertades individuales.

La INDDHH hace pública su opinión en cumplimiento de sus cometidos de defensa, promoción y protección de los derechos humanos. Estos incluyen opinar y realizar recomendaciones y propuestas en proyectos de ley o reformas constitucionales relacionadas con los derechos humanos; recomendar y promover la adopción o supresión de medidas para armonizar las prácticas institucionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos, y de difundir los derechos humanos, las normas nacionales e internacionales que los regulan y sus mecanismos de protección.²

La INDDHH entiende pertinente referirse a los principios y convenciones internacionales de derechos humanos para analizar las propuestas contenidas en el proyecto de reforma, a saber:

- La modificación de las garantías constitucionales sobre allanamientos nocturnos.
- La eliminación de los institutos de liberación para determinados delitos.
- El establecimiento de la pena de reclusión permanente revisable.
- La creación de una Guardia Nacional con integrantes de las fuerzas armadas para cumplir funciones de seguridad pública en todo el territorio de la República.

A) Allanamientos nocturnos (artículo 1 de la iniciativa de reforma constitucional)

La propuesta de reforma modifica el artículo 11 de la Constitución de la República a efectos de habilitar el allanamiento nocturno. Este artículo consagra la inviolabilidad del hogar y constituye un derecho y garantía individual muy importante en la tradición constitucional uruguaya. Por esta misma razón cabría esperar que una modificación se orientara a fortalecer ese y otros derechos asociados y no a debilitarlos.

No existe consenso en la doctrina especializada sobre los efectos que esta modificación constitucional podría tener en relación a la prevención y control de la violencia y el delito. Sin embargo, la INDDHH entiende que el alcance y la proyección del texto propuesto por la reforma no brinda garantías para evitar la vulneración de los derechos a la inviolabilidad del domicilio, y a la intimidad y la seguridad personales de los habitantes del país.

¹ Constitución de la República, artículo 331, literal A. <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/331>

² Ley 18.446 arts. 1, 4 (Lit. C, G, H y O) y 5 (inc. 1) <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008>



B) Eliminación de los institutos de liberación para determinados delitos (artículo 2 de la iniciativa de reforma constitucional)

La INDDHH considera que la modificación constitucional propuesta, bajo el título de “cumplimiento de las penas” se aparta de la finalidad rehabilitadora de la pena que Uruguay ha adoptado históricamente y que se consagra en el artículo 26 de la Constitución de la República³. En los Estados democráticos la pena de la privación de libertad tiene asignada una función de resocialización de las personas. Cuando el juez decide la pena tiene en cuenta tanto la gravedad del delito cometido como el fin de reinserción social. Por esto se han incorporado diferentes medidas tales como la libertad anticipada, la libertad condicional, la suspensión de la ejecución de la pena, etc. Limitar estos institutos liberatorios representa una afectación al principio de no regresión desde una perspectiva de derechos humanos- También contradice las políticas públicas orientadas a la rehabilitación y la inclusión social, que buscan que el penado pueda volver a disfrutar de sus derechos una vez que esté listo para participar plenamente en la vida económica y social de la comunidad.

La protección internacional de los derechos humanos se extiende a quienes están privados de libertad. Así existen reglas que dictan que toda *“persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”*⁴. Las así llamadas Reglas de Mandela⁵ refieren a la necesidad de que el sistema penitenciario reduzca al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad, que no se agrave el sufrimiento creado por la privación de libertad y que se respete la dignidad de los privados de libertad todo con el objetivo de lograr su reinserción en la sociedad una vez recuperada su libertad.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ establece en su artículo 5.6 que: *“Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”*. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha agregado además que: *“... el Estado está obligado de brindar a las personas condenadas la asistencia y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual y hacer frente de manera positiva a su retorno a la sociedad, así como la prohibición de entorpecer este desarrollo”*⁷

Desde hace más de una década Uruguay ha iniciado un proceso de cambio en su política carcelaria a fin de poner en práctica la finalidad resocializadora de privación de libertad. La ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario⁸, la creación del Instituto Nacional

³ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/26>

⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 10.1

⁵ Reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos Nelson Mandela, 2015.

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

⁶ La Convención Americana de Derechos Humanos fue ratificada en Uruguay por la Ley 15.737.

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3805044.htm>

⁷ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas

de Libertad en las Américas <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Principiosybuenaspracticass.htm>

⁸ Ley 17.897, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005>



de Rehabilitación⁹ y la ley de emergencia carcelaria¹⁰ pautaron importantes pasos hacia ese con ese objetivo. Si bien falta mucho por hacer se han dado pasos en ese sentido.

Las repercusiones de las reformas ahora propuestas sobre el sistema penitenciario serían muy graves. En efecto tales reformas conducirían a profundizar las carencias que persisten en el sistema carcelario; seguramente empeoraría el hacinamiento y restaría a los condenados posibilidades de acceso a la salud, al trabajo y al estudio¹¹. Mas hacinamiento y menos salud, educación y trabajo constituyen una receta que lleva a más violencia tanto dentro como fuera de la cárcel.

C) Establecimiento de la pena de reclusión permanente revisable (artículo 2 de la iniciativa de reforma constitucional).

La inclusión dentro de la Constitución de la pena de reclusión permanente revisable también se aleja de una orientación que busca la reinserción social y la rehabilitación del individuo al separar a la persona de la sociedad en forma permanente. Esto implica el abandono de cualquier elemento vinculado a los fines de la pena establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales que ya fueron mencionados en el literal B.

Por otra parte, la reforma constitucional establece que mientras no se dicte la ley correspondiente, se aplicará la reclusión permanente revisable en los siguientes casos:

- *cuando " luego de haber cometido el delito de violación o abuso sexual sobre un menor de edad, cometiera el delito de homicidio contra la misma persona,".*
- *a aquel que cometa homicidio muy especialmente agravado de acuerdo a lo establecido por el artículo 312 de Código Penal en su numeral 2, o sea para los sicarios,*
- *o el homicidio muy especialmente agravado previsto por el artículo 312 del Código Penal en su numeral 6, que es el caso de los reincidentes o habituales".*
-

Sin embargo, es importante señalar que estos delitos gravísimos ya cuentan con penas que pueden alcanzar los 30 años de penitenciaría, a lo que se suma la eventual imposición de medidas de seguridad por un plazo máximo de 15 años. De esta forma, no se observa como la reforma podría contribuir a una mayor seguridad pública.

⁹ Ley 18.719, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>

¹⁰ Ley 18.667, <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8834709.htm>

¹¹ La población carcelaria no ha parado de aumentar desde el año 1999 sin que ello haya mejorado la seguridad pública. El Comisionado Parlamentario informó que Uruguay ocupa el puesto 28 de un total de 222 países, en el ranking de países con más personas privadas de libertad por habitante, con 321 presos cada 100.000 habitantes, ubicándose por encima de otros países del continente como Perú (267) Chile (229) Colombia (226) Paraguay (180), México (169) o Argentina (167).



D) Creación de una Guardia Nacional con integrantes de las Fuerzas Armadas para cumplir funciones de seguridad ciudadana en todo el territorio de la República (artículo 3 de la iniciativa de reforma constitucional)

La INDDHH hace notar en este punto que la mejor herramienta con la que cuenta el Estado para garantizar los derechos humanos vinculados a la prevención y sanción de la violencia y el delito, es el diseño e implementación de políticas públicas que tengan en cuenta todos los factores que inciden en este tipo de situaciones. Esta posición está sustentada por la doctrina de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.

Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que “Las obligaciones positivas asumidas por los Estados implican que éstos deben generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad ciudadana contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la Comisión señala su preocupación por las debilidades verificadas históricamente en la región respecto a la creación de una institucionalidad que permita una adecuada gestión estatal en esta materia”. Entre esas dificultades, ha señalado concretamente que “(...) desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”¹². Concluye la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “(...) es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las fuerzas armadas, ya que se trata de dos instituciones sustancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto al entrenamiento y preparación”. Esta distinción resulta para la Comisión “un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de una política pública sobre la materia coherente con los principios que inspiren el Estado de Derecho.”¹³.

Corroborando lo anterior, y tan recientemente como el 28 de junio de 2019 la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se pronunció lamentando la inclusión de “fuerzas militares y de inteligencia “para llevar a cabo funciones de orden público” en un país de la región. Agregó la OACDDHH que la “participación de personal militar aumenta considerablemente la probabilidad de que se haga un uso excesivo de la fuerza...” y que

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, Cap. IV, páginas 21 y siguientes.

¹³ Nota de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 26 de Noviembre de 2018 saludando la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México que declara inconstitucional la Ley de Seguridad Interior.

“normalmente las fuerzas militares carecen de la formación específica y los equipos adecuados para mantener el orden público...”¹⁴.

Conclusiones:

En opinión de la INDDHH esta propuesta de reforma constitucional implica:

- retroceder en el rol del Estado como garante de los derechos humanos reconocidos por nuestra Constitución y por el derecho internacional.
- la introducción de políticas de seguridad que han demostrado su inoperancia e impacto negativo en el aumento de la violencia y la criminalidad, tanto en el pasado y presente de nuestro país como en la región.

La INDDHH reafirma su convencimiento de que mejores índices de seguridad ciudadana solo se lograran construyendo sociedades más integradas, reduciendo los niveles de exclusión por razones culturales, económicas o territoriales, en especial en relación a las personas más jóvenes. Asimismo, la disminución de la inseguridad y el miedo al crimen se favorece implementando medidas concretas que favorezcan el acceso al estudio, el trabajo y las actividades culturales de las personas privadas de libertad, y de las que son liberadas luego de cumplir una sanción penal, por medio de la articulación de políticas públicas integrales que aborden los diferentes aspectos de un problema que debe ser atendido por toda la estructura del Estado, en un marco de articulación con la sociedad civil.

En este marco, la INDDHH reitera su convicción de que la vida cotidiana en una sociedad democrática que garantice integralmente los derechos humanos, requiere, por un lado, normas jurídicas que no impliquen un retroceso respecto de los avances que la comunidad internacional ha logrado en materia de derechos humanos, y por otro, de una orientación general hacia la progresividad de ese marco normativo que tienda a la superación de disposiciones limitadoras del ejercicio efectivo de los derechos humanos.

En suma: la INDDHH subraya que prevención y sanción del delito y la violencia es una obligación esencial del Estado. En ese contexto, y contrariamente a lo que la reforma propone, esa responsabilidad estatal requiere de herramientas apropiadas, tanto en el marco jurídico como en los aspectos operativo-institucionales. De otra forma, solamente se promovería una ilusión de solución a este serio problema, con el agravante que, además, implicaría una regresión en nuestro país en materia de defensa, protección y promoción de los derechos humanos.

Consejo Directivo

¹⁴ Las fuerzas armadas no deberían usarse para controlar las manifestaciones en Honduras.
<https://news.un.org/es/story/2019/06/1458571>