

**Convención contra la Tortura
y Otros Tratos o Penas Crueles,
Inhumanos o Degradantes**

Comité contra la Tortura

73ª Sesión

Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay

[marzo 2022]

Contenido

I. Introducción	3
II. Presentación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura).....	3
III. Información de la INDDHH	4

I. Introducción

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), a través de su Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) presenta este informe para la 73ª Sesión del Comité contra la Tortura, ocasión en la que se examinará el Cuarto informe periódico de Uruguay, para contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho y a la protección efectiva contra la tortura.
2. Este informe ofrece información con el fin de analizar las medidas relevantes para el ejercicio pleno de los derechos humanos introducidas por el nuevo gobierno en la Ley Nº 19.889 “Ley de Urgente Consideración” aprobada por el Poder Legislativo el 8 de julio de 2020 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 9 de julio del mismo año.
3. A juicio de la INDDHH algunos de los contenidos incluidos en su articulado referido a temas de seguridad pública, normativa penal y procesal penal poseen consecuencias importantes en cuanto al debilitamiento de las garantías de protección de los derechos humanos y en la prevención de la tortura y por tanto en el presente Informe se analizarán y evaluarán. La Ley de Urgente Consideración verá 135 de sus artículos sometidos a referéndum el próximo 27 de marzo de 2022. En ese referéndum será decidida la vigencia o derogación de la mayoría de las normas discutidas en este informe, y que impactan sobre la prevención de la tortura y otros malos tratos.

II. Presentación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

4. La INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional.
5. Fue creada por la Ley 18.446 y las leyes complementarias 18.806 y la ley 19.763, en cumplimiento de los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 48/134 de 1993, así como de los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993.
6. Es un mecanismo destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y para verificar que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos.
7. El artículo 83 de la Ley 18.446 le asigna a la INDDHH “las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)”, que fuera ratificado por Uruguay por Ley 17.914 de 25 de octubre de 2005.

8. La INDDHH ha puesto en funcionamiento el MNP de acuerdo a los requisitos establecidos en el OPCAT. En cumplimiento de dichos requisitos, el MNP ha desarrollado sus funciones para cumplir con el mandato de realizar visitas preventivas a los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad (en el concepto amplio previsto en el artículo 4 del OPCAT), mantener entrevistas privadas, acceso a toda la información pertinente (artículos 19 y 20 del OPCAT) como así también a publicar informes relativos a dichas visitas, y formular recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación (artículos 19 y 23 del OPCAT).

9. La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) acreditó a la INDDHH con la calificación A en mayo de 2016.

III. Información acerca de las disposiciones contenidas en el articulado de la Ley Nº 19.889 “Ley de Urgente Consideración” (LUC) que debilitan las garantías de protección de los derechos humanos y la prevención de la tortura.

10.- La INDDHH - MNP emite esta opinión en cumplimiento de su mandato de defensa, promoción y protección de los derechos humanos y de prevención de la tortura y otros malos tratos. Este mandato incluye el recomendar y promover la adopción o supresión de medidas para armonizar el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos. -

11.- En este sentido, la aprobación en la “LUC” referida a temas de seguridad pública dispone normas penales que pueden provocar consecuencias directas sobre los derechos fundamentales afectando en especial las garantías para la prevención de la tortura.

12.- Desde esta perspectiva, las modificaciones que la “LUC” introduce en materia de seguridad pública y penal: creación de nuevos tipos penales, aumento de penas y modificaciones procesales (tanto en el régimen de adultos/as como el de adolescentes) constituyen en general una regresión en cuanto a la legislación vigente anterior:

LEGITIMA DEFENSA:

13.- El Artículo 1 de la “LUC” modifica el art 26 del Código Penal, que establecía el instituto de Legítima Defensa al disponer que cuando la defensa deba ser ejercida respecto de cualquier derecho de contenido patrimonial, la racionalidad deberá ser apreciada con prescindencia de que no haya existido o ya hubiera cesado una agresión física a la persona que se defiende. (art. 1 lit. b)

14.- Esta disposición afecta uno de los elementos sustanciales de la legítima defensa: la inminencia de la agresión que se repele. Si la agresión física cesó o no existió, no corresponde habilitar el ejercicio de una defensa agresiva ya que debe prevalecer el deber de protección del Estado por medio de sus diversos institutos.

15.- Al mismo tiempo se consagra una prevalencia del derecho a la propiedad sobre el derecho a la vida, o a la integridad física al habilitar la legítima defensa cuando se vea vulnerado el patrimonio, aunque no se haya verificado o haya cesado la agresión física. Para la INDDHH esta disposición significa una regresión en el ordenamiento jurídico nacional respecto a la

jurisprudencia uruguaya, la cual consideraba como requisito el peligro para la persona que se defiende y también debilita en cierta medida las garantías del derecho a la vida y la integridad física, compromisos asumidos por Uruguay al suscribir la normativa internacional respectiva.

16.- El lit. C del mismo artículo 1 presenta a su vez problemas relativos a la extensión de lo que se considera "dependencias" que justifican la defensa. Preocupa a la INDDHH que en el texto aprobado se extiende el concepto de "dependencias" a áreas como galpones, instalaciones o similares que formen parte del establecimiento en zonas suburbanas o rurales.

17.- Resulta particularmente peligroso entender que un predio rural, que puede contener varias edificaciones a distintas distancias del edificio considerado como casa habitación, pueda ser parte de las "dependencias" a ser comprendidas dentro de la definición de legítima defensa aprobada.

ACTUACIÓN POLICIAL Y GARANTÍAS

18.- Los contenidos de la "LUC" referidos a la legislación profesional policial exhiben, en general, una tendencia a la concentración y aumento de facultades y al incremento de la discrecionalidad y detrimento de los controles de la actuación de los integrantes de la fuerza pública.

19.- Extensión de la "legítima defensa" al funcionariado policial y militar. El artículo 1º extiende la legítima defensa, un instituto propio de los conflictos entre particulares a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, lo cual posibilita presumir legítima defensa cuando se trate de funcionariado policial y militar, lo cual pone en riesgo el derecho a la vida y puede propiciar eventuales desbordes en la actuación de la autoridad.

20.- Al respecto cabe señalar que la normativa vigente antes de la aprobación de la LUC ya indicaba en qué casos y condiciones el personal encargado de hacer cumplir la Ley podía hacer uso de fuerza, incluyendo las armas de fuego, en forma generalmente adecuada a los estándares internacionales en la materia y en particular, al Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

21.- El literal II del artículo 1º de la LUC señala que la "legítima defensa" en la actuación de los funcionarios de los Ministerios de Defensa e Interior que repelen una agresión física se produce "empleando las armas o cualquier otro medio de defensa en forma racional, proporcional y progresiva, en cuanto eso sea posible." La inclusión de la frase "en cuanto eso sea posible" es de una generalidad e imprecisión que prácticamente quita todo el sentido a la anterior referencia a los principios de racionalidad, proporcionalidad y progresividad, que configuran los estándares internacionalmente reconocidos para orientar el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado.

22.- La creación de la figura penal de "resistencia al arresto". El artículo 4º de la "LUC" crea la figura penal de "resistencia al arresto", la cual es cuestionable a la luz de la normativa penal existente, teniendo en cuenta que ya existía el delito de desacato y que una de sus modalidades es el desacato por ofensa.

23.- La modificación aumenta las posibilidades de uso de malas prácticas –tales como intervenciones inadecuadas por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley-, o incluso de abuso de poder.

24.- Empleo de armas de fuego por parte del personal policial. La regulación del empleo de armas de fuego introducida por la "LUC" en su artículo 48 que modifica el artículo 23 de la Ley Nº 18.315 (Ley de Procedimiento Policial) puede resultar inconveniente pues el agregado

restringe el concepto sobre el empleo de armas de fuego a la acción de efectuar disparos, excluyendo el mero hecho de esgrimir el arma en el ámbito operativo. El agregado en la norma puede habilitar o promover con mayor facilidad del uso de disparos de fuego cuando son innecesarios o desproporcionados.

25.- Debilitamiento de garantías en los momentos inmediatos posteriores a la detención de una persona. El artículo 43 de la “LUC” modifica el inciso 2 del Artículo 6 de la Ley 18.315 que regula el procedimiento policial en cuanto al plazo para la comunicación inmediata de la actuación policial al Fiscal. El régimen de las dos horas previstas por la ley referida se sustituye por uno de cuatro lo cual constituye un debilitamiento de garantías para quien resulte detenido.

26.- Procedimiento policial en cuanto a la adopción de medidas de seguridad. La “LUC” en su artículo 44 modifica el artículo 14 de la ley 18.315 (Ley de Procedimiento Policial) sobre los procedimientos policiales en lo que refiere a las indicaciones a tener presente cuando la policía tiene que adoptar medidas de seguridad. Se sustituye la prevención de medidas de seguridad defensivas u ofensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de su función por un texto que elimina las palabras defensivas u ofensivas estrictamente necesarias disminuyendo así, a juicio de la INDDHH, las garantías frente a la posibilidad de abusos de poder.

27.- Uso de la fuerza por la policía. El artículo 45 de la “LUC” modifica también la regulación establecida por la Ley de “Procedimiento Policial” (art. 20) sobre la oportunidad para el uso de la fuerza por parte de la policía. Preocupa a la INDDHH la concentración y el otorgamiento de nuevos poderes y facultades a los agentes encargados de hacer cumplir la ley. En virtud de esta concentración de poderes pueden verse vulnerados o amenazados gravemente los derechos humanos o producirse un debilitamiento de las garantías frente al accionar policial. La previsión referida al uso legítimo de la fuerza en el caso de porte de arma impropia e incluso al ocultamiento de la identidad puede afectar el cumplimiento de la obligación del Uruguay de asegurar el derecho de reunión de las personas.

28.- La modificación introducida en el Artículo 46 de la “LUC” con respecto al deber de identificarse otorga a los agentes policiales una gran discrecionalidad para intervenir sobre la libertad ambulatoria de las personas pudiendo infundir temor innecesario en la población. De acuerdo a la misma se podría intervenir sobre cualquier persona sin motivo y posibilitando una actuación policial basada únicamente en la apariencia, lo que puede representar, eventualmente, casos de discriminación por razones socio económicas, de lenguaje o incluso étnicas o raciales, entre otras.

29.- Por este medio se puede correr el riesgo de incumplir con la obligación del Estado de asegurar el derecho consagrado en el Artículo 12.1 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos sobre la libre circulación de toda persona por el territorio del país y por otro lado se habilita la detención de aquella persona que carece de documentación sin motivo alguno sometiéndola a diversas formas de identificación y de interrogación que atentan contra las libertades individuales.

30.- Presunción de inocencia respecto al accionar policial. El artículo 49 de la “LUC” establece una presunción relativa de inocencia respecto al accionar policial durante el cumplimiento de funciones que puede representar una riesgosa inversión de la carga de la prueba en materia penal con afectación de los derechos fundamentales como por ejemplo el de la vida y contempla una amplitud tal que la actuación de personal policial involucra toda la acción, tanto sea esta operativa como administrativa.

31.- Conducción y permanencia de testigos en dependencias policiales. El artículo 52 modificó el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Policial previendo la conducción y permanencia de testigos a dependencias policiales con la finalidad de obtener la información que fuera necesaria, con un término máximo de 24 horas. Experiencias anteriores demuestran que esto podría dar lugar a formas intimidatorias que debilitaría el sistema de garantías individuales. Este es un buen caso para ejemplificar el impacto que alguna de estas normas puede tener sobre los derechos humanos y la convivencia en nuestra sociedad.

32.- Como se dijo esta norma permite que la Policía conduzca (detenido) a un individuo, aun si no existe prueba fehaciente de que mismo haya participado en un ilícito. Esta norma es similar al derogado Decreto 690/80 que fue conocido en nuestro país como el decreto de razias. Su impacto no contribuyó necesariamente a reducir el crimen; pero sobre todo durante los primeros años de restauración democrática tuvo un impacto negativo que trajo zozobra e inseguridad a jóvenes – por ejemplo, cuando se reunían en conciertos, o en asambleas pacíficas –, pero también a minorías étnicas, sexuales y más generalmente a los pobres.

33.- El decreto fue usado frecuentemente en forma abusiva hasta su derogación. Tal uso era posible debido a su espectro de aplicabilidad y la ambigüedad de su objetivo. Sus más nocivos efectos eran generalmente paliados interponiendo recursos de habeas corpus (generalmente exitosos) contra este decreto inconstitucional. Sin embargo, el daño ya estaba hecho cuando los jueces decretaban la libertad del “conducido”.

INFLACIÓN PENAL

34.- La “LUC” introdujo la creación de nuevos delitos tales como: “Resistencia al arresto” (art. 4) y el “agravio a la autoridad policial” (art 11) y también dispone el agravamiento de penas aumentando máximos y mínimos para el encubrimiento para varios delitos (art. 5), abuso sexual (art. 7), receptación (art. 9), autoevasión (art. 13), y normas sobre estupefacientes (arts. 68 a 74) lo cual constituyen en general pasos regresivos.

35.- En el caso de la creación de nuevas figuras penales, su formulación afecta las garantías el ámbito de discrecionalidad de la policía en el momento de la detención y la presentación de pruebas en tanto las hipótesis en que esta resistencia se verifique difícilmente puedan abonar aquellas contrarias a la afirmación del agente policial de que hubo agravio, resistencia al arresto o que pretendió huir. No se requiere de vestigios materiales que constituyan prueba de tales conductas, por lo que, en la práctica, solo bastaría la afirmación del agente policial para que el delito se configure generándose un desequilibrio en la consideración de las versiones de ambos partícipes en la conducta.

36.- El artículo 11 de la “LUC” también merece ser observado en cuanto al regular las conductas que pueden ser consideradas como “agravio a la autoridad policial” introduce nueve verbos (menospreciar, agraviar, atentar, arrojar objetos, amenazar, menoscabar, insultar, afrentar) que si bien algunos ya estaban previstos en la legislación penal anteriormente vigente sobre el desacato y atentado (arts. 171 y 173 del Código Penal), son acciones que no poseen la descripción necesaria que permita prever e inhibir la conducta punible, dando lugar a interpretaciones subjetivas del sujeto pasivo que impiden establecer y atender límites concretos.

37.- Estos son dos ejemplos, pero también sucede en otros artículos de la LUC como el artículo 17 “Protección a trabajadores de la educación y de la salud pública y privadas”, artículo 73 en la modificación de la ley de estupefacientes, se agregaría la utilización del hogar “como lugar de

venta, depósito o distribución de las sustancias referidas en el artículo 1 de esta ley.” y el artículo 77 que establece nuevas penas accesorias en forma preceptiva.

NORMAS SOBRE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

38.- La INDDHH ha observado reiteradamente la situación en la cual se encuentra el sistema penitenciario en cuanto a la vulneración de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

39.- Las disposiciones de la “LUC” sobre este tema a juicio de la INDDHH son propuestas punitivistas que pueden conducir a un empeoramiento de las condiciones en que hoy se cumplen las penas privativas de libertad, tanto en adultos como en adolescentes. Las condiciones de hacinamiento, higiene, alimentación, salud, seguridad han empeorado desde la aprobación de esta ley.

40.- En el numeral 2 (art. 224.2 del CPP), suprime la referencia de la redacción vigente a que “el imputado posea la calidad de reiterante o reincidente” como causal de presunción de los riesgos habilitantes de la adopción medida de prisión preventiva,

41.- En el numeral 2 (art. 224.2 del CPP) se agrega el Hurto con circunstancias agravantes (artículo 341 del CPP) como literal E), al elenco de tipificaciones delictuales que permiten la adopción de la medida cautelar de prisión preventiva.

42.- La INDDHH entiende que las modificaciones proyectadas no resultan compatibles con los estándares internacionales que suscribe el Estado Uruguayo formulados por organismos internacionales de protección de los derechos humanos como la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La aplicación de la prisión preventiva obligatoria en razón del tipo de delito, constituye una violación al derecho a la libertad personal se transforma en una pena anticipada ya que funciona como imputación de determinadas conductas, y constituye una severa limitación para la aplicación concreta de la norma en el accionar judicial.

43.- A su vez, la INDDHH no considera conveniente la referencia a la “seguridad de la víctima o de la sociedad” como riesgo habilitante para la adopción de la prisión preventiva, manteniendo los riesgos estrictamente procesales, así como tampoco la expresión : “pudiendo acceder a la carpeta fiscal” como referencia a una facultad del tribunal previa a la decisión de la adopción de la prisión preventiva, por cuanto se aparta de los requisitos constitutivos del proceso acusatorio, en el cual, de principio, el Juez toma conocimiento de los medios de prueba, recién con la presentación de la acusación fiscal .

NORMAS SOBRE ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD

44.- A la INDDHH preocupa particularmente las normas de la “LUC” sobre adolescentes privados de libertad, que significan un régimen particularmente duro y agobiante, en una etapa del desarrollo en que deben evitarse los efectos negativos del contacto extensivo con el sistema punitivo.

45.- En el sistema penal juvenil las reformas contravinieron los principios de temporalidad y excepcionalidad de la privación de libertad, establecidos en la Convención de los Derechos del Niño.

46.- El régimen de semi libertad mencionado en el artículo 75 es una de las variantes de la privación de libertad, a lo único que habilita es a estar fuera del establecimiento durante un periodo de 8 horas. Esta aplicación restrictiva, limita las posibilidades de inserción laboral educativa y social, tan importantes en esta etapa vital.

47.- Bajo la nueva propuesta, un adolescente puede ingresar al sistema con 13 y egresar con 23 años, habiendo pasado casi la mitad de su tiempo de vida en privación de libertad, prácticamente sin conocer un liceo o tener amigos, fuera de la privación de libertad.

48.-Este enfoque netamente positivista no busca la inserción social, laboral o educativa sino solamente la exclusión, la pena, el castigo, la aflicción sobre el otro, que por el contrario termina definido como una no persona y por lo tanto diferente y por ello pasible de ser sometido a este tipo de penas.

49.- Claramente este tipo de disposición van en contrario a las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño referidas a la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad y las otras normativas específicas referentes a las personas menores de edad en infracción. También ignora las particularidades del derecho penal juvenil que atiende a las y los adolescentes como sujetos diversos de derecho en proceso de desarrollo.

50.- El incremento de la respuesta punitiva en los términos establecidos por la "LUC" da cuenta de una regresión en materia de derechos humanos y erosiona los compromisos contraídos por el país a lo largo de décadas a través de distintos tratados internacionales de derechos humanos.