

Montevideo, 9 de abril de 2013

**Sr. Presidente de la Comisión de Constitución,
Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes
Dip. Don Anibal Pereyra:**

De nuestra mayor consideración:

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y Defensoría del Pueblo agradece la convocatoria realizada por esa Comisión a los efectos de recabar su opinión acerca del "Proyecto de ley sobre la creación del **"Estatuto de las víctimas, causahabientes y damnificados de delitos"** (C/890/11. Rep. 599/11). La opinión de esta Institución se enmarca las competencias y facultades que le atribuyen los Arts. 1ro. y 4to. (literales C, H e I) de la Ley No. 18.446 de 24 de diciembre de 2008.
2. En su Art. 1ro., el proyecto de ley analizado crea el "Estatuto de las Víctimas, Causahabientes y Damnificados de Delitos, cuyos principios son los siguientes: (A) Principio de información y accesibilidad a las actuaciones policiales o judiciales; (B) Principio de asistencia letrada y psicológica gratuita; (C) Principio de reconocimiento de una indemnización o reparación dignas; (D) Principio de comparecencia en el proceso penal y ante el Ministerio Público y Fiscal; (E) Principio de protección reforzada de su intimidad; y (F) Principio de justicia restaurativa".
3. La INDDHH entiende que el proyecto de ley es un aporte relevante para que nuestro país adecue sus normas y prácticas institucionales a las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sus estándares y principios. En efecto: la situación de las víctimas del delito y la violencia es uno de los temas históricamente más descuidados en el diseño y ejecución de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, no solo en nuestro país sino en toda la región.
4. El tema, ha sido analizado y expresamente señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de los cinco que generan mayor preocupación en el organismo internacional y que, por tanto, reclaman mayor atención de los Estados en el campo de la seguridad ciudadana. Los otros cuatro temas son la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; la privatización de la seguridad ciudadana; la gobernabilidad democrática de la seguridad

*Sede Provisoria: Anexo Palacio Legislativo Sala 225.
Tel: 142 internos 3242 y 3243*

ciudadana y la intervención de las fuerzas armadas en el orden interno, en la prevención y represión del delito y la violencia.

5. En efecto, la Comisión “se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre las obligaciones de los Estados Miembros respecto a las víctimas de la violencia y el delito, conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana que establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento, la cual comprende el deber de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados partes tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos protegidos en la Convención Americana. La Comisión ha establecido en el contexto de casos individuales que los hechos ilícitos violatorios de los derechos humanos aunque inicialmente no resulten directamente imputables a agentes del Estado, pueden acarrear la responsabilidad internacional del Estado por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para esclarecerla en los términos requeridos por la Convención¹”.
6. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos mantiene jurisprudencia firme en cuanto a que: “(...) el deber de garantía se ve vulnerado toda vez que el aparato del Estado actúa de modo que no se restablezca a la víctima en la plenitud de sus derechos y que la impunidad deja a las víctimas y a sus familiares en estado de total indefensión. La Corte ha establecido que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos². La “Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder” de Naciones Unidas, define como víctimas a” las personas que individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”.
7. En el mismo sentido, en la citada Declaración se subraya que, cuando el Estado no logra cumplir su obligación de prevenir hechos violentos o delictivos practicados por sus agentes o por particulares “(...) debe contar con una institucionalidad adecuada para aplicar protocolos de intervención eficaces, en los términos establecidos por la misma, que

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (OEA, 2009) Párr. 63 (citando Informe No. 42/00 de la CIDH, Caso 11.103, Pedro Peredo Valderrama (México), 13 de abril de 2000)

² Idem, Párr. 64 (Citando fallo de la Corte IDH, Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala Sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C, No. 37, párrafo 173)

establece orientaciones precisas respecto al acceso a la justicia y el trato digno y respetuoso; resarcimiento a cargo del victimario; indemnización supletoria por parte del Estado y asistencia material, médica, psicológica y social para las víctimas del delito o la violencia. En forma complementaria, los Estados Miembros deben tener presente, en lo que sea procedente a esta materia, lo establecido en los "Principios Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves al Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones", también aprobados en el ámbito de Naciones Unidas³.

8. Sin agotar las referencias a la jurisprudencia y doctrina internacionales sobre el tema, la INDDHH recuerda expresamente las recomendaciones que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realiza a los Estados en relación con sus obligaciones respecto a los derechos de las víctimas de la violencia y el delito. Señala la Comisión en su Recomendación No. 6 del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos:

"6. Disponer las medidas administrativas, legislativas o de otra índole necesarias para que el aparato estatal esté en condiciones de brindar una atención rápida y adecuada a las víctimas de la violencia y el delito. Esto implica, entre otras acciones;

- (a) incorporar al marco normativo interno los "Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de Poder" de Naciones Unidas"; definiendo claramente a las personas que se encuentran dentro de esa categoría, en especial incluyendo a la víctima directa, así como a sus familiares, allegados y terceras personas que hayan intervenido para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización;*
- (b) a los efectos de combatir la impunidad, adecuar las normas jurídicas y administrativas, así como los procedimientos y los planes operativos de las instituciones con competencia en la política de seguridad ciudadana, con el objetivo de asegurar su capacidad para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos humanos que resulte de hechos violentos o delictivos, o de la acción u omisión de los agentes estatales;*
- (c) de acuerdo a los estándares internacionales, adoptar todas las medidas necesarias en dirección de reestablecer, cuando sea posible, todos los derechos lesionados de la víctima como consecuencia de hechos violentos o delictivos;*
- (d) brindar formación y capacitación permanente a los funcionarios y funcionarias del Estado con directa responsabilidad en procedimientos*

³ Cfr.: Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

con víctimas de la violencia y el delito, en especial respecto a aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad;

- (e) *diseñar e implementar protocolos de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la revictimización;*
 - (f) *coordinar y complementar las intervenciones de las instituciones del sector público en el plano nacional o local, con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema;*
 - (g) *asegurar la infraestructura y el equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia;*
 - (h) *establecer las normas jurídicas que habiliten la participación de las víctimas en todas las etapas de los procedimientos administrativos y judiciales;*
 - (i) *proporcionar una reparación integral a las víctimas de la violencia y el delito, cuando exista responsabilidad del Estado en la generación de los daños, por incumplimiento de sus obligaciones positivas o negativas de protección y garantía de los derechos humanos⁴”.*
9. Como conclusión respecto al fondo del asunto, la INDDHH, en uso de sus facultades legales, recomienda al Parlamento Nacional la adopción de medidas específicas dirigidas a asegurar el debido acceso a la justicia; un trato digno y respetuoso; una adecuada información y una efectiva participación procesal; y una justa reparación frente a hechos violentos o delictivos, sean estos cometidos por agentes estatales o por terceros.
10. Ahora bien: respecto a los instrumentos legales que pueden aplicarse para lograr estos objetivos, la INDDHH entiende que no es su competencia proponer o recomendar la adopción de soluciones concretas que corresponden exclusivamente adoptar al Legislador. Sin perjuicio de ello, la INDDHH asume que es necesario realizar las siguientes puntualizaciones:
- a) En relación con los Arts. 2do. a 6to. del Proyecto, por tratarse de normas esencialmente procesales, se sugiere a la Comisión analizar su armonización con las disposiciones contenidas en los arts. 80 a 83 y 159 a 162 del Código del Proceso Penal vigente, y también su eventual incorporación en el Proyecto de nuevo Código. En el caso que la aprobación parlamentaria del referido cuerpo legal se postergue en el tiempo, se estima que sería

⁴ Idem Nota No. 1 y 2. "B: Recomendaciones específicas" Pág. 104

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

perfectamente viable sancionar en lo inmediato los mencionados artículos, los que luego, por razones de técnica legislativa y armonía del sistema normativo vigente, deberían compatibilizarse con las disposiciones del Código que resulte sancionado. Asimismo, la INDDHH cumple en señalar que en su oportunidad, cuando llegue a su conocimiento el antedicho proyecto de Código, actualmente a estudio del Parlamento, habrá de formular otras consideraciones acerca de la extensión de los derechos que a su juicio deben otorgarse a la víctima en el sistema procesal patrio.

- b) Respecto a la creación del "Comisionado para la Protección del Estatuto de las Víctimas, Causahabientes y Damnificados de Delitos, es también un asunto que corresponde a la decisión del Legislador. Debe destacarse, sin embargo, que la Ley No. 18.446 asigna a la INDDHH, la defensa, promoción y protección de los derechos humanos todas las personas sometidas a jurisdicción del Estado uruguayo, entre ellas, obviamente, los derechos humanos de las personas víctimas de hechos violentos o delictivos.
- c) En cuanto a la reparación integral de las víctimas del delito y la violencia (punto que se apoya expresamente), se considera oportuno estudiar formas de convenios con los servicios universitarios especializados. Sobre la forma que deberían tener estos convenios, la INDDHH también entiende que no le corresponde expedirse sobre mecanismos concretos.
- d) Finalmente, y también en cuanto al tema reparación integral de las víctimas, causahabientes y damnificados, se entiende que puede ser oportuno analizar las disposiciones pertinentes del proyecto de ley (especialmente sus Arts. 9, 11 y 12) con lo edictado por la Ley 19.039, con el objeto de una adecuada coordinación y complementación entre las soluciones propuestas por la mencionada ley y el citado proyecto de ley.

11. La INDDHH queda a disposición de esa Comisión para realizar las aclaraciones o ampliaciones que se estimen pertinentes en relación al tema objeto de este informe.

Saludamos muy atentamente.

MARIANA GONZÁLEZ GU...
PRESIDENTA

Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

MIRTHA GUIANZE
DIRECTORA

Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

ARIELA PERALTA
DIRECTORA

Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

JUAN FARDOPA
DIRECTOR

Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Sede Provisional Anexo Palacio Legislativo Sala 225.
Tel: 142 internos 3242 y 3243