



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

Informe de la INDDHH en relación a la actuación de los relatores especiales de Naciones Unidas sobre reparatoria

El 23 de agosto se conoció la actuación que los relatores especiales de las Naciones Unidas, Sra. Catalina Devandas -Aguilar, Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Sr Fabian Salvioli- Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición, realizaron en relación al caso de la uruguaya Silvia Flores.¹

El informe pide al gobierno uruguayo que se sirva dar respuesta a las alegaciones recibidas por la peticionante, formuladas ante el organismo internacional, dentro de un plazo de 60 días el que ya se encuentra vencido. Conforme el protocolo de actuación, precluido el lapso conferido, el organismo internacional da a conocer la actuación y las observaciones formuladas a la denunciante.

En el relacionado de hechos que constituyen la denuncia se informa que la Sra. Silvia Flores fue declarada víctima del Terrorismo de Estado que sufriera este país entre los años 1968 y 1985 en tanto debió exiliarse por motivos ideológicos, gremiales o políticos.

Se informa que, al haberse presentado ante el organismo correspondiente para pedir reparación en atención a su calidad de víctima, esta no le fue concedida ni se le informó de las causas de esta denegatoria.

La denunciante es titular de una pensión por discapacidad la que percibe desde hace varios años.

El esposo de la Sra. Silvia Flores también fue víctima del Terrorismo de Estado y recibió como reparación una pensión conforme lo previsto por ley 18.033. Al fallecer el titular, dicha prestación se trasmite a su cónyuge. No obstante, en virtud de la citada ley reparatoria, la denunciante debió optar entre continuar percibiendo la pensión por discapacidad que detentaba o recibir la que le transmitía su esposo.

Los relatores observaron al Estado por las disposiciones de las leyes reparatorias que obligan a la víctima a renunciar a prestaciones a las que tiene legítimo derecho para

¹ <https://correo.inddhh.gub.uy/service/home/~/?auth=co&loc=es&id=25800&part=2>



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

poder recibir la reparación por su calidad de víctima desvirtuando de esta manera la naturaleza reparatoria de la misma.

Los autores del informe invocaron las consideraciones que al respecto formulara el anterior relator especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, luego de su visita al país en el año 2013². En dicha ocasión se observó igual aspecto en relación a la normativa reparatoria que se aplica en el país respecto de las víctimas del Terrorismo de Estado y se instó su modificación.

El informe finaliza peticionando al Estado Uruguayo que señale las medidas adoptadas para garantizar el otorgamiento de las reparaciones debidas, conforme la calidad de víctima, así como la percepción de otros servicios o prestaciones que por derecho le correspondiera.

Solicita asimismo que se informe las medidas adoptadas en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el relator especial actuante en el año 2013.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (en adelante INDDHH o “Institución”), recibió de la denunciante el pronunciamiento de los relatores especiales de las Naciones Unidas.

Conforme el artículo 4 lit. D) de la ley 18.446, es competencia de la Institución efectuar recomendaciones al Estado sobre las observaciones que órganos internacionales de contralor hubieran emitido al Estado.

En relación al régimen de reparaciones sustentado en el ordenamiento jurídico vigente, la Institución se ha pronunciado, haciendo uso de la facultad otorgada por la mencionada ley, en su artículo 4 literales c) e I), respecto a las leyes reparatorias, especialmente las individualizadas con los nros. 18.033 y 18.596.

En fecha 6 de diciembre de 2012 y en relación a la naturaleza reparatoria, la INDDHH expresó:

² <https://www.google.com/search?q=informe+Pablo+de+Greiff+uruguay&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

“La reparación encuentra su naturaleza y fuente de obligación, en la violación de un derecho y la necesidad de reparar los daños causados por dicha violación. “La política sobre reparaciones debe ser diseñada desde la perspectiva de la integralidad de la personalidad de la víctima y la restauración de su dignidad.”³

En ese sentido, se señaló por la INDDHH que el derecho a la reparación supone una dimensión sustantiva, que consiste en la reparación del daño sufrido a través de la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición y una dimensión procesal como medio que posibilita que se efectivice la reparación.

Precisamente, en la ley nro. 18.033, que regula el otorgamiento de reparación a víctimas de Terrorismo de Estado, se verifican extremos que no acompañan los conceptos antes referidos estructurándose sobre bases que se traducen en exclusión al derecho reparatorio o en una limitación indebida del mismo.

Conforme lo observara el relator especial Pablo de Greiff en su visita en el año 2013, y que se recoge en este nuevo informe conjunto de los relatores especiales Devandas y Salvioli, la citada ley impide percibir la pensión reparatoria si la persona ya cuenta con otros servicios derivados de su trabajo o de otras circunstancias que derivan en el pago de una pensión como es el caso de la discapacidad.

El artículo 8 de la ley, a la vez que otorga la reparación, la hace “...incompatible con el goce de cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial”, fórmula que se repite en los artículos 10 y 11 de la misma ley comprendiendo en todas ellas las diversas hipótesis de violaciones a los derechos humanos ocurridas en el Terrorismo de Estado habilitantes de reparación.

Dada la clara incompatibilidad de esta normativa con los principios que rige la reparación integral en cuanto a la obligación de reparar los daños provocados en contravención a normas jurídicas, la Institución señaló que la legislación referida “...establece algunas limitaciones que no conciben con las obligaciones internacionales en materia de reparaciones, entre otras, al establecer que el/la beneficiario/a tiene que optar entre la jubilación especial y cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial. En este aspecto la prestación social generada que abarca al

³ file:///C:/Users/motam/Documents/Reparaciones%20INDDHH%206%2012%202012.pdf



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

conjunto de personas inactivas (seguridad social) tiene una naturaleza y fundamento distinto a la obligación estatal de reparar, emanada de las obligaciones internacionales en materia de reparación de graves violaciones a los derechos humanos y del combate a la impunidad”.

Posteriormente, a cinco años de emitido este primer informe, la INDDHH entendió necesario volver a expedirse sobre las políticas reparatorias definidas por el Estado atento a la persistencia de diversas y notorias situaciones de exclusión.

En el informe del año 2017, y en relación al otorgamiento de las pensiones reparatorias y la necesidad de optar entre estas y las que hubiere generado la persona, la Institución expresó: “ la pensión especial reparatoria, si efectivamente se pretende como reparación por las violaciones a los derechos humanos de las personas a las que se sirve, es absolutamente independiente de las pasividades de cualquier otra índole que reciba la víctima pues ellas están originadas en el desempeño laboral o en condiciones subjetivas que la ley erige como motivantes de pensión o subsidio.

La ley además establece un límite de ingresos para poder recibir la pensión por lo que, de percibirse ingresos superiores a ese límite, se disminuye el pago de la pensión reparatoria hasta alcanzar el límite indicado por la norma (inciso 3ro del artículo 11 de la ley 18.033 y Dec. 106/07).

Estas indebidas restricciones coliden con el derecho a una reparación integral. Al mismo tiempo sugieren que en la conceptualización de las reparaciones en nuestro país se ha asignado un rol clave a consideraciones de carácter económico, que en forma alguna debieron ser definitorias al momento de establecer indemnizaciones por los daños ocasionados por el accionar ilegítimo del Estado”.

En este segundo informe, la Institución hizo especial consideración en el efecto negativo que tiene sobre la víctima la denegatoria o limitación de la reparación reclamada: “Además de la consecuencia directa de la negación al beneficio reparatorio petitionado (económica, de salud, de seguridad social, de consideración de víctima de los integrantes de la familia, etc.) la exclusión provoca una nueva vulneración de derechos pues es el Estado, que ya una vez le ocasionara los daños cuyas secuelas padece, el que ahora se niega a repararle los perjuicios generados o a reconocerle como víctima”.



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

“Cuando el Estado reconoce a unas víctimas y niega a otras, vuelve a victimizar a las segundas. Muchas de ellas eran personas muy jóvenes, lo que les ocasionó daños más profundos y perdurables, porque psíquicamente eran frágiles y contaban con menos recursos para soportar los terribles actos de la violencia estatal.

Por otra parte, y pasado tanto tiempo desde las vulneraciones, se trata actualmente de un colectivo que cuenta con gente de avanzada edad y ello reclama que se trabaje con una dinámica ágil que ofrezca mejoras tangibles en la calidad de vida en forma rápida ya que la postergación, además de representar una vulneración a su derecho reparatorio, debe darse dentro del tiempo vital.

Las medidas reparatorias deben reconocer el daño que se generó a las víctimas, más aún, si se considera que han pasado décadas sin reconocimiento ni dignificación, lo que los ha llevado a empobrecer sus posibilidades de desarrollo personal y familiar.

En este accionar del Estado que se cuestiona se produce la revictimización y la retraumatización, consecuencias que, como se señaló, incrementan el daño y generan una nueva responsabilidad que se agrega a la derivada de los delitos que las volvieron víctimas”.⁴

En ambas ocasiones en que emitió informes, la INDDHH ejerció la competencia dada por el artículo 4 en su literal C) que le habilita a “proponer la adopción de medidas que considere adecuadas para que el ordenamiento jurídico y las prácticas administrativas e institucionales se armonicen con los instrumentos internacionales relacionados con derechos humanos en los que el Estado forma parte” y el literal I) que le permite a la Institución “recomendar a las autoridades competentes la aprobación, derogación o modificación de las normas del ordenamiento jurídico que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos”.

Habiéndose expedido los relatores especiales en relación a la temática, en sentido coincidente a lo que ya ha expresado la Institución en los informes pre mencionados, la Institución se permite instar al Estado para que, sin demora, adecue la legislación relacionada a la temática de forma de superar las exclusiones y que ese accionar se traduzca en una reparación verdaderamente integral.

⁴ http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2018/02/Informe-INDDHH_Reparatoria-y-Exclusiones.pdf



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

Bueno es señalar que la normativa internacional que el Estado ha suscrito le obliga a actuar aplicando el principio de buena fe además de su deber de no invocar normas internas como justificación para incumplir con lo acordado en el ámbito internacional (Convención de Viena artículos 26 y 27).

En tal sentido, debe entenderse que las recomendaciones que le formularan los relatores especiales están sustentadas en la normativa internacional que el Uruguay ha suscrito y, por ende, debe cumplirla. El silencio, la falta de respuesta, en relación a las observaciones formuladas, no solo se traduce en un accionar que no se compece con la forma en que debe proceder el Estado conforme el principio de buena fe, sino que debilita la credibilidad de las personas en la eficacia del sistema internacional destinado a proteger y promover la vigencia de los derechos humanos, así como respecto de los mecanismos de los que este sistema se vale para desplegar su labor.

Pero, además, perjudica los esfuerzos que la sociedad civil ha desarrollado en procura de salvar estas inequidades.

Recientemente, se ha conocido la respuesta dada por el gobierno al persistente reclamo de una organización social conformada por personas que han sufrido la prisión por motivos políticos (CRYSOL) en relación a las necesarias modificaciones legislativas de las leyes reparatorias.

En dicha oportunidad y en forma verbal se les ha informado que la modificación de la legislación observada se hará en tiempo próximo, sin definir plazos ni formas, y condicionado a una mejoría de la situación regional.

Es preocupante que las víctimas reciban este tipo de respuestas, sin respaldo documental, proponiendo más lapsos de espera a las soluciones largamente reclamadas y vinculando la posibilidad de lograr los cambios exigidos a coyunturas regionales que no deberían atenderse para resolver una inequidad que deriva del diseño de la política reparatoria dada por el Estado.

La INDDHH observa con preocupación esta falta de respuesta adecuada a los reclamos formulados desde la sociedad civil que contienen legítimas demandas las que deben ser abordadas adecuadamente y con prontitud. Asimismo, es preocupante la falta de



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

implementación de modificaciones legislativas a partir de las recomendaciones que relatores especiales han expresado en relación al tema.

Por último, debe considerarse que la exclusión que se ha denunciado por la víctima ante las Naciones Unidas y que motiva el pronunciamiento de los relatores especiales vulnera normas contenidas en la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, la que se aprobó por Uruguay en el año 2008. Dentro de las obligaciones generales que asumen los Estados dignatarios de la Convención se encuentra la de “tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.”, así como “abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme con lo dispuesto por ella.”.

Se debe atender especialmente que el artículo 27 de la Convención asegura la protección de la persona con discapacidad a sus derechos laborales incluyéndose en ello el acceso a la seguridad social derivada de este vínculo de trabajo. Asimismo, el artículo 28 exige que el Estado asegure a las personas con discapacidad el acceso en igualdad de condiciones a los programas y beneficios de jubilación.

Al privársele de la percepción de la pensión por discapacidad se le está limitando en derechos que la Convención consagra y a los cuales el Estado se ha comprometido a cumplir.

Es necesario adecuar la normativa regulatoria de reparaciones destinadas a las víctimas del Terrorismo de Estado de tal manera que no vulnere otros derechos de los que son titulares los destinatarios de estas partidas reparatorias.

La INDDHH ha expresado, y lo reitera en este momento, su plena disposición en el análisis y la consideración de redacciones alternativas que logren superar estos obstáculos limitativos de una reparación integral.

Consejo Directivo
29 de noviembre de 2018