



**Recomendación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría
del Pueblo sobre el proyecto de nuevo Código Penal a estudio del Poder
Legislativo**

Montevideo, 17 de diciembre de 2014

Sr. Presidente de la Asamblea General
Cr. Danilo Astori

De nuestra mayor consideración:

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) se dirige a Ud. en el marco de las competencias que le confieren los artículos 1 y 4, literales C, H e I de la Ley No. 18.446.

Es de público conocimiento que el Parlamento se encuentra abocado a la aprobación de un nuevo Código Penal. La INDDHH reconoce la relevancia de esta iniciativa dirigida a adecuar y actualizar la normativa penal sustantiva, proceso que no recorría nuestro país desde el año 1934.

La INDDHH entiende que la situación mencionada genera las condiciones para que Uruguay cuente con un Código Penal que sea un instrumento hábil para orientar el poder punitivo del Estado de acuerdo a las necesidades de esta época. Asimismo, considera que esta es una oportunidad difícilmente replicable en los próximos años para dar cumplimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) de fecha 4 de abril de 2014 y de los diferentes órganos de contralor de cumplimiento de las obligaciones asumidas por el país en diferentes Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

A continuación, la INDDHH menciona solamente algunos de los aspectos que considera de mayor relevancia relacionados al proyecto de Código Penal, sin perjuicio del abordaje de otros en futuras instancias de comunicación con el Poder Legislativo.



1. Incorporación en el Código Penal de los delitos tipificados en la Ley No. 18.026, de “Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad”.

Si bien es posible argumentar que delitos como el homicidio político, la desaparición forzada de personas o la tortura, entre otros, ya han sido incluidos en el ordenamiento positivo vigente mediante la Ley No. 18.026, es indudable que razones de naturaleza técnico-jurídica aconsejan que todas las conductas que se consideran delictivas en determinado país y en determinado momento histórico, se encuentren recogidas en un único Código Penal. Ello obedece a que un código (más aún cuando se trata de la codificación de normas de naturaleza penal) a diferencia de otra ley, cumple una función imprescindible para el ordenamiento y la sistematización de una determinada rama del Derecho, aportando un método específico y preciso para el conocimiento y la interpretación armónica de la misma por parte de los diferentes operadores del sistema de Administración de Justicia. Esto último favorece de manera relevante la seguridad jurídica y calidad del marco normativo, pilares de un Estado de Derecho.

Complementariamente, la codificación en materia penal contribuye a un mejor conocimiento por parte de la población respecto a qué conductas la sociedad considera reprobables, y qué tipo de sanción establece para cada una de ellas de acuerdo a su gravedad y al daño generado.

En virtud de lo expuesto, la INDDHH considera necesario recomendar al Poder Legislativo:

- a) **Incorporar a texto expreso** en el proyecto de Código Penal a estudio del Parlamento los delitos de: **homicidio político; desaparición forzada de personas; tortura; privación grave de la libertad; agresión sexual contra persona privada de libertad; crímenes de guerra y asociación para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra**, incluidos en los Títulos I a III de la Parte II de la Ley No. 18.026.
- b) Específicamente **en el caso del delito de tortura**, la oportunidad es propicia para mejorar la redacción del artículo 22 de la Ley No. 18.026, a los efectos de recoger las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo por parte de diferentes organismos de control de cumplimiento de los tratados que forman parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En esta materia, la INDDHH recuerda que:



b.1.) El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en mayo del presente año, señaló que Uruguay debía superar algunas carencias advertidas en la redacción del artículo 22 de la citada Ley No. 18.026. El Comité menciona expresamente que ello implica incorporar *“el fin específico de la conducta o cualquier razón basada en la discriminación como elemento constitutivo de todos los supuestos de torturas”*. Asimismo, señala que la tipificación del delito de tortura deberá contemplar *“específicamente los actos de tortura realizados para intimidar, coaccionar, obtener información o una confesión de otra persona distinta de la torturada”*.

b.2.) Por su parte, Manfred Nowak, entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, en diciembre de 2009 recomendó *“encarecidamente que la práctica sistemática de la tortura, que puede considerarse un delito de lesa humanidad, se separe de los actos individuales de tortura, que han de tipificarse como delito según lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención contra la Tortura. El delito de tortura con carácter individual debería definirse de plena conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y debería también estar castigado con penas acordes a su gravedad”*¹.

b.3.) El Sr. Juan E. Méndez, actual Relator Especial sobre la Tortura de Naciones Unidas, mantuvo esta recomendación al señalar en febrero de 2013 que *“desea también llamar la atención del Gobierno sobre la importancia de implementar la recomendación de tipificar el delito de tortura como un delito autónomo en el Código Penal (...). El Relator entiende importante contar con una definición autónoma del mismo que sea acorde al artículo 1ro. de la Convención contra la Tortura, que uniformice las actuaciones judiciales y que fortalezca las herramientas para el procesamiento y castigo de la tortura”*².

b.4.) El Sr. Pablo de Greiff, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, en su informe sobre la misión cumplida en Uruguay entre el 30 de setiembre y el 4 de octubre de 2013, subrayó que *“saluda la adopción en 2006 de la Ley 18.026 que tipifica los delitos de genocidio, crímenes de*

¹ Informe del Relator Especial contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos A/HRC/13/39/Add.2 21 de diciembre de 2009.

² Informe del Relator Especial contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/22/53/Add.3, 28 de febrero de 2013



guerra y de lesa humanidad, así como la tortura y la desaparición forzada. Reitera, sin embargo, las recomendaciones de varios mecanismos de derechos humanos sobre la necesidad de ajustar la definición del delito de tortura en el Código Penal de conformidad con los estándares internacionales, y sobre medidas en favor de las investigaciones, juicio y sanción de los delitos de tortura y desaparición forzada³.

b.5.) El Comité de Derechos Civiles y Políticos al examinar el quinto informe periódico del Uruguay⁴, en octubre de 2013, observó que *“El Estado parte debe tomar las medidas legislativas necesarias para que todos los actos de tortura sean constitutivos de delito conforme a lo establecido en el artículo 7 del Pacto y los artículos 1 y 4 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”.*

b.6.) Finalmente, es necesario recordar los señalamientos del Relator Especial Méndez en su informe sobre formas de abusos en la atención de la salud que pueden trascender el mero maltrato y configurar tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. (A/HRC/22/53). *“De hecho, la obligación del Estado de prohibir la tortura [...], puede aplicarse a los médicos, los profesionales de la salud y los trabajadores sociales, incluidos los que trabajan en hospitales privados, y en otras instituciones y centros de detención.”* En tal sentido, El Relator Especial señaló que los órganos internacionales y regionales de derechos humanos *“han empezado a reconocer que los malos tratos infligidos a mujeres que solicitan servicios de salud reproductiva pueden causar enormes y duraderos sufrimientos físicos y emocionales, provocados por motivos de género”*, al igual que los especiales cuidados respecto a las personas con discapacidades, entre otros grupos en situación de vulnerabilidad. En el contexto de los malos tratos relacionados con la salud, señaló *“centrarse en la prohibición de la tortura refuerza los llamamientos a la rendición de cuentas y establece un equilibrio adecuado entre la libertad y dignidad de la persona y las inquietudes en materia de salud pública”*. En el mismo sentido el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (CEVI) ha insistido en la necesidad de establecer normas que establezcan responsabilidad penal en los casos de falta de debida

³ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, relativo a su misión al Uruguay, párr. 65. 30 de setiembre al 4 de octubre de 2013.

⁴ Comité de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, (CCPR/C/URY/5), (CCPR/C/SR.3022 y 3023), (CCPR/C/SR.3031).



diligencia para los funcionarios y funcionarias encargados de hacer cumplir la normativa de protección de las mujeres y de las niñas⁵.

- c) En relación con todos los delitos mencionados en los párrafos anteriores, se recomienda incorporar a texto expreso en el Código Penal lo dispuesto por la Ley 18.026 en sus artículos: 7 (Imprescriptibilidad); 8 (Improcedencia de amnistía y similares); 9 (Obediencia debida y otros eximentes); 10 (Responsabilidad jerárquica); 11 (Exclusión de jurisdicción especial); 12 (Inhabilitación absoluta); y 15 (Circunstancias agravantes).

2. Sobre los delitos de trata y tráfico de personas

La INDDHH recuerda que en las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁶, se instó al Estado Uruguayo a formular una estrategia amplia en materia de trata de personas que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización de los culpables.

En este caso, la INDDHH entiende que puede utilizarse la misma argumentación respecto las razones técnico-jurídicas relacionadas con el proceso de codificación que se esgrimieron al hacer referencia a los delitos que incorpora la Ley No. 18.026. Desde ese punto de vista, la Ley No. 18.250 (Migración) incorpora en su Cap. XV, los delitos de tráfico y trata de personas. Esta norma utiliza una descripción de las conductas penalmente perseguibles y una denominación del tipo delictivo que son compatibles con la legislación penal internacional aplicable. Sin embargo, el proyecto de Código Penal a estudio del Parlamento no incorpora estos delitos tal y como se encuentran tipificados en la mencionada Ley No. 18.250, sino que se refiere, en el artículo 132, a la “adquisición, transferencia y comercio de personas y reducción de otras a la esclavitud”. La coexistencia de dos tipos legales aplicables a conductas similares puede crear, también en este caso, confusión en los operadores del sistema de Administración de Justicia, extremo que podría generar un impacto negativo en la adecuada investigación y sanción de estos graves delitos.

En virtud de lo expuesto, la INDDHH considera necesario recomendar al Poder Legislativo:

⁵ Mecanismo de Seguimiento OEA/Ser.L/II.7.10 Convención Belém Do Pará MESECVI/CEVI/doc.203/14 Undécima Reunión del Comité de Expertas/os 27 de agosto 2014, Uruguay, Informe de implementación de las recomendaciones del CEVI, Segunda Ronda.

⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7).



Incorporar a texto expreso en el proyecto de Código Penal a estudio del Parlamento los delitos de tráfico y trata de personas tal y como se encuentran actualmente redactados en el Cap. XV, Secciones I, II y III, artículos 77 a 81 de la Ley No. 18.250.

3. El proyecto de Código Penal desde una perspectiva de género

La INDDHH entiende que el proyecto de Código Penal a estudio del Parlamento mantiene un lenguaje discriminatorio desde una perspectiva de género. Entre otros aspectos, se destaca que en el Libro II (De los delitos), Título I, se utiliza la expresión “Delitos contra la personalidad física y moral del hombre”.

De igual modo, el proyecto no recoge la recomendación realizada al Estado Uruguayo por el Grupo de Trabajo sobre el Examen Universal (EPU), ya que no se ha modificado la redacción de algunas normas incorporadas, en especial, en el Título X del Código Penal vigente (“Delitos contra las buenas costumbres y el orden de familia”). En ese sentido, el mencionado Grupo de Trabajo recomendó: *“Modificar el Código Penal con el fin de suprimir expresiones que supongan una discriminación contra las mujeres, en particular la sección denominada Título X, a fin de garantizar que se respeten los derechos de la mujer y se tengan en cuenta los efectos padecidos por las víctimas de esos delitos”*⁷.

El Grupo de Trabajo hace mención expresa a que se debe modificar el Código Penal a los efectos de erradicar conceptos como “el pudor” en la tipificación de los delitos sexuales. En igual sentido, en las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Uruguay⁸ se señaló con preocupación las disposiciones que *“discriminan contra la mujer al conservar conceptos como el pudor, la honestidad y el escándalo público en la tipificación de los delitos sexuales.”*

Por su parte, el CEVI instó a Uruguay que armonice su legislación en casos de violencia sexual en los siguientes aspectos: tipificación del delito de violencia sexual, incluyendo la violencia sexual oral y con objetos. Así como la tipificación del delito de prostitución forzada de acuerdo al Estatuto de Roma y la tipificación del abuso sexual en niñas y adolescentes⁹.

⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos, 26to. Período de Sesiones. A/HRC/26/7, párr. 123.42. de 4 de abril de 2014.

⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7).

⁹ Mecanismo de Seguimiento OEA/Ser.L/II.7.10 Convención Belém Do Pará MESECVI/CEVI/doc.203/14 Undécima Reunión del Comité de Expertas/os 27 de agosto 2014, Uruguay, Informe de implementación de las recomendaciones del CEVI, Segunda Ronda.



La INDDHH, señala que el artículo 158 del actual Proyecto sancionaría únicamente los casos de proxenetismo en lo que no existe consentimiento apartándose del estándar internacional que considera que la explotación de la prostitución ajena es siempre un ilícito aun con consentimiento.

En relación al delito de violencia doméstica, la INDDHH expresa que la tipificación propuesta se reduce a la violencia física y psicológica siempre que exista convivencia, eliminando las agravantes para mujeres y niños/as lo que resulta contrario a los estándares internacionales.

En relación al vínculo estrecho entre el derecho a la salud y a la vida de las mujeres, el Comité de la CEDAW *“ha criticado sistemáticamente las leyes restrictivas en materia de aborto, particularmente aquellas que prohíben y penalizan el aborto en toda circunstancia, y ha solicitado a los Estados Parte que revisen la legislación que establece que el aborto es ilegal, recomendando a los Estados Parte eliminar los castigos para las mujeres que se someten a un aborto, de conformidad con la Recomendación General No. 24 del mismo Comité y la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.”*

La INDDHH entiende que en el Capítulo II del proyecto de Código Penal debería incluirse exclusivamente como delito el aborto no consentido, dado que la política criminal que debiera guiar estas formulaciones tiene que considerar la protección del bien jurídico de integridad personal y la salud de las mujeres. Del mismo modo, se entiende pertinente revisar la denominación asignada al referido Capítulo II así como las atenuantes y las referencias al concepto de “honor” que aún se mantienen.

En virtud de lo expuesto, la INDDHH considera necesario recomendar al Poder Legislativo:

- a) En cumplimiento de las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo por instancias internacionales de control de cumplimiento de las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos, eliminar los estereotipos de género que aún se mantienen en el proyecto de Código Penal, en particular, en relación a los delitos sexuales y a los artículos 105 a 110.
- b) Eliminar de la nueva redacción del Código Penal toda forma de lenguaje discriminatorio desde una perspectiva de género, como es el caso del ya señalado Libro II (De los delitos), Título I.
- c) Tener en cuenta los estándares internacionales señalados para la tipificación de los delitos de violencia, proxenetismo y aborto.



4. Racismo y discriminación racial

La INDDHH entiende que en el texto del nuevo Código Penal debería recogerse la reiterada recomendación formulada al Estado uruguayo por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, recogida además por el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) a los efectos que "incorpore a su Código Penal disposiciones que reflejen de manera efectiva el artículo 4 de la Convención al, en las que tipifique como **delito la difusión de teorías de superioridad o inferioridad racial y se prohíban las organizaciones que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, así como la participación en sus actividades**"¹⁰.

En virtud de lo expuesto, la INDDHH considera necesario recomendar al Poder Legislativo:

Adecuar el proyecto de Código Penal a las disposiciones del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

5. Inclusión de los principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas penales sobre expresión, opinión y difusión, relativas a comunicaciones e informaciones.

Con el objetivo de reforzar las **garantías a la libertad de expresión, de opinión y de información en el marco de lo establecido por los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**, la INDDHH entiende pertinente la incorporación a texto expreso en el nuevo Código penal de los criterios de interpretación recogidos por el artículo 3 de la Ley No. 18.515, sobre Medios de Comunicación: *"Constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre expresión, opinión y difusión, relativas a comunicaciones e informaciones, las disposiciones consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, se tomarán en cuenta muy especialmente los criterios recogidos en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Americana de Derechos Humanos y en*

¹⁰ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Entre otros: Recomendaciones generales N° 1 (1972), N° 7 (1985) y N° 15 (1993), en las que se reconoce el carácter imperativo y preventivo del artículo 4, el Comité reitera su recomendación (CERD/C/304/Add.78, párr. 14), y Observación General No. 20 de 2009, párr. 7). Ver también: Naciones Unidas, Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos, 26to. Período de Sesiones. A/HRC/26/7, párr. 123.21. 4 de abril de 2014.




las resoluciones e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la legislación nacional o reconocidos por la jurisprudencia nacional".

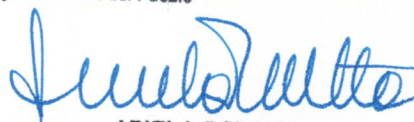
En virtud de lo expuesto, la INDDHH considera necesario recomendar al Poder Legislativo:


- a) Incorporar el texto del artículo 3 de la Ley No. 18.515 como principios rectores de interpretación aplicables a lo dispuesto por los artículos 125 a 130 del proyecto de Código Penal (delitos de difamación; injurias; y ofensas inferidas en juicio, cuando correspondiere, y sus circunstancias atenuantes y agravantes).
- b) En relación con el artículo 128 del proyecto de Código Penal, revisar la redacción de su último inciso, ya que el texto actual puede resultar confuso en el momento de realizarse la eventual imputación penal por las conductas definidas en el mismo.

Aprovechamos para saludar al Sr. Presidente de la Asamblea General muy atte.


MARIANA GONZÁLEZ GUYER
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


MIRTHA GUIANZE
PRESIDENTA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


ARIELA PERALTA
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


JUAN RAÚL FERREIRA
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


JUAN FAROPPA
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo