



Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2019



serpaj

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2019

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2019



Servicio Paz y Justicia - Uruguay



© Edición: diciembre de 2019
Servicio Paz y Justicia | SERPAJ Uruguay
Joaquín Requena 1642, 11.200 Montevideo, Uruguay
Tel. +598 2408 5301
serpajuy@serpaj.org.uy
www.serpaj.org.uy
Facebook: Serpaj-Uruguay
Twitter: serpaj_uruguay
Instagam: serpaj.uy

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay
Informe 2019
Montevideo, Uruguay

ISBN: 978-9974-564-47-3



Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

Las opiniones vertidas en este informe son de absoluta responsabilidad de los autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos, siempre que sea citada la fuente.



El “Mundo del trabajo en la Justicia” en Uruguay: algunas dimensiones éticas y políticas

Dra. Yanina Guthmann¹

En estos últimos años, en América Latina se han llevado importantes reformas procesales que han llevado a implementar procesos penales acusatorios, adversariales, orales y públicos; se produjo una transformación en los procedimientos y modalidades para llevar los casos en la Justicia. En este marco, los Ministerios Públicos, organismos de los cuales dependen los fiscales y los reúne, se convirtieron en organismos autárquicos, es decir, con mayor independencia frente a los otros poderes del Estado. Con este nuevo modelo, en el marco del proceso penal se reconfigura, entre otras cuestiones, la dinámica entre los fiscales y los jueces, dándole en la investigación un mayor rol a los primeros frente a los últimos.

En este punto, parece necesario volver sobre estas reformas, sus causas y sus efectos para poder comprender sus alcances, limitaciones y sentidos. De modo muy general, los sistemas, el inquisitivo y el acusatorio, asumen formas distintas de recolectar, producir y evaluar la prueba, y de determinar la verdad en los casos concretos². Por otro lado, cada sistema reenvía a una cierta distribución de poder, más jerárquica y burocrática para el sistema inquisitivo, y más horizontal y más democrático en el sistema acusatorio³. Sin embargo, no siempre están claras las categorías, ni tampoco los efectos concretos en términos de las víctimas y victimarios, del sistema penitenciario, ni de los tiempos que llevan que esas transformaciones: tampoco quedan claras sus consecuencias para el propio Sistema de Administración de Justicia, las dimensiones sociales y éticas que conllevan⁴. En este punto el trabajo del Observatorio de los Sistemas Judicial y Legislativo” en Uruguay, dirigido por Henry Trujillo y Giannella Bardazano, cuyo objetivo es generar información confiable y de calidad sobre el sistema de Justicia y las reformas recientes, es un paso valioso para toda la región⁵.

¹ Cientista Social, Investigadora CONICET-IIGG.

² Langer M., La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo, *Revista de Derecho Público* N.º 32, Bogotá: Universidad de los Andes. 2014.

³ Damaska, Mirjan, *The faces of Justice and State authority: A comparative Approach to the Legal Process*. New Haven: Yale University Press. 1986.

⁴ Ver sobre este tema y en perspectiva comparativa, Armenta Deu, T. (2002). “El fiscal instructor ¿es necesario?”, Cuadernos de Derecho Público, Nro. 16.

⁵ Observatorio Justicia y Legislación, “El funcionamiento del nuevo Código del Proceso Penal en el primer año de implementación”. Informe de gestión 2018. Facultad de Derecho, Universidad de la República (Ude-laR).

I) Los Ministerios Públicos Fiscales en América Latina: el caso de Uruguay

El caso de Uruguay es interesante por su lugar en la región, considerada la “Suiza de Sudamérica”, modelo de democracia y de representación partidaria, este país presentaba una de las raras excepciones donde el Ministerio Público seguía siendo parte del Poder Ejecutivo, (y no del Sistema de Administración de Justicia) integrando el Ministerio de Educación y Cultura. Mientras que en gran parte de los países de América Latina, los Ministerios Públicos se crean en los años 90, en Uruguay, la Fiscalía General de la Nación (hoy una institución descentralizada) fue recién creada en 2015, por la Ley N° 19.334, que sustituye a la Fiscalía de la Corte y Procuraduría General de la Nación. Esta nueva ley otorgó a la Fiscalía General de la Nación la máxima autonomía posible en el ordenamiento vigente, avanzando en el mismo sentido que toda la región⁶.

La necesidad de reformas en el Servicio de Justicia y la implementación del sistema acusatorio, son en general un común acuerdo entre los juristas de los más diversos países, sin embargo, las formas de interpretarlo y de implementarlo, difieren en cada país y en este punto las diferencias en las culturas y sistemas políticos son claves. Según el Fiscal General de Uruguay, Jorge Díaz, se cambió el ADN de la fiscalía –el logo de la institución que es el símbolo del ADN- por otro lado, no termina de cerrarse, y de este modo, simboliza que las reformas de fondo continúan. Este nuevo “ADN” implicó reformular los cometidos de la institución, se eliminó gran parte de la competencia que no fuera estrictamente penal y se abandonó la competencia civil.

Otros cambios importantes que surgen con la nueva gestión de la Fiscalía General en Uruguay, es que no se designa más como Ministerio Público sino como Fiscalía, y en este punto, subraya Jorge Díaz, el aumento considerable de mujeres en el plantel (80%) pareciera dar razón a la nueva denominación, en femenino. Una marca de época. También se modificó el estatuto de los fiscales, que ya no son magistrados, salir del áurea más propia del Olimpo de quienes “pueden juzgar”, sin modificar sin embargo las condiciones laborales de los mismos. También se implementó un sistema de información digitalizado que está montado sobre el sistema de información de la Policía. Los dos sistemas inter-operan. Cualquier denuncia que entra por la Policía o la Fiscalía, entra al mismo sistema. La Policía tiene un número único para denuncias y los fiscales acceden a todas las denuncias. El fiscal abre la computadora y encuentra los casos que le llegaron: tiene tantas notificaciones del Poder Judicial, o denuncias policiales, esto permite tener toda la información.

Las reformas de la Justicia, la creación y reforma institucional, obligan a poner en agenda las cuestiones técnicas, éticas y políticas de dichas transformaciones –imparcialidad, transparencia, calidad de gobierno– pero también y particularmente las dimensiones más sociales e intersubjetivas de los valores que subyacen a las reformas y sus consecuencias

⁶ Pío Guarnieri J P y Scaglione Lewowicz R., *Fiscalía General de la Nación*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2015.

sociales. En el marco de este tipo de problemáticas se realizó en Montevideo el Seminario “Partidos Políticos y Poder Judicial en Uruguay” el 11, 12 y 13 de junio de 2019, y fue Declarado de Interés por la Suprema Corte de Justicia.

II) Seminario “Partidos Políticos y Poder Judicial” de Montevideo, Junio 2019: constitucionalismo, activismo judicial y Derechos Humanos.

El seminario “Partidos Políticos y Poder Judicial” fue organizado por el Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR) y apoyado por el Área Socio-Jurídica de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Se presentaron personalidades del mundo académico, del derecho, las ciencias políticas y la sociología, tanto nacionales como internacionales pero también personalidades del “Mundo de la Justicia”: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Eduardo Turell, el Fiscal General Jorge Díaz, representantes de los Partidos Políticos de Uruguay, de los principales medios y de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). Esta combinación de presentaciones, discursos e intereses, merece un reconocimiento a los organizadores, al esfuerzo de unir voces que suelen estar dispersas. También responde a un interrogante, o a varios interrogantes en torno a la Justicia: ¿Qué se espera de ella? Sus transformaciones recientes, las expectativas sociales y los efectos sociales, políticos y éticos concretos, como preguntarse también, qué actores pueden controlar su accionar, tema central, ya que su independencia no significa ausencia de controles democráticos en base a principios⁷.

Interesa también preguntarse, cuáles son los efectos de las decisiones más allá de cómo se las toma o a qué responden, que de por sí son preguntas profundas, pero que pueden quedar vacías si sólo se estudian a modo macro, y en función de los procedimientos democráticos únicamente. En este punto el seminario mostró claramente que, más allá del debate académico, hay un tema de valores en pugna (de formas de pensar la profesión, de pensar el rol de los jueces, la relación entre formación y acción), que se vio en las ponencias sobre la historia de la Institución.

En la mesa sobre “Justicia, Dictadura y Justicia Transicional” coordinada por el profesor Jaime Yaffé, se estudió en particular, el rol controvertido de La Corte Suprema de Uruguay, en los casos de crímenes de lesa humanidad. Como señala Chargoña (2014, p. 27) respecto de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), “la CIDH pone énfasis en la conocida jurisprudencia de la Suprema Corte, iniciada en febrero de 2013, que declara inconstitucionales los artículos 2 y 3 de la Ley N° 18.831⁸. Aun cuando tales pronunciamientos tie-

⁷ Ver sobre este punto el análisis de O’Donnell, G. (2001). “Accountability horizontal -la institucionalización legal de la desconfianza política-”, en Isonomía -Revista de teoría y filosofía del derecho-, N° 14.

⁸ Chargoña, P. Después de la sentencia Gelman Nuevos debates y desafíos en la lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente. Informe DDHH 2013- 2014, SERPAJ Uruguay. 2014.

nen alcance limitado al caso concreto, es posible inferir una ilícita “muralla” impidiendo el avance de los juicios”. La Ley N° 18.813 (que permitía volver a juzgar a los responsables de desapariciones forzadas, torturas, violaciones sexuales, durante la dictadura en Uruguay, considerados como crímenes de lesa humanidad) ha sido declarada inconstitucional para varios casos desde la sentencia N°20/2013, constituyéndose en una estrategia de las defensas de los criminales de Estado (...) reeditando así la prescripción de los delitos como obstáculo para la persecución de los delitos (Guianze, 2016, p. 6)⁹. Esto sucede además en el marco de disidencias dentro de la Corte Suprema. La sentencia, tiene los votos discordes de Bernardette Minvielle y Felipe Hounie, y considera que los delitos de lesa humanidad que se incorporaron al ordenamiento legal nacional en 2006 no pueden aplicarse a los crímenes cometidos antes de esa fecha. En este punto el artículo de Bardazano (2013) permite recorrer las decisiones judiciales desde la idea de interpretación legal, de los usos de las fuentes por los judiciales y sus consecuencias concretas, a partir de la misma ley de caducidad y como esta abrió la posibilidad de decisiones que trascienden la mera dogmática¹⁰.

Según Lessa (2019, p. 8) en el caso de Uruguay, “no existe una jurisprudencia clara en relación con la aplicación del derecho internacional y, en particular, sobre el uso de la categoría de crímenes de lesa humanidad”¹¹. Más específicamente, salvo escasas excepciones, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que los delitos cometidos durante la dictadura no son de lesa humanidad. También Lessa 2019 (p. 8) subrayó que “muchas veces *hay falta de formación y especialización en derechos humanos* entre los operadores judiciales y en el resto de los actores institucionales vinculados con los juicios”¹². En el caso de Uruguay, por ejemplo, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia *Gelman (del 24/02/2011)* había ordenado a Uruguay ya de implementar un programa permanente de derechos humanos dirigido a los agentes del Ministerio Público y a los jueces del Poder Judicial, y “de investigar con celeridad las denuncias por violaciones a los derechos humanos, no obstaculizar dichas investigaciones (...)” (Guianze, 2016, p. 6).

⁹ Guianze, M. “La impunidad más allá de la Ley de Caducidad. Construcción de un marco jurídico nacional de derechos humanos vs. persistencia de la cultura de impunidad”. Revista ILCEA. Número 26. [En línea] URL: <http://ilcea.revues.org/3916>. 2016.

¹⁰ Bardazano, G. “Los efectos de la ley. Entre la amnistía en la tradición nacional y Núremberg en la conciencia de la humanidad”. En: Marchesi, Aldo (eds). Ley de Caducidad. Un tema inconcluso. Montevideo: Trilce. Disponible en <http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/2016/12/29/marchesi-2013-ley-de-caducidad-un-tema-inconcluso/>. 2013

¹¹ En 2016, luego de diez años de gestión frenteamplista y cinco años después de la sentencia Gelman y de la consecuente evicción de la Ley de Caducidad del ordenamiento legal, los aportes de la justicia uruguaya a la gestión del pasado no son comparables en absoluto con los que ha hecho la justicia argentina después de haber removido los obstáculos legales que impedían el enjuiciamiento de los agentes del terrorismo de Estado. En Uruguay, de un total de 301 causas registradas, 66 son causas archivadas, 181 se encuentran en estado de pre-sumario sin mayor avance, sólo 9 causas han recibido una sentencia de primera instancia y 6 tienen sentencia firme, encontrándose actualmente procesados o condenados un total de 28 personas.

¹² Lessa, F., La investigación de los delitos de lesa humanidad en Sur América: Desafíos para el presente y futuro. Análisis de políticas y líneas de acción sugeridas. Latin American Centre, University of Oxford. 2019.

Ahora bien, desde la perspectiva de los actores, esta formación, resulta aún hoy necesaria. Según Eduardo Turell, Presidente de la Suprema Corte de justicia de Uruguay: *“Tenemos que revisar lo que se trató, a mi lo que me movió, esa afirmación de Yaffé en relación a la justicia y yo recordé enseguida a esos jueces que se habían jugado, que después fueron destituidos, eso me tocó el alma, la defensa de eso, después esa calificación tan dura, todos esos jueces yo los conozco son jueces muy muy buenos, la forma de medir la calidad de sus sentencias pasa por medir tomar en consideración puntos que son ajenos a nuestra realidad, cuando yo me recibí ni por asomo, eso no existía la posibilidad de capacitarnos en el exterior no estaba (...) ... ser un profesional destacado entonces puntea mejor, no se da en general... en Estados Unidos, cuando participo de actividades internacionales veo que hay magistrados de corte suprema que han tenido otra forma de capacitación que no se si los hace más capaces”.*

En este punto la Argentina, presenta un contexto un poco diferente tal como lo muestra el libro de Dezalay y Garth, respecto de Chile, Argentina y Brasil, así como los trabajos Vecchioli y Santa María, sobre los vínculos estrechos entre juristas, y organismos internacionales¹³. ¿Explicaría esto las especificidades del caso uruguayo? Una clave es profundizar en la perspectiva de los actores.

III) Notas sobre funcionarios y empleados, jerarquías y obediencias

Una problemática interesante para pensar el “Mundo del trabajo en la Justicia”, es pensar cómo se construye una carrera, la producción de jerarquías judiciales, y los principios morales y normativos. A nivel de la historia y sistemas políticos, es importante reconstruir algunos puntos principales que permitan una adecuada contextualización de los resultados y reconstruir la dinámica entre la “cultura política” y la “cultura legal”¹⁴. En este punto, el hecho que Uruguay sea un sistema político unitario puede explicar algunas situaciones concretas en las trayectorias de los actores individuales. En la comparación, por ejemplo, con Argentina, allí ser juez es un gran privilegio, y se agolpan en los concursos, los aspirantes, en Uruguay no logran alcanzar a llenar las vacantes. Muchos abogados en Uruguay no se presentan a concursos porque no quieren pagar el costo de vivir en el interior y ser

¹³ Dezalay Yves, Garth Brian G., *La mondialisation des guerres de palais*, Seuil, 2002. Vecchioli V., Santamaría A. *Derechos humanos en América latina, Mundialización y circulación internacional del saber experto*, CEPI, Bogotá: Universidad del Rosario. 2008.

¹⁴ En particular podemos recuperar algunos puntos de la historia reciente en Uruguay, a partir de una deconstrucción crítica de los trabajos sobre Justicia, Política y Derechos Humanos. Abraham, M. Y Risso M (2016), “El Poder Judicial durante el terrorismo de Estado en Uruguay Un enclave autoritario ausente del debate”, Informe Serpaj 2016. Abraham, M. y Risso, M., (2018) “Llena de hondos silencios 1 Los debates en torno a la aprobación de la ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente N° 19.641”, Informe de Derechos Humanos, SERPAJ. Bouvet, L. (2016) “Comportamientos judiciales y judicialización de la gestión del pasado traumático: para otra aproximación al proceso de justicia transicional en el Uruguay”. Ponencia presentada para las Primeras Jornadas sobre Memoria, historia y presente de la izquierda en Uruguay, FHCE/FCS UdelaR, 2016. Sikkink, Kathryn. *The judicial cascade: How Human rights prosecutions are changing world politics*. Nueva York-Londres: W.W. Norton&Co. 2013.

trasladados, poco tiempo después. El sistema federal argentino hace que los concursantes puedan presentarse a los concursos adónde quieran ser nombrados, con la posibilidad luego de seguir concursando.

Otro punto importante, es rescatar los debates neo-institucionalistas y relativos a la buena gobernanza para el estudio de las instituciones de Justicia, en vistas de generar conocimiento de calidad sobre su funcionamiento y su rol, sobre la relación entre los actores individuales y las instituciones. Uno de los puntos centrales para Rothstein, B- y Teorell, J. (2008) que garanticen un buena institucionalidad en la región de América Latina, es la imparcialidad¹⁵. Según estos autores, su vínculo con la democracia, el Estado de Derecho y la eficiencia no permiten salir del círculo de poder real en el que los países del sur se encuentran. Es decir que la única posibilidad de generar una institucionalidad de calidad es a través de la imparcialidad.

En Uruguay, como en otros países de la región, encontramos el contraste entre la formalidad del derecho y la informalidad de las prácticas: acomodados, sanciones o evaluaciones no ligadas a la producción del derecho y a su calidad. En esto, las instituciones de Justicia se asemejan a las instituciones políticas (u otros organismos públicos) aunque de algún modo, su funcionamiento es aún más paradójico, ya que deberían representar la aplicación paradigmática de la norma. En este punto, los organismos de control, son muy importantes. *La INDDHH en Uruguay recuerda, en su Informe Anual: las normas internacionales en materia de independencia del Poder Judicial establecen una serie de estándares para los nombramientos y la permanencia en el cargo, y las mismas enfatizan en que “una de las prácticas que afectan la independencia o imparcialidad del Poder Judicial es el sistema de ascensos o movilidad. Los principios básicos relativos a la Independencia de la Judicatura establecen que los criterios deben ser objetivos. En la misma dirección se pronuncia el Estatuto del Juez Iberoamericano, cuando establece que la estabilidad en el cargo es una garantía esencial de la independencia judicial y las decisiones de ascenso deben estar basadas en los mismos criterios objetivos que para la designación, y deben ser el resultado de un procedimiento transparente y equitativo (...)”* (Declaración de la INDDHH, 2013).

A modo de cierre

La historia de las instituciones jurídicas en Argentina, muestra que grandes reformas del tipo pasaje de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio pueden no tener resultados visibles para la gente común, que pueden traerlos con los años, pero que siempre dependen de cierta voluntad política y cierta decisión personal de quienes están en los cargos de decisión. Las buenas estructuras, sin buenos funcionarios y empleados, no traen frutos, ni grandes personalidades en estructuras rígidas o demasiado arcaicas pueden realmente generar grandes transformaciones. Es un sutil equilibrio y una dinámica constante que depende de

¹⁵ Rothstein B. y Teorell J. “What Is Quality of Government? A theory of Impartial Governmente Institutions” in *Governance: An international Journal of Policy: Administration and Institutions*, Vol. 21, N 2. 2008.

los valores en pugna y de que no se olvide lo más importante, de lo que no se suele hablar, que es la dignidad humana al momento de tomar decisiones. Esta dignidad en dinámica con los Derechos Humanos positivizados, es parte de ellos pero también es sentido común y humanismo, razón y empatía, la política o el derecho no pueden imponerse por sobre la dignidad humana, aunque parezca una evidencia esto siempre debe ser remarcado, porque esa dignidad implica conocer las conductas de los seres humanos y no negarlas o idealizarlas, es una comprensión que implica un salto con respecto a prejuicios y presupuestos –sobre un supuesto egoísmo existencial, o la ingenuidad respecto al egoísmo posible- también las especificidades de la subjetividad del abogado.

Según Vaz Ferreira (p. 62) una característica “del estado mental que tan fácilmente se produce en los abogados, consiste en un respeto excesivo a las fórmulas hechas a las prescripciones de los códigos, como si no fueran dictadas por hombres (...) disposiciones que provienen, unas de la época romana, la más dura de cuantas existieran, y otras, de la época bizantina¹⁶. Volver a Hannah Arendt nunca está demás. Según Arendt (1972, p. 206): “La legitimidad totalitaria, en su desafío a la legalidad y en su pretensión de instaurar el reino directo de la justicia en la tierra (...) aplica la ley directamente al género humano sin preocuparse de la conducta de los hombres.” (mi traducción)¹⁷.

¹⁶ Vaz Ferreira C., *Moral para intelectuales*, Centro cultural de España: Montevideo. 1963.

¹⁷ Arendt, H. *Le Systèmetotalitaire*. Paris: Seuil. 1972.