

Mandatos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias

Ref.: OL URY 1/2024
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

11 de abril de 2024

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, de conformidad con las resoluciones 54/14, 54/8 y 50/7 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido respecto a un proyecto de ley **que establece la sustitución de penas privativas de libertad por el régimen de prisión domiciliaria, que podría tener por efecto beneficiar a condenados** por violación, abuso sexual o abuso sexual especialmente agravado, crímenes y delitos de Genocidio, de Guerra y de Lesa Humanidad,¹ homicidio agravado u homicidio muy especialmente agravado y otros delitos, así como **la permanencia a futuro del citado régimen por razones humanitarias y la exclusión procesal de la acusación privada en el proceso de otorgación de la misma.**

Comentarios acerca de un antecedente de proyecto de ley sobre sustituciones de penas privativas de libertad por el régimen de prisión domiciliaria que podía beneficiar a aquéllos condenados por crímenes y delitos de genocidio, de guerra y de lesa humanidad fueron ya comunicados al Gobierno de su Excelencia el 16 de noviembre de 2021 mediante la comunicación [URY 2/2021](#). Lamentamos no haber recibido respuesta por parte del Gobierno de su Excelencia hasta la fecha.

Según la información recibida:

El 4 de agosto de 2021 fue presentado por primera vez en la Cámara de Senadores un proyecto de ley que establecía la sustitución de penas privativas de libertad por el régimen de prisión domiciliaria para procesados y condenados mayores de 65 años por razones humanitarias.² El referido proyecto fue presentado por los Senadores General del Ejército Guido Manini Ríos, Dr. Guillermo Domenech y Coronel Raúl Lozano Bonet y contenía un único artículo que modificaba el Código Procesal Penal (Ley 19.293 del 19 de diciembre de 2014) al incorporar el art. 235 BIS. La modificación establecía que se impondría el régimen de prisión domiciliaria de oficio -sin más trámites y procedimientos- para imputados y penados aún con condena ejecutoriada mayores de 65 años. La norma excluía del régimen previsto a condenados o procesados de esa edad en cuatro casos: los casos de violación, homicidio agravado, delitos de lesa humanidad cometidos después de la entrada en vigor

¹ Ley N° 18.026, de 25 de septiembre de 2006.

² Carpeta 529/2021- Comisión de Constitución y Legislación. Cámara de Senadores. Uruguay.

de la Ley 8.026 del 25 de noviembre de 2006 (la norma, por ende, no incluía a aquellas personas condenadas por crímenes cometidos durante la dictadura en Uruguay entre 1968 y 1985) y en casos de reincidencia.

Posteriormente, a raíz de una serie de consultas dentro de la Cámara, que incluyeron a académicos, expertos en criminología, familiares de víctimas de desaparición forzada y tortura, asociaciones de ex-presos políticos, colectivos de memoria, y expertos de la medicina, el 18 de abril de 2024, la senadora Carmen Asiaín presentó un nuevo proyecto de ley³ que agrega ulteriores disposiciones relacionadas con el beneficio de la prisión domiciliaria y elimina la disposición que otorga el beneficio “de oficio y sin más trámites”.

La modificación propuesta enumera los “elementos de especial relevancia” a tener en cuenta para la sustitución o la cesación de la prisión preventiva. El tribunal competente podrá, a petición de parte, considerar la excarcelación bajo determinados supuestos como a) Cuando el formalizado padezca graves problemas de salud, o una enfermedad incurable en período terminal; b) Cuando el formalizado se encuentre en situación de grave discapacidad, incompatible con la vida en un establecimiento carcelario c) Cuando sea necesario atender circunstancias familiares o especiales del formalizado que hicieran evidentemente perjudicial su internación en prisión; d) Cuando se trate de una mujer embarazada con riesgo de salud para sí o riesgo para la continuación del embarazo, o se trate de una mujer embarazada, a partir del quinto mes de gestación; e) Cuando se trate de una madre que se encuentre amamantando, durante la lactancia activa y hasta los dos años del lactante; f) Cuando se trate de una madre a cargo de un niño menor de cinco años, o de una madre a cargo de un niño mayor de cinco años que padeciera problemas de salud o no tuviera otra persona que se hiciera cargo de él, o cuando fuera una persona en situación de discapacidad y no tuviera otra persona que se hiciera cargo de él; g) Fuera de los supuestos anteriores, cuando el formalizado tuviera 65 años de edad o más y su condición biopsicosocial determinara que la privación de libertad en establecimiento carcelario perjudica su salud o vulnera su dignidad humana.

Además de la modificación propuesta, el proyecto de ley requiere que si el formalizado estuviere privado de libertad por violación, abuso sexual o abuso sexual especialmente agravado, crímenes y delitos de Genocidio, de Guerra y de Lesa Humanidad,⁴ homicidio agravado u homicidio muy especialmente agravado y otros delitos,⁵ la decisión judicial que disponga la prisión domiciliaria deberá fundarse, además, en los informes de una junta médica designada por el juez y deberá contemplar “informes de peritos médicos, psicológicos y sociales”. Una vez recabados todos los informes mencionados y previo a resolver, el juez dará vista al Ministerio Público y Fiscal y a la defensa a efectos de ser oídos.

Según el texto, si desaparecieran los motivos que justificaron la prisión preventiva domiciliaria, el Juez a solicitud del Ministerio Público y Fiscal y previo informe pericial, podrá, si lo entiende pertinente, disponer la remisión al establecimiento de detención de dicho formalizado.

³ Comisión de Constitución, Códigos, Legislación general y administración – Carpeta N. 4131 de 2023.

⁴ Ley N°18.026, de 25 de septiembre de 2006.

⁵ Artículo 294 BIS.

El 19 de diciembre de 2023, la Cámara de Senadores aprobó dicho texto, sancionando las modificaciones propuestas. Un día después, el texto entró a la Cámara de Representantes, donde se encuentra a fecha de esta carta a espera de pasar por la Comisión de Constitución y de la Cámara de Diputados, donde será votada definitivamente en el actual periodo legislativo, que comenzó el 1 de marzo de 2024.

En este contexto, reconocemos, en primer lugar, las enmiendas positivas que se han dado desde el primer proyecto de ley, en particular, la eliminación de la disposición de otorgar la prisión domiciliaria de oficio, la incorporación de una serie de requisitos médicos para acceder a ella, y la posibilidad de excarcelación de ciertos grupos en posición de vulnerabilidad, como las personas que se encuentren en situación de grave discapacidad o enfermedad incurable en período terminal y la importante atención dada a la situación de mujeres en periodo de lactancia, mujeres embarazadas y madres de niños menores de cinco años. Reconocemos, asimismo, las consultas realizadas con organizaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas de desaparición forzada, ya que la promoción de los derechos de las víctimas debe propiciar su participación en la propia formulación de las estrategias de enjuiciamiento de los perpetradores.

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, reconociendo los intentos por abordar la situación penitenciaria en Uruguay y en espíritu de cooperación, quisiéramos llamar la atención del Gobierno de su Excelencia ciertos elementos del actual proyecto de ley, que podrían beneficiar a aquellos individuos condenados por graves violaciones de los derechos humanos, incluidos actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, desaparición forzada, que constituirían crímenes de lesa humanidad y otros.

Si bien consideramos esencial que los gobiernos tomen medidas urgentes para proteger la salud, integridad física y la seguridad de las personas que se encuentran detenidas o recluidas y en particular en situaciones donde las condiciones de cárcel enfrentan problemas prolongados de hacinamiento, recordamos que estas medidas deben ser compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos y no promover la impunidad de derecho o de facto. Dichos estándares prohíben la aplicación de perdones o beneficios de ejecución de la pena a los responsables de violaciones graves de los derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, del crimen de genocidio y de crímenes de lesa humanidad.

En este sentido, notamos que el proyecto de ley establece que, si desaparecieran los motivos que justificaron el cumplimiento de la pena en régimen de prisión domiciliaria, el Juez, a solicitud del Ministerio Público y Fiscal y previo informe pericial, podrá, si lo entiende pertinente, disponer la remisión al establecimiento de detención del condenado. En este sentido, **la disposición no incluye la petición de las partes acusadoras y carece de un elemento temporal definido**, lo que podría permitir la aplicación de estas sustituciones de manera indefinida hasta la culminación de la pena, en particular para aquellos condenados de más de 65 años.

Respecto a los derechos de las partes acusadoras, también **notamos con respecto al respeto de los derechos de las víctimas durante la etapa final de formalización de la prisión domiciliaria**, en la cual sólo se contempla un

intercambio entre el Ministerio Público y la defensa, que se les excluye de tomar la palabra en situaciones que podrían afectarles.

Adicionalmente, **observamos la inclusión de términos vagos y ambiguos en el proyecto de ley, como "graves problemas de salud", "condiciones biopsicosociales" y "circunstancias familiares o especiales"**. Estas previsiones, de ser aplicadas a aquellos condenados por graves violaciones de los derechos humanos, incluidos actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, ejecuciones sumarias y extrajudiciales y desaparición forzada, podría promover la impunidad de derecho o de facto. En virtud del principio de legalidad, las leyes deben ser precisas y claras para evitar su aplicación de manera discrecional y arbitraria, asegurando así el respeto a la ley por parte de quienes la aplican. La incorporación de términos ambiguos para aquellos condenados por graves violaciones a los derechos humanos podría minar este principio fundamental del derecho.

Recordamos que, con el fin de evitar privilegios o medidas análogas a las amnistías generales prohibidas por el derecho internacional de los derechos humanos, en ningún caso debe otorgarse el beneficio de arresto domiciliario sin establecer de manera pormenorizada y específica los requisitos para la misma en el caso de aquéllos que han sido condenados por violaciones graves a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Dichas medidas o figuras jurídicas, de ser aplicadas, deben ser las que menos restrinjan el derecho de acceso a la justicia de las víctimas y deben ser aplicadas en casos muy extremos y por una necesidad imperante. Las medidas de arresto domiciliario por razones humanitarias para dichas personas, por principio, sólo deben otorgarse en caso de enfermedad terminal de resolución inminente. Corresponde por lo tanto determinar, primeramente, si existe una medida que permita una atención médica efectiva dentro de la actual configuración carcelaria, por ejemplo, asegurar que la persona condenada, de forma efectiva y pronta, pueda acudir a las citas o procedimientos médicos correspondientes y medidas y protocolos que permitan una atención médica adecuada.

En su visita a Uruguay en 2022, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias ya se manifestó sobre el primer proyecto de ley, que establecía prisión exoficio para aquellos mayores de 65 años, describiéndolo como un retroceso en materia de lucha contra la impunidad. Ello en tanto el proyecto sería contrario al derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, a los límites impuestos al otorgamiento de amnistías, indultos, reducciones o beneficios en la ejecución de la pena, u otras medidas análogas, a acusados y condenados por graves violaciones de los derechos humanos y crímenes internacionales, incluidas las desapariciones forzadas. A este respecto, el Grupo de trabajo recomendó al Gobierno de su excelencia archivar el proyecto legislativo que busca la sustitución de penas privativas de la libertad por el régimen de prisión domiciliaria a procesados y condenados mayores de 65 años; y eliminar cualquier tipo de privilegios a los perpetradores, como el mantenimiento de cargos militares y pensiones a los condenados y prófugos de la justicia.⁶ En esta ocasión, el Grupo de Trabajo también señaló que dichas medidas podían beneficiar a perpetradores de violencia sexual contra mujeres mientras eran sometidas a desaparición forzada en centros clandestinos de detención en todo el país

En su informe titulado "La violación como una vulneración grave, sistemática

⁶ A/HRC/54/22/Add.1, Párrafo 80, numeral m)

y generalizada de los derechos humanos, un delito y una manifestación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas, y su prevención", presentado al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2021⁷, la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias señaló que, a pesar de que la violación puede constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto de genocidio cuando concurren otros elementos del delito, los Estados siguen prescribiendo diferentes circunstancias agravantes y atenuantes, estableciendo distintas duraciones de las penas, prescribiendo el enjuiciamiento de la violación de oficio o a instancia de parte, y previendo o no diferentes plazos de prescripción para su enjuiciamiento.

El artículo 16.3 de la Declaración sobre la Protección de todas las personas contra la Desaparición Forzada establece la prohibición de privilegios, inmunidades o dispensas especiales en los procesos judiciales. El artículo 18 establece que los autores o presuntos autores de actos de desaparición forzada no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal. Asimismo, la disposición establece que en el ejercicio del derecho de gracia deberá tenerse en cuenta la extrema gravedad de los actos de desaparición forzada. Además, el informe temático del Grupo de Trabajo sobre normas y políticas para una investigación eficaz de las desapariciones,⁸ se refiere a la prohibición de las amnistías, los indultos y otras medidas similares (párr. 27-32).

Asimismo, en sus Observaciones Finales a la información complementaria sometida por Uruguay en septiembre de 2022⁹, el Comité contra la Desaparición Forzada ya notó con preocupación la existencia del primer Proyecto de Ley sobre Régimen de Prisión Domiciliaria que establece la sustitución de penas privativas de libertad por el régimen de prisión domiciliaria por razones humanitarias para procesados y condenados de más de 65 años. En este sentido, y teniendo en cuenta que la legislación uruguaya ya dispone de mecanismos legales para el acceso de procesados y condenados a la prisión domiciliaria, el Comité alentó al Estado parte a retirar el proyecto de ley que regula el régimen de prisión domiciliaria para procesados y condenados de más de 65 años.

La efectividad de la pena depende de que ésta cumpla con el propósito y objetivos para los cuales fue diseñada bajo la ley penal. En este sentido, recordamos que por impunidad no sólo se debe entender la ausencia de una sentencia condenatoria, sino también la eliminación de las consecuencias penales de la sentencia. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que “los Estados deben asegurar (...) que las penas impuestas y su ejecución no se constituyan en factores de impunidad”.¹⁰ La jurisprudencia de la Corte prohíbe claramente la adopción de medidas que impidan o supriman¹¹ los efectos de la pena. En los casos *Barrios Altos vs. Perú*, *Gutiérrez Soler vs. Colombia*, *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, y *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, la Corte Interamericana indicó que “el Estado deberá abstenerse de recurrir a medidas que pretendan impedir o suprimir los efectos de una sentencia condenatoria para los casos

⁷ A/HRC/47/26

⁸ A/HRC/45/13/Add.3

⁹ CED/C/URY/OAI/1

¹⁰ Caso *Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 213, párr. 150

¹¹ Corte IDH, Caso de los *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C N° 110, párr. 232

graves de violaciones de los derechos humanos” y que “el otorgamiento indebido de [...] beneficios [en la ejecución de la pena] puede eventualmente conducir a una forma de impunidad, particularmente cuando se trate de la comisión de violaciones graves de derechos humanos”.¹² Inclusive, respecto a la aplicación ultra-activa de normas penales con base en el principio de “favorabilidad”, la Corte Interamericana ha resaltado que debe procurarse su armonización para que no tengan el efecto de hacer “ilusoria la justicia penal”.¹³

El Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de febrero de 2005¹⁴ establece que la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad, y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones (principio 1). Asimismo, reafirma la obligación de los Estados de adoptar medidas apropiadas respecto de autores de violaciones (principio 1) y establece las restricciones relativas a medidas de clemencia (principio 24).

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en su informe A/HRC/48/60, recuerda que “la liberación anticipada de condenados por violaciones graves de los derechos humanos no está en conformidad con el derecho internacional” (párrafo 27), y que “los beneficios en la ejecución de la pena (incluida la reducción de la pena, libertades condicionales y libertades anticipadas) para las personas condenadas por delitos de lesa humanidad nunca podrán ser mayores, bajo ninguna circunstancia, a los de personas condenadas por delitos ordinarios y deben seguirse los criterios establecidos en el Estatuto de Roma para la reducción de la pena por los delitos allí estipulados (párrafo 97, e.). Asimismo, recomienda expresamente que: “los arrestos domiciliarios por razones humanitarias o de salubridad solo podrán adoptarse cuando no existan opciones viables dentro del centro de reclusión estipulado y de forma temporal hasta que la situación de emergencia se haya revertido” (párrafo 97. g.).

Confirmamos nuestra disponibilidad para proporcionar cualquier tipo de asistencia técnica que el Gobierno de su Excelencia pueda necesitar en este asunto.

De acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier comentario adicional en relación con la información mencionada arriba.
2. Sírvase informar como el proyecto de ley que regula la sustitución de penas privativas de libertad incluso a personas condenadas por serias violaciones de los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad es

¹² Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, Op. Cit.; Caso Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 463; Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, párr. 55.

¹³ Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. párr 196.

¹⁴ E/CN.4/2005/102/Add.1

compatible, en lo relativo a estas personas, con el derecho internacional de los derechos humanos.

3. Sírvase proporcionar información sobre las leyes ya existentes en el derecho doméstico para otorgar excarcelación por motivos humanitarios y como el referido proyecto de ley promueve otros aspectos no cubiertos por esas leyes.
4. Sírvase informar si – y de qué manera – el Gobierno ha tomado adecuadamente en consideración los límites impuestos por el derecho internacional de los derechos humanos al otorgamiento de amnistías, indultos, reducción o beneficios en la ejecución de la pena, u otras medidas análogas a condenados por graves violaciones de los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Aua Baldé

Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias

Fabian Salvioli

Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Reem Alsalem

Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias