

PRESENTACIÓN

El presente Código de Derechos Humanos tiene por objetivo describir y reseñar la normativa vigente en materia de derechos humanos en el Uruguay desde sus dos ámbitos de protección: derecho interno y derecho internacional de los derechos humanos. Esta compilación tiene por fin facilitar la comprensión y promover la aplicación de instrumentos jurídicos que permitan asegurar y fortalecer la observancia de los derechos humanos en el Uruguay a partir del conocimiento y la aplicación de las fuentes de derecho interno y derecho internacional.

El estudio se centra además del ámbito del derecho interno en los dos grandes sistemas de protección internacional en materia de derechos humanos de los cuales el Uruguay forma parte. Estos son las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin embargo destacamos que el trabajo no abarca el universo de los tratados de derechos humanos que emanan del ámbito internacional.

1. En el *ámbito del derecho interno*, las fuentes descritas en esta obra se basan fundamentalmente en la Constitución en relación con los derechos humanos. Sin perjuicio de ello se ha incluido asimismo, con carácter general, la referencia a algunas leyes cuya relevancia del punto de vista de la protección de los derechos humanos es destacable. Ello en tanto que compete al Poder Legislativo por mandato constitucional la expedición de leyes relativas a «la protección de los derechos individuales» (artículo 85 inciso 3). A modo de ejemplo pueden referirse las normas que establecen la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Este ámbito, regulado en el Uruguay por la vía legal, ha ido desarrollándose notoriamente en el transcurso de la última década.

La inclusión de las referencias legislativas en el presente trabajo ha sido discrecional y no excluye la referencia a otras normas de igual jerarquía o decretos leyes de gobiernos departamentales, decretos o resoluciones del Poder Ejecutivo, que puedan significar una protección de los derechos de la persona humana en nuestro país.

2. En el *ámbito internacional* se han incluido específicamente los tratados básicos que conforman el derecho internacional de los derechos humanos en los sistemas antes referidos: ONU y OEA. Dejamos constancia de que ello no agota el universo de la protección de los derechos humanos ni tampoco el funcionamiento de las organizaciones internacionales (ONU y OEA) a través de sus diversos órganos.

El estudio se circunscribe a los documentos básicos que discrecionalmente hemos escogido y que por su parte crean mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos.

a) En lo que refiere a *Naciones Unidas* se hace hincapié en los siguientes instrumentos jurídicos del sistema, todos ellos ratificados por Uruguay:

Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Protocolo Facultativo del primero. Adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 (ley 13751).

— 14 *Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte*. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1989 (ley 16279).¹

Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965 (ley 13670).

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 (decreto ley 15164).

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de diciembre de 1999 (ley 17338).

Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984 (ley 15798).

Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002 (ley 17914).

Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 6 de diciembre de 1989 (ley 16137).

Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 (ley 17559).

Segundo Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 (ley 17483).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 (ley 17107).

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 (ley 18418).²

Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre 2006 (ley 18420).

En virtud de todos estos tratados de Naciones Unidas se han creado diferentes órganos técnicos, llamados comités. Están compuestos por expertos independientes y funcionan de modo permanente. Tienen una competencia limitada establecida en el tratado o protocolo que les da origen o los regula. Incluyen mecanismos de control diverso. Estos órganos desarrollan asimismo una función de interpretación de las Convenciones que les han dado origen. Emiten en tal sentido *observaciones*

¹ El 10 de diciembre de 2005 fue adoptado el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Asamblea General de Naciones Unidas. Incluimos su texto en este libro. Uruguay lo ha suscrito pero aún no lo ha ratificado.

² El artículo único de la ley 18418 de 20 de noviembre de 2008 establece : «Apruébase la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad firmada en Nueva York, Estados Unidos, el 3 de abril de 2007». Sin embargo, en la ley se incluye a continuación en forma íntegra el texto de la Convención y el texto del Protocolo Facultativo.

generales, de interés para *todos los Estados* que forman parte de ellos. Estas observaciones generales se realizan a fin de interpretar el alcance y contenido de las obligaciones que emergen de los mismos tratados. Son lo que puede denominarse la *doctrina* autorizada del comité que supervisa el cumplimiento del tratado. A modo de ejemplo, la observación general n.º 29 del año 2001, emitida por el Comité de Derechos Humanos, se ha expedido sobre la suspensión de excepciones en un estado de excepción. Así también, la observación general n.º 31 del Comité de Derechos Humanos del año 2004 se refiere a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto.³ La observación general n.º 5 del Comité de Derechos del Niño se refiere a las medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño.⁴

En relación específica con cada país, los comités cuentan con dos cauces en los cuales puede ejercerse el control del cumplimiento u observancia del tratado por un Estado:

- La técnica del *examen de informes periódicos* que presentan los Estados a los comités y son objeto de observaciones finales.

- La técnica del *examen de las reclamaciones y denuncias individuales* que incluyen denuncias de Estado contra Estado y el análisis de comunicaciones y quejas individuales.⁵ En este último caso no todos los tratados y sus comités prevén la posibilidad de que se puedan presentar denuncias individuales a los efectos de su examen por el comité.

En virtud de la primera técnica de control —examen de informes periódicos—, los comités han emitido desde su puesta en funcionamiento diversas *observaciones finales a Uruguay* sobre los informes presentados por el país relativos al grado de cumplimiento de las convenciones que ha ratificado y de las cuales forma parte. Estas observaciones finales que han recaído sobre Uruguay resultan de especial importancia y han promovido en muchos casos la necesaria búsqueda de adecuación del derecho interno al derecho internacional de los derechos humanos en aras de la mayor protección del individuo.⁶

³ Puede consultarse en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>> [consulta: 5/4/2010].

⁴ Puede consultarse en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>> [consulta: 5/4/2010].

⁵ En total coexisten ocho órganos denominados *comités*, los que supervisan la aplicación de los principales tratados de derechos humanos de la ONU. Estos ocho comités están integrados por expertos independientes encargados de supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Se han creado de conformidad con los tratados que supervisan. Estos son: Comité de Derechos Humanos; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Comité contra la Tortura; Comité de los Derechos del Niño; Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes; Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. El noveno comité aún no está en funcionamiento. Ha sido creado en virtud de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas suscrita el 20 de diciembre de 2006 (artículo 26).

⁶ La observación final del Comité de Derechos Humanos de 8 de abril de 1998 a Uruguay destacó su «[...] honda preocupación con respecto a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado por las consecuencias que tiene esa ley para el cumplimiento del Pacto. [...] El hecho de mantener la ley de caducidad excluye de manera efectiva la posibilidad de investigar casos pasados de violaciones de derechos humanos, impide que el Estado parte asuma responsabilidad de permitir que las víctimas de esas violaciones interpongan un recurso efectivo. [...] El comité alienta al Estado parte a que promueva y facilite oportunidades para examinar la cuestión dentro del país, a fin de encontrar una solución que se ajuste plenamente a las obligaciones que incumben a Uruguay en virtud del Pacto». Por su parte, la observación final del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de 20 de agosto de 1999, expresa con relación al informe presentado por Uruguay: «El Comité pide al Estado parte que adopte medidas concretas de protección tales como programas de acción afirmativa para los miembros de las comunidades afrouruguayas e indígenas, a fin de lograr que esas comunidades gocen de todos los derechos previstos en la Constitución». Pueden verse los textos completos de las referidas observaciones en <<http://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/UYIndex.aspx>> [consulta: 4/4/2010].

— 16 Las observaciones finales más recientes que recayeron sobre Uruguay en virtud de la presentación de los informes periódicos son las siguientes: observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2008); observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño (2007); observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2001); Comité de Derechos Humanos (1998); Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997); Comité contra la Tortura (1996).⁷

Por otra parte, y en relación con la técnica del examen de reclamaciones o denuncias individuales, encontramos las *decisiones recaídas sobre comunicaciones o denuncias individuales* contra Uruguay (reiterando que también se prevén denuncias de Estado a Estado).

Estas comunicaciones o denuncias individuales se presentan por personas que alegan ser víctimas de violaciones de derechos internacionalmente reconocidos en el tratado, sobre la base de la legitimación activa que les atribuye el propio tratado. El comité analiza en primer término si la denuncia es admisible o no lo es. En caso de considerarla admisible en mérito a haberse cumplido los requisitos que se exigen para su presentación tanto de forma como de contenido, el comité estudiará el fondo del asunto, y recaerá en definitiva una decisión sobre el caso en concreto. Estas decisiones no tienen efecto vinculante.⁸

Los comités cuya competencia ha reconocido el Estado y que llevan a cabo el examen de las reclamaciones o denuncias individuales presentadas contra nuestro país, atento a los requisitos de admisibilidad de las quejas y el estudio contradictorio y confidencial, son:

–*Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial* (formula la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial);

–*Comité de Derechos Humanos* (Uruguay es parte en el primer Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos);

–*Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (Uruguay es parte en el Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer);

–*Comité contra la Tortura* (Uruguay declaró aceptar la competencia de este Comité para recibir comunicaciones individuales, según lo previsto en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes);

–*Comité contra la Desaparición Forzada*, aun cuando no haya entrado en vigor a la fecha de publicación de este Código la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Uruguay ya ratificó esta Convención y asignó competencia al Comité contra la Desaparición Forzada para recibir quejas o comunicaciones individuales.

⁷ Pueden verse al respecto los textos completos de las observaciones finales referidas en <<http://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/UYIndex.aspx>> [consulta: 4/4/2010].

⁸ El Uruguay registra a la fecha una actividad muy escasa en este ámbito de denuncias individuales. Al respecto se registran en la base de datos de Naciones Unidas únicamente decisiones adoptadas por el *Comité de Derechos Humanos*, la gran mayoría de ellas relativas a problemas que tienen conexión con las violaciones a los derechos humanos ocurridas en la dictadura. Según esta base de datos, en la primera década del siglo XXI Uruguay registra una sola decisión (comunicación 1607/2007). En la década del noventa (siglo XX) Uruguay registra dos decisiones (comunicaciones 322/88 y 487/92). En la década del ochenta se registran varias decisiones (comunicaciones 162/93, 198/85, 147/83, 139/83, 108/81, 123/82) y las primeras fueron adoptadas en la década del setenta apenas entrado en vigor el Pacto y su Protocolo (comunicación 5/77, de 15 de julio de 1979, entre otras). Puede verse al respecto reseña oficial de Naciones Unidas incluida en <<http://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/UYIndex.aspx>> [consulta: 4/4/2010].

Aunque es parte en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Uruguay no ha aceptado aún la competencia del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares para recibir y examinar quejas individuales en la forma establecida en el artículo 77 de esa convención.

Tampoco surge que Uruguay haya aceptado esta competencia en relación con el examen de comunicaciones individuales, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aun cuando ratificó la correspondiente convención por ley 18418, de 5 de noviembre de 2008.⁹

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se estableció en virtud de la resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Por el momento cuenta con el mecanismo de control de examen de informes periódicos de los Estados, competencia que Uruguay reconoce y ha presentado diversos informes para evaluación de dicho comité.¹⁰ Uruguay ratificó el Pacto de DESC junto con el PDGP por ley 13751 de 11 de julio de 1969. El 10 de diciembre de 2005 fue adoptado el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por la Asamblea General de Naciones Unidas. Este Protocolo permite a las víctimas de violaciones a los derechos humanos presentar comunicaciones o denuncias ante el comité, lo que pretende asegurar la *justiciabilidad* de los derechos de esta naturaleza. Este hecho apunta a compatibilizar la universalidad e interdependencia de los derechos humanos.¹¹

b) En lo que respecta a la OEA, se han incluido los tratados básicos del sistema de protección de los derechos humanos. En lo que refiere a los órganos, se estudian los dos centrales en materia de protección: la Comisión Interamericana¹² y la Corte Interamericana,¹³ y se incluyen los estatutos y reglamentos de cada una. Todo ello con el fin de proporcionar herramientas que permitan el conocimiento de estos órganos principales de protección específica en materia de derechos humanos, sus cometidos, facultades y competencias así como los documentos que facilitan el accionar ante ellos al momento de presentar denuncias contra el Estado.

En lo que refiere a la competencia consultiva de la Corte Interamericana se incluye una reseña de las opiniones consultivas emitidas por dicho órgano, textos que si bien no son vinculantes constituyen guías y referencias ineludibles a tomar en consideración a la hora de analizar problemas relativos a los derechos humanos.

Por último se agrega el formulario de denuncias a presentar ante la Comisión Interamericana en caso de que Uruguay viole algún derecho de la persona consagrado en los instrumentos del sistema interamericano.

⁹ La ley 18418 contiene un artículo único que establece: «Apruébase la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, firmada en Nueva York, Estados Unidos el 3 de abril de 2007».

¹⁰ Pueden verse en «Compilación de observaciones finales del Comité DESC sobre países de AL y el Caribe 1989-2004», Santiago de Chile, UNDP. OHCHR, diciembre de 2004. El capítulo referido a Uruguay figura en la página 263.

¹¹ Uruguay junto con Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay conforman el grupo de países latinoamericanos y del Caribe que lo han firmado, pero falta aún la ratificación.

¹² La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano principal y autónomo de la OEA. Su mandato emana de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Está integrada por siete miembros y tiene su sede en Washington.

¹³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano judicial autónomo de la OEA. Posee dos tipos de competencias: la jurisdiccional y la consultiva, según lo prevé la Convención Americana de Derechos Humanos. Fue establecida en 1979. Tiene su sede en San José de Costa Rica.

— 18 Téngase presente que Uruguay es uno de los países que menos denuncias registra ante la Comisión Interamericana, lo cual no implica un juicio de valor en cuanto a la observancia de los derechos humanos en el Estado.¹⁴ A la fecha no ha recaído ninguna sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Uruguay.

En lo que refiere a la actividad del propio Estado, nuestro país ha consultado a la Corte Interamericana en dos oportunidades en forma individual, en los años 1986 y 1987 respectivamente, y una de manera conjunta con la Argentina en el año 1993, tal cual se verá en el capítulo correspondiente.

Esta obra pretende proporcionar las herramientas prácticas básicas que permitan visualizar el universo de la protección de los derechos humanos en sus dos vertientes, de forma que se habilite al lector a encontrar y proyectar las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos tanto para su invocación en el ámbito nacional como para la práctica y el litigio internacional.

¹⁴ De un total de 1323 denuncias recibidas por la Comisión Interamericana en el año 2008, según consta en el *Informe anual de la CIDH* de ese año, solamente diez refieren a Uruguay. Con respecto a Perú se presentaron 235, Colombia 230, Argentina 151 y Venezuela 44. El Uruguay figura entre los países que menos denuncias registran, junto con Canadá (9), Surinam (6), Haití (2). Pueden consultarse las estadísticas del *Informe anual 2008* de este órgano en: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap3.sph.htm#Estadisticas>> [consulta: 5/4/2010]. El *Informe anual* puede consultarse en <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/indice2008.htm>> [consulta: 5/4/2010].