



Las garantías en los primeros momentos de la detención. Recomendaciones para un abordaje preventivo de la tortura y/o malos tratos en las dependencias policiales

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)

Marzo de 2022

Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Dr. Juan Faroppa (Presidente)
Dra. Mariana Blengio Valdés
Dra. Mariana Mota
Dra. María Josefina Plá
Dr. Wilder Tayler

Mecanismo Nacional de Prevención

Director

Dr. Wilder Tayler

Secretaría

Maritza Ramos

Equipo Técnico Interdisciplinario 2021-2022

MNP Dr. Álvaro Colistro, Psic. Ariadna Cheroni, Dr. Daniel Díaz, Lic. en Trabajo Social María José Doyenart, Dr. Daniel Fessler, Dra. Victoria Iglesias, Lic. Soc. Laura Latorre, Lic. en Trabajo Social Fernando Leguizamón, Lic. en Trabajo Social Soledad Pérez, Dra. Carla Piccinino, Dra. Gianina Podestá, Dra. Alicia Saura.

Elaboración del Informe

Dr. Álvaro Colistro, Dr. Daniel Díaz, Dr. en Historia Daniel Fessler, Dra. en Medicina Victoria Iglesias.

Registro fotográfico

Equipo Técnico Interdisciplinario MNP (2021)

Marzo de 2022

Resumen ejecutivo

El presente informe resume los hallazgos y recomendaciones que surgen del monitoreo sistemático que realiza el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) desde el 2014 sobre el cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de detención. El informe también recoge, para su análisis, elementos del documento presentado en julio de 2021 por la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ) sobre un centenar de procedimientos policiales presuntamente irregulares en los que se habrían violado las garantías de los/as detenidos/as¹. El objetivo es contribuir a la prevención de “la tortura reduciendo los factores de riesgo y eliminando las posibles causas”².

Estas garantías, consagradas por el derecho internacional y la legislación nacional, son cuatro: notificación inmediata de la detención a familiares o allegados/as, examen médico, asistencia jurídica, y acceso a información sobre derechos de la persona detenida.

¹ El informe de la Asociación de Defensores Públicos fue puesto en conocimiento de la INDDHH-MNP por la Suprema Corte de Justicia por medio del oficio número 108/2021, de fecha 23 de julio de 2021.

² Prevención de la tortura: Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos ACNUDH, APT y Foro Asia-Pacífico, mayo de 2010. Disponible en:

https://www.ohchr.org/documents/publications/preventingtorture_sp.pdf



En este caso el informe refiere al monitoreo sistemático a las seccionales policiales que realizan los técnicos del MNP de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) mediante visitas no anunciadas. En esas visitas se entrevista a los responsables de los establecimientos, los/as funcionarios/os y las personas detenidas, se fotografían los espacios físicos y los registros administrativos, y luego se analiza la documentación y la información recogida.

La experiencia internacional indica que es durante los primeros momentos de la detención cuando las personas están expuestas a un mayor riesgo de tortura y malos tratos. Esta comprende desde el momento de la aprehensión y detención hasta su

presentación ante el fiscal de turno o juez/a, incluyendo la etapa en donde ingresa, permanece y es trasladada en la o las diferentes unidades policiales.³

Todas las recomendaciones formuladas por el MNP tienen por finalidad generar acciones concretas a efectos de dar respuesta a los problemas planteados (ver Cap. 3).

En primer término, el informe reitera la recomendación realizada en los años 2019 y 2021 por el MNP relacionada al **cumplimiento de la garantía de asistencia jurídica, mediante el acceso a un/a abogado/a** para todo aquel que no cuente con los medios necesarios para recurrir a un/a defensor/a privado/a. Una vez más se verifica que el Estado uruguayo incumple esta garantía, por la cual el acceso a un/a abogado/a “debe proporcionarse inmediatamente después del momento de la privación y de manera inequívoca antes de cualquier interrogatorio por las autoridades”.⁴

³ Por razones operativas hasta ahora el monitoreo que realiza el MNP no contempla el momento inicial de detención previo al ingreso a las dependencias.

⁴ Naciones Unidas - Informe provisional a la Asamblea General (A/71/298, de 2016) del Relator Especial Juan Méndez sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, p. 20. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/839995/files/A_71_298-ES.pdf



En segundo lugar, recomienda **modificar la tipificación del delito de tortura** incorporándola al Código Penal como un delito autónomo, en consonancia con lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Convención contra la Tortura y en general con los estándares internacionales de derechos humanos.

En tercer lugar, propone **crear y poner en funcionamiento un registro nacional de casos de tortura y/o malos tratos**. Los esfuerzos de prevención de la tortura requieren de datos concretos que permitan conocer y procesar de manera sistemática estas graves violaciones a los derechos humanos. La ausencia de un registro de este tipo ha sido también observada por el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura⁵.

En cuarto lugar, el MNP reitera la necesidad de **regular el empleo de cámaras corporales de vídeo** para filmar operativos policiales en respaldo a los derechos de las personas detenidas y del propio personal policial. La experiencia internacional ha revelado la importancia de una adecuada regulación que contemple: i) quién puede hacer las grabaciones y cuál es el momento del encendido de las cámaras, ii) a quién se reserva la potestad del prendido y apagado definiendo de esta manera qué y cuándo grabar, iii) cómo se accede a los contenidos y cómo queda registrado quiénes lo hacen y iv) cómo se resuelve el almacenaje del material filmado preservándolo en un lugar seguro.

Por último, el informe propone **implementar como medida de “prevención indirecta”** la urgente investigación de los episodios denunciados por la Asociación de Defensores Públicos a efectos de comprobar o descartar la ocurrencia de irregularidades en el marco de los procedimientos policiales.

⁵ Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay- (CAT/C/SR.1212 y 1215), celebradas los días 29 y 30 de abril de 2014-, Disponible en: <https://acnudh.org/load/2014/08/CAT-Uruguay.pdf>.



En esta línea, el MNP integra a su análisis el **informe presentado por la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay ante la SCJ y el relevamiento realizado** sobre situaciones que se habrían producido en 2020 y parte de 2021, y fueron reiteradamente calificadas por los/as defensores/as como “abuso policial y “maltrato policial”, “detención ilegal”, “allanamiento sin orden judicial”, “lesiones” y “falta de atención médica”. A modo de ejemplo se reproducen a continuación algunas de las descripciones de hechos y acciones según el relato de los propios defensores/as:

• Del relato de la denuncia realizada surge que lo detuvieron a los efectos de colocarle un dispositivo electrónico, fue subido a la camioneta los tiraron al piso apuntándolo con armas de fuego, siendo este golpeado con puntas pies estando esposado. Estaba asustado ya que la policía de xx había matado a una persona hacia pocos días. Se constataron lesiones por parte del médico que lo atendió en el hospital (3 fracturas de costillas), sangrando constantemente por la nariz. Lloro de dolor. Se presentó denuncia por escrito

• Denuncio en audiencia maltrato policial al ser detenido. Golpe en el oído con la mano abierta por el oficial de policía. El informe primario decía sin lesiones, después de la audiencia se dispuso un examen médico más exhaustivo y se determinó perforación de oído. Se realizó la denuncia.

Fuente: Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, op.cit. Casos No. 17 y 19.



▪ *Son denunciados por encontrarse supuestamente molestando a los clientes afuera de un comercio. Llega la policía y estos refieren a que se desacatan y son detenidos. La defensa pide cámaras del comercio y no surge eso, están sentados llega la policía, los revisan y llevan detenidos. No hay resistencia. Se observa en el video como la policía los provocan mientras están esposados adentro del móvil. Son liberados.*

▪ *Imputado manifiesta en el audio haber sido golpeado en la seccional por policías luego de haber sido llevado al médico. Dijo que le golpearon la cabeza contra la pared. Jueza le pregunta si desea denunciar y dijo que no. También se pone de manifiesto en el audio de la audiencia por el imputado que no recibió alimento alguno ni agua durante toda su detención desde las 9 horas siendo las 18 horas al momento de celebrarse la audiencia. No fue llevado a fiscalía durante todo el día por lo que no recibió el alimento reservado allí para los detenidos ni vio abogado hasta el momento de la audiencia*

Fuente: Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, op.cit. Casos No. 37 y 73.

Cada una de las situaciones está individualizada con nombre, Identificación Única de Expediente del Poder Judicial (IUE) o Número Único de Noticia Criminal (NUNC) correspondiente a la Fiscalía.

De acuerdo a lo señalado en el informe de la Asociación de Defensores Públicos todas las situaciones fueron puestas en conocimiento de los/as magistrados/as en cada una de las respectivas causas. No obstante, el MNP no ha podido constatar que se hayan efectuado actuaciones para determinar responsabilidades funcionales y/o penales.

El análisis que realiza la Asociación de Defensores Públicos es coincidente con el diagnóstico que el MNP viene haciendo en cuanto al debilitamiento de las garantías de las personas durante los primeros momentos de la detención. A su vez, el MNP y la Asociación de Defensores Públicos entienden que a partir de la aprobación de la Ley 19889 de Urgente Consideración (LUC) se ha vuelto aún más difícil verificar si ha existido un abuso debido a que: i) se extendió hasta cuatro horas el período en que la persona detenida puede permanecer sin notificación al fiscal o juez; ii) se estableció la posibilidad de tomar declaraciones voluntarias en sede administrativa a efectos de «realizar averiguaciones, investigar, obtener evidencias y aclarar el presunto delito», iii) Se

dispuso una presunción relativa de legitimidad en la actuación policial durante el cumplimiento de funciones que representa una riesgosa inversión de la carga de la prueba en materia penal con afectación de los derechos fundamentales.

Por último, el informe insta a las autoridades competentes (Poder Judicial, Fiscalía General de la Nación y Ministerio del Interior) a disponer investigaciones administrativas a efectos de abordar las presuntas irregularidades denunciadas por la Asociación de Defensores Públicos.

INTRODUCCIÓN

El trabajo del MNP en el monitoreo de dependencias policiales

El Mecanismo Nacional de Prevención de la INDDHH efectúa desde el año 2014 y de manera continua el monitoreo de seccionales policiales. Entre las principales líneas de trabajo, particularmente desde 2015, se observó la implementación de las garantías o salvaguardas legales y procesales durante las primeras horas o momentos de la detención policial. Producto del trabajo desarrollado entre los años 2017 a 2019 se publicó un primer informe dedicado específicamente al análisis de estas garantías⁶. Durante los años 2020 y 2021 el MNP prosiguió con el monitoreo de las cuatro zonas de operaciones de Montevideo, publicándose en julio de 2021 los resultados de una primera etapa de estudio dedicada a la zona I y sus dependencias⁷. En el contexto de este trabajo se prosiguió con el análisis de los primeros impactos de la aplicación de la Ley 19889 en las cuatro garantías: notificación a familiares o allegados, realización de un examen médico a las personas detenidas, derecho a la asistencia jurídica e información de derechos. En este caso, el abordaje se focalizó en aspectos específicos de la detención

⁶ Disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/garantias-primeros-momentos-detencion-unidades-policialesuruguayas>.

⁷ Por sus características particulares no se contempla la zona de operaciones V que no actúa sobre una base territorial.



y conducción a las dependencias policiales y la toma de declaraciones en sede administrativa⁸.

Asimismo, dentro de la planificación del MNP para el año 2022 - 2023 se definió como prioritario concentrar la atención en las cuatro zonas de operaciones prosiguiendo con

la realización de visitas no anunciadas con el objetivo de monitorear de manera continua el cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de la detención.

Dentro del trabajo realizado por el MNP mereció una particular atención el informe realizado por la Asociación de Defensores Públicos de fecha 12 de julio de 2021. Este informe fue remitido a la INDDHH-MNP mediante oficio número 108/2021 por la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y da cuenta de una serie de presuntos episodios de violación de garantías y derechos fundamentales de los/as ciudadanos/as llevados a cabo por funcionarios/as policiales en el ejercicio de sus tareas⁹.

Algunas de las situaciones que se denuncian en el informe de la Asociación de Defensores Públicos de julio de 2021 son:

- “...uso excesivo de la fuerza en los distintos procedimientos policiales, específicamente en las detenciones y sus momentos posteriores, inspecciones oculares y allanamientos.”
- “...omisión por parte de los médicos de guardia de los hospitales de ASSE en lo que respecta a la primera atención médica de las personas detenidas”.

⁸ Disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/garantias-primeros-momentos-detencion-unidades-policialesuruguayas>. En esa misma dirección fue presentado el informe “Adolescentes en privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de la tortura y otros malos tratos”. En la publicación se analizan los hallazgos del monitoreo en los primeros momentos de detención de adolescentes. Disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanosuruguay/comunicacion/noticias/presentacion-informe-sobre-violencia-institucional-contraadolescentes>.

⁹ Informe de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, Montevideo, s/e, 2021, p. 1.



- “...se realizan verdaderos allanamientos sin las respectivas órdenes judiciales bajo el nombre de “inspecciones oculares voluntarias”, donde, mediante coacción psicológica, precisamente, amenazas de sufrir un mal mayor, se hace firmar el acta a uno de los moradores como expresión de consentimiento para ingresar a su hogar y así llevar a cabo la referida “inspección””.
- “...en los procedimientos de allanamientos no solo no se exhibe la orden de allanamiento, sino que se han constatado el uso desmedido de la fuerza física en hogares de familia donde por lo general hay niños y personas de edad avanzada”.
- “En el último año se ha detectado un aumento en el uso abusivo de los controles de identidad a las personas de bajos recursos que muchas veces se encuentran

en la calle revisando, por ejemplo, volquetas, en busca de comida u otros desechos que les puedan servir”.

A partir de la notificación que le realizara la SCJ, y desde un enfoque de prevención indirecta el MNP solicitó a la SCJ y a la Asociación de Defensores Públicos información ampliatoria, en donde se detalle las presuntas vulneraciones de derechos ocurridas en el marco de procedimientos policiales. Para ello, se remitió oficio MNP número 023 / 2021 de fecha 12 de agosto de 2021 a la SCJ por el cual se solicitó se “brinde información en el plazo de 15 días hábiles sobre la existencia de un relevamiento y/o investigación administrativa relativa al informe presentado por la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay conforme a la noticia recibida por la INDDHH de parte de la Corporación”. El día 19 de noviembre de 2021 se reiteró oficio (MNP número 053/2021) dirigido a la SCJ. Con fecha 26 de noviembre de 2021 se recibió respuesta por parte del Poder Judicial.

El 19 de agosto de 2021 se cursó nota a la Asociación de Defensores Públicos requiriendo información sobre las diferentes situaciones mencionadas en el informe publicado el 12



de julio de 2021. Asimismo, se solicitó se indique si se tiene información que permita individualizar las causas en donde se denunciaron las irregularidades. En respuesta a la nota del MNP, con fecha 13 de septiembre de 2021, la Asociación remitió un informe en donde se efectúa el relevamiento y descripción de las situaciones concretas, aportando una serie de elementos que dan cuenta de diferentes episodios, que de confirmarse, constituyen abusos en los procedimientos policiales.

El 23 de noviembre de 2021 por oficio MNP 054/2021 se solicitó al Fiscal General de la Nación se proporcione información sobre los casos referidos por la Asociación de Defensores Públicos y el resultado de las investigaciones correspondientes. Con posterioridad el señor Fiscal de Corte solicitó a la INDDHH- MNP ampliación del plazo estipulado a efectos de proporcionar la información solicitada, la cual fue autorizada con fecha 15 de febrero de 2022, estando a la espera de la respuesta.

Estos episodios, debidamente individualizados, dan cuenta de presuntas irregularidades en diversas actuaciones las que de acuerdo a lo informado por la Asociación de Defensores Público habrían sido puestas en conocimiento de los/as magistrados/as en cada una de las respectivas causas. Sin perjuicio de ello, no surge el inicio de actuaciones en concreto a efectos de determinar responsabilidades funcionales y/o penales. Tampoco consta la existencia de investigaciones administrativas en la órbita del Ministerio del Interior a pesar de lo señalado en la denuncia presentada por la Asociación de Defensores Públicos y el documento ampliatorio. En este punto, es necesario señalar que el Ministerio del Interior tomó conocimiento de los hechos denunciados por la Asociación de Defensores Público por medio de la comunicación realizada por la SCJ con fecha 22 de julio de 2021.

El 26 de noviembre de 2021 la SCJ remitió oficio a efectos de dar respuesta a lo solicitado por el MNP. En el mismo se señalaba que se tendrá “presente las recomendaciones” realizadas por el MNP que fueron enviadas a la SCJ mediante Oficio 023/2021 de fecha 12 de agosto de 2021. La resolución comete a la directora Nacional de Defensoría la confección de un informe que identifique las principales dificultades en la implementación de un mecanismo tendiente a garantizar el acceso a un/a abogado/a en



los primeros momentos de la detención. Asimismo, dispuso la instrumentación y coordinación de una mesa de diálogo -tal como había sido propuesto por el MNP- a efectos de adoptar acciones concretas para garantizar el cumplimiento de esta garantía.

Concomitantemente, el citado oficio comunica que “con relación a procedimientos basados en el informe de la Asociación de Defensores Públicos, la Suprema Corte de Justicia procederá cuando tome conocimiento de hechos que habiliten el inicio de procedimientos en legal forma”. Desde un enfoque preventivo el MNP entiende que estos hechos deberían ser objeto de una investigación administrativa, a efectos de comprobar o descartar eventuales responsabilidades funcionales. La investigación de estos episodios debería abordar las medidas en concreto adoptadas frente a la denuncia de presuntos abusos policiales; así como determinar si efectivamente estas irregularidades fueron puestas en conocimiento del Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación.

Sin perjuicio de ello, la respuesta de la SCJ es un avance tanto hacia la prevención directa como indirecta, ya que posibilita, mediante la formación de una mesa de diálogo, pensar en acciones concretas hacia el cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de la detención.

1 - PREVENCIÓN DIRECTA

En lo relacionado específicamente a la prevención directa, el informe aborda una serie de aspectos que para su instrumentación demanda medidas a mediano y largo plazo, dado que se requiere de una coordinación interinstitucional así como de la asignación de recursos. Un ejemplo de ello es el cumplimiento de la garantía de acceso a un/a abogado/a. En este punto y como ya fuera antes señalado, del monitoreo realizado por el MNP surge el incumplimiento por parte del Estado uruguayo. Fundamentalmente por la inexistencia de un dispositivo que asegure la cobertura estatal de un/a abogado/a para todo aquel que no cuente con los medios necesarios para recurrir a un/a defensor/a privado/a. La implementación de esta garantía requiere una serie de medidas que

trascienden la responsabilidad del Ministerio del Interior ya que implican cambios presupuestales y definición de responsabilidades por el Poder Judicial y la coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

La falta de un dispositivo adecuado repercute directamente en el rol preventivo de las salvaguardas, tal como lo señaló el Comité contra la Tortura en su informe 2014, en donde resaltó la importancia de su cumplimiento, instando al Estado uruguayo a “garantizar también que las personas privadas de libertad gocen en la práctica y desde el mismo inicio de su privación de libertad de todas las salvaguardias legales fundamentales, incluidas aquellas indicadas en los párrafos 13 y 14 de la Observación general Nº 2 (2007) del Comité”¹⁰. La referencia a la Observación General número 2 es de relevancia, dado que la misma realiza una enumeración no exhaustiva de las salvaguardas, señalando: 1.- la necesidad de disponer de un registro oficial de los/as detenidos/as; 2 - El derecho a ser informado sobre sus derechos; 3- El derecho a recibir sin demora asistencia letrada y médica independientes; 4- El derecho a ponerse en comunicación con sus familiares y 5- Establecer mecanismos imparciales para inspeccionar y visitar los lugares de detención y de encarcelamiento; así como la existencia de recursos de quejas que permitan invocar sus derechos e impugnar la legalidad de su detención o el trato recibido¹¹.

En una línea similar, el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) señaló en su visita a Uruguay en el año 2018 que “el Estado parte debe brindar adecuada capacitación y recursos necesarios para garantizar la asistencia de la defensa pública desde el principio de la detención, asegurando que la comunicación de los abogados de oficio con

¹⁰ Informe: Comité contra la Tortura Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay (CAT/C/SR.1212 y 1215) observaciones finales. Disponible en: <https://acnudh.org/load/2014/08/CAT-Uruguay.pdf>.

¹¹ Observación General Nº 2 Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes
Comité contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.



las personas privadas de libertad se efectúe regularmente para superar las situaciones de indefensión e impunidad que se generan”¹².

En un mismo sentido, el uso de cámaras corporales y su reglamentación, la correcta tipificación de delito de tortura y la puesta en funcionamiento de un registro nacional de casos de Tortura y/o Malos Tratos, aportaran sin lugar a dudas, a generar mecanismos de prevención directa. Todos estos puntos serán desarrollados a continuación con la finalidad de establecer lineamientos preventivos para los años 2022 y 2023.

1.1- Acceso a un/a abogado/a en los primeros momentos de la detención

La presencia de un/a abogado/a en los primeros momentos posteriores a la detención de una persona, implica ya de por sí, un elemento disuasivo a fin que no se produzcan abusos de poder, malos tratos y torturas. Asimismo, se constituye como un primer contralor de la legalidad de las detenciones.

Es un deber del Estado establecer mecanismos específicos a efectos de, no sólo garantizar el acceso a un/a abogado/a, sino también investigar presuntas irregularidades, dado que el cumplimiento de esta garantía repercute directamente en la prevención de la tortura y malos tratos.

La normativa internacional es clara al señalar en el Principio 17 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión que “es un derecho de la persona detenida la asistencia de un abogado/a , y que en caso de no tener posibilidad de un/a abogado/a privado se le debe nombrar uno por la autoridad sin costo” La persona detenida, subraya este principio,

¹² Informe: Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Visita al Uruguay del 4 al 15 de marzo de 2018: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte Informe del Subcomité.



debe ser informada por la “autoridad competente”[...] “prontamente”, facilitando los medios adecuados para su ejercicio¹³.

En relación al momento en que se debe garantizar el acceso a un/a abogado/a el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, señalaba que “El acceso a un abogado debe proporcionarse inmediatamente después del momento de la privación de libertad y de manera inequívoca antes de cualquier interrogatorio por las autoridades”¹⁴.

Por su parte, el Artículo 71.5 del Código del Proceso Penal dispone que “todo abogado tiene derecho a requerir del funcionario encargado de cualquier lugar de detención que le informe por escrito y de inmediato, si una persona está o no detenida en ese establecimiento”¹⁵. Es importante recordar que en la actualidad, y desde la vigencia de la Ley 19889, se puede indagar a una persona no sólo sobre la identidad sino para la determinación de un hecho delictivo, con los riesgos que ello conlleva, bajo la figura de declaración voluntaria en sede administrativa (Artículo 61 del CPP).

En relación a este punto y tal como ya fuera señalado en reiteradas oportunidades por el MNP, el Estado uruguayo no asegura el acceso a un/a abogado/a en estas primeras horas de detención.

¹³ ACNUDH, “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/detentionorimprisonment.aspx>

¹⁴ Naciones Unidas - Informe provisional a la Asamblea General (A/71/298, de 2016) del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, p. 20. Disponible en:

https://digitallibrary.un.org/record/839995/files/A_71_298-ES.pdf

¹⁵ Código del Proceso Penal. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal2017/19293-2014>.



En el marco del monitoreo se han constatado diversos obstáculos para su efectiva implementación, que deben ser atendidos por el Estado a efectos de cumplir con la normativa nacional e internacional, entre ellos, es posible señalar los siguientes:

- a) Existe una clara diferencia entre las personas detenidas que pueden pagar un/a abogado/a privado y quienes no tienen esa posibilidad. Un alto porcentaje no dispone de un/a abogado/a de confianza pago y el Estado no cuenta con ningún dispositivo para el acceso en esos momentos de un/a abogado/a sin costo.
- b) Falta de un dispositivo que garantice la participación de la Defensa Pública durante los primeros momentos de la detención. A ello debe agregarse que hoy en día la defensa es la parte más débil del proceso (no existe en los hechos la “igualdad de armas” en relación con la Fiscalía como titular de la acción penal, responsable de investigar los delitos y, en definitiva, parte acusadora en un proceso penal) .
- c) No se cuenta con la infraestructura necesaria ni cargos específicos y especiales que puedan cumplir este importante rol, como así tampoco un soporte que

brinde apoyo a los/las defensores/as a cargo de la defensa en juicio y la correspondiente coordinación.

- d) Se requiere de asignaciones presupuestales que creen cargos de abogados/as para esta tarea en particular en régimen de turnos y dedicados exclusivamente a estos primeros momentos posteriores a la detención.

La superación de los obstáculos señalados y el posterior cumplimiento de esta garantía repercutirán directamente en:

1. Posibilitar que la seguridad y la dignidad de la persona sean respetadas.
2. Generar un efecto disuasivo a fin que las autoridades no incurran en abusos para obtener información sobre los hechos con apariencia delictiva (confesión).



3. Asegurar que la persona detenida sea informada en forma sobre sus derechos y los aspectos legales de su detención.
4. Facilitar el cumplimiento de las otras garantías.
5. Disminuir el riesgo de detenciones arbitrarias y/o ilegales, como así también auto incriminaciones o confesiones en el ámbito policial.
6. Asegurar y/o fortalecer el acceso a mecanismos de denuncia en casos de tortura y malos tratos.

1.2- Cámaras corporales

En sus consideraciones finales, el informe del 12 de julio de 2021 de la Asociación de Defensores Públicos propone “que el Ministerio del Interior procure utilizar sus cámaras Go-pro que son, sin lugar a duda, una garantía para las partes”¹⁶. En este sentido, la INDDHH, por resolución 947/2021, recomendó a dicho ministerio que “el personal policial que ejerce sus funciones en la vía pública lleve una cámara consigo, en un lugar fijo de su uniforme y que no le impida el desarrollo de sus funciones, para registrar todas

las acciones que lleva adelante durante el ejercicio de su labor permitiendo de esta manera ofrecer una garantía acerca del proceder funcional”¹⁷.

Los estudios internacionales han avanzado en relación a la incorporación de cámaras corporales por parte de la policía. Los análisis, habitualmente, presentan una suerte de

¹⁶ Informe de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, op. cit., p. 19.

¹⁷ Resolución 947/021. Disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanosuruguay/institucional/normativa/resolucion-n-947021-recomendaciones-ministerio-del-interior> Esta resolución se emite a partir de la denuncia presentada el 23 de diciembre de 2020 por un grupo de personas que se encontraban en la pista de patinaje ubicada en la Rambla República Argentina entre las calles Jackson y Eduardo Acevedo (Montevideo). En la misma se refiere a un procedimiento policial en el que a los denunciantes se le requirió que eliminaran la filmación efectuada desde sus celulares señalando que de lo contrario se podrían iniciar acciones penales. En respuesta a lo solicitado por la INDDHH el Ministerio del Interior informó no poseer cámaras de vigilancia en la zona. Tampoco surgiría información del Sistema de Gestión de Seguridad Pública.



balance considerando los efectos positivos y negativos de su utilización y el impacto que su empleo regular habría tenido en los funcionarios policiales y en las personas con las cuales interactúan. Particularmente en los casos en que denuncian situaciones de un uso excesivo o innecesario de la fuerza.

Un informe de 2015 de la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU por su sigla en inglés) valora la existencia de un doble beneficio en su incorporación al equipamiento: proteger a los ciudadanos contra la “mala conducta de la policía” actuando como un freno contra los “abusos de poder” y reducir las acusaciones falsas sobre los agentes policiales¹⁸. Las cámaras corporales operarían con un potencial efecto disuasivo de la violencia como lo ha señalado en su informe el Relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. A través del análisis de una experiencia de utilización en California (Estados Unidos) confirmaba un marcado descenso del uso excesivo de la fuerza por los agentes policiales y de las denuncias al respecto: “La proliferación de la vigilancia y las grabaciones que permite la TIC [Tecnología de la Información y la Comunicación] no solo aumenta significativamente las posibilidades de exigir responsabilidades a las personas” [...] “sino que también

puede prevenir la comisión de violaciones”¹⁹. En sus recomendaciones a los Estados el Relator especial planteó el uso de las cámaras corporales como una herramienta en la prevención de la vulneración de derechos. Particularmente del uso excesivo de la fuerza por agentes policiales”²⁰. El estudio de Barak Ariel, Farrar y Sutherland, referenciado por el Relator Especial Heyns, señala que existe evidencia de que la interacción entre policía y público registrada mediante cámaras corporales conlleva un descenso del uso “excesivo” e “innecesario” de la fuerza por parte de los primeros²¹. Este debe ajustarse a los principios de racionalidad, moderación y progresividad teniendo siempre en cuenta

¹⁸ UCLA, “Police body-mounted cameras: with right policies in place, a win for all”. Disponible en: <https://www.aclu.org/OTHER/POLICE-BODY-MOUNTED-CAMERAS-RIGHT-POLICIES-PLACE-WIN-ALL>.



“los derechos a proteger, el objetivo legítimo que se persiga y el riesgo que deben enfrentar los efectivos policiales”²².

El Programa “Justicia presente” instrumentado por el Consejo Nacional de Justicia de Brasil adhiere a la idea de los “efectos positivos sobre la regularidad y legalidad del abordaje policial” que tienen las cámaras corporales²³. Su sola instalación, señala Roberth Muggah del Instituto Igarapé, produciría lo que define como “efecto placebo”, mediante el cual la sola presencia de esta tecnología puede desactivar “situaciones

¹⁹ Naciones Unidas - Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para garantizar el derecho a la vida”, p. 11. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10135.pdf?view=1> ²⁰ Ibidem., p. 25.

²¹ Barak, Ariel, Farrar, William y Sutherland, Alex, “The effect of Police body-worn cameras on use of force and citizens. Complaints against the police: a randomized controlled trial”. Disponible en: <https://psycnet.apa.org/record/2014-51519-001>. El estudio de estos investigadores significó un avance en la sistematización de las consecuencias del empleo de cámaras corporales. Igualmente, resulta pertinente señalar la existencia de estudios de campo que consideran que no se cuenta con evidencia empírica para confirmar cambios significativos, Es el caso del trabajo de Yokum, Ravishankar y Coppock para la ciudad de Washington. Citado en Boada, Adelaida y Weintraub, Michael, “¿Qué tan efectivas son las cámaras corporales en los agentes de policía”, Bogotá, Universidad de los Andrés, s/d, p. 2. Disponible en: https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/05/Bodycam_policia.pdf. Boada y Weintraub ponen en entredicho la pertinencia de llegar a conclusiones generalizables en base a estos estudios.

²² O.E.A., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, O.E.A, 2009, p. 58. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.

²³ Conselho Nacional de Justiça, *Manual de Prevenção e Combate a Tortura e Maus-tratos para Audiência de Custódia*, Departamento Penitenciario Nacional – UNODC – PNUD, 2020, p. 101.

potencialmente violentas”¹⁹. De todas formas, el trámite legislativo en estados como Río de Janeiro ha sido complejo y solo se ha avanzado parcialmente con la aprobación de leyes que disponen la instalación en vehículos y uniformes y que regulan su uso.

¹⁹ Roberth Muggah, “Why Police Body Cameras Are Taking Off, Even after Eric Garner’s death”. Disponible en: <http://theglobalobservatory.org/2014/12/police-body-cameras-eric-garner/> ²⁵ Ministerio del Interior, “Esta es la nueva policía”. Disponible en: https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=3208.



En Uruguay, destacando la incorporación de nuevas tecnologías, el Ministerio del Interior planteaba en 2015 un “antes y un después” con la adquisición de ochenta cámaras personales. En la nota, publicada en su portal, se señalaba la necesidad de establecer un “protocolo” reconociendo de todas formas una amplia “aceptación por parte del efectivo policial”. Igualmente, el texto parece reservar a la cámara corporal una idea que la aproxima a una función de vigilancia tal cual se sintetiza en las dos experiencias pilotos llevadas adelante en la Dirección de Información Táctica, filmando “intervenciones o vigilancias”, y en el Grupo de Reserva Táctica registrando operativos en escenarios deportivos, “allanamientos y otros en los que fuera necesario el registro”²⁵. Vale señalar que la regulación precisa de su empleo resulta un tema medular evitando el riesgo de que se transforme exclusivamente en una herramienta de “vigilancia o seguimiento sistemática de público”²⁰.

En el año 2019, un proyecto de ley del representante nacional Fitzgerald Cantero, finalmente archivado, planteaba que el Ministerio del Interior debía proporcionar “cámaras personales portátiles” de grabación de audio y vídeo. El equipo debería contar con una dirección ID que individualice al usuario y GPS que posibilite ubicar la dirección donde se ha producido la grabación: “Estos dispositivos deberán ser utilizados en forma obligatoria como forma de dejar registro los procedimientos y brindar las máximas garantías”²¹. Si bien la propuesta reconoce esa bipolaridad de las garantías (para el/la funcionario/a policial y el/la ciudadano/a) en la exposición de motivos se indica que el

“proyecto de ley apunta a establecer una normativa más clara y precisa, que busca amparar a los funcionarios policiales en el cumplimiento del deber, expuestos cada vez

²⁰ ACLU, op.cit. .

²¹ Poder Legislativo, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. “Personal Policial”, Carpeta 3903 de 2019, Repartido N° 1146, 22/5/2019, p. 2. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/Cam-11469301386.pdf>.



más a una delincuencia más violenta y agresiva que no duda en disparar y poner en riesgo de vida de personas inocentes y de los propios policías”²².

Independientemente del tratamiento legislativo y los avances sobre la regulación del uso de las cámaras corporales, el Ministerio del Interior ha dado continuidad a su empleo adquiriendo en 2021, según los anuncios, 600 unidades para ser distribuidas en todo el país. La “reactivación” del Centro de Comando Unificado, señaló su director Alejandro Sánchez, permitirá además “contar con visualizaciones en vivo y en directo de cámaras corporales”²³. El 22 de diciembre de 2021 se dio apertura a la licitación que tiene como objeto la adquisición de 300 cámaras corporales por parte del Ministerio del Interior (llamado 103785/2021). Con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (préstamo 3785/OC-UR “Programa Integral de Seguridad Ciudadana), el llamado plantea la compra de cámaras corporales y el correspondiente software con la “finalidad de equipar a personal policial de las unidades montevideanas de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP) y del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)”²⁴.

Más allá de la paulatina integración al equipamiento policial en Uruguay, parece pertinente tener presente la advertencia de ACLU sobre las complejidades del uso de las cámaras corporales. Al momento de plantearse su utilización no se puede soslayar el manejo adecuado de la privacidad. El artículo de Joe Domanick publicado en el portal “Sin miedos” del Banco interamericano de Desarrollo previene sobre el eventual riesgo

²² Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 17a sesión, 4/6/2019, p. 9. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/143823/ficha_completa.

²³ Ministerio del Interior, “Policía nacional cuenta nuevamente con el Centro de Comando Móvil”, 26/11/2021. Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/unicom/noticias/9467-la-policianacional-cuenta-nuevamente-con-el-centro-de-comando-movil>.

²⁴ Préstamo BID 3785/OC-UR, Comparación de precios N°103785/2021. Disponible en: https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_919964.pdf&sa=D&source=docs&ust=1645014826074627&usg=AOvVaw1GW4YIZQ4S0OCH0M1fJ6iv.

de un uso contraproducente radicado en la divulgación de imágenes²⁵. En esa misma dirección resulta conveniente fijar límites claros a la incorporación y uso de programas de reconocimiento facial (y otros programas de reconocimiento biométricos) asociados a las cámaras corporales. Ya varias ciudades estadounidenses han prohibido o establecido moratorias sobre el empleo de esta tecnología para estos dispositivos lo que fue destacado desde la ACLU al garantizar que “las cámaras corporales, que se prometieron a las comunidades como una herramienta para la rendición de cuentas de los agentes, no se puede convertir en sistema de vigilancia para su uso contra las comunidades”²⁶.

La práctica en torno a las experiencias policiales con las cámaras corporales coincide en la importancia que se consideren un conjunto de elementos: i) quien puede hacer las grabaciones y cuál es el momento del encendido de las cámaras ii) a quien se reserva la potestad del prendido y apagado definiendo de esta manera qué y cuándo grabar iii) cómo se accede a los contenidos y cómo queda registrado quienes lo hacen y iv) como se resuelve el almacenaje del material filmado preservándolo en un lugar seguro. Esto último se encuentra condicionado por el espacio, la capacidad y los costos de la conservación y gestión de los archivos. Ello puede llevar a que sean eliminados de manera periódica lo que puede provocar que sea borrado la filmación de hechos relevantes²⁷.

El manejo de los momentos de grabación resulta un factor esencial teniendo presentes los riesgos de la captura parcial de imágenes, o que se facilite una versión en la que solo se registra una parte de la intervención. Una investigación de la Universidad de

²⁵ “Los riesgos de usar cámaras de video corporales para policías y cómo evitarlos”. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/3208/>.

²⁶ Cagle, Matt, “California Just Blocked Police Body Cam Use of Face Recognition”, 11/10/2019. Disponible en: https://www.southernminn.com/faribault_daily_news/opinion/article_66c9bb03-c6cf5a2c-b9d5-bd69b72a4aa3.html.

²⁷ Jassó López, Lucía y Jasso González, Carolina, “Abuso policial, discrecionalidad y tecnologías de vigilancia en América Latina” en Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, N° 90, enero - julio de 2021, p. 129.



Cambridge y el RAND europeo con la participación de policías de Reino Unido concluyó

que el uso de la fuerza por parte de la policía no tuvo modificaciones significativas con el empleo de las cámaras corporales durante las experiencias analizadas. Incluso, no habría variado en cada turno entre los agentes que usaban cámaras y los que no. Sin embargo, la investigación concluía que el uso de la fuerza variaba en función de la discrecionalidad de los agentes policiales para encender y apagar las cámaras corporales²⁸. Una revisión de treinta estudios realizada en el año 2020 “sugiere que restringir la facultad de los oficiales para activar y desactivar” las cámaras corporales “puede reducir el uso de la fuerza por parte de la policía, pero se requiere más evaluación”²⁹.

De esta manera, la limitación del manejo del dispositivo aparece como un elemento central a efectos de impedir un uso inapropiado de las cámaras corporales. Inclusive, en su forma más extrema, la manipulación de los archivos podría ser utilizada para reforzar la versión policial que, en definitiva, podría fragilizar la efectividad del empleo en la prevención de malos tratos como lo señala un estudio de la Universidad George Mason publicado en 2016. En él se indica que de las filmaciones de las cámaras corporales en más del 90% de los casos fueron usadas por la fiscalía para el enjuiciamiento de ciudadanos y solo en poco más de un 8% se utilizó para indagatorias contra policías³⁶.

²⁸ Ariel, Barak y otros, “Informe: los aumentos en el uso de la fuerza por parte de la policía en presencia de cámaras corporales son impulsados por la discreción de los oficiales: un análisis de subgrupos basado en protocolos de diez experimentos aleatorios”. Disponible en:

<https://psycnet.apa.org/record/201451519-001>.

²⁹ Campbell Corporation, “Las cámaras corporales no tienen efectos claros o consistentes en la mayoría de los comportamientos de la policía o la ciudadanía, pero existen distintas prácticas que requieren de una mayor evaluación’

ado en

<https://outraspalavras.net/outrasmidias/cameras-nas-fardas-solucao-contr-o-genocidio/>- ³⁷ En relación a este punto, el MNP remitió Oficio número 006/2022, de fecha 16 de febrero, al Ministerio del Interior en donde se solicitó se informe sobre la existencia de protocolos u órdenes de servicios vinculadas al uso de las cámaras, sin obtener respuesta hasta la fecha de publicación del informe.



Resulta entonces necesario, como paso previo a la continuidad en la incorporación de cámaras corporales por la policía establecer un protocolo sobre su activación y quienes tienen la facultad de realizarla³⁷. La regulación debe determinar también reglas claras

sobre el almacenaje estableciendo pautas sobre el acceso, el registro y la caducidad del material archivado

1.3- Modificaciones en la tipificación del delito de tortura

La tipificación del delito de tortura con los componentes establecidos en la Convención contra la Tortura, integrado al Código Penal como delito autónomo, ha sido un reclamo constante al Estado uruguayo.

En diciembre de 2009, Manfred Nowak, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, 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. De esta manera, 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...”³⁰.

El también Relator Especial, Juan E. Méndez, 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”³¹.

Por su parte, 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 18026 que tipifica los delitos de genocidio, crímenes de 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 forzada”³².

Asimismo, el Comité de Derechos Civiles y Políticos al examinar el quinto informe periódico del Uruguay 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”³³.

Todas estas observaciones y recomendaciones han sido citadas expresamente en diciembre de 2014 por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del

³¹ Informe del Relator Especial contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o

Degradantes, *Informe de la Misión de Investigación*, párrafo 103.

³² Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición,

Informe de la Misión de Investigación en Uruguay, párrafo 103.

³³ Informe del Comité de Derechos Civiles y Políticos, párrafo 15. 30 de setiembre al 4 de octubre de 2013.

³⁴ Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición,

Informe de la Misión de Investigación en Uruguay, párrafo 103.



Pueblo en ocasión de realizar recomendaciones al Poder Legislativo sobre el proyecto de Código Penal a consideración del parlamento³⁴.

En el mes de mayo del año 2014 el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT) estableció en las Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay aspectos referidos a la tipificación del delito de tortura. El CAT realizó las siguientes observaciones finales: ...el Comité recuerda su Observación general N° 2 (2007) sobre la aplicación del artículo 2 de la Convención por los Estados partes, que afirma que las discrepancias graves entre la definición que figura en la Convención y la reflejada en la legislación nacional abren resquicios reales o potenciales para la impunidad (CAT/C/GC/2, párr. 9)”. Más adelante señaló... “Si bien la Ley N° 18026 tipifica la tortura como delito autónomo, el Comité observa que el tipo penal que describe el artículo 22 de dicha ley presenta carencias al no mencionar el fin específico de la conducta o cualquier razón basada en la discriminación como elemento constitutivo de todos los supuestos de torturas incluidos en su párrafo 2. Tampoco se contemplan específicamente los actos de tortura realizados para intimidar, coaccionar, obtener información o una confesión de otra persona distinta de la torturada (artículo 1)”.

El Estado parte debe armonizar el contenido del artículo 22 de la Ley N° 18026 con lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención, a fin de precisar la finalidad de la infracción, prever la discriminación como motivo o razón para infligir la tortura, e incluir los actos destinados a intimidar, coaccionar, obtener información o una confesión de un tercero distinto de la víctima”³⁵ .

En la misma línea conceptual el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en su visita a Uruguay del 4 al 15 de

³⁴ Documento publicado originalmente en la primera página web de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (www.inddhh.gub.uy).

³⁵ Disponible en: <https://acnudh.org/comite-contra-la-tortura-cat-uruguay-2014/>.



marzo de 2018, realizó las siguientes observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte:

“El Subcomité observa que, si bien la legislación interna del Uruguay sanciona ciertos actos de tortura, la misma no cumple cabalmente con la normativa internacional en la materia. En efecto, el artículo 286 del Código Penal —que establece sanciones para el funcionario público que cometiere actos arbitrarios contra una persona privada de libertad o la sometiere a rigores no permitidos— y el artículo 22 de la Ley núm. 18026, no mencionan el fin específico de la tortura ni todos los elementos establecidos en los

artículos 1 y 2 de la Convención. El Subcomité señala que esta falta de adecuación de la legislación uruguaya a los estándares internacionales podría generar impunidad.

El Subcomité insta al Estado parte a: “Tipificar la tortura como delito autónomo en el Código Penal, con una redacción clara y conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Convención contra la Tortura, tal como lo recomendó el Comité contra la Tortura, y avanzar en los proyectos de ley en curso a fin de armonizar plenamente cuanto antes la legislación nacional en la materia, y en particular el contenido del artículo 22 de la Ley núm. 18026”⁴⁴.

En este mismo sentido se expresó la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Michelle Bachelet, con motivo del Examen Periódico Universal de Uruguay en 2019, en donde señala la necesidad de “Alineación de la definición de la tortura en su legislación con la definición provista por la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes⁴⁵”.

Todas estas manifestaciones de los mecanismos internacionales de control (excepto las del Subcomité y el Examen Periódico Universal, por ser posteriores) fueron objeto de análisis en el III Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental del Uruguay del año 2016, donde se concluye que la tipificación realizada por Uruguay encuentra una interpretación en el ámbito judicial que dificulta la



imputación del delito de tortura a ciertos actos aislados realizados por agentes del Estado, por entender que no se corresponde con la descripción de la norma, o porque no existe un actuar sistemático por parte del Estado asimilando el actuar delictivo configurativo del delito de tortura descrito en la Convención con aquel que se

⁴⁴ 2018 Naciones Unidas Publicación de las Naciones Unidas realizada por la Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). HR/P/PT/21.

⁴⁵ Carta de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con motivo del Examen Periódico Universal de Uruguay en 2019. Disponible en:
https://www.google.com/url?q=https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session32/UY/HC_letter_Uruguay_SP.pdf&sa=D&source=docs&ust=1645029436719130&usg=AOvVaw1m6VwH6SKSiSqFKiRdD_Uh.

encuentra previsto como delito de lesa humanidad. Estas interpretaciones judiciales ponen de manifiesto las dificultades señaladas por los organismos internacionales.

Por esta razón se manifestó en dicho informe, que “resulta de vital importancia recordar esto, puesto que el Estado es uno solo y la tutela judicial referida al castigo de hechos configurativos del delito de tortura es esencial a un Estado de derecho, para que estos no se repitan y para prevenir y evitar la impunidad de los actos configurativos de este delito”³⁶.

Parece claro que a fin de prevenir la tortura y otros malos tratos debiera legislarse de manera clara a los efectos de evitar interpretaciones judiciales que no condenen en forma por el delito de referencia y por el quantum punitivo adecuado conforme a la descripción penal del delito de tortura realizada en las normas internacionales ratificadas por el Uruguay.

Las modificaciones normativas referidas al delito de tortura tienen especial relevancia para prevenir este tipo de actos delictivos cometidos por agentes del Estado a efectos de impedir la impunidad de los mismos. En este sentido, conforme al mandato legal y al

³⁶ <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/iiiinforme-anual-del-mecanismo-nacional-prevencion-tortura-mnp-2016>.



rol que desempeña el MNP, es imprescindible generar acciones tendientes a lograr la modificación legislativa, ya que repercute directamente en la prevención de la tortura. En esa línea, urge tener en cuenta todos estos aspectos señalados por los mecanismos de control ante la eventual reconsideración - en un futuro- de un proyecto de Código Penal o de una ley modificativa del Código Penal actual por parte del Poder Legislativo.

1.4- Registro nacional de casos de tortura y/o malos tratos

La creación y puesta en funcionamiento de un registro nacional de casos de tortura y/o malos tratos, representa, sin lugar a dudas, un paso significativo en lo relativo a la prevención directa, dado que permite generar datos concretos a efectos de dimensionar estas graves violaciones a los derechos humanos.

La falta de datos sobre este tema fue indicada al Estado uruguayo en diversas oportunidades. En este sentido, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura en las Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay (2015) señaló con preocupación que pese a las “decenas de denuncias penales por maltrato u omisión de asistencia a personas privadas de libertad” presentadas por el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, el Estado parte no haya facilitado datos precisos sobre el número de denuncias, investigaciones, enjuiciamientos y condenas correspondientes a casos de tortura y malos tratos ocurridos durante el periodo objeto de examen”³⁷.

De manera similar, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) señaló, en resolución de fecha 14 de junio de 2016, que los Estados partes deben “FOMENTAR que las Defensorías Públicas desarrollen en el marco de su autonomía, (según corresponda) instrumentos destinados a la sistematización y registro de casos de

³⁷ Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay- (CAT/C/SR.1212 y 1215), celebradas los días 29 y 30 de abril de 2014-, Disponible en: <https://acnudh.org/load/2014/08/CAT-Uruguay.pdf>.



denuncia de tortura y otros tratos inhumanos, crueles y degradantes que puedan funcionar como herramientas para estrategias y políticas de prevención”³⁸.

En el ámbito regional es interesante señalar la experiencia de Argentina y de Paraguay, dado que ambos países han creado y puesto en funcionamiento este tipo de registros dando un paso significativo en la prevención de los casos de tortura y/o malos tratos.

En Argentina, el registro fue puesto en funcionamiento en el año 2010 mediante un acuerdo interinstitucional entre la Procuración Penitenciaria de la Nación, el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM) de Buenos Aires, y el Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. El mismo se encuentra enfocado en la sistematización de casos de tortura denunciados en el ámbito judicial;

así como las constataciones realizadas en el trabajo de monitoreo. Asimismo, desde el año 2013, los informes realizados por el Registro abordan tanto la cuestión penitenciaria como todo lo relativo a los procedimientos policiales efectuados en la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires³⁹.

En el caso de Paraguay existe una plataforma para que los defensores públicos registren los casos de tortura desde el momento de la detención⁴⁰, la misma es realizada de manera conjunta con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y la organización Tecnología y Comunidad (TEDIC).

³⁸ Resolución AG/RES. 2887 (XLVI-O/16) Hacia la defensa pública oficial autónoma como salvaguarda de la integridad y libertad personal. PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS (Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016).

³⁹ Informes anuales disponibles en:

<https://www.ppn.gov.ar/documentos/publicaciones/registronacional-de-casos-de-tortura>

⁴⁰ Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/120plataforma-defensores-para-el-registro-de-casos-de-tortura-desde-la-defensa-publica-enfuncionamiento> y <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/defensa-publica-presenta-defensoresplataforma-web-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos>

Estos antecedentes son de relevancia a efectos de pensar en la instrumentación y puesta en funcionamiento de un registro de casos de torturas y malos tratos en Uruguay. La instrumentación de un registro de estas características implica abordar una serie de aspectos que van desde lo metodológico hasta su pertenencia institucional. En este sentido, es preciso definir con toda claridad sus objetivos; garantizar el acceso a la fuente de información de manera periódica y establecer protocolos para la sistematización de la información. Aspectos que aportan a la confiabilidad de los datos y que se vuelven imprescindibles a la hora de generar información que permitan identificar prácticas de tortura o malos tratos.

2- PREVENCIÓN INDIRECTA

El relevamiento realizado por los/as defensores/as, en el marco de sus competencias legales, deja de manifiesto la importancia que tiene para la detección de la tortura la participación de un/a abogado/a desde el momento mismo de la detención. En esta línea, el MNP reafirma que es fundamental continuar trabajando en la implementación

de un dispositivo que permita garantizar la presencia del/la abogado/a desde el inicio mismo de la detención; así dar cumplimiento a esta garantía crucial, no solo en lo referente a la asistencia legal propiamente dicha, sino como un facilitador que posibilita un ejercicio pleno de otros derechos.

El presente informe contempla las situaciones generales y se presenta a efectos de contextualizar la gravedad de los hechos denunciados por la Asociación de Defensores Públicos, preservando los datos sensibles que permiten identificar a las personas involucradas. De acuerdo a lo indicado por la Asociación los mismos ya estarían en conocimiento de la Suprema Corte de Justicia. La información proporcionada es también consistente con la que a lo largo de su tarea de monitoreo vienen recibiendo el MNP y la INDDHH. En repetidas ocasiones el MNP ha advertido sobre deficiencias en el



cumplimiento de las garantías esenciales al momento de la detención y el periodo subsiguiente⁴¹.

2.1- Informe de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay

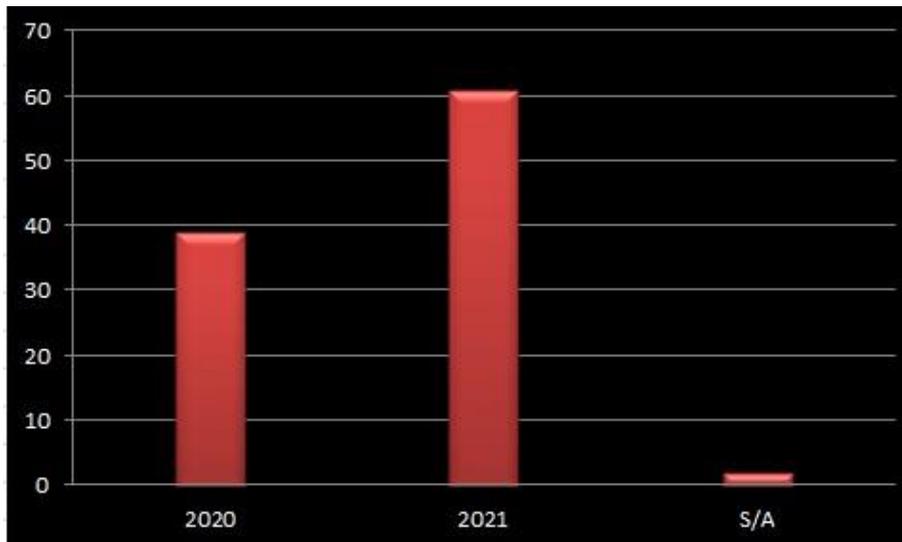
El informe del 12 de julio de 2021 de la Asociación de Defensores Públicos se encuentra dividido en tres capítulos. El primero de ellos está destinado a estudiar los “procedimientos policiales irregulares” en los que se contempla especialmente los allanamientos, las detenciones y conducciones a seccionales policiales. Un segundo núcleo analiza las dificultades en la primera atención médica de los detenidos finalizando con un apartado que tiene como objeto dar cuenta de las condiciones en las que se cumple la prisión preventiva y su repercusión en el proceso penal. En las conclusiones se apunta el interés de la Asociación de “enmendar las irregularidades puestas en conocimiento” con el objetivo de garantizar los derechos de los imputados y de los funcionarios policiales⁴².

El informe inicial fue ampliado con la respuesta a la nota del MNP por parte de dicha Asociación con un documento en el que se realizó un relevamiento con “situaciones concretas de abusos policiales y omisiones de asistencia por parte de los médicos de ASSE”. El mismo abarca el año 2020 y parte de 2021 presentándose un centenar de casos concretos bajo el formato de una tabla que incluye los nombres de las personas (aquellas que se denuncia vulneración de derechos), número de expediente judicial (IUE) o Número Único de Noticia Criminal (NUNC), fecha y lugar. La información proporcionada contempla casos relativos a Montevideo y doce ciudades del interior de la República.

Gráfico 1. Personas detenidas durante 2020 y 2021* (*parcial)

⁴¹ Ver informes: MNP-INDDHH, Las garantías en los primeros momentos de detención en las unidades policiales uruguayas (Montevideo: INDDHH, 2019). www.inddhh.gub.uy. MNP-INDDHH, Adolescentes en privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de la tortura y otros malos tratos. (Montevideo, INDDHH, 2021). www.inddhh.gub.uy.

⁴² Informe de la Asociación de Defensores Públicos, op. cit., p. 19.



Fuente: Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, Montevideo, op. cit..

La tabla cuenta además con una columna específica donde se identifican los “tipos de abuso” complementados, bajo la forma de nota al pie, con una descripción de las situaciones denunciadas. Junto con ésta, en términos generales, se hace constar la acción planteada por la defensa, el registro en fiscalía o la resolución judicial.

Vale señalar, como se advierte en la nota introductoria del relevamiento, que el informe no abarca la totalidad de los casos denunciados por los defensores públicos sino exclusivamente la recabada entre aquellos que respondieron a la consulta formulada desde la Asociación. También que las categorías empleadas no son enteramente homogéneas sino el producto de definiciones utilizadas por cada uno/a de los/las defensores/as que participaron en el relevamiento.

2.2. Análisis del contenido de las situaciones denunciadas por la Asociación de Defensores Públicos

La tabla desarrollada por la Asociación de Defensores Públicos plantea más de quince tipos de situaciones que van desde aquellas que contienen un número significativo de casos a algunas que por su minuciosidad aparecen como hechos aislados y no como parte de un conjunto más extenso al que podría ser integrado. De todas formas, en el informe figuran situaciones que se reiteran como el “abuso policial”, el “maltrato

policial”, “detención ilegal”, “allanamiento sin orden judicial”, “lesiones” y “falta de atención médica”. A los efectos de poder observar estas situaciones desde una óptica preventiva resultó pertinente entonces procurar un reordenamiento de los grupos en categorías que facilitara su análisis.

Para esta clasificación inicial se han tomado en consideración las pautas que surgen del informe de fecha 12 de julio de 2021 de la Asociación de Defensores Públicos y las reseñas de los hechos denunciados que figuran al pie de página en el relevamiento. De esta manera, se conformaron seis categorías: abuso policial⁴³ (en general) , amenazas, allanamiento ilegal, lesiones, provocación policial y falta de atención médica.

Tabla 1. Situaciones denunciadas por la Asociación de Defensores Públicos de acuerdo al agrupamiento realizado por el MNP

CAUSAL	CANTIDAD
ABUSO POLICIAL	62
LESIONES	21
ALLANAMIENTO ILEGAL	11
FALTA DE ATENCIÓN MÉDICA	5
PROVOCACIÓN POLICIAL	2
AMENAZAS	1
TOTAL	102

⁴³ Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos, s/d. La categoría abuso policial fue tomada como una categoría residual, en el entendido de que el resto también conllevan situaciones de abuso policial.



Fuente: Elaboración propia con base en el Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, op. cit.

Figuran así, en primer término, sesenta y dos situaciones agrupables genéricamente como “abuso policial” en las que se considera el uso excesivo de la fuerza en los procedimientos tanto en la detención como en momentos posteriores. De todas maneras, parece pertinente advertir que, por su amplitud, esta condición no es exclusiva de este núcleo y eventualmente puede observarse en otros.

• *Son denunciados por encontrarse supuestamente molestando a los clientes afuera de un comercio. Llega la policía y estos refieren a que se desacatan y son detenidos. La defensa pide cámaras del comercio y no surge eso, están sentados llega la policía, los revisan y llevan detenidos. No hay resistencia. Se observa en el video como la policía los provocan mientras están esposados adentro del móvil. Son liberados.*

• *Imputado manifiesta en el audio haber sido golpeado en la seccional por policías luego de haber sido llevado al médico. Dijo que le golpearon la cabeza contra la pared. Jueza le pregunta si desea denunciar y dijo que no. También se pone de manifiesto en el audio de la audiencia por el imputado que no recibió alimento alguno ni agua durante toda su detención desde las 9 horas siendo las 18 horas al momento de celebrarse la audiencia. No fue llevado a fiscalía durante todo el día por lo que no recibió el alimento reservado allí para los detenidos ni vio abogado hasta el momento de la audiencia*

Fuente: Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, op.cit. Casos No. 37 y 77.

Identificado con el IUE o NUNC, el relevamiento señala situaciones en que se denunció en la audiencia, quedó testimonio en la fiscalía o se solicitó el pase al médico forense.

En un segundo núcleo podemos ubicar la existencia de 21 casos de lesiones quedando “muchas” de las “situaciones de maltrato físico” [...] “constatadas a través de los informes médicos forenses, procediéndose a realizar la denuncia correspondiente”.⁴⁴

⁴⁴ Informe..., pp. 10 y 11.



• *Del relato de la denuncia realizada surge que lo detuvieron a los efectos de colocarle un dispositivo electrónico, fue subido a la camioneta los tiraron al piso apuntándolo con armas de fuego, siendo este golpeado con puntas pies estando esposado. Estaba asustado ya que la policía de xx había matado a una persona hacia pocos días. Se constataron lesiones por parte del médico que lo atendió en el hospital (3 fracturas de costillas), sangrando constantemente por la nariz. Lloro de dolor. Se presentó denuncia por escrito*

• *Denuncio en audiencia maltrato policial al ser detenido. Golpe en el oído con la mano abierta por el oficial de policía. El informe primario decía sin lesiones, después de la audiencia se dispuso un examen médico más exhaustivo y se determinó perforación de oído. Se realizó la denuncia.*

Fuente: Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, op. cit. Casos No. 17 y 19.

En tercer lugar, el informe presenta 11 situaciones que pueden ser identificables como “allanamientos” o “inspecciones oculares”. Su diferencia remite al tema del consentimiento del morador/a para que la policía practique una pesquisa o investigación en el lugar y la obligatoriedad de orden judicial para los casos de allanamiento.⁴⁵

⁴⁵ El artículo 195 del Código del Proceso Penal establece la necesidad de la orden judicial en horas del día y la posibilidad de realizar un registro nocturno cuando medie conformidad del morador (“jefe de hogar” dice la norma (Allanamiento y registro domiciliario).



• *Allanamiento en casa de familia donde había una niña de 5 años y personas mayores de edad, con fuerza excesiva, provocando daños materiales, apuntando con armas de fuego cuando no había ninguna resistencia por parte de los moradores, y de la persona que era objeto de la orden de detención (declarada ilegal a posteriori por la juez actuante). Se presentó denuncia en audiencia de este procedimiento.*

• *Se ingresa a una finca sin orden judicial y se detiene a una persona mayor de edad y a otro menor de edad. Se declara ilegal la detención por haberse ingresado a la finca sin orden de allanamiento (Decreto 408/2020). Posteriormente se libera, y en el mismo día es vuelto a ser detenido por la policía de forma ilegal, lo cual es nuevamente declarado por la Jueza actuante (Decreto 415/2020). O sea, en un mismo día fue detenido dos veces de forma ilegítima por la policía*

Fuente: Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, op.cit. Casos No. 24 y 27.

En este sentido, es importante señalar que el no consentimiento del morador implica necesariamente una orden judicial (orden de allanamiento) para que el personal policial pueda ingresar al lugar. Si el ingreso y el registro se realiza sin orden judicial ni consentimiento del morador/a el/la o las/os funcionarias/os policiales podrían estar incurriendo en un delito⁴⁶.

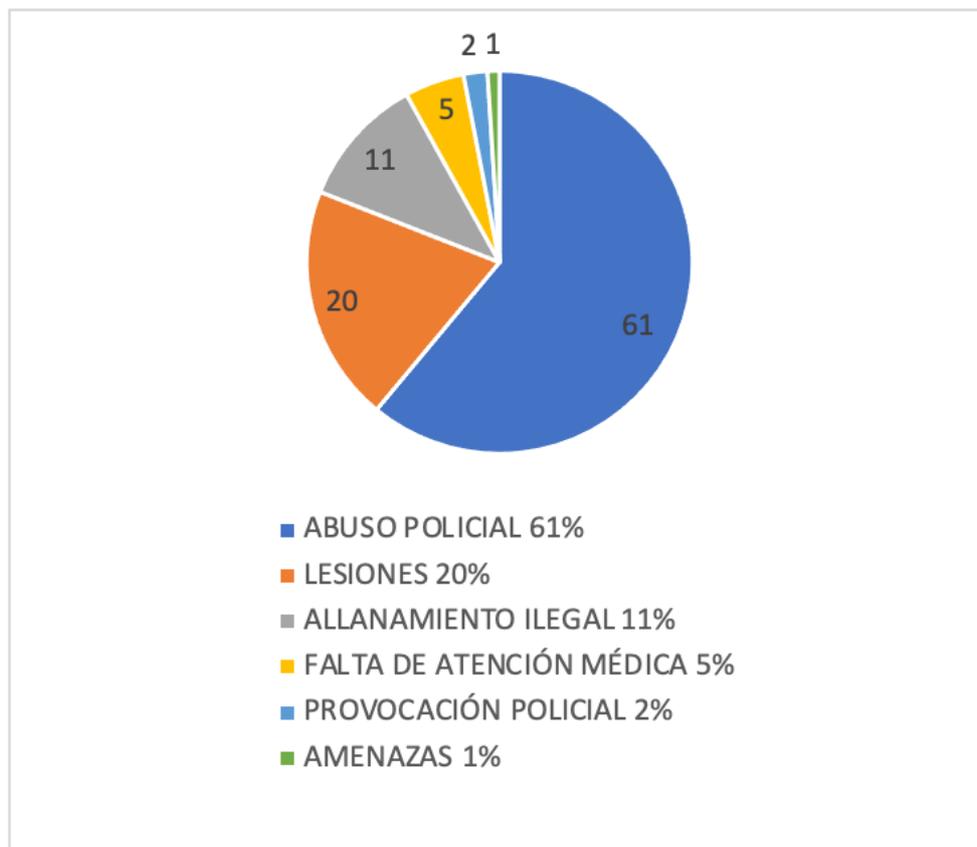
El informe da cuenta de casos de manejo irregular a través de la presunta firma de formularios de inspección voluntaria. Un conjunto de estos hechos quedaron registrados en las cámaras corporales empleadas por los funcionarios policiales en los procedimientos. De todas maneras, la utilización como prueba de este recurso se ve

⁴⁶ Artículo 294 del Código Penal (Violación de domicilio) "El que se introdujera en morada ajena, o en sus dependencias, contra la voluntad expresa o tácita del dueño o del que hiciera sus veces o penetrare en ella, clandestinamente o con engaño, será castigado con tres a veinticuatro meses de prisión....". Artículo 295 del Código Penal. (Circunstancias agravantes) "Son circunstancias agravantes especiales el que el delito se cometa:.... 4. Por funcionario público, sin las condiciones y formalidades prescriptas por las leyes".



limitada porque “son contados los casos donde la policía lleva o llega a exhibir sus cámaras”⁴⁷. Es dable señalar que el informe incluye resoluciones judiciales en las que “se declara ilegal la detención por haberse ingresado a la finca sin orden de allanamiento”⁵⁸.

Gráfico 2. Distribución por tipo de denuncia



Fuente: Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay, op.cit.

En lo relacionado a la prevención indirecta, vinculado a la investigación de los hechos denunciados por la Asociación de Defensores Públicos, es preocupante la falta de

⁴⁷ Relevamiento de la Asociación de Defensores Públicos., op. cit., p. 5. ⁵⁸ *Ibídem*, p. 8.



información sobre los procedimientos tendientes a comprobarlos o descartarlos. Del informe de la Asociación de Defensores Públicos surgen elementos de gravedad, que de

acuerdo a la normativa vigente, deberían haber dado lugar al inicio de investigaciones administrativas en la órbita del Poder Judicial, Ministerio del Interior y Fiscalía General de la Nación, ya que estaríamos en presencia de presuntas irregularidades administrativas y en algunos casos hechos con apariencia delictiva.

3. RECOMENDACIONES

El análisis realizado en el presente informe plantea una serie de aspectos que hacen al cumplimiento de las garantías en los primeros momentos de la detención y aportan elementos desde la prevención directa e indirecta. En este marco, las recomendaciones realizadas tienen por finalidad contribuir con elementos que permitan generar acciones concretas a efectos de dar respuesta a los problemas planteados. Estas recomendaciones serán objeto de seguimiento por parte del MNP, tal como lo establece el artículo 22 del OPCAT: *“Las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinarán las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención y entablarán un diálogo con este mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación”*⁴⁸

3.1 Prevención directa

Se recomienda al Poder Legislativo: Tipificar la tortura como delito autónomo en el Código Penal, con una redacción clara y conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Convención contra la Tortura de acuerdo a lo que han observado y recomendado los organismos de control internacional.

⁴⁸ Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcat.aspx>

Se recomienda al Ministerio del Interior: Avanzar en una definición precisa del uso de las cámaras corporales por la policía que contemple: quiénes tienen la potestad de hacer las grabaciones, cómo se regula el encendido y apagado de las cámaras y cómo se accede a los contenidos estableciendo un registro de quiénes lo hacen. Finalmente, regular

cómo se resuelve un adecuado almacenaje del material filmado y el tiempo de preservación de los archivos.

Se recomienda al Poder Judicial: Se proceda a convocar a la mesa de diálogo que fuera encomendada por la Suprema Corte de Justicia a la Dirección Nacional de Defensoría, citando al Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación y Mecanismo Nacional de Prevención a efectos de adoptar acciones concretas para garantizar el acceso a un/a abogado/a desde el primer momento de la detención.

Dar cumplimiento a la resolución de la Asamblea General de la OEA número 2887 (XLVIO/s16), respecto a desarrollar y poner en funcionamiento un registro de casos de tortura y otros tratos inhumanos, crueles y degradantes. El MNP entiende que el diseño del registro podría formar parte de los temas abordados por la mesa de diálogo, sin perjuicio de la participación de otros actores como la Universidad de la República, el Comisionado Parlamentario y la Asociación de Defensores Públicos.

3.2 Prevención indirecta

Se recomienda al Poder judicial, Fiscalía General de la Nación y Ministerio del Interior: Se disponga de manera urgente una investigación administrativa en sus respectivas dependencias, a efectos de abordar las presuntas irregularidades denunciadas por la Asociación de Defensores Públicos, de donde surgen información concreta sobre episodios de procedimientos policiales irregulares. En relación a este punto, el MNP pone a disposición de los mencionados organismos, en caso de entenderlo necesario, el envío de la información correspondiente a efectos de asegurar la confidencialidad de los datos sensibles.