

# **Respuesta del Poder Ejecutivo ante el reclamo de investigar el destino de los desaparecidos durante la dictadura militar (1973-1985)**

**MINISTERIO DEL INTERIOR  
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

Montevideo, 29 de diciembre de 1997

De acuerdo a lo que surge de este expediente ya se ha configurado la denegatoria ficta de la petición formulada el 16 de abril de 1997 por los gestionantes.

La ausencia de pronunciamiento expreso del Poder Ejecutivo en estas actuaciones no constituye un silencio sin contenido que supusiese negar a los peticionantes el derecho a conocer las razones que motivaron la denegatoria. Las razones y fundamentos jurídicos, políticos y morales que tiene el Poder Ejecutivo para no hacer lugar a la petición de los reclamantes son públicos y notorios. Han sido expuestos en todas las instancias, formales e informales, nacionales e internacionales, en que tuvo la oportunidad para hacerlo. Se prefirió no reiterarlos expresamente en estas actuaciones a fin de evitar una polémica formal con los peticionantes y se optó por el mecanismo de la denegatoria ficta, que no cercena sus derechos y produce los mismos efectos que un pronunciamiento expreso.

No obstante lo afirmado más arriba, el insistente reclamo de los peticionantes para recibir una respuesta expresa lleva al Poder Ejecutivo a explicitar, una vez más, los fundamentos jurídicos, políticos y morales en los que se basa la posición que ha sustentado en anteriores oportunidades y reitera en ésta.

Los peticionantes solicitan que se disponga la realización de una investigación exhaustiva destinada al esclarecimiento de la suerte corrida por las personas detenidas desaparecidas entre junio de 1973 y marzo de 1985. El Poder Ejecutivo no comparte los fundamentos aportados por los reclamantes en apoyo a su petitorio y expone a continuación sus consideraciones al respecto.

## **La Ley de Caducidad - Su letra y su espíritu**

La Ley N° 15.848 de 22 de diciembre de 1986 (Ley de Caducidad) tiene la naturaleza de una ley de amnistía que amparó con el perdón todos los delitos cometidos hasta el 1° de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto. La Suprema Corte de Justicia en su

sentencia de fecha 2 de mayo de 1988 que declaró la constitucionalidad de la Ley de Caducidad reafirmó su naturaleza de ley de amnistía.

Los términos muy amplios del Artículo 1° de la Ley, que declara la caducidad de la pretensión punitiva del Estado en relación a los delitos alcanzados por la misma impide también, como corolario, investigarlos.

En efecto, una investigación es, por definición, un proceso indivisible que tiene por objeto llegar al conocimiento de todas las circunstancias que rodean la situación que está siendo investigada. Una investigación que por mandato legal debe detenerse cuando llega al punto de identificar a un responsable niega su propia esencia. No existen investigaciones parciales. Por ello, al caducar en su totalidad la pretensión punitiva del Estado en relación a ciertos delitos caen también en su totalidad, como corolario inevitable, el derecho y el deber del Estado a investigar. El Poder Ejecutivo no está habilitado para investigar delitos que la ley impide punir y por lo tanto está también impedido de acceder a lo petitionado en estas actuaciones.

El Artículo 3° del mismo cuerpo legal reafirma el principio consagrado en su Artículo 1°: al caducar la pretensión de punir caduca también el deber de investigar. Es por ello que el legislador dispuso que, en cualquier momento y sin limitación alguna en el tiempo, es suficiente con que el Poder Ejecutivo -a solicitud de la Justicia- considere un hecho como comprendido en los términos del Artículo 1° para que se clausure cualquier expediente judicial sobre el mismo y cese toda investigación. Esa fue la voluntad inequívoca del legislador, esa fue la decisión de la ciudadanía expresada en el referéndum y la Suprema Corte reconoció la constitucionalidad de esa voluntad plasmada en la norma. Esa norma sigue vigente en toda su plenitud y con toda su eficacia.

#### **Artículo 4° de la Ley de Caducidad**

La única excepción a la regla general establecida en la Ley de Caducidad que impide investigar las situaciones descritas en su Artículo 1° es la hipótesis recogida en el Artículo 4°. Como toda excepción a una regla general la misma debe ser interpretada y aplicada restrictivamente.

Si, tal como se ha indicado, el principio general hoy vigente es el de no investigar y no punir los delitos definidos en el Artículo 1° de la Ley de Caducidad, no habría ninguna razón para distinguir entre las situaciones denunciadas ante la Justicia con anterioridad a la sanción de la Ley y las que se denunciaron con posterioridad a la misma. Ambas situaciones, sean las denunciadas con anterioridad a la sanción de la ley o las denunciadas con posterioridad a la misma, vulneran los mismos derechos tutelados.

Sin embargo, para los casos que se denuncian con posterioridad a la sanción de ley, la sola calificación por el Poder Ejecutivo de que los considera comprendidos en el Artículo 1° enerva toda actuación posterior de los tribunales, sea investigativa o punitiva. Ese resultado está en total consonancia con las mencionadas reglas inhibitorias de carácter general y con el espíritu de perdón que permea la Ley de Caducidad.

De lo antedicho surge, por lo tanto, que de acuerdo al Artículo 4º, el Poder Ejecutivo solamente estuvo habilitado para investigar las situaciones específicas allí indicadas, que se hubieran denunciado ante la Justicia con anterioridad a la sanción de la ley. Estuvo habilitado para investigar las situaciones que se encontraban dentro de esa única hipótesis contemplada en el Artículo 4º, ésa y ninguna otra. Investigación que, además, por mandato del legislador, fue quitada del ámbito judicial, limitándose su alcance a una investigación administrativa que, por imperio de la misma ley, debía solicitarse por el tribunal donde se hubiera radicado la denuncia y que no podía jamás alcanzar el objetivo propio de toda investigación: el de punir a los responsables que se pudieran identificar.

El Poder Ejecutivo realizó las investigaciones previstas en el Artículo 4º con la información disponible; no ha aparecido más tarde ninguna otra, ni aun indicios válidos. Ese proceso culminó con los resultados que permitieron las circunstancias especiales de un país en transición y, a juicio del Poder Ejecutivo, no puede ser reabierto. Nada lo justifica. Reabrirlo, tal como lo solicitan los peticionantes, sería violatorio de la letra y el espíritu de la normativa vigente y constituiría un serio revés para los esfuerzos realizados por la sociedad uruguaya para superar los enfrentamientos del pasado, para crear las condiciones para una auténtica pacificación del país y lograr el reencuentro entre todos sus sectores. No es intención ni propósito del Poder Ejecutivo contribuir a la división de los uruguayos y no debe, por ende, acceder a lo peticionado.

### **Legitimación Jurídica, Política y Moral de la Ley de Caducidad**

La Ley N° 15.848 no tiene como única fuente de legitimidad el hecho de haber sido aprobada por el Parlamento. Sometida al control de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia falló declarando la legitimidad constitucional de la Ley de Caducidad. Sometida al control del Cuerpo Electoral, el referendum celebrado el 16 de abril de 1989 confirió a la mencionada ley una incontrovertible legitimidad moral y política además de la jurídico-institucional. Y así lo reconocieron expresamente todas las fuerzas políticas que impulsaron el referendum.

La Ley N° 15.848 se aprobó con el objetivo de asegurar la convivencia pacífica del país, crear las condiciones que permitieran a la sociedad uruguaya dar vuelta la página y emprender el camino de plena restauración de las libertades públicas.

La Exposición de Motivos realizada en su momento por el Poder Ejecutivo fue clara y precisa. El país se encontraba en pleno período de transición y era necesario de acuerdo a la Exposición de Motivos "restablecer en forma definitiva la pacífica convivencia nacional, y permitir la reinserción de todos sus componentes en el quehacer del país bajo el imperio de la Constitución y las leyes." Y en otra parte afirmaba que, una vez aprobada, el país podía emprender "la gran tarea de reconstrucción hacia el progreso y el bienestar colectivos que el país reclama como objetivo primordial que debe ser abordado entre todos sin dilaciones ni demoras."

El tiempo dio la razón a los que promovieron la sanción de la Ley y a la mayoría de la ciudadanía que la legitimó a través del pronunciamiento popular. Afortunadamente, no se cumplieron ninguno de los aciagos vaticinios que los opositores a la aprobación de la

ley formularon en su oportunidad. El país vive hoy en democracia, con la plena vigencia de todos los derechos individuales y la clara e inequívoca subordinación de los mandos policiales y militares a la autoridad civil. Ese es el país que la Ley de Caducidad ayudó a recomponer y ese es el país que el Poder Ejecutivo está comprometido a conservar y no poner en riesgo.

El proceso de pacificación nacional requirió renunciamentos de muchos. De aquellos que pretendían que los responsables por la insurrección armada contra gobiernos civiles y constitucionales respondiesen por todos sus delitos. De aquellos que pretendían el enjuiciamiento de los que pudieron cometer excesos durante y en nombre del proceso civico-militar entre 1973 y 1985. También requiere hoy el renunciamento de quienes solicitan que se reabran investigaciones ya realizadas y se realicen nuevas cuyo efecto inevitable, sin duda será recrear situaciones de confrontación hoy superadas. Todos estos renunciamentos emanaron de leyes que establecieron una correlación necesaria e inevitable entre deberes y derechos, un equilibrio entre lo deseado y lo posible, entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad.

Aun la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica en 1969 reconoce que los derechos de cada persona están limitados por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática. En Uruguay, la sociedad democrática, por medio de sus órganos legítimos, definió las "justas exigencias del bien común" estableciendo por ley normas de perdón. El Poder Ejecutivo cree firmemente que aplicar estrictamente esas normas es la mayor garantía para contruir entre todos una sociedad más justa, más libre y más plena en que la convivencia pacífica y el pluralismo democrática se consoliden y prevalezcan para siempre.

Tal como se mencionara más arriba, Uruguay ha expuesto en los principales foros internacionales las razones para no acceder a los reclamos de realizar nuevas investigaciones sobre los desaparecidos. Las presentaciones realizadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 18 de noviembre de 1991 y el 6 de octubre de 1997 reflejan fielmente la posición del Poder Ejecutivo en la materia. Estima que transcribir sus partes más relevantes y ponerlas en conocimiento de los peticionantes podrá contribuir a aclarar los fundamentos jurídicos, políticos y morales de su posición, que no han variado desde la aprobación de la Ley de Caducidad hasta la fecha.

\*\*\*\*\*

VERSION PARCIAL Y EDITADA DE LA RESPUESTA DEL GOBIERNO DE  
URUGUAY AL INFORME 29/92 DE LA COMISION INTERMERICANA DE  
DERECHOS HUMANOS - NOVIEMBRE 18, 1991

### **La ley N° 15.848 (Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado) en el proceso de reconciliación nacional**

En el decurso de los procedimientos tramitados ante la Comisión y en ocasión de considerar sus informes a la Asamblea General, el Gobierno del Uruguay ha tenido oportunidad de presentar y reiterar su posición acerca de la Ley de Caducidad y la plena

convergencia y armonía de esta solución con la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Empero, es preciso reafirmar aquí ciertos aspectos fundamentales sin los cuales no sería posible comprender a cabalidad la naturaleza, alcance y objetivos de la Ley N° 15.848.

En primer término, no es posible hablar de leyes de amnistía y de caducidad sin hablar al mismo tiempo de "Democracia y Reconciliación".

Se ha dicho, a este propósito, que "La vigencia y respeto efectivo de los Derechos Humanos, sin los cuales no puede haber Democracia -como sin Democracia no es posible la existencia real y plena de los Derechos Humanos- exige la Reconciliación. Derechos Humanos y Reconciliación no son términos antagónicos que deban confrontarse. No hay que optar por la vigencia de los Derechos Humanos o por la Reconciliación. Esta es posible siempre que el tema de la violación anterior de los Derechos Humanos se encare y se resuelva con prudencia y con justicia, con responsabilidad y realismo, resolviendo la cuestión de las consecuencias de las anteriores violaciones de los Derechos Humanos de manera equilibrada, para enterrar el odio y la venganza, sin renunciar a lo esencial de una justicia, que no puede ni debe cerrar los ojos a la realidad y al hecho esencial de que lo fundamental es salvaguardar, en función del hombre y de sus derechos, la Democracia de hoy y la Democracia del mañana" (Conferencia sobre "Democracia y Reconciliación", Universidad de Salamanca, Doctor Héctor Gros Espiell, 11 de julio de 1991).

Dentro de este contexto de "Democracia y Reconciliación" se sitúan junto a la ley de Caducidad, otras medidas legislativas y administrativas aprobadas por el Gobierno Democrático a partir de la fecha de su instalación, el 1° de marzo de 1985.

La primera de ellas, la Ley N° 15.737, llamada "Ley de Pacificación Nacional", sancionada a sólo una semana de iniciada la etapa de transición democrática, el 8 de marzo de 1985, que decretó la amnistía de todos los delitos políticos comunes y militares conexos cometidos a partir del 1° de enero de 1962 (arts. 2, 3 y 4). Por esta misma ley se reconoce el derecho de todos los uruguayos que deseen retornar al país lo hagan (art. 24) y declara el derecho de todos los funcionarios públicos destituidos por el gobierno de facto, con base en sus normas a ser restituidos en sus respectivos cargos (art.25).

Asimismo, es por medio de esta Ley de Pacificación Nacional que el Gobierno uruguayo da su ratificación a la Convención Americana de Derechos Humanos, sometiéndose también a la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana.

En lo que hace específicamente a la amnistía, la Ley N° 15737 excluye expresamente de ella a los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, por tratamientos inhumanos o degradantes y detención de personas desaparecidas (art.5).

A La Ley N° 15.737 debe agregarse la Ley N° 15.783 de 28 de noviembre de 1985 sobre Reincorporación de Destituídos por motivos políticos, ideológicos o gremiales o por mera arbitrariedad. Mediante las precitadas leyes el Gobierno constitucional del Uruguay buscó generar de un modo claro y firme, las condiciones básicas para la reconciliación nacional, dentro de una sociedad democrática y bajo la inspiración del

bien común. Conceptos todos éstos, por cierto, no extraños ni a la letra ni al espíritu de la Convención de San José (art. 32).

Sin embargo, obvias razones de simetría jurídica y muy justificadas y serias motivaciones de la mayor importancia política, condujeron al Estado uruguayo, dentro del más estricto apego a su orden constitucional y a sus compromisos internacionales, a continuar avanzando en el camino de la transición política.

Es en este marco preciso donde se sitúa la llamada ley de Caducidad, la que viene a resolver un problema pendiente de naturaleza esencialmente política, aunque no extraña, de suyo, a los principios básicos de la ética de la responsabilidad.

Como expresara el Doctor Luis Alberto Lacalle, siendo Senador de la República: "Tenemos la sensación de que con esto cerramos un tiempo y, en ese sentido, el país necesita definitivamente cerrar el de las memorias sombrías, convertirlas en un recuerdo que por definición se va a ir desvaneciendo. Tal es la sabiduría de la vida privada individual, pero también la de las colectividades, de las naciones y de los pueblos".

La Ley de Caducidad, luego de su aprobación por las correspondientes mayorías parlamentarias, fue objeto de una reconsideración plebiscitaria que dio como resultado su ratificación, vía el Cuerpo Electoral, en voto directo y secreto, el 16 de abril de 1989. Sin olvidar, además, que la Suprema Corte de Justicia - cabeza de un Poder Judicial independiente dentro de un Estado democrático - declaró la constitucionalidad de la Ley (Sentencia N° 184 de la Suprema Corte de Justicia).

La aprobación plebiscitaria de abril de 1989 fue nada más ni nada menos que de la expresa voluntad del pueblo uruguayo de cerrar, de modo pacífico, una página dolorosa de su historia. Como lo hiciera antes, en señaladas ocasiones, para poner fin de modo soberano, al enfrentamiento entre orientales.

A este propósito expresa el Dr. Julio María Sanguinetti en su libro *El Temor y la Impaciencia* : "Hay quienes dogmáticamente insisten en la necesidad de justicia a cualquier precio. No parece moralmente sustentable. La justicia es un valor, pero también lo es la paz. No es posible sacrificar la paz para hacer justicia. Primero porque no está demostrada que ésta valga más que aquella. Segundo porque no tendría sentido hacer justicia para atrás -que es lo irreversible- cuando la volvemos a comprometer hacia adelante, que es lo manejable".

La Ley N° 15.848 asienta su legitimidad en el funcionamiento de democracia representativa que su proceso de elaboración y aprobación conlleva, así como en la puesta a prueba del principio de separación de poderes a través del examen de regularidad constitucional por la Suprema Corte de Justicia. Y, por último, sustentase en el mecanismo de democracia directa que la consulta popular trasunta. Tres anclajes definitorios del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas que le son inherentes.

Cabe también destacar que además de la Ley de Caducidad, el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle encaró la solución de otros problemas vinculados con la Democracia y Reconciliación, debiendo destacarse el tema de los juicios por responsabilidad pecuniaria como consecuencia de la violación de derechos humanos en el pasado. El

Poder Ejecutivo, en efecto, tomó la decisión de transar en casi todos los juicios iniciados, reconociendo así la aceptabilidad de la protección y su voluntad de solucionar la cuestión con espíritu de honesto reconocimiento de los hechos y de las responsabilidades que se generaron.

Finalmente, en los que refiere a este punto, resulta muy claro que los fines perseguidos por la Ley de Caducidad han sido plenamente alcanzados. El Uruguay ha reafirmado su Estado de Derecho, sus instituciones democráticas y el pleno respeto a los Derechos Humanos y recuperado así su tradicional lugar en el concierto internacional.

### **Interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos**

El goce y ejercicio de los derechos y libertades pueden restringirse o limitarse a través de leyes que se dicten por razones de interés general (art.30). Entre tales limitaciones reconocidas en la propia Convención, cobran especial relevancia las previstas en el art. 32, que admite la limitación de los derechos humanos en función de los derechos de los demás, la seguridad de todos y la justa exigencia del bien común en una sociedad democrática.

Como consecuencia de lo expresado, cualquier pretendida violación de los derechos reconocidos por la Convención que se atribuya a la sanción de la Ley de Caducidad, deberá ser necesariamente examinada a la luz de todas las disposiciones aplicables de la misma Convención, teniendo en cuenta en forma particular aquellas que admiten restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades que, como ya se señaló, deben arraigar en una ley que se dicte por razones de interés general, tal como sucede con aquellas que responden a las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática, concepto que ha sido, precisamente, la razón de ser misma de la Ley de Caducidad.

Y esto es así porque la violación de los derechos humanos en el Uruguay no fueron crímenes individuales, sino que se trató de hechos generados en una situación de conflicto colectivo, que envolvió a toda la nación y donde la intencionalidad política estuvo siempre presente. Las leyes de amnistía sancionadas por el Gobierno uruguayo respondieron a estos factores sociales y fueron la expresión de valores colectivos tales como el bien común, el interés general, de imprescindible realización cuando lo que se pretende es organizar y consolidar una sociedad democrática, pacífica y estable. Tales leyes de amnistía (de Caducidad incluida) aventaron el riesgo de reproducción de un conflicto político que envolvió a sectores importantes de la sociedad, pusieron fin al período de transición y consolidaron la plena vigencia de las instituciones democráticas en el país.

Adviértase, asimismo que estas leyes de amnistía y caducidad son expresión de una potestad jurídica reconocida en los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos. No es posible ignorar que tanto el Pacto de Derechos Civiles y Políticas de las Naciones Unidas tanto como la Convención Americana prevén específicamente las instituciones del indulto y la amnistía (art.6.4 y 14.6 en el Pacto de Naciones Unidas y art. 4.6 en el Pacto de San José).

Lo sucedido en el Uruguay condice plenamente con el sistema de protección de derechos humanos en América, que se caracteriza por una estrecha vinculación entre los derechos fundamentales de la persona humana y el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Así, el preámbulo de la Convención Americana y varios de sus artículos contienen expresas referencias a la democracia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido más de una oportunidad de referirse a la forma como ellas condicionan la interpretación de la Convención.

Y ello es así porque el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no es ajeno a la voluntad de hacer posible la subsistencia y afirmación del estado de derecho y del sistema democrático, que es lo que permite asegurar el presente y el futuro de los derechos humanos.

En su Opinión Consultiva OC-5/85, la Corte señaló que "las justas exigencias de la democracia, deben... orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas".

Las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática justifican, pues, la limitación de los derechos humanos. Y respecto de este "bien común" es importante tener en cuenta nuevamente lo que la propia Corte señaló en la Opinión Consultiva citada: "Es posible entenderlo como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y preserve y promueva la realización de los derechos de la persona humana". Añade la Corte que tales conceptos -también se refería al orden público- "en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a derechos humanos deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención".

Fue precisamente esto lo que se hizo en el Uruguay cuando se promulgaron las leyes de amnistía, incluyendo la Ley de Caducidad: preservar el Estado de Derecho y la plena vigencia de los derechos humanos atendiendo a las justas exigencia del bien común en la sociedad democrática uruguaya.

La Ley de Caducidad fue, consiguientemente, dictada por razones de interés general y por lo tanto adoptada en función del bien común, concepto éste que debe interpretarse como elemento integrante del orden público de los Estados democráticos, cuyo fin principal es la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente.

En suma, el concepto de democracia condiciona, de manera determinante, la interpretación de la Convención y no es posible, sino dentro de ese contexto, una adecuada protección a los derechos fundamentales del hombre. Dicho de otro modo, la estabilidad y permanencia democrática es necesaria para que los derechos humanos existan y subsistan.



Lo señalado hasta ahora parte del supuesto de que la Ley de Caducidad trajo aparejada una limitación o restricción legítima de ciertos derechos reconocidos en la Convención. Esto no es así, pero admitiendo que lo haya sido, se demostrará que la Ley no ha afectado ningún derecho protegido por la Convención. Conviene también dejar establecido que la Ley de Caducidad ha cumplido plenamente con las condiciones exigidas por la propia Corte Interamericana para asegurar la legitimidad de una posible restricción de derechos (ver Opinión Consultiva 6/86).

Ello en cuanto:

a) se trataría, como ya se ha expresado, de una restricción expresamente autorizada por la Convención;

b) los fines para los cuales se establece tal supuesta restricción son plenamente legítimos, atento a que la Ley obedece las razones de interés general ya comentadas; y

c) ha sido consagrada por una Ley sancionada por un parlamento democrático.

En este último aspecto, la Ley de Caducidad no sólo estuvo rodeada de la garantía que representa su adopción por el Poder Legislativo, lo que constituye de por sí -como dice la Corte en la citada Opinión Consultiva- "un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder", sino que también sometida a posteriores controles que no pueden dejar de reiterarse y que la convalidan plenamente, tales como control constitucional ejercido por la Suprema Corte de Justicia y el pronunciamiento del cuerpo electoral, máxima expresión de la soberanía nacional.

## **El derecho a las garantías judiciales**

Los que cuestionan la Ley de Caducidad han señalado que el efecto de la Ley "fue tornar imposible que los peticionarios llevaran adelante sus querellas criminales por dichas violaciones" y que las víctimas "han visto frustrado su derecho a un recurso, a una investigación judicial imparcial y exhaustiva que esclarezca los hechos, determine sus responsables e imponga sanciones", agregando luego que "uno de los efectos, sino el primordial de la ley,... fue la anulación del derecho a querellar en forma particular ante la justicia del crimen, que es la competente para investigar la comisión de los delitos denunciados, determinar la responsabilidad penal e imponer castigos".

Se ha afirmado asimismo que en el Uruguay existe el derecho a querellar, es decir de plantear una demanda criminal particular, independiente de la acusación del fiscal público y que este derecho también se halla amparado por el derecho internacional de los derechos humanos. A tal efecto, se invoca el art. 8.1 de la Convención y se afirma que "al promulgar y aplicar la ley, el Gobierno uruguayo no cumplió con la obligación de garantizar el respecto a los derechos reconocidos en el art. 8.1, infringió esos derechos y violó la Convención".

En el Uruguay como en la mayoría de los países, los particulares no son dueños ni titulares de la acción penal. Todo delito perpetrado da lugar al ejercicio de una acción penal, la cual es estructurada sobre los principios de oficialidad y legalidad, en consonancia con los intereses públicos afectados por las actividades delictivas. Sólo en casos excepcionales -que no son los casos denunciados- se permite intervenir al interés privado, habiéndose reglamentado a tal fin el instituto de la instancia del ofendido.

Esto es así porque como bien se indica en el mensaje del Poder Ejecutivo al entonces proyecto de ley sobre Código de Procedimiento Penal vigente en el Uruguay (Nota: El documento se refiere al Código anterior), "El Derecho Penal tiene carácter inmediatamente público y la regulación del juicio atingente al mismo no debe mezclarse con el interés del particular; este tiene derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que le cause el delito, pero ello no es suficiente para otorgarle personería en juicio que afecta el orden público general, cuya defensa, seguida de eventual represión, es privativa del Estado".

En suma, pues, el sistema uruguayo, como el de la mayoría de los Estados Miembros de la OEA, se construye sobre la base del principio de oficialidad de la acción penal, estando desterrado todo vestigio de la antigua acción penal privada. Naturalmente, toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito perseguible de oficio puede denunciarlo, pero como dice expresamente el art. 110 del Código del Proceso Penal uruguayo, dicho denunciante no es parte del proceso penal. Es el Ministerio Público, el Fiscal del Crimen, actuando como órgano del Estado y en representación de los intereses de la sociedad, quién ejerce de modo privativo la pretensión punitiva.

La titularidad de la acción pública, cabe reiterarlo, pertenece a la sociedad organizada como Estado; por tanto, sólo a esta sociedad corresponde la facultad de renunciar al ejercicio de dicha acción. Y esto es precisamente lo que ha sucedido en el Uruguay, a través de la Ley N° 15.848, primero, y por medio del plebiscito popular, después.

## **El derecho a la protección judicial**

Conforme al art. 29 de la Convención y también de acuerdo a las normas constitucionales y legales del Uruguay, los peticionarios han tenido, desde el 1° de marzo de 1985, expedita la vía para reclamar la reparación de los daños causados por la violación de sus derechos durante el régimen de facto.

Dos son las razones que fundamentan este aserto: primero, porque tratándose de hechos consumados en el pasado, no era posible reclamar el restablecimiento de los derechos lesionados; segundo, porque la pretensión procesal fundada en el amparo habilita a reclamar el restablecimiento del derecho conculcado -imposible en los casos denunciados- o, en su caso, la reparación patrimonial de los daños causados, aspecto éste que no ha sido desconocido ni enervado por la Ley de Caducidad.

De este modo, cabe afirmar que ninguno de los efectos de la Ley de Caducidad son violatorios del art. 25.1 de la Convención, así como que el Uruguay no ha dejado de garantizar en ningún momento los derechos estipulados en esa disposición. Los damnificados han tenido antes y después de la Ley de Caducidad, la oportunidad procesal de ejercer las acciones judiciales tendientes a obtener la reparación de los daños morales y patrimoniales sufridos por la violación de sus derechos.

Así lo prueban las varias demandas -en número de 34- de responsabilidad patrimonial iniciadas contra el Estado uruguayo, incluso por denunciantes, algunas de las cuales culminaron con sentencias condenatorias y otras con transacciones acordadas entre las partes, de todo lo cual se ha aportado cabal información a la Comisión.

Lo que se viene de exponer concuerda plenamente con la opinión de la Corte Interamericana respecto del art. 25.1. de la Convención. Dice la Corte que la Convención proporciona elementos de juicio "para precisar las características fundamentales que deben tener las garantías judiciales. El punto de partida del análisis debe ser la obligación que está a cargo de todo Estado parte de la Convención de 'respetar los derechos y libertades reconocidos por ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que está sujeta a su jurisdicción' (art.1.1). De esa obligación general se deriva el derecho de toda persona prescrito en el artículo 25.1, "a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención" (OC-9/87). Y respecto de este recurso -agrega la Corte- el mismo "incorpora el principio de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos... En ese sentido debe subrayarse, que para tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o que sea formalmente admisible, sino que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarlo..."

Tal como se ha indicado, la Ley de Caducidad en nada ha afectado este recurso previsto no solamente en la Convención sino también en el ordenamiento jurídico uruguayo, por lo que toda persona cuyos derechos humanos han sido violados en el pasado, pudo deducir en el Uruguay -como dice la Corte- una demanda idónea para establecer si se ha incurrido en tal violación y proveer lo necesario para remediarlo.

La Ley de Caducidad en nada ha enervado este recurso o demanda, porque, en primer término, lo único que declaró caducada fue la facultad de acusar en la esfera penal por parte del Poder Público, desde que el Estado -y no los particulares- es el dueño de ejercer la pretensión punitiva y a la que renunció nuestro país en los referidos casos por las razones que se exponen en otras partes de este escrito. Y en segundo lugar, porque no eliminó los efectos jurídicos de los delitos en ámbitos ajenos a la esfera penal. Tal es así que, como ya se señaló, con anterioridad a la Ley y con posterioridad a ella, aquellas personas que sufrieron daños por violación de derechos humanos, han deducido acciones ante los tribunales uruguayos y ya hay sentencias que contemplan en el plano civil el pago de indemnizaciones reparatorias y en otros muchos casos, se han formalizado transacciones.

En suma, ninguna norma legal uruguaya ha impedido demandar la protección judicial por anteriores violaciones de los derechos humanos, sino que se ha conciliado este derecho con consideraciones de interés general basadas en el bien común, totalmente concordantes con los objetivos de la Convención.

### **La obligación de investigar**

El Gobierno de Uruguay coincide con la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la obligación de los Estados de "prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños

producidos por la violación de los derechos humanos" (párrafo 166, de la sentencia dictada por la Corte en el caso Velásquez Rodríguez)

Debe destacarse que el Gobierno del Uruguay coincide también con la Corte cuando ésta declara que "la protección internacional de los derechos humanos no debe confundirse con la justicia penal. Los Estados no comparecen ante la Corte como sujetos de acción penal. El Derecho Internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones" (párrafo 134. *ibid.*).

Es muy claro para el Gobierno uruguayo que el aparato del Estado no puede "abstenerse de actuar" en la investigación de un presunto ilícito. En efecto, esto significa que el Estado "motu proprio" renuncia o se contiene en su deber de investigar.

Y este fue el caso, a juicio de la Corte, en el referido asunto Velásquez Rodríguez. Cosa muy diferente, por cierto, al caso de Uruguay en el cual una ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado le eximió del ejercicio de su poder punitivo y reglamentó el deber de investigar en armonía con la inspiración y objetivos de ese acto legislativo de clemencia soberana.

Aquí reaparece, necesariamente, el tema de los efectos de la ley de caducidad, asimilados por su contenido a los de una norma de amnistía, dicho esto sin desconocer la diversidad técnico-jurídico de uno y otro instrumento, ambos cancelatorios, en definitiva, del poder punitivo del Estado.

En puridad, la Ley de Caducidad N° 15.848 ha significado que el Estado ha dispuesto de su propia acción penal, por esencia de carácter oficial y por definición de alcance colectivo o general. No ha dispuesto, por cierto, de una acción de titularidad individual.

Por lo tanto, la Ley no ha afectado en modo alguno el derecho humano individual en juego desde que en esta materia penal, como ya se ha señalado, el derecho del particular se limita a la denuncia del delito (noticia criminis), ciertamente ejercitado por los interesados con antelación a la Ley N° 15.848.

En consecuencia, cuando la Ley impone la caducidad de la pretensión punitiva del Estado, ello equivale a que la sociedad política organizada, ella misma, como única titular de la acción penal, desiste de ejercer su poder punitivo, como la máxima concesión al objetivo de la pacificación nacional.

Por tanto, el deber de investigar no puede ni debe verse de modo aislado del marco de una ley de amnistía, desde que tanto uno como otro -deber de investigar y deber de castigar- integran el cuadro común de la defensa de la sociedad en su conjunto frente a la comisión de un delito.

No se trata sólo de unificar ambos deberes por un puro vínculo de índole procesal, de medio a fin, de instrumento a resultado. Se trata, en esencia, de ahondar en el verdadero carácter del deber de investigar, como mandato dirigido al logro de un valor de verdad y justicia.

Pero este logro de verdad y justicia, de profunda raíz ética, constituye un bien de la comunidad en su conjunto, como ente colectivo y no de una persona o ente individual; por esto, cuando el Estado decide con estricta regularidad jurídica, no castigar, todas las demás expectativas de cada uno de los integrantes del cuerpo social han de ser vistas a la luz de ese presupuesto básico.

Y si el no castigar se inspira en el bien común, sucede otro tanto con los pasos previos que le anteceden procesalmente y guardan con el poder punitivo una relación esencial en lo que se refiere al eco o resonancia colectiva que uno u otros, y todos juntos, podrían producir.

A nadie puede escapar que bajo ciertas circunstancias, en un tiempo y país dados, investigar hechos del pasado, que no han podido evitarse, es tanto como revivir el enfrentamiento entre personas y entre grupos. Y esto, por cierto, no contribuye al reencuentro, a la pacificación y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Por otra parte, es necesario tener presente que el deber de investigar que no aparece en la Convención Americana a título expreso, carece en consecuencia de normas de reglamentación para su ejercicio; tampoco hallamos en el texto convencional indicación alguna acerca de su prevalencia o superioridad sobre otros deberes -como el punitivo- y tampoco, naturalmente, acerca de una especie de vida jurídica independiente, desprendida del marco jurídico- político en el que juegan los derechos humanos en su conjunto.

El conocimiento de la verdad ("identificar a los culpables"), es sin duda aspiración legítima de toda persona humana, en cualquier tiempo y circunstancia. Esta aspiración tórnase un verdadero derecho cuando el orden jurídico pone a disposición del interesado los mecanismos procesales al efecto.

Sin embargo, por el mismo género de razones que hemos expresado respecto del deber de investigar, el Estado puede, sujeto a derecho y bajo ciertas circunstancias, no poner a disposición del interesado los medios aptos para el conocimiento formal y oficial de la verdad, en sede penal, donde prevalece el interés público y no el privado.

Lo cual, ciertamente, no recorta ni impide a la persona el libre ejercicio de los derechos individuales, como el de información, habilitantes "par se" en muchos casos, al conocimiento de la verdad, aunque no sea la autoridad pública misma quién se ocupe de ello.

Tampoco se impide por la Ley N° 15.848 al lesionado el ejercicio de su derecho al resarcimiento patrimonial en sede civil, lo cual importa, en rigor y conforme a la ley procesal patria, la invocación de una situación factual y la prueba, -averiguación jurídica de la verdad- en cuanto fuere necesaria, de ella.

En suma: El Gobierno constitucional del Uruguay no ha incumplido obligación internacional alguna en cuanto refiere a la investigación de los hechos denunciados, y ha ceñido su conducta en esta materia a lo dispuesto por la Ley N° 15.848, sancionada con el objetivo fundamental, se ha reiterado, de preservar las instituciones democráticas.

En efecto, lo que el Gobierno del Uruguay hizo fue tomar medidas políticas, de prudencia, de equilibrio, dirigidas a reconciliar al país y a hacer plenamente seguro el futuro, estable y firme la Democracia y, por ende, el imperio de los Derechos Humanos.

El tema de los Derechos Humanos suponía necesariamente resolver un problema fundamental de ética política y ello exigía optar por dos concepciones posibles de la ética y, por ende, de la política. Una absoluta, que sólo tiene en cuenta un elemento de la cuestión, la necesaria responsabilidad individual por un acto intrínsecamente inmoral. Otra relativa, política, matizada, que tiene en cuenta las consecuencias y toma en consideración el mantenimiento y defensa de otros valores, cuya vigencia está en la base misma de la Democracia y el Estado de Derecho.

Para no citar sino un autor de innegable jerarquía, recordemos lo que Max Weber dice en su ensayo "La Política como Vocación" cuando señala que toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentales distintas entre sí: conforme a la ética de la convicción, de cuyas consecuencias si son malas no se siente responsable su autor, o según la ética de la responsabilidad, que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.

Uruguay lo que en realidad hizo fue optar y solucionar la cuestión de la violación de los derechos humanos en el pasado de acuerdo con la ética de la responsabilidad, de la prudencia, que sabe que toda solución de este tipo no es plenamente satisfactoria en términos de justicia absoluta, de una "ética de la convicción", pero que, honestamente busca el mejor compromiso posible con el bien común, la paz, la seguridad y la plena vigencia de las instituciones democráticas y de los derechos humanos hacia el futuro.

De este modo, la situación de los militares y policías involucrados en actos de violación de los derechos humanos, distinta en términos jurídicos aunque análoga en términos políticos a la de los incluidos en la Ley de Amnistía de 1985, debió ser resuelta con la voluntad de lograr una simetría con la solución de situaciones que si bien no eran iguales poseían una evidente conexión, a fin de lograr la reconciliación nacional y evitar toda posibilidad de quiebra del sistema democrático.

Es preciso ser muy claros en este punto: no existe instrumento alguno del Derecho Internacional que consagre la potestad de cuestionar y menos de deslegitimar, la libre y soberana expresión de un pueblo a través del sufragio. (Fin de la versión parcial y editada de la presentación del Uruguay ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - noviembre de 1991).

## **Conclusiones**

Todo lo antedicho resume los fundamentos jurídicos, políticos y morales de la posición del Poder Ejecutivo para no reabrir las investigaciones sobre los desaparecidos de acuerdo a lo solicitado por los peticionantes. Tales fundamentos han sido sustentados en el ámbito nacional e internacional por los sucesivos gobiernos democráticos desde que se recuperara el estado de derecho. A todo lo expuesto debe agregarse el peso de la profunda convicción del Poder Ejecutivo que ningún acto de autoridad de este poder del Estado podrá contribuir efectivamente a satisfacer la aspiración personal de los

peticionantes y servir para alcanzar el resultado buscado con su petición. Esta convicción tiene sólidos fundamentos. Está basada en investigaciones ya cumplidas, en declaraciones públicas de calificados portavoces de las Fuerzas Armadas y ellas han sido confirmadas por conversaciones mantenidas en ámbitos reservados con sus más altas autoridades durante más de 10 años. No hay documentos ni registros oficiales que puedan arrojar luz sobre los hechos denunciados por los peticionantes y las investigaciones exhaustivas solicitadas se enfrentarían con obstáculos insuperables que las condenan al fracaso.

Bajo esas circunstancias, el Poder Ejecutivo no puede emprender la vía solicitada por los peticionantes que, además de cerrada legalmente, sería inconducente. Abriría un período de incertidumbre y de desconcierto en el país cuyos efectos últimos serían imprevisibles. Sobre todas las cosas, y ello es lo más importante, constituiría una ligereza y una falta de respeto a los peticionantes alimentar sus expectativas con acciones que de antemano se sabe no habrán de producir resultados positivos.

Habiéndose producido con anterioridad la denegatoria ficta de la petición en estas actuaciones, procede agregar estas consideraciones del Poder Ejecutivo a las mismas, notificándose de ello a los peticionantes.

Firmado:

SANGUINETTI  
ITURRIA  
OPERTTI