

Mandatos del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

REFERENCIA:
OL URY 2/2020

8 de junio de 2020

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; y Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con las resoluciones 41/12, 35/15, 34/18 del Consejo de Derechos Humanos.

Escribimos para expresar nuestra preocupación por el proyecto de “Ley de Urgente Consideración” introducido formalmente en el Parlamento el 24 de abril de 2020 y que se encuentra actualmente en discusión. Nuestras reacciones preliminares no pretenden ser un análisis exhaustivo del extenso Proyecto de Ley por lo que se centrarán en las disposiciones que consideramos particularmente problemáticas para el respeto y cumplimiento en las obligaciones de Uruguay bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

En resumen, nos preocupan las disposiciones sobre el uso de la fuerza por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y aquellas que regulan el derecho de reunión y manifestación pacífica. De ser aprobadas, estas disposiciones serían incompatibles con las obligaciones en virtud de los artículos 6 y 21 del Pacto ratificado por el Gobierno de su Excelencia el 1 de abril de 1970. Instamos a que se reconsidere la legislación de acuerdo con las normas de derechos humanos que se detallan a continuación.

Normas relacionadas con el uso de la fuerza y la responsabilidad de funcionarios policiales y militares

El Artículo 1 del Proyecto de Ley referente a la legítima defensa, establece que funcionarios del Ministerio del Interior o del Ministerio de Defensa Nacional estarán exentos de responsabilidad penal cuando “en ocasión o con motivo del cumplimiento de sus funciones, repele una agresión física o armada contra él o un tercero, empleando las armas o cualquier otro medio de defensa en forma racional, proporcional y progresiva, *en cuanto eso sea posible*, y en las mismas circunstancias agote previamente los medios disuasivos que tenga a su alcance, sin perjuicio de la prueba en contrario” (énfasis nuestro). Por otra parte, el Artículo 49 del Proyecto de Ley introduce una nueva disposición legal a la Ley de Procedimiento Policial y establece que “salvo prueba en

contrario, se presume que la actuación del personal policial en ejercicio de sus funciones es acorde a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes.”

Defensores y defensoras de derechos humanos, incluido el Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, y organizaciones de la sociedad civil han manifestado preocupación por el artículo citado. Se ha indicado que dicha disposición amplía la posibilidad de presumir la legítima defensa cuando se trate del uso de la fuerza por parte de funcionarios policiales o militares y otorga considerable laxitud a los principios y reglas que deben regir esta conducta.

Nuestros mandatos han reiterado que el marco jurídico interno sobre el empleo de la fuerza, en particular la potencialmente letal, debe ajustarse a la normativa internacional¹. De acuerdo con los estándares internacionales en la materia, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán hacer uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas². En efecto, “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”³.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha indicado que para no ser calificada de arbitraria en virtud del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la utilización de fuerza letal “por parte de una persona que actúe en legítima defensa, o por parte de otra persona que salga en su defensa no sea calificada como privación arbitraria de la vida debe resultar razonable y necesaria habida cuenta de la amenaza que supone el agresor; debe ser el último recurso tras agotarse o considerarse insuficientes las alternativas no letales, entre otras cosas las advertencias; la cantidad de fuerza aplicada no debe superar la estrictamente necesaria para responder a la amenaza; la fuerza aplicada debe ser cuidadosamente dirigida, en la medida de lo posible, únicamente contra el agresor; y la amenaza a la que se responde debe ser extrema, es decir, que exista peligro de muerte inminente o de lesiones graves”⁴.

Es importante resaltar también que no puede considerarse como uso proporcionado de la fuerza el uso deliberado de fuerza potencialmente letal para mantener el orden frente a amenazas que no revistan extrema gravedad. Por ejemplo, “para proteger la propiedad privada o impedir la fuga de un presunto delincuente o de un recluso que no suponga una amenaza grave e inminente para la vida o la integridad física de terceros”⁵.

¹ HRC/31/66, paras 50 y 51.

² UN, Asamblea General, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, RES 34/169, de 17 de diciembre de 1979, art. 3 <https://undocs.org/es/A/RES/34/169>

³ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 4. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

⁴ UN, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida*, párr. 18. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_SP.pdf

⁵ UN, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 36*, párr. 18.

En este sentido, todo empleo de la fuerza, sin excepción, debe cumplir los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Estos principios deberán ser observados estrictamente y no “en cuanto sea posible” como lo sugiere el Proyecto de Ley⁶. Esta expresión es vaga e imprecisa y establece un estándar muy bajo de protección. El mandato del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha enfatizado que expresiones como estas “otorgan a los agentes del orden una discreción amplia e incontrolada sin ningún tipo de garantías complementarias. La amplia discrecionalidad de los agentes del orden impide una rendición de cuentas efectiva”⁷. Para que el uso de la fuerza no sea arbitrario, las leyes deben establecer de manera expresa los requisitos de la razonabilidad, necesidad y la proporcionalidad en el empleo de la fuerza por los agentes del orden.

Preocupa asimismo que el proyecto otorgue una presunción relativa de inocencia respecto las actuaciones de la Policía durante el ejercicio de funciones. Este tipo de normas puede representar una inversión arriesgada de la carga de la prueba en materia penal y que podría vulnerar los estándares internacionales relacionados con la protección del derecho a la vida. Al respecto, es importante reiterar que todas las personas tienen derecho a no ser privadas de su vida arbitrariamente. Esto implica que “el derecho a la vida no es un derecho absoluto, ya que, en determinadas circunstancias, es posible quebrantarlo legítimamente, pero las limitaciones a este derecho son excepcionales y deben cumplir ciertas normas. Corresponde a aquellos que alegan que se justificaba que quitaran la vida a alguien (en este caso, el Estado) demostrar que lo hicieron dentro de esos límites”⁸.

Normas relacionadas con el derecho de reunión pacífica

El Artículo 45 (f) del proyecto de ley dispone: “La policía hará uso de la fuerza legítima para cumplir con sus cometidos cuando [...] F) Deba disolver reuniones o manifestaciones que perturben gravemente el orden público, o que no sean pacíficas, en cuanto en las mismas participen personas que porten armas propias o impropias, o que exterioricen conductas violentas o tendientes al ocultamiento de su identidad”.

El Artículo 492 propone declarar “ilegítimos los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios” y el artículo 493 faculta el uso de la fuerza pública para disolver dichos “piquetes”. El artículo 494 establece que “la intervención de la autoridad competente se efectuará a fin de garantizar el derecho a la libre circulación, el orden público y la tranquilidad[...].”

Respecto al Artículo 45(f) alentamos el posible retiro del articulado. La norma propuesta no se ajusta a las normas internacionales. Como lo ha expresado el Consejo de

⁶ Ver también, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 9. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

⁷ UN, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, para 89.

⁸ UN, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014.

Derechos Humanos durante la celebración de reuniones pacíficas los agentes del orden deben abstenerse del uso de la fuerza y asegurarse, “en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario... de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado”⁹. Los Estados deben “velar por que sus leyes y procedimientos nacionales estén en consonancia con sus obligaciones y compromisos internacionales en lo que se refiere al uso de la fuerza en el contexto de las actividades de mantenimiento del orden público y sean cumplidos de forma efectiva por los funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley, en particular los principios pertinentes del mantenimiento del orden público, como la necesidad y la proporcionalidad, teniendo presente que la fuerza letal solo puede usarse como último recurso para proteger contra una amenaza inminente a la vida y que su uso no es admisible para la mera disolución de una concentración”.

En este sentido, los actos esporádicos de violencia, o la presencia de participantes que se cubran el rostro no autorizarían el uso de la fuerza para disolver manifestaciones pacíficas. Es importante reiterar que “los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros no privan a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión pacífica”¹⁰.

En cuanto al Artículo 492 cabe reiterar que el ejercicio pleno y libre del derecho a la libertad de reunión pacífica solo es posible cuando existe un entorno propicio y seguro para la población en general. Esto incluye un ambiente favorable para la sociedad civil y los defensores y defensoras de derechos humanos, y cuando el acceso a los espacios de participación pública no se encuentra restringido de forma excesiva o abusiva. Excepcionalmente se podrán imponer restricciones al derecho de reunión pacífica, las cuales deberán ser necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás. Estas restricciones deberán ser lícitas, necesarias y proporcionadas con respecto al objetivo que persiguen¹¹.

En este sentido, las prohibiciones generales como las que se pretende establecer en este Artículo no cumplen con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. La restricción no está formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella y puede inhibir la realización de reuniones, manifestaciones y protestas por el temor a su criminalización y penalización. Igualmente, si bien se establece que la razón de la prohibición es de “garantizar el derecho a la libre circulación, el orden público y la tranquilidad,” los Estados tienen a su disposición medidas alternativas para proteger dichos intereses que no implican una restricción tajante al derecho de reunión pacífica.

Los relatores observan que este tipo de prohibiciones pueden afectar de manera desproporcionada al disfrute de los derechos de reunión pacífica por parte de las personas que viven en la pobreza y los grupos marginados. Como expresó el relator especial sobre

⁹ Resolución 19/35 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 6.

¹⁰ A/HRC/20/27, para. 25

¹¹ Informe Conjunto, [A/HRC/31/66](#), párr. 7 y 29. Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 27 (1999) sobre la libertad de circulación, párr. 13.

los derechos a la libertad reunión pacífica y de asociación en su más informe reciente a la Asamblea General:

Con motivo de las serias dificultades a que se enfrentan estos grupos para que se escuchen sus voces y se tengan en cuenta sus intereses, las perturbaciones y la obstrucción de la vía pública, así como las sentadas prolongadas en espacios públicos han ocupado un lugar central en los movimientos sociales y las protestas pacíficas de estos grupos en todo el mundo. En particular, las vías y carreteras son uno de los lugares en donde las personas pobres suelen llevar a cabo sus protestas pacíficas, precisamente porque ofrecen grandes oportunidades para generar perturbaciones y, por lo tanto, conseguir que se preste atención a sus demandas. No obstante, estas prácticas se castigan duramente y comportan sanciones severas en muchos países. [...] Esto crea desigualdades injustificadas entre estas personas y las que están en mejor situación económica respecto de la aplicación de la ley, y acentúa los estigmas negativos que presentan como “disturbios” y “actos delictivos” las protestas pacíficas de los que viven en la pobreza y los más marginados. El Relator Especial reitera que las protestas pacíficas son un uso legítimo del espacio público y que debe tolerarse un cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, como la perturbación del tráfico, a fin de que no se prive de su esencia a este derecho¹².

Normas relacionadas con el derecho a la libertad de expresión

Los Artículos 127 y 128 del proyecto de ley crean nuevas categorías de información de carácter reservada y restringida e información secreta. Por ejemplo, el artículo 127 establece que “los antecedentes, las informaciones y los registros que obren en poder de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado y de su personal, cualquiera que sea su cargo” serán considerados reservados y de circulación restringida. Asimismo, establece que “tendrán dicho carácter aquellos otros antecedentes de los que el personal de tales órganos, por cualquier razón, tome conocimiento en el desempeño de sus funciones. Se considerarán secretos los actos, documentos, registros, actividades y cualquier otro material o insumo de los órganos que integran el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, cuya difusión pueda provocar daño a la soberanía e integridad del Estado, a los acuerdos internacionales, a la defensa de las instituciones, a la independencia del Estado respecto de otros Estados u organismos internacionales, y a las relaciones con éstos. Dicha clasificación será realizada por el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, y sólo se podrá acceder a la misma mediante resolución fundada del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros”.

Por su parte, el artículo 128 establece que “la información producida y sistematizada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado posee carácter absolutamente reservado”. Igualmente, establece que su acceso sólo procederá mediante “orden judicial y siempre que sea solicitada por la defensa de un indagado, imputado o acusado”

¹² A/74/349, para. 46.

Nuestros mandatos han reiterado que el derecho a recabar y recibir información es un elemento esencial del derecho a la libertad de expresión. El derecho de acceso a la información es un derecho en sí mismo, uno de los que sustentan las sociedades libres y democráticas¹³. El acceso a la información pública permite el control del funcionamiento del Estado, evita los abusos del poder, propicia un debate público genuino, y aumenta la confianza en las instituciones públicas.

El derecho internacional de los derechos humanos ha enfatizado la importancia de que el derecho de acceder a la información pública sea la norma y no la excepción. Al respecto, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE establecieron que las leyes a través de las cuales se protege el derecho de acceso a la información deben estar basadas en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeta solamente a un sistema restringido de excepciones. Dichas excepciones, además, deberán estar sujetas a las estipulaciones consagradas en el artículo 19 3) del Pacto. Dicho Artículo establece que toda restricción de la libertad de expresión debe estar fijada por la ley y ser necesaria para alcanzar uno o más de los objetivos legítimos enumerados en dicha disposición- que incluye la seguridad nacional. Asimismo, las restricciones deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad¹⁴. Cuando un Estado impone restricciones al ejercicio del derecho al acceso a la información, dichas restricciones no pueden poner en peligro la esencia de ese derecho.

Para que una restricción sea necesaria debe estar basada en uno de los motivos de limitación reconocidos por el Pacto y responder a una necesidad pública o social acuciante. En este sentido, una restricción debe proteger al interés legítimo específico del daño real o la amenaza de daño que de otro modo se produciría. Con base en el criterio de proporcionalidad, debe demostrarse que la revelación de información impone un riesgo específico de daño a un interés legítimo del Estado que prevalece sobre el interés del público en que la información se divulgue. Si una revelación no lesiona un interés legítimo del Estado, no existen motivos para que la información se suprima o se impida al público acceder a ella¹⁵.

Cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión (o la información que se va a divulgar) y la amenaza¹⁶. Al respecto, en la Declaración Conjunta de 2004 mencionada anteriormente, los relatores indicaron que las “excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”.

¹³ E/CN.4/2000/63, párr. 42

¹⁴ UN, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 34*, párr. 22.

¹⁵ UN, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, A/70/361, 8 de septiembre de 2015, para. 10.

¹⁶ UN, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 34*, párr. 35.

Preocupa que el proyecto establezca de manera general que toda la información “producida y sistematizada” por los organismos que conforman una institución (el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado) tengan el carácter de “absolutamente reservado”. Igualmente, preocupa que se establezca como reservada y de circulación restringida todos “los antecedentes, las informaciones y los registros” que se encuentran en poder de los organismos que conforman dicha institución. Si bien la protección de la seguridad nacional es uno de los fines legítimos para establecer restricciones al acceso a la información, una disposición normativa que impida el acceso de manera general a toda la información de una institución, no se encuentra ajustada a los estándares internacionales antes mencionados. Los excesos en materia de clasificación se producen cuando funcionarios consideran secreto determinado material sin evaluar correctamente el interés del público en acceder a él ni determinar si la divulgación podría plantear riesgos para un interés legítimo. El secreto solo debe imponerse en relación con información cuya divulgación podría perjudicar un interés específico contemplado en el artículo 19 3); incluso aunque hubiera un riesgo de daño, debería existir un proceso para determinar si el interés público en revelar la información prevalece sobre ese riesgo.

En este sentido, instamos al Gobierno de su Excelencia a que retire los artículos objeto de esta comunicación, mencionados con anterioridad y proporcione tiempo adicional para la consideración legislativa y pública para evaluar el proyecto de ley a fin de garantizar que se alinee con las normas internacionales de derechos humanos. La pertinencia de la legislación interna en este contexto reside concretamente en el hecho de que las leyes de cada Estado constituyen la primera línea de defensa para la protección del derecho a la vida y, en muchos casos, en la práctica también la última.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las informaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvanse proporcionar cualquier información o comentario adicional que pueda ser pertinente
2. Sírvanse proporcionar información sobre las medidas que está tomando el Parlamento para garantizar que el proyecto de ley sea compatible con las obligaciones de Uruguay en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

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

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

Clement Nyaletsossi Voule
Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Agnes Callamard
Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

David Kaye
Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión