



Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre casos de violencia institucional e interpersonal verificados en nuestro país.

Resolución INDDHH No 150/2013

1. Introducción

1.1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), en cumplimiento de sus cometidos y facultades legales, se refiere en este informe a la situación de violencia (institucional e interpersonal) que viene afectando a la sociedad uruguaya desde hace ya varios años. Con anterioridad, la Institución ya se pronunció sobre este tema, en ocasión del trágico resultado del intento de asalto a una sucursal del Correo Uruguayo en el barrio de Pocitos, el pasado 5 de agosto, cuando manifestó: “Su enorme preocupación por los niveles de violencia interpersonal que actualmente afectan la normal convivencia de la sociedad uruguaya. Esta violencia se manifiesta en diferentes formas, desde hechos delictivos tradicionales, como en situaciones de violencia familiar, en especial contra mujeres niños, niñas y personas de la tercera edad, así como en diferentes circunstancias no tipificadas como delitos por la legislación penal, pero que tienen un serio impacto negativo para una sociedad tolerante, respetuosa de los derechos de todas las personas que la habitan y abierta a amplios espacios de participación democrática”.

1.2. Con posterioridad a ese pronunciamiento, actuando de oficio o por denuncia de parte, la INDDHH tomó conocimiento de nuevos hechos de violencia. En el presente informe, hace un análisis de estos hechos, e incorpora sus conclusiones y recomendaciones en relación a los mismos.

2. Casos investigados por la INDDHH

¹ Ver: Comunicado de prensa de la INDDHH de fecha 6 de agosto de 2013.

2.1. Actuación de oficio (Exp. 331/13) por los eventuales hechos de uso excesivo de la fuerza y malos tratos por parte de personal policial en las manifestaciones públicas realizadas los días 14 de agosto ("Día de los Mártires Estudiantiles") y 24 de agosto de 2013 (Marcha en conmemoración de los sucesos del Hospital Filtro en 1994). Posteriormente, y respecto a este último caso, se abrió una nueva investigación (Exp. 333/13) por denuncia de la parte involucrada.

- a) El 5 de setiembre de 2013, la INDDHH remitió oficio No. 252-2013 a la dependencia especializada del Ministerio del Interior, solicitando que, el plazo de diez días hábiles informara si se habían iniciado investigaciones respecto a los eventuales casos de malos tratos y uso excesivo de la fuerza por parte de personal policial en las manifestaciones públicas antes mencionadas. Ante la falta de respuesta al oficio identificado precedentemente, se envió una nueva solicitud de información (Oficio No. 306-2013, de fecha 28 de octubre de 2013), otorgando un último plazo de cinco días hábiles para recibir la respuesta. El nuevo plazo venció sin que se recibiera la respuesta solicitada.
- b) La INDDHH amplió su investigación sobre los hechos acaecidos en la manifestación del 24 de agosto, a partir de la denuncia que realizó un grupo de manifestantes los días 3 y 9 de setiembre de 2013 (Exp. 333/13). En este caso, los denunciantes sostuvieron que fueron detenidos por su participación en la manifestación y llevados a dependencias de la Jefatura de Policía de Montevideo. Narraron que allí fueron sometidos a diversos malos tratos verbales (insultos, amenazas de violación) e incluso físicos (golpes leves en la cabeza y otras partes del cuerpo). Afirmaron que a alguno de ellos se les obligó a desnudarse para realizar un registro personal.
- c) Los denunciantes también expresaron que policías de particular "infiltraron" la marcha para identificar a los participantes, lo que luego permitió su detención.
- d) Respecto a la marcha del 14 de agosto, la INDDHH no logró resultados en sus investigaciones como para pronunciarse sobre eventuales situaciones de uso abusivo de la fuerza por parte del personal policial actuante.

- e) En cuanto a la denuncia por malos tratos en dependencia policiales presentada por un grupo de personas que participaron en la manifestación del 24 de agosto, la INDDHH concluye que la falta de respuesta por parte del Ministerio del Interior ~~no~~ logra disipar las dudas razonables respecto a que, luego de haber sido detenidas, estas personas fueron sometidas a tratos degradantes en dependencias de la Jefatura de Policía de Montevideo. Esta conclusión surge del relato coherente de las personas denunciantes, tanto ante la INDDHH como en otros ámbitos (información de prensa recopilada y analizada por la INDDHH), y de la presunción de veracidad que se desprende de la mencionada omisión del Ministerio del Interior, a través de su repartición especializada, de informar a la INDDHH sobre las eventuales investigaciones realizadas por este organismo de contralor ministerial de los hechos denunciados.
- f) A los efectos de fundamentar la anterior conclusión, deben tenerse en cuenta los criterios para la valoración de la prueba que debe aplicar la INDDHH. En este sentido, la Institución ya se pronunció en su Resolución Preliminar en el caso *Abella y Otros vs. Argentina*, del 14 de febrero del presente año. Allí expresó que “(...) el legislador decidió que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo tuviera, en nuestro país, la naturaleza de un órgano cuasi jurisdiccional”. En la mencionada Resolución, la INDDHH continúa afirmando: “En esa dirección, el criterio de apreciación de la prueba de un órgano no jurisdiccional naturalmente difiere del aplicado por un órgano jurisdiccional, ya que los fines institucionales de ambos son sustancialmente diferentes (...) Por ello, elementos probatorios distintos de la prueba directa como la prueba circunstancial, los indicios, las presunciones, los recortes de prensa y, en su caso, los informes de organizaciones no gubernamentales pueden utilizarse siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes con los hechos o corroborar los testimonios o hechos alegados por los denunciantes. (...) La defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado”(…)2. Por último, deben citarse los principios protector y pro-persona, que constituyen, junto a otros, la

2 Corte IDH: “Abella y Otros vs. Argentina”, Caso 11.137, Párr. 407, Informe 55/97, CIDH, OEA/Ser/L/V/II.97, (Nov. 18, 1997)

base del Derecho de los Derechos Humanos, que determinan que, existiendo una duda razonable, debe decidirse a favor de la parte más débil en la relación. En este caso, y por la inversión de la carga de la prueba basada en los principios antes mencionados, el Estado tenía la capacidad, a partir de una investigación conforme a Derecho, de demostrar que la versión de los denunciantes no era correcta, cosa que no hizo, a pesar de las reiteradas solicitudes de la INDDHH.

- g) La INDDHH analizará más adelante en detalle las características del ejercicio del derecho de reunión y manifestación públicas y sus límites en una sociedad democrática conforme a las normas y estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2.2. Denuncia de eventuales malos tratos policiales en perjuicio del joven XX (solicita reserva de identidad, conforme al Art. 12 de la Ley 18.446), el día 3 de setiembre de 2013, en el Barrio de Santa Catalina de Montevideo (Exp. 332/13).

- a) El compareciente, con el asesoramiento del Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (IELSUR) presentó, inicialmente, ante el Juzgado Letrado en lo Penal de 1er. Turno, denuncia penal por eventuales malos tratos de parte de personal de Investigaciones de la Policía de Montevideo en el momento de su detención, como así también, posteriormente, por personal de la Seccional 19na. de la Jefatura de Policía de Montevideo.
- b) El 6 de setiembre de 2013, la INDDHH solicitó información a la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior, mediante Oficio No. 353-2013, respecto a las investigaciones administrativas que se estarían procesando.
- c) Estando en trámite la investigación del caso por parte de la Dirección de Asuntos Internos, el Sr. Ministro del Interior realizó declaraciones públicas los días 14 y 15 de octubre de 2013, reconociendo la irregularidad de los procedimientos policiales en el caso, circunstancia que, a juicio de la INDDHH, comprueba la violación a los derechos humanos denunciada. Debe destacarse que la INDDHH valora la actitud del titular del Ministerio del Interior de reconocer públicamente un procedimiento policial violatorio de las normas nacionales e

internacionales en la materia³. A partir de este reconocimiento, la INDDHH dispuso no continuar las investigaciones, al admitirse, por parte del Estado, la veracidad de la denuncia presentada.

2.3. Actuación de oficio y solicitud de medidas provisionales y urgentes con fecha 5 de noviembre de 2013 ante la muerte del joven Sergio Lemos a causa de disparos de arma de fuego por parte de un funcionario policial (Exp. 366/13).

- a) Con fecha 5 de noviembre de 2013, iniciando actuación de oficio, la INDDHH presentó ante el Ministerio del Interior (por Oficio No. 314/2013) una solicitud de medidas provisionales urgentes (Art. 24 de la Ley 18.446) a los efectos que se iniciara por esa Secretaría de Estado una investigación de urgencia ante la muerte del joven _____; a causa de disparos de arma de fuego por parte de un funcionario policial; las circunstancias de esa muerte y la identificación de los funcionarios policiales identificados.
- b) Con fecha 6 de noviembre de 2013, el Sr. Director General de Secretaría del Ministerio del Interior respondió (dentro de los plazos establecidos) que “ya ha sido encomendada una investigación de urgencia sobre el caso a la Dirección de Asuntos Internos tendiente a esclarecer los hechos”.
- c) Estando en curso las investigaciones, y luego de la difusión de versiones encontradas respecto a las circunstancias de la muerte de _____, y a manifestaciones públicas de vecinos del barrio Santa Catalina reclamando el esclarecimiento de los hechos, el Sr. Ministro del Interior y el Sr. Director de la Policía Nacional realizaron un reconocimiento público de responsabilidad por la muerte de _____, solicitando disculpas a la sociedad por este operativo policial violatorio de las normas vigentes⁴. A la vez, el Ministerio del Interior inició un sumario con separación del cargo de los presuntos involucrados, y la Justicia Competente dispuso el procesamiento del eventual responsable de los disparos que causaron la muerte de la víctima. Debe destacarse la

³ Ver declaraciones del Sr. Ministro del Interior, entre otros medios masivos de comunicación, en los portales uy.press, Espectador.com., y Subrayado TV los días 14 y 15 de octubre de 2013.

⁴ Ver: La diaria, 14/11/13, pag. 3; Busqueda, 14/11/13, pag. 16; El País, 14/11/13, pag. 1, entre otros medios masivos de comunicación.

cooperación del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional en la investigación de las circunstancias que rodearon la muerte de Lemos, aportando elementos probatorios que permitieron a la Justicia Competente contar con elementos para tomar una resolución sobre el caso.

2.4. Denuncia por eventuales malos tratos policiales en perjuicio de la joven Lorena Fagúndez (Exp. 369/13), con fecha 8 de noviembre de 2013.

- a) Con el asesoramiento del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), con fecha 8 de noviembre de 2013 la joven presentó una denuncia ante la INDDHH por eventuales malos tratos policiales en ocasión que intentó interesarse por su amigo en el Centro Coordinado del Cerro, el día 5 de noviembre de 2013. La denunciante manifestó haber sido golpeada por funcionarios policiales (un puñetazo y golpes de bastón) lo que le ocasionó diversas lesiones en el rostro y en el cuero cabelludo. La INDDHH acompañó a la joven Fagúndez a presentar una denuncia penal ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 14to. Turno, conforme a las facultades que le asigna el Art. 30 de la Ley 18.446. Con fecha 11 de noviembre de 2013, mediante Oficio 323/2013, se informó al Ministerio del Interior de la presentación de la referida denuncia penal. A la vez, el día 13 de noviembre de 2013, recibió una ampliación de la denuncia, de parte de vecinos del Barrio Santa Catalina, testigos de los hechos.
- b) Días después, un grupo de vecinos volvió a comunicarse con la INDDHH manifestando que funcionarios policiales habían interrogado a jóvenes del barrio, a los efectos que manifestaran si sabían quiénes eran los policías que intervinieron en los hechos denunciados. Según los vecinos, se interpretó este interrogatorio como una forma de "presión" indebida por parte de los uniformados.
- c) A la fecha, y conforme a los citados Arts. 19 y 31 de la Ley 18.446, la INDDHH está pendiente de la resolución judicial de la denuncia presentada, lo que no le impide incluir las circunstancias generales del caso en el presente informe. Al mismo tiempo, se deja constancia que el Ministerio del Interior continúa las investigaciones internas a los efectos de determinar eventuales responsabilidades administrativas en este caso.

3. Conclusiones generales

- 3.1. La INDDHH destaca especialmente la actitud del Estado uruguayo, a través del Ministerio del Interior, de reconocer públicamente (e incluso realizar un pedido de disculpas a toda la sociedad) por intervenciones policiales que, a su juicio, han vulnerado derechos humanos de personas sujetas a protección estatal en diferentes procedimientos policiales. Este tipo de reconocimiento no es común en la historia del país ni en nuestra región, lo que constituye un paso adelante en la asunción, por parte del Estado uruguayo, de su responsabilidad en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de toda la población.
- 3.2. No obstante ello no es suficiente, ya que, a juicio de la INDDHH quedan otras acciones que es necesario implementar para prevenir situaciones como las analizadas en este informe. En el actual estado de evolución institucional del país, donde se ha consolidado el Estado de Derecho, es inaceptable que se reiteren situaciones como las que se analizan en este informe. Se requiere otro tipo de acciones para prevenir este tipo de actuaciones no ajustadas a procedimientos legales por parte de la policía.
- 3.3. Lo anterior no significa que la INDDHH considere que la Policía Nacional de Uruguay sea una fuerza policial de “gatillo fácil”. Para que se constituya esta forma de actuación, se requieren, al menos, tres elementos: una práctica institucional que tolera la comisión de violaciones masivas y sistemáticas al derecho a la vida de parte de la población; en segundo lugar, la aprobación, explícita o implícita de las autoridades de la Policía Nacional y del Ministerio de Interior; y, en tercer lugar, la consolidación de la impunidad de los responsables. Ninguno de estos tres factores ha sido verificado por la INDDHH. Las máximas autoridades han ordenado la investigación de los hechos; han dado cuenta a la justicia y han reconocido públicamente las malas prácticas verificadas. En consecuencia, la INDDHH estima que los desgraciados hechos analizados tienen su origen en carencias en la formación y capacitación de algunos funcionarios policiales, así como a viejas prácticas corporativas, que se vienen arrastrando desde hace décadas, y que, a la fecha, el sistema político en su conjunto no ha sido capaz de erradicar.
- 3.4. Los hechos de violencia institucional no pueden desvincularse del ya señalado clima general de violencia e intolerancia que se ha incorporado en la rutina diaria de gran parte de la sociedad uruguaya. La mayor aceptación de todo tipo de violencia; el desprecio a los medios pacíficos para la resolución de conflictos; y la falta de respeto por la vida y la integridad de las personas, se observan cotidianamente en los diferentes espacios donde desarrollamos nuestras

actividades personales, sociales o laborales. Esa violencia incluye actos delictivos (incluida la violencia doméstica); y actos no considerados como delitos por la legislación penal, pero que afectan seriamente la convivencia en la escuela, el tránsito, los espectáculos deportivos y las relaciones interpersonales en el día a día.

- 3.5. Estas conclusiones llevan a la INDDHH a las siguientes recomendaciones a las autoridades públicas competentes, de acuerdo a lo que se establece en el Art. 4to. de la Ley 18.446.

4. Recomendaciones

4.1. Respecto al uso legítimo de la fuerza.

- 4.1.1. El Estado democrático es el depositario de la fuerza legítima. Sin embargo, fuerza no equivale a violencia. Precisamente, lo que diferencia el accionar legítimo del Estado y sus agentes es que hacen aplicación de la fuerza pública, esto es, de aquella que surge de la legitimidad que le asigna la sociedad y el sistema Republicano Democrático de Gobierno. La violencia, ejercida por agentes del Estado o particulares no es esa "fuerza legítima"; y constituye, por tanto, un comportamiento ilegal y, a menudo, violatorio de los derechos humanos.
- 4.1.2. Por lo antes señalado, el Estado tiene el deber de prevenir ese tipo de situaciones, y, cuando ello no es posible, investigar; poner a los responsables a disposición de la Justicia y reparar integralmente a las víctimas. Como señala Naciones Unidas: "En todas las sociedades se han dado a la Policía diversas atribuciones para los fines de la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. En el ejercicio de esas atribuciones, el agente de policía tiene, inevitablemente, un efecto inmediato y directo en los derechos y libertades de sus conciudadanos (...) La facultad de recurrir al uso de la fuerza en ciertas condiciones y con ciertas restricciones, lleva consigo la gran responsabilidad de velar porque esa facultad se ejerza lícita y eficazmente. La tarea de la policía en la sociedad es difícil y delicada y se reconoce que el uso de la fuerza por las policías en circunstancias claramente definidas y controladas es enteramente lícita⁵".

⁵ Cfr. "Naciones Unidas: Derechos humanos y aplicación de la ley. Manual de capacitación en derechos humanos para la Policía", párrafos 439 y 440.

- 4.1.3. Nuestro país cuenta con un marco jurídico claro y definido que regula el uso de la fuerza por parte de los funcionarios policiales. Esas normas, que se basan en la regulación y los estándares internacionales en la materia, están incorporadas en la Ley de Procedimiento Policial No. 18.315, en especial en sus Arts. 14 y siguientes. Por lo tanto, el origen de las actuaciones policiales ilegales no puede buscarse en la ausencia de reglas claras, de jerarquía legal. Como se señalará más adelante, a juicio de la INDDHH debe analizarse en profundidad la doctrina institucional, la formación y especialización y las viejas prácticas de una policía no profesional para encontrar un principio de respuesta a esta problemática.
- 4.1.4. En el Sistema Interamericano se ha establecido como criterio básico que: “El personal policial deberá contar con las mayores facilidades para asistir a actividades de actualización profesional, así como para continuar y profundizar su nivel educativo, en los términos compatibles con la prestación del servicio. Es necesario, como requisito para orientar adecuadamente las actividades de formación y especialización, que las autoridades responsables evalúen periódicamente los conocimientos profesionales del personal de las fuerzas policiales (...) Buena parte del problema radica en la formación tan precaria de los agentes de la policía (...) Muchos de ellos no han terminado la preparatoria, y en términos generales, la preparación es superficial y escasamente enfocada a lo que es su función básica: la investigación y persecución de los delitos. La falta de una buena formación, además de que les impide tener una idea clara de la importancia de la legalidad, los hace sentirse incompetentes para actuar dentro de ella. La costumbre de trabajar de una determinada manera, sin control sobre los abusos que puedan cometer, ha creado vicios difíciles de erradicar⁶”.
- 4.1.5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también sostiene que: “Sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado, que puede llegar al empleo de la fuerza letal, la Comisión ha establecido su posición en reiteradas oportunidades, haciendo expresa mención a la jurisprudencia de la Corte Interamericana y a los estándares internacionalmente aceptados. La Comisión ha sido muy precisa al señalar que el Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección cuando la seguridad de las personas que habitan en su territorio se encuentra amenazada por situaciones de violencia, lo que puede incluir, en situaciones concretas, el uso de medios de fuerza letales. Concretamente ha señalado que el uso de la fuerza letal por funcionarios

⁶ CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, 1998, Capítulo V, párrafo 390.

encargados de hacer cumplir la ley en los casos estrictamente inevitables para protegerse o proteger a otras personas contra una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, o mantener por otros medios la ley y el orden cuando sea estrictamente necesario y proporcionado. La Corte ha explicado que, en tales circunstancias, los Estados tienen derecho a usar la fuerza "inclusive si ello implica la privación de la vida a personas"^{7*}.

- 4.1.6. Sin embargo, y continuando con la referencia a la doctrinas y jurisprudencia internacionales en la especie, la CIDH afirma contundentemente que: "El uso de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado constituye siempre el último recurso para asegurar los derechos amenazados frente a hechos delictivos o violentos, a la vez que este tipo de intervenciones debe regirse estrictamente por los principios que aseguren la licitud de la actuación de las fuerzas policiales". En este sentido se ha manifestado la Comisión al señalar que "conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar". Asimismo, la adecuación de los procedimientos de los agentes estatales de seguridad a los parámetros internacionales significa que el empleo de la fuerza debe ser tanto necesario como proporcional a la situación, es decir, que debe ser ejercido con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga. Al mismo tiempo, debe intentarse la limitación al mínimo de lesiones personales y pérdida de vidas humanas.
- 4.1.7. En definitiva, la INDDHH concuerda con la Comisión cuando ésta recuerda a los Estados Miembros que, los medios de represión de hechos violentos o criminales que amenacen los derechos de la población referidos a la seguridad ciudadana no son ilimitados. Por el contrario, como lo especificó la Corte, "independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de quienes perpetrar ciertos delitos, el poder del Estado no es ilimitado ni puede el Estado recurrir a cualquier medio para lograr sus fines (...) Los usos indiscriminados de la fuerza pueden, en tal sentido, constituir violaciones del artículo 4 de la Convención y del artículo I de la Declaración"^{8*}.
- 4.1.8. En concreto, la INDDHH sostiene que es necesario que el Ministerio del Interior implemente las medidas necesarias para la incorporación de nuevos métodos de

⁷ CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009. Parr. 113.

⁸ Idem Nota 6, párr. 114

formación y capacitación continua sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego para todo el personal que cumple funciones ejecutivas en la Institución Policial, así como para la evaluación periódica desde el punto de vista teórico y, especialmente, práctico. Debería revisarse el tiempo destinado a la formación del oficiales y personal subalterno, que cumplen una delicada tarea, la que puede llevar a la necesidad de tomar la decisión entre la vida y la muerte de una persona (incluso la propia vida del o de la policía) en una fracción de segundo. La INDDHH recomienda al Ministerio del Interior a continuar y fortalecerlos procesos que se han iniciado, no solamente para tener más funcionarios policiales en servicio, sino para que la sociedad uruguaya cuente con mejores funcionarios policiales⁹.

- 4.1.9. Además de la formación permanente, debe revisarse el marco doctrinario policial, estableciendo claramente como finalidad institucional el respeto de la vida humana en cualquier circunstancia; el rechazo a la llamada "obediencia debida" frente a ordenes ilegales; y la excepcionalidad del uso de la fuerza y las armas de fuego como principios fundantes de la Institución. Los estándares internacionales son claros respecto a que "(...) el uso legítimo de la fuerza pública implica, entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación, es decir, que debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga, así como tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas(...). El grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado para que se considere adecuado con los parámetros internacionales, no debe ser más que el "absolutamente necesario"(...). El Estado no debe utilizar la fuerza en forma desproporcionada ni desmedida contra individuos que encontrándose bajo su control, no representan una amenaza, en tal caso, el uso de la fuerza resulta desproporcionado"¹⁰.

⁹ En el párrafo 117 del reiteradamente citado Informe, la CIDH "(...) subraya que los agentes estatales deben recibir la formación y el entrenamiento adecuados para utilizar siempre, en primer término, medios no violentos para enfrentar situaciones que pongan en riesgo la vigencia de los derechos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, antes de recurrir al empleo de la fuerza física, medios de coacción o armas de fuego. El recurso a la fuerza, incluida la fuerza letal, exclusivamente será lícito cuando los medios no violentos resulten manifiestamente ineficaces para garantizar los derechos amenazados. El entrenamiento y la formación permanentes, tanto para el personal de nuevo ingreso como para el personal en servicio, resultan esenciales para el logro de este objetivo. El personal de las fuerzas de seguridad debe mantener, durante todo su tiempo en servicio, la capacidad de discernir la gravedad de la amenaza, a los efectos de ponderar las diferentes posibilidades de respuesta ante la misma, incluyendo el tipo y volumen de fuerza que puede ser aplicada. Se reitera que este es un derecho profesional de los integrantes de las fuerzas de seguridad estatales, y, por ende, es una obligación de los Estados Miembros brindar capacitación y formación permanente a sus agentes".

¹⁰ CIDH. Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo 2006, párrafo 64.

4.2. Malos tratos en dependencias y en procedimientos policiales

- 4.2.1. En el actual estado de consolidación del Estado de Derecho en el país, para la INDDHH es inaceptable que se reiteren situaciones de mal trato o trato degradante respecto a determinadas personas en cualquier dependencia pública, y en particular en dependencias policiales. Una amenaza, un pequeño golpe, un insulto, pueden abrir las puertas a hechos de mayor gravedad, donde los tratos inhumanos o crueles, y la misma tortura, pueden estar demasiado cerca. Una policía moderna, profesional y democrática debe actuar de forma tal que, cuando una persona está bajo su custodia, debe ser tratada con respeto a su dignidad, sin importar la gravedad de la falta o el delito que pueda o no haber cometido. Cuando un funcionario policial maltrata a una persona detenida, indefensa, se degrada a sí mismo como profesional, y compromete el sacrificio y el buen desempeño de otros funcionarios que, igual que él, asumieron la obligación de respetar la Constitución y la ley.
- 4.2.2. La INDDHH reconoce que también en este caso estamos frente a prácticas lamentablemente reiteradas a lo largo de los años, y que hoy, siguen reproduciéndose. Los malos tratos en dependencias policiales deben ser erradicados definitivamente, no solamente porque constituyen hechos delictivos y graves faltas disciplinarias, sino porque también lesionan seriamente la confianza entre la policía y las personas que integran la sociedad uruguaya, y degradan la imprescindible función que la fuerza pública desempeña en una sociedad democrática. Las directrices sobre las obligaciones policiales en esta materia están claramente definidas en la Ley No. 18.315, en especial en sus Arts. 4 y 51 a 62.
- 4.2.3. Tal como se ha sostenido en el punto anterior, este tema debe ser incorporado prioritariamente en la doctrina y la formación policial, a la vez que los mecanismos de control internos deben ser estrictos al investigar y sancionar este tipo de prácticas, inaceptables en el actual estado de evolución institucional del Uruguay.

4.3. La actividad de inteligencia policial en el Estado de Derecho.

- 4.3.1. En las denuncias ante la Institución y en los medios masivos de comunicación por las acciones policiales en las marchas del 14 y del 24 de agosto se habló de "infiltración" de funcionarios policiales en estas actividades. La INDDHH

entiende que, en el marco de las operaciones de una policía profesional, la actividad de inteligencia es esencial para la prevención de actos violentos o delictivos. La memoria del pasado reciente del país lleva a que sectores de nuestra sociedad mantengan una natural desconfianza y rechazo por estas funciones. Sin embargo, una policía democrática es esencialmente una policía preventiva. Es imposible que la policía desarrolle su rol preventivo sin contar con la información pertinente y oportuna para saber cuándo, dónde y qué debe prevenir.

- 4.3.2. Sin embargo, la magnitud del ejercicio de estas funciones, y su potencialidad para afectar derechos humanos de la población, requieren una adecuada regulación de su ejercicio, y fuertes mecanismos de control para evitar posibles excesos o ilegalidades.
- 4.3.3. Uruguay no cuenta, hasta el momento, con una ley específica que regule las actividades de sus organismos de inteligencia, con especial énfasis en sus límites en el marco de la normativa vigente sobre Derechos Humanos. No obstante, sobre el punto, la INDDHH comparte la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a que los organismos de inteligencia deben “ a) ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de la personas, y b) estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente. Las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales¹¹”.
- 4.3.4. En consecuencia, la INDDHH recomienda que la actividad de inteligencia de las agencias estatales esté claramente reglamentada y sometida a controles regulares, en especial por comisiones especiales del Parlamento, a los efectos de que una actividad esencial para la operativa policial, se desarrolle dentro de los límites que establece el Estado de Derecho y los compromisos asumidos por nuestro país en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala (Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, Párr. 284).

4.4. El derecho a la libertad de reunión y manifestación pacíficas. Límites de acuerdo al interés general en una sociedad democrática y obligaciones del Estado.

- 4.4.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos determina los estándares que deben adoptarse por los Estados que integran el Sistema Interamericano en materia de la garantía del derecho de reunión y manifestación pacíficas. En este sentido, señala que "Se trata de uno de los derechos esenciales a una sociedad democrática, cuyo ejercicio está a lo largo de la historia directamente relacionado con la ampliación de los derechos civiles y políticos, así como también de derechos sociales, económicos y culturales". Los estándares reconocidos internacionalmente reconocen la necesidad de ponderar el ejercicio de derechos humanos que pueden verse enfrentados circunstancialmente, como pueden ser los derechos a la libertad de circulación frente al ejercicio de la libertad de reunión. En esta dirección establecen que, en especial, los Estados deben definir, en el marco del derecho interno, las eventuales limitaciones o restricciones al ejercicio de la libertad de reunión. "En todo caso, cualquier limitación o restricción debe ser objetiva, en el sentido de ponderar la libertad personal con el interés general en una sociedad democrática. En todo caso, cualquier tipo de limitación o restricción no puede desconocer o alterar el reconocimiento de estos derechos, y deben disponerse sobre la base de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad".
- 4.4.2. Asimismo, la CIDH sostiene que es obligación del Estado "establecer los procedimientos que deben seguir las fuerzas policiales para garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica, mediante medidas operativas, como: el control del tránsito de personas o vehículos; la planificación de las vías de desconcentración o evacuación de los espacios públicos donde se desarrollan la reunión masiva o la manifestación; y la implementación de las medidas de seguridad que impidan que personas o grupos interfieran en el desarrollo de actividades públicas mediante las cuales se hace efectivo este derecho"¹².
- 4.4.3. Complementariamente, La Comisión destaca que es deber del Estado "capacitar en forma permanente a la policía para participar en operativos que tengan como objetivo garantizar el ejercicio del derecho de reunión. Del mismo modo, capacitar y equipar en forma adecuada a las fuerzas policiales para intervenir en

¹² Idem. Nota No. 6, párr. 190 y stes.

aquellas reuniones masivas o manifestaciones violentas que afectan derechos de terceras personas, utilizando medios no violentos para solucionar los conflictos, y, en caso de ser absolutamente necesario, medios físicos de coerción no letal, dentro de los estándares y principios reconocidos internacionalmente”.

4.4.4. En relación al riesgo de que los Estados adopten medidas dirigidas a criminalizar la protesta pública, la Comisión recomienda a las autoridades públicas “restringir la aplicación de sanciones penales como consecuencia de actos relacionados con el ejercicio de la libertad de reunión, exclusivamente a aquellos casos en que se comprueba que mediante la violencia se afectan derechos de terceras personas. En todo caso, la aplicación de sanciones penales debe justificarse en la necesidad de proteger estos derechos y el interés general en una sociedad democrática¹³”.

4.4.5. El punto anterior lleva a la INDDHH a subrayar la necesidad de que se recuerde que la Constitución de la República, en su Art. 38 dispone que “Queda garantido el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos”. De la misma manera, la Declaración Americana de 1948, en su Artículo XXI, establece que: “Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”. En la misma dirección, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Artículo 15, dispone que: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

4.4.6. Entre los estándares internacionales en esta materia, la CIDH recuerda que: “(...) es necesario advertir que las fuerzas policiales deben adoptar todas las previsiones necesarias a los efectos de prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio abusivo o ilícito del derecho de reunión. En principio, el reconocimiento del derecho de reunión parte de la base de que éste debe ejercerse en forma pacífica, esto es, sin afectar el ejercicio de los derechos humanos de otras personas o grupos de personas que conviven en una misma

¹³ Idem

sociedad". La Comisión se ha referido a este punto al analizar un caso concreto en que "observó que el nivel de las agresiones y violencia desatadas por los manifestantes en distintos puntos de la ciudad, en abierta amenaza contra la seguridad pública, sumado a la falta de intervención del cuerpo policial, provocaron un fundado sentimiento de indefensión en la sociedad (...). La CIDH considera que las omisiones del Estado en el control del orden público constituyen un claro incumplimiento de su deber de protección de las personas bajo su jurisdicción". En este caso específicamente "la Comisión valoró positivamente la destitución del director de las fuerzas policiales "como consecuencia de la falta de intervención policial en el control de las manifestaciones violentas¹⁴".

- 4.4.7. La INDDHH reitera la necesidad de que todas las personas que vivimos en este país comencemos a adoptar una actitud de rechazo a cualquier forma de violencia, sea cuál sea el objetivo por el cual la misma se aplica. En todo caso, la intervención del Estado frente a estas formas violentas de ejercicio del derecho de reunión y manifestación deben desarrollarse conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de acuerdo a las necesidades del interés general en una sociedad democrática.

4.5. Fortalecimiento de los mecanismos internos de control

- 4.5.1. El control del ejercicio legítimo de la fuerza por parte del Estado puede tener diferentes actores: desde el control político parlamentario; el control por parte del Sistema Judicial; la actividad de organismos cuasi-jurisdiccionales, como es esta Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; pasando por el control democrático de los medios de comunicación y de la propia opinión pública. Sin embargo, la INDDHH entiende que un eslabón esencial en esta cadena de controles lo constituyen los mecanismos de fiscalización internos. En este caso, la Dirección de Asuntos Internos que funciona en la órbita del Ministerio del Interior.
- 4.5.2. El contralor administrativo es el primer paso en esa cadena, y, de funcionar adecuadamente, genera una enorme cuota de confianza de la sociedad respecto al funcionamiento de las instituciones, en este caso, del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

¹⁴ CIDH, Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala, párrafo 104, e informe parr. 194.

4.5.3. En consecuencia, y de acuerdo a los cometidos que le confiere el Art. 4to. de la Ley 18.446 (Lit. C y G), la INDDHH reconoce especialmente los esfuerzos que viene realizando la Dirección de Asuntos Internos. A los efectos de apoyar estos esfuerzos, la Institución recomienda especialmente al Ministerio del Interior fortalecer la Dirección de Asuntos Internos, dotando a la misma de los recursos humanos y materiales necesarios para que tenga la capacidad de ejercer con eficacia las funciones de control interno de las diferentes Unidades Ejecutoras de esa Secretaría de Estado, en especial, en materia de prevención y, en su caso, investigación de eventuales comportamientos del personal que puedan afectar los derechos humanos de cualquier persona que habite en el territorio nacional.

4.6. Mejoras en la información brindada a las víctimas y sus familiares y producción de datos estadísticos.

4.6.1. La INDDHH considera necesario que se revisen las prácticas institucionales respecto a los procedimientos de atención a todas las personas que acuden a dependencias del Ministerio del Interior, de forma tal de brindarles un trato respetuoso y digno, en cumplimiento de lo dispuesto por los Arts. 4 y 36 de la Ley 18.315 de 22 de julio de 2008. En particular, la INDDHH considera necesario que se mantenga informado a las víctimas y familiares sobre el resultado de las investigaciones realizadas.

4.6.2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que “El deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el correlativo deber de vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil”¹⁵.

4.6.3. En este sentido, la INDDHH entiende que es necesario que el Ministerio del Interior publique proactivamente información relacionada a denuncias por eventuales malos tratos policiales, así como el resultado de las investigaciones correspondientes.

4.7. Fortalecimiento de procedimientos de investigación del delito

¹⁵ CIDH, Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, párrafo 42.

4.7.1. Si bien, como se señaló oportunamente, las investigaciones realizadas por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional fueron claves para el esclarecimiento de la muerte del joven Lemos, también es posible sostener que se han verificado a malas prácticas en las actuaciones del personal policial y judicial a cargo de una eficiente investigación de presuntos hechos delictivos. La necesidad de contar con medios de prueba eficientes, no "contaminados" y, en consecuencia, judicialmente válidos para determinar responsabilidades penales, es esencial para una adecuada administración de justicia.

4.7.2. Se recomienda, por lo tanto, y hasta que no se modifiquen eventualmente las normas vigentes sobre responsabilidades en la investigación del delito, una mayor coordinación entre la Dirección Nacional de Policía Técnica del Ministerio del Interior y el Instituto Técnico Forense del Poder Judicial, con el objetivo de extremar medidas para preservar la escena del hecho y los medios de prueba que puedan ser hábiles para fundamentar resoluciones judiciales que imputen o no responsabilidad a una persona en la comisión de un delito.

4.8. La seguridad ciudadana como política pública

4.8.1. Todo lo anteriormente señalado por la INDDHH solamente podría hacerse efectivo en el marco de una política pública sobre seguridad ciudadana adoptada por el Estado uruguayo para el mediano y largo plazo.

4.8.2. Conforme a lo señalado por la CIDH, esa política pública debe concebirse como "(...) los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados. Según las definiciones más aceptadas, las políticas públicas se caracterizan por ser: (1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); (2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); (3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); (4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y (5) intergubernamentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales).

4.8.3. Complementando esta posición, la Comisión señala que “(....) necesariamente las políticas públicas deben ser sustentables, debido a que, por su naturaleza, requieren tiempos de ejecución en el mediano y largo plazo. Esta característica significa que la implementación de una política pública no puede medirse de acuerdo a la duración de un período de gobierno. En consecuencia, cualquier clase de política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que es también central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”⁴⁰.

4.8.4. A estos efectos, además del compromiso del sistema político por asegurar la sustentabilidad de la referida política pública, se requiere fortalecer el vínculo de confianza entre las instituciones públicas responsables de implementarla y la sociedad. En esa dirección, la INDDHH anima al Ministerio del Interior a continuar y profundizar experiencias que han resultado exitosas para el relacionamiento con la comunidad, como es el caso de las Mesas Locales para la convivencia y la seguridad ciudadana, así como de otras iniciativas en implementación, con participación de otras dependencias del Estado, como el Programa de Gestión Integrada Local de la Seguridad Ciudadana. Este tipo de intervención compromete al aparato estatal en forma transversal, favorece un mejor conocimiento de los problemas locales sobre violencia y delito, y contribuye a la rendición de cuentas de las autoridades frente a la comunidad.

Montevideo, 28 de noviembre de 2013

MARIANA GONZÁLEZ GUYER
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

MIRTHA GUIANZE
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

ARIELA PERALTA
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

JUAN FAROPPA
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

JUAN RAÚL FERREIRA
PRESIDENTE
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

⁴⁰ Idem nota No. 6, párr. 52