

Resolución No. 947/2021  
INDDHH 2020-1-38-0000743

Montevideo, 15 de junio de 2021

Sr. Ministro del Interior  
Dr. Luis Alberto Heber

De nuestra mayor consideración:

### I) Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió una denuncia presentada el día 23 de diciembre de 2020, por un grupo de personas que decidieron ampararse en la reserva de identidad que establece el artículo 12 de la ley N° 18.446.

Analizados los correspondientes requisitos de admisibilidad, la denuncia fue ingresada en el Expediente N° 2020-1-38-0000743.

2. Los denunciantes plantean una pormenorizada descripción de los hechos transitados en la madrugada del 12 de diciembre del año 2020, desde la 01.30hs, en la "pista de patinaje" del Parque Rodó, ubicada en Rambla República Argentina entre las calles Jackson y Eduardo Acevedo.

3. La situación relatada se describe a continuación, transcribiendo literalmente lo planteado:

"...Notaron al llegar que varios móviles policiales y camionetas de Guardia Republicana, circulaban periódicamente por la zona de forma lenta y luego continuaban su marcha normal. A esa hora, el total de las personas que allí se encontraban, en un espacio abierto y sobre el río, tenían la suficiente distancia para evitar cualquier riesgo sanitario. Cerca de las 4:30 hs. se detiene un móvil policial, dos camionetas de la Guardia Republicana, además de cuatro motos, de los que pudieron individualizar. Algunos vehículos estacionaron mirando hacia Jackson al lado de los equipamientos para hacer ejercicio que se encuentran sobre la rambla. Descienden de las motos varios funcionarios de uniforme camuflado y escuchan que alguien de un grupo que estaba cerca de ellos, dice algo parecido a *"tienen armas de balas de goma"*. Al no reconocerlas, ni tener noción de cómo se ven las mismas, optaron por retirarse, ya que no querían tener inconvenientes, pese a que desde que habían llegado se habían limitado a patinar, escuchar música y conversar..."

4. Mientras los denunciantes estuvieron en la pista de patinaje, no hubo ningún tipo de inconveniente, altercado, o similar entre o con las personas que se encontraban allí, al aire libre. Pero cuando ellos cruzaron hacia la acera norte de la rambla, por la vereda de la Plaza República Española y se dirigían hacia el Parque Rodó, cruzando la calle Jackson, "escuchan que una persona que venía en grupo más atrás dice algo parecido a *"no sé qué hacen acá, deberían estar en los lugares donde sí hay delincuencia"* de manera fuerte y clara. De inmediato se escuchó acelerar un vehículo, y al darse vuelta ven una camioneta de la Guardia Republicana dirigirse hacia la calle Luis Piera por Jackson. Y ahí observaron el procedimiento"

5. Una de las denunciantes comienza a filmar a cierta distancia, usando el zoom de su cámara, para no entorpecer el accionar de la policía en espacios públicos. Los denunciantes se encontraban a media cuadra sin interferir en el procedimiento, cerca del



semáforo, mientras que, en la mitad de la cuadra, detuvieron a tres personas, entre ellos al que hizo el comentario antes mencionado.

6. El relato continúa planteando que “uno de los funcionarios que había descendido de una moto a cumplir con el procedimiento (de uniforme camuflado) les gritó *“aléjense”*, en reiteradas ocasiones desde al lado de la camioneta, manteniendo los denunciantes la distancia. Luego de unos minutos, se acerca cruzando la rambla el móvil policial, del cual descienden dos funcionarios de uniforme azul, una femenina que venía en el asiento del acompañante, y un masculino como conductor, y dos motos conducidas por funcionarios de Guardia Republicana, uno con pasamontañas, y el otro con tapabocas y boina. Al descender, la femenina les dice *“buenas noches, control de rutina”*, al tiempo que un motonetista les solicitó *“las manos contra el móvil”*. Uno de los denunciantes le solicitó a la femenina se identificara, cosa que hizo. Mientras tanto, el masculino, también les pide la identificación al tiempo les indica que está prohibido grabar el procedimiento policial por la LUC. Preguntado en que parte de la LUC estaba eso indicó que la prohibición era para no *“entorpecer el proceder de la policía”*, y que *“no se puede estar a menos de 40 metros de distancia”*, recibiendo como respuesta que estaban a una distancia mayor y no habían interferido. La femenina intervino e indicó que por la situación de emergencia sanitaria *“hay una especie de toque de queda”* y preguntada por el contenido de ese toque de queda en forma dubitativa hizo alusión a la venta de alcohol después de las 00 de la noche, aunque ninguna de las personas estaba consumiendo bebidas alcohólicas.

7. Agregan las personas denunciantes que mientras esto pasaba, el funcionario policial masculino junto a los otros dos funcionarios, llamó a uno de ellos, señalándolo y le pide que le muestre su celular, y se le indica bajo amenaza que *“tiene que borrar los videos porque si esto llega a redes sociales podemos iniciar acciones legales en su contra”*. La persona intimidada, elimina uno de los videos -de Instagram, porque era el que se veía en pantalla-, conservando los tres que estaban en otra aplicación en segundo plano. Minutos después y luego de chequear la información personal de los denunciantes, edad, estado civil, les indican que se pueden retirar.

8. Luego del accionar policial, los denunciantes se encuentran con las personas que estaban a media cuadra siendo indagadas, que indican, que fueron hostigados de manera verbal y física. Pero que no quieren realizar la denuncia de esos hechos, “por temor a las represalias”.

9. LA INDDHH tuvo también acceso a la filmación de estos hechos realizadas con un teléfono celular de uno de los denunciantes. Es una filmación de 12 segundo, en la que puede observarse a dos policías solicitando a dos jóvenes identificación y en forma borrosa, cierto conflicto con uno de los mismos, al momento de la revisión.

10. La INDDHH solicitó información de filmaciones adicionales a la suministrada por los denunciantes del lugar de los hechos objeto de esta investigación. Con fecha 23 de diciembre se recibe confirmación por parte de los denunciantes, de la solicitud de acceso a la información, en la IM, donde se solicita la filmación de las cámaras municipales que se encuentran cercanas a los hechos relatados.

11. Al no recibir estas últimas imágenes, se solicita a los denunciantes actualización de la información y plantean que no han recibido respuesta.

12. La INDDHH también les solicita la posibilidad de acceder a otros testimonios de personas que se encontraran en el lugar y/o de los jóvenes que eran protagonistas de la filmación. Los denunciantes plantean que las personas que resultaban indagadas en la



filmación no deseaban hacer la denuncia ni dar testimonio. Las demás personas que se encontraban en la zona no eran conocidas por ellos y además se estaban retirando del lugar en el momento que sucedieron los hechos relatados.

13. Por **Oficio 2863/2020 de fecha 28 de diciembre de 2020** la INDDHH solicitó al Ministerio del Interior que diera cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 18.446 en el plazo de veinte días. Se solicita que se remita toda la información que resulte del Sistema de Seguridad de Gestión Pública en relación a los hechos denunciados, así como una copia de las grabaciones que pudieran existir de las cámaras que enfocan a la calle Juan D. Jackson entre la calle Luis Piera y la Rambla Argentina del día 12 de diciembre pasado entre las 1.30 hs hasta las 5.00 hs.

14. Con fecha **12 de enero de 2021**, desde el Ministerio del Interior se respondió a la INDDHH que *“esta cartera ha tomado conocimiento del caso, enviando el Oficio a la Dirección de la Policía Nacional a los efectos de acceder a los antecedentes del caso y poder brindar una respuesta a la situación planteada”*.

15. La respuesta del organismo involucrado llegó el **día 4 de mayo de 2021**, donde se plantea que:

*“I La Dirección de la Policía Nacional informa que el Centro de Comando Unificado (CCU) no posee cámaras de vigilancia en la ubicación señalada, siendo la más próxima, un domo que se ubica en la intersección de las calles Rambla Presidente Wilson y Avenida Sarmiento.*

*II. Compulsado el Sistema de Gestión de Seguridad Pública por parte de la Jefatura de Policía de Montevideo, no arrojó eventos que tengan relación con el hecho denunciado. Por otra parte, también informaron que no se constataron detenidos y/o conducidos. III. Asimismo, informa dicha Dirección, que en la zona en cuestión, se realizan como en todo el territorio nacional, operativos de patrullaje y observación con el fin de desalentar las concentraciones y exhortar a la población a evitar las aglomeraciones debido a la situación sanitaria de público conocimiento”*

16. El día 5 de mayo, nos volvemos a comunicar con los denunciantes, ya que no recibíamos respuesta por correo electrónico en las últimas comunicaciones, donde se confirmó que habían sido recibidas, si bien no se habían confirmado su recepción.

## II) Consideraciones de la INDDHH

17. A pesar de buscar diversos elementos para poder profundizar la investigación de la denuncia realizada, la INDDHH no ha encontrado elementos que aporten a una posible elaboración de una postura sólida y fundada en relación a los hechos en cuestión. La grabación a la que se tiene acceso además del testimonio de los denunciantes son los únicos elementos de juicio para la valoración de la denuncia realizada.

18. Por otro lado, preocupa a la INDDHH la supuesta actitud de los funcionarios policiales frente a la grabación de los procedimientos por parte de los denunciantes: se plantea que no pueden filmar el procedimiento que estaban realizando y que tienen que borrar la grabación porque de “llegar a las redes” pueden generarse problemas legales con esto.



En reiteradas oportunidades se ha consultado a la INDDHH frente a situaciones semejantes, problemas que se han generado con funcionarios policiales cuando se graba algún procedimiento policial en la vía pública.

En este sentido, la INDDHH comparte las palabras del Director del Instituto de Derecho Penal y Criminología de la Universidad de la República (Uruguay), Germán Aller, quien dijo, a AFP Factual,<sup>1</sup> que *“los ciudadanos tienen todo el derecho” a filmar un procedimiento policial en la vía pública y que prohibirlo “sería contrariar a la Constitución” de ese país, que en su artículo 10 establece que “ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.... “Lo que no se puede hacer es meterse en la intimidad de las personas, en una casa, pero un procedimiento en la vía pública sí se puede filmar y me parece estupendo” que se haga, añadió.*

*Aller dijo que, aunque entiende que “el texto no contribuye y no ayuda para este tipo de casos”, el “espíritu” de la LUC “no es darle carta libre al policía para cometer excesos. No puede inhibir a la persona de filmar cuando esa filmación no está obstaculizando nada de su actividad”.*

En la misma línea, el servicio de verificación de denuncias del Ministerio del Interior, Línea Verde, ha indicado en otras oportunidades que *“en la Ley de Urgente Consideración no se prohíbe la filmación de procedimientos policiales”.*

*En conclusión, es falso que una persona en Uruguay pueda ser detenida por filmar un procedimiento policial, si no entorpece la investigación, y ningún artículo de la reciente Ley de Urgente Consideración estableció cambios para eso”<sup>1</sup>*

19. Por otro lado, y relativo también a las grabaciones de procedimientos policiales en la vía pública, la INDDHH considera que de acuerdo a la Ley N° 19823, Declaración de interés general del código de ética en la función pública, las buenas prácticas dentro de la función pública requieren de transparencia en el cumplimiento de su función.

En ese sentido, el Artículo 20 de la citada ley plantea que *“Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada, en todo caso bajo la responsabilidad a que hubiere lugar por derecho.”*

Por lo tanto, el hecho de grabar un procedimiento policial en la vía pública, en la medida que fuera realizado a distancia y sin afectar el procedimiento que se encontraban realizando los funcionarios policiales, preserva este principio de transparencia en la función pública.

A su vez, la ley plantea que dichos documentos, en este caso audiovisuales, pueden ser divulgados libremente, en la medida que no hayan sido *“declarados reservados o secretos por ley o resolución fundada”.*

### **III. Por lo expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:**

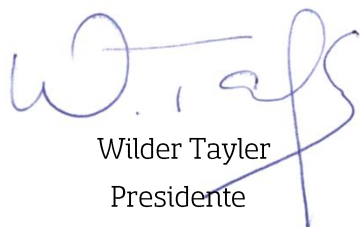
---

<sup>1</sup> Sitio web de verificación de noticias de la Agencia de información AFP, <https://factual.afp.com/la-ley-de-urgente-consideracion-uruguay-no-prohibe-registrar-detenciones-en-la-publica>

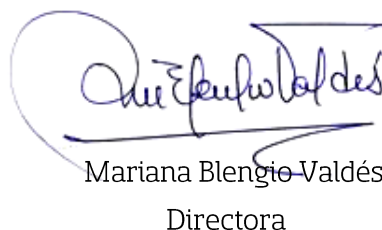


- A) Se dispone el cierre de las actuaciones atento a la falta de elementos de convicción para afirmar que hubo vulneración de derechos por parte del Ministerio del Interior, según señala el Art 32 de la Ley N°18446.
- B) Recomendar al MI que instruya a su personal que debe tolerar que las personas puedan registrar por medios electrónicos los procedimientos policiales siempre que ello no interfiera con el accionar de los funcionarios.
- C) Recomendar que el personal policial que ejerce sus funciones en la vía pública lleve una cámara consigo, en un lugar fijo de su uniforme y que no le impida el desarrollo de sus funciones, para registrar todas las acciones que lleva adelante durante el ejercicio de su labor permitiendo de esta manera ofrecer una garantía acerca del proceder funcional.
- D) Solicitar al Ministerio del Interior que cumpla con su obligación de colaborar con las investigaciones desarrolladas por la INDDHH, brindando la información solicitada en tiempo.
- E) Se notifica a las personas denunciantes y el organismo involucrado.

Saludamos al Sr. Ministro muy atte.



Wilder Tayler  
Presidente



Mariana Blengio Valdés  
Directora



Mariana Mota  
Directora



María Josefina Plá  
Directora

<sup>i</sup> <https://factual.afp.com/la-ley-de-urgente-consideracion-uruguaya-no-prohibe-registrar-detenciones-en-la-publica>



## RESOLUCIÓN INDDHH No. 947/2021

### VOTO DISCORDE DEL DIRECTOR JUAN FAROPPA FONTANA

Presento a continuación el fundamento de voto relativo a mi discordia total con la decisión adoptada por la mayoría del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en este expediente.

En síntesis, y como ya lo he expresado reiteradamente en otras oportunidades, entiendo que la posición de la mayoría del Consejo Directivo sobre el concepto de "elementos de convicción suficientes" recogido en el Art. 32 de la Ley No. 18.446 es absolutamente restrictiva. En esa dirección, y desconociendo el principio *pro persona* que sostiene la estructura del Derecho de los Derechos Humanos, la mayoría del Consejo Directivo exige a la posible víctima prácticamente la producción y presentación de una "prueba imposible" sobre los eventuales incumplimientos del Estado, teniendo en cuenta las circunstancias que rodean los hechos alegados.

Entiendo, entonces, que la INDDHH debió recoger las siguientes consideraciones y adaptar la resolución que finalmente se expresa:

#### I. Consideraciones

1. A los efectos de lo dispuesto por el **Art. 32 de la Ley No. 18.446 (Criterio para adoptar resoluciones)** el Consejo Directivo de la INDDHH entiende que en la sustanciación de esta denuncia se han obtenido los elementos de juicio suficientes para adoptar una resolución. En esa dirección, se destaca:

a. Del análisis del expediente se desprende que las personas denunciantes formularon un relato detallado y coherente de los hechos. Asimismo, puede apreciarse que realizaron un esfuerzo razonable para obtener y proporcionar mayores insumos para sostenerlo. En esa dirección, los denunciantes aportaron una breve grabación de video que pudo ser rescatada de un teléfono celular. También expresan que solicitaron, sin éxito, a la Intendencia de Montevideo el acceso a las cámaras cercanas al del lugar de los hechos. También se entiende que es razonable lo expresado por los denunciantes en cuanto a que otras personas intervenidas por la policía en ese procedimiento, o que se encontraban en las inmediaciones, tienen temor a dar información sobre la situación objeto de esta investigación o, simplemente, no desean involucrarse dando su testimonio.

b. En cuanto al Ministerio del Interior, a la solicitud oportunamente formulada por la INDDHH responde que *"el Centro de Comando Unificado (CCU) no posee cámaras de vigilancia en la ubicación señalada, siendo la más próxima, un domo que se ubica en la intersección de las calles Rambla Presidente Wilson y Avenida Sarmiento"*.

Es preciso acotar que la distancia entre el domo ubicado en lugar indicado por el Ministerio del Interior y la Rambla República Argentina y Jackson es de 450 metros



aproximadamente<sup>1</sup>. Esta Institución no cuenta con los recursos técnicos para afirmar o negar si esa distancia permite registrar en todo o en parte los hechos relatados por las personas denunciantes. Es probable que la distancia mencionada efectivamente no permita identificar a las personas que eventualmente se encontraban en el lugar. Sin embargo, es también posible sostener que no es improbable que, a esa hora de la madrugada y prácticamente sin tránsito vehicular y sin un número considerable de personas circulando por la zona, ese domo haya podido registrar el desarrollo de un operativo policial en el que intervinieron varios vehículos y funcionarios policiales.

Esta información técnica solamente podría ser aportada en detalle por el Ministerio del Interior, y ese organismo no lo hizo al responder la solicitud de la INDDHH en las presentes actuaciones.

c. El Ministerio del Interior afirmó que la compulsal al Sistema de Gestión Policial *“no arrojó eventos que tengan relación con el hecho denunciado”*. Sin perjuicio de ello, informa que *“en la zona en cuestión se realizan, como en todo el territorio nacional, operativos de patrullaje y observación con el fin de desalentar las concentraciones y exhortar a la población a evitar las aglomeraciones debido a la situación sanitaria de público conocimiento”*. Esto permite sostener que no deja de ser verosímil la afirmación de las personas denunciantes respecto a que, en el día, la hora y el lugar mencionados se llevó a cabo un operativo policial.

d. En cuanto a la intervención policial relatada por las personas denunciantes, sin que pueda llegarse a afirmar categóricamente que existe un patrón determinado, la INDDHH entiende que sí puede sostener que ha tomado conocimiento de reiteradas situaciones donde personal de la Policía Nacional ordena a personas detenidas en diferentes procedimientos la entrega o la exhibición de sus teléfonos celulares. En algunos casos, esto incluye la exigencia de que se borren registros que pueden documentar intervenciones de la Fuerza Pública. Solamente a título de ejemplo, y por la gran repercusión que tuvo en diversos ámbitos, puede citarse el reciente caso en que un funcionario policial maltrató a un joven detenido y le exigió que borrara determinados videos de su teléfono celular. Casualmente este procedimiento irregular fue grabado en su celular por un vecino del lugar de los hechos<sup>2</sup>. Este funcionario policial fue sometido a un procedimiento de investigación administrativa por parte del Ministerio del Interior.

e. Continuando con el examen en conjunto de los diferentes elementos de convicción recogidos en estas actuaciones, es preciso tomar en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha prestado atención en reiteradas sentencias a las diferencias notorias sobre la disponibilidad de los medios de prueba o información por parte de los particulares y por parte del caso del Estado. En el fallo recaído en el caso *“Caso Pueblos Kalina y Lokono Vs. Surinam”*, expresa: *“La Corte ha establecido que los Estados se encuentran en la obligación de suministrar la información solicitada. Sin embargo, en*

<sup>1</sup> Consulta en *Google Maps*, 19 de mayo de 2021.

<sup>2</sup> Ver: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Interior-inicio-sumario-y-le-retiro-el-arma-al-policia-que-agredio-a-joven-en-Pocitos-uc780853>

<https://www.elobservador.com.uy/nota/sumariaron-y-quitaron-el-arma-al-policia-que-golpeaba-a-un-joven-mientras-era-obligado-a-borrar-videos-2021315185125>



*caso de que proceda la negativa de entrega, deberá dar una respuesta fundamentada que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información.*

*De esta manera, analizando dicha decisión se podrá determinar si tal restricción es compatible con las restricciones permitidas por la Convención Americana, esto es, aquellas que sean legales, necesarias, proporcionales, con el fin de lograr un objetivo legítimo y que respondan a un interés general en el marco de una sociedad democrática. En los casos en que no se obtiene respuesta del Estado la Corte entiende que además de la violación al artículo 13 de la Convención, tal actitud supone una decisión arbitraria. En razón de esto es necesario que la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información recaiga en el órgano al cual la información fue solicitada.*

*En este sentido, la Corte subraya el hecho de que frente a dicha petición no se brindó una respuesta o razón fundamentada para no facilitar tal documentación. Además, la Corte ya ha establecido en ocasiones anteriores que no dar respuesta posibilita la actuación discrecional y arbitraria del Estado de facilitar o no determinada información, generando con ello inseguridad jurídica respecto al ejercicio del derecho bajo análisis<sup>3</sup>.*

f. Finalmente, en relación a este primer punto, la INDDHH ya se ha pronunciado respecto a los principios sobre producción y apreciación de la prueba por parte de organismos cuasi jurisdiccionales de protección de los derechos humanos. En ese sentido, en su Resolución No. 150/2013107 de 28 de noviembre de 2013, esta Institución sostiene 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 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"(...)*<sup>4</sup>

Concluye la INDDHH señalando que *"(...) deben citarse los principios protector y pro-persona, que constituyen, junto a otros, la base del Derecho de los Derechos Humanos, los que determinan que, existiendo una duda razonable, debe decidirse a*

<sup>3</sup> Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párr. 262 y 263. Serie C No. 309. 33

<sup>4</sup> Corte IDH: "Abella y Otros vs. Argentina". Caso 11.137, Párr. 407. Informe 55/97, CIDH, OEA/Ser/L/V/II.97. (18 de noviembre de 1997).





*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”.*

2. En suma: la INDDHH entiende que de estas actuaciones resultan elementos de convicción suficientes para afirmar que efectivamente se configuraron los hechos narrados en la denuncia.

3. A partir de la precedente afirmación, y una vez estudiados los elementos de juicio recogidos en estas actuaciones sobre los hechos relatados por los denunciantes, corresponde, en función de las competencias asignadas a la INDDHH por los Arts. 1 y 4 de la Ley 18.446, analizar la situación a la luz de los **derechos humanos eventualmente vulnerados** en el referido procedimiento policial, en particular **el derecho a la libertad y a la seguridad personales; el derecho a la libertad de expresión; y el derecho a la participación en asuntos de interés público.**

a. En primer lugar, de estas actuaciones se desprende que las personas denunciantes fueron detenidas y sometidas a un registro personal por parte del personal actuante por el hecho de grabar un procedimiento policial desde un teléfono celular, lo que representa una vulneración de su **derecho a la libertad y a la seguridad personales.**

Sin perjuicio de acudir a las disposiciones que integran el Bloque de Constitucionalidad, basta en primera instancia con el examen de lo dispuesto por la normativa de jerarquía legal aplicable en nuestro país. Desde ese punto de vista, debe señalarse que el Art. II de la ley No. 19.889, “*de urgente consideración*” (LUC)<sup>5</sup>, más allá de las observaciones oportunamente realizadas a esta norma por la INDDHH<sup>6</sup>, no habilita *per se* la intervención de la policía respecto a una persona que solamente se encuentra grabando o filmando un procedimiento sin interferir en el desarrollo del mismo.

Este punto ha tenido recientemente amplias repercusiones en diferentes medios masivos de comunicación. En algunos de ellos se apeló a la opinión de la academia, como es el caso del Dr. Germán ALLER, Director del Instituto de Derecho Penal y Criminología de la Universidad de la República (UDELAR), quien expresó: “*Los ciudadanos tienen todo el derecho a filmar un procedimiento policial en la vía pública; prohibirlo sería contrariar a la Constitución, que en su artículo 10 establece que ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe...”* “Lo que no

---

5 (Agravio a la autoridad policial). - Agregase al Código Penal el siguiente artículo:

ARTÍCULO 173 TER. (Agravio a la autoridad policial). - El que obstaculice, agravie, atente, arroje objetos, amenace o insulte a la autoridad policial en ejercicio de sus funciones o con motivo de estas, será castigado con una pena de tres a dieciocho meses de prisión.

No serán castigados el ejercicio de la libertad de prensa ni la mera protesta ante la acción policial. (...)

6 Ver:

<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/nuevo-informe-inddhh-sobre-ley-urgente-consideracion>



*se puede hacer es meterse en la intimidad de las personas, en una casa. Pero un procedimiento en la vía pública sí se puede filmar (...) El texto no contribuye y no ayuda para este tipo de casos, pero el espíritu de la LUC no es darle carta libre al policía para cometer excesos. No puede inhibir a la persona de filmar cuando esa filmación no está obstaculizando nada de su actividad (...) En conclusión, es falso que una persona en Uruguay pueda ser detenida por filmar un procedimiento policial, si no entorpece la investigación, y ningún artículo de la reciente Ley de Urgente Consideración estableció cambios para eso”.*

Del relato de las personas denunciantes, en cuanto al diálogo mantenido con el personal policial actuante, puede inferirse que los funcionarios y funcionarias están convencidos de la regularidad del procedimiento. Esto, a juicio de la INDDHH, puede ser la consecuencia de la comunicación de órdenes erróneas por parte de las jerarquías policiales, así como de una seria falla en la formación y capacitación del personal de la Policía Nacional en materia de procedimientos profesionales, tema reiteradamente mencionado por esta Institución en anteriores recomendaciones realizadas al Ministerio del Interior.

b. Para la INDDHH la conducta de las personas denunciantes al grabar un procedimiento policial sin interferir indebidamente en su desarrollo, está protegida por las garantías de la libertad de información y comunicación.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*. Sentencia de 3 de setiembre de 2012), sostiene:

*“La primera dimensión de la libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.*

*Con respecto a la segunda dimensión del derecho a la libertad de expresión esto es, la social, la Corte ha señalado que la libertad de expresión implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.*

*Es por ello que, a la luz de ambas dimensiones, la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno<sup>8</sup>”.*

---

7 Agencia de información AFP. <https://factual.afp.com/la-ley-de-urgente-consideracion-uruguay-no-prohibe-registrar-detenciones-en-la-publica>

<sup>8</sup> Sobre el mismo tema, ver también, entre otros: Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr.119; Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr.371; Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.



Al referirse específicamente a los hechos que generaron este fallo, la Corte relata que:

*"(...) la agresión por parte de militares tenía el propósito de coartar su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión para impedir que continuara grabando los acontecimientos que allí se presentaban y que difundiera las imágenes que ya había grabado. La Corte resalta que si bien finalmente las imágenes que el señor Vélez Restrepo logró grabar fueron difundidas, ello se debió a que, a pesar de los golpes que los militares le propinaron, aquel no soltó la cámara de video y, aun cuando fue destrozada, la cinta que contenía la grabación no se dañó y fue posible difundir las imágenes captadas por aquél cuando militares que participaban en actividades de control de la manifestación agredieron a personas indefensas. La Corte también toma en cuenta que, de las frases que gritaban los agresores mientras golpeaban al señor Vélez Restrepo, es posible escuchar que pretendían sacar el "casete" de video de la cámara, lo cual no lograron concretar, pero denota que tenían el fin de que no se divulgaran las imágenes que ya había grabado el señor Vélez Restrepo (...)*

Situaciones similares han sido también objeto de sendos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, particularmente de su Relatoría para la Libertad de Expresión (RELE), como por ejemplo en casos de Argentina y de Cuba<sup>9</sup>.

c. La INDDHH entiende que es este un tema que debe analizarse también en función del derecho a la participación en asuntos de interés público, con especial énfasis en el control de la transparencia de las diferentes actividades que cumple el aparato estatal.

De acuerdo a la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ya citado caso "Vélez Restrepo vs. Colombia":

*"... el contenido de la información que se encontraba grabando el señor Vélez Restrepo era de interés público. El señor Vélez Restrepo captó imágenes de militares que participaban en actividades de control de la manifestación que estaba teniendo lugar el 29 de agosto de 1996 en el Caquetá, agrediendo a personas indefensas. La difusión de esa información permitía a sus destinatarios constatar y controlar si en la manifestación los miembros de la Fuerza Pública estaban cumpliendo de forma adecuada sus funciones y estaban haciendo un uso adecuado de la fuerza. Esta Corte ha destacado que "[e]l control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la*

---

Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr.136; Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 89;

<sup>9</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2014 (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 13. 9 de marzo de 2015).

*"El 12 de enero, dos comunicadores indígenas habrían sido reprimidos de manera violenta por parte de la policía de la provincia de Jujuy quienes los habrían amenazado, agredido física y verbalmente y posteriormente detenido". Los comunicadores "(...) habrían estado filmando y registrando una protesta de una comunidad aborígen... Durante la supuesta agresión a los comunicadores, los policías habrían intentado quitarles sus celulares y filmaciones. Finalmente habrían sido detenidos por "resistencia a la autoridad".*

*"El 23 de abril, habrían sido detenidos al menos 12 miembros de la Red Cubana de Comunicadores Comunitarios en La Habana cuando intentaban reunirse en el marco de sus reuniones semanales. También habrían arrestado a personas que habrían llegado a observar y a grabar con sus teléfonos celulares".*



*transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública<sup>10</sup>.*

En consonancia con la jurisprudencia de la Corte, la INDDHH considera que el caso denunciado también debe contemplarse de acuerdo a la Ley N° 19. 823 (Declaración de interés general del código de ética en la función pública), en la medida que las buenas prácticas del Estado requieren la transparencia en el cumplimiento de sus funciones. En ese sentido, el Artículo 20 de la citada ley plantea que *"Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada, en todo caso bajo la responsabilidad a que hubiere lugar por derecho."*

## **II. Por lo expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo debió resolver:**

- A) Que en el caso se ha verificado la vulneración de los derechos a la libertad y la seguridad personales; a la libertad de información y comunicación y a la participación en asuntos de interés público de las personas denunciadas por parte del Ministerio del Interior, mediante la intervención de personal de la Policía Nacional.
- B) Recomendar al Ministerio del Interior que haga efectivas las órdenes y comunicaciones precisas para que en los procedimientos ejecutados por personal de la Policía Nacional se cumpla con la obligación de brindar las más amplias garantías para el ejercicio de los derechos mencionados en el párrafo anterior.
- C) Recomendar al Ministerio del Interior que, también a los efectos de garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad y la seguridad personales; a la libertad de información y comunicación y a la participación en asuntos de interés público de todas las personas, implemente de inmediato acciones de información, formación y capacitación del personal policial en todas sus jerarquías.
- D) Recomendar al Ministerio del Interior que el Poder Ejecutivo tome la iniciativa de adecuar el texto de las normas legales que regulan los procedimientos policiales con el objetivo de describir con la mayor precisión las potestades de la fuerza pública y la regulación de las conductas de particulares. En especial, adoptar esta

---

<sup>10</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248



iniciativa en relación a la figura de “agravio a la autoridad policial” contenida en el Art. II de la ley de urgente consideración (LUC) No. 19. 889.

- E) Recomendar al Ministerio del Interior que continúe con las medidas para dotar al personal policial que participa en diferentes operativos de cámaras fijas en su uniforme reglamentario con el fin de registrar todas las acciones que se realizan durante el ejercicio de su función, como forma de generar mayores garantías para policías y particulares en el marco de los procedimientos que lleva adelante la Fuerza Pública.
- F) Recomendar al Ministerio del Interior que cumpla con su obligación de colaborar con las investigaciones desarrolladas por la INDDHH, brindando la información solicitada en tiempo y forma.
- G) Recomendar al Ministerio del Interior que de la más amplia difusión a la presente Resolución a través de todas las vías oficiales de comunicación a su disposición.
- H) Solicitar al Ministerio del Interior que, a los efectos del Art. 28 de la Ley No. 18.446, se sirva informar, en el plazo de diez (10) días hábiles, si comparte o no el contenido de estas recomendaciones y, en su caso, las acciones a ejecutar para su cumplimiento y el plazo correspondiente.



Juan Faroppa  
Director