



## Segundo informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre el proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración

**25 de mayo de 2020**

<u>PRESENTACIÓN</u> .....	2
<u>CONTENIDOS DEL PRIMER INFORME Y REFERENCIAS GENERALES</u> .....	3
<u>CONTENIDOS SEGUNDO INFORME</u> .....	7
<u>REQUISITOS DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL PROCESO PENAL (ART. 35)</u> .....	7
<u>SECRETARIA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DE ESTADO (ART. 121 a 129)</u> .....	11
<u>CREACIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (ART. 285 A 297)</u> ....	18
<u>ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (ART. 501 y 502)</u> .....	21
<u>DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA – DESALOJOS (ART. 443 y sig.)</u> .....	24
<u>ADOPCIONES (ART. 419-422)</u> . ....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>



## PRESENTACIÓN

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) presenta este segundo informe sobre el proyecto de Ley de Urgente Consideración en cumplimiento de su mandato de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

El mandato legal de la INDDHH incluye recomendar y promover la adopción o supresión de medidas para armonizar el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>1</sup>.

Este informe consta de dos partes. En la primera se tratan muy brevemente temas vinculados al primer informe<sup>2</sup> y la comparecencia ante la Comisión Especial<sup>3</sup>. En esa instancia la Institución se comprometió a realizar reflexiones adicionales y a destacar los temas que fueron objeto de intercambio con la Comisión.

La segunda parte se centra en otros asuntos del proyecto que la INDDHH entiende que tienen consecuencias directas sobre los derechos fundamentales. Estos se refieren a los siguientes temas centrales: derecho a la libertad y prisión preventiva, derecho de acceso a la información y secretaría de inteligencia, derechos ambientales y reglamentación de áreas protegidas, derecho a la vivienda y normativa de desalojos, y, derechos de la infancia y adopciones. Adicionalmente se presenta un anexo de disposiciones y fuentes disponibles del derecho internacional de los derechos humanos.

La INDDHH ha dado seguimiento a la discusión parlamentaria y ha ido actualizando los contenidos del informe, gracias a la información proporcionada por la Secretaría de la Comisión. No obstante, las opiniones aquí vertidas han sido elaboradas en base al proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, único texto disponible hasta el momento.

Por último, la INDDHH señala que aun cuando el proyecto de Ley de Urgente Consideración ha sido cuestionado en su constitucionalidad, tanto *in totum*, como en relación a una serie de sus disposiciones particulares, esto no será objeto de pronunciamiento en el presente documento.

---

<sup>1</sup> Ley 18.446 arts. 1, 4 (Lit. C, G y O) y 5 (inc. 1) <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008>

<sup>2</sup> Ver informe completo en <http://www.inddhh.gub.uy>

<sup>3</sup> Ver versión taquigráfica 5 de mayo <https://www.parlamento.gub.uy>



## CONTENIDOS DEL PRIMER INFORME Y REFERENCIAS GENERALES

El primer informe de la INDDHH elaborado en virtud de la comparecencia a la Comisión Especial se concentró fundamentalmente en las disposiciones que refieren a la seguridad pública. En ocasión de presentar este segundo informe, la INDDHH entiende pertinente reforzar algunos conceptos clave que son base de estos pronunciamientos. Asimismo, se presenta un brevísimo resumen de las disposiciones analizadas en el primero.

En primer lugar, la INDDHH señala que la seguridad es un derecho. Es un derecho que camina de la mano del derecho a la libertad. En los instrumentos internacionales clásicos, la libertad y la seguridad están en el mismo artículo o en artículos seguidos porque uno sin el otro no tiene sentido. La seguridad, es también, una función pública de alto perfil, y la INDDHH es una institución de monitoreo y de control de órganos estatales. No corresponde evaluar la sensibilidad de la Institución ante el fenómeno de la inseguridad, el mandato legal no es el de pronunciarse respecto a casos individuales o en cuanto a conflictos entre particulares<sup>4</sup>. Las instituciones de derechos humanos, que existen en varios países del mundo y son parte de las instituciones de la democracia moderna, no abordan la temática del conflicto entre individuos.

Por eso es que cuando la INDDHH se pronuncia lo hace sobre el accionar del Estado; cuando analiza la seguridad, lo hace desde la función del Estado, y cuando se expresa sobre el derecho a la seguridad se refiere al individuo, a su seguridad y su derecho en relación al Estado. No es una elección de la INDDHH, sino el mandato que tiene y, por tanto, la responsabilidad que asume.

En segundo lugar, la INDDHH quiere destacar que existen estándares internacionales sobre el uso de la fuerza y al uso de la fuerza letal que el Estado uruguayo está comprometido a respetar y en base a los cuales debemos sugerir cambios para que la normativa nacional sea acorde a ellos-. El conjunto de normas sobre derechos humanos está compuesto por convenciones, recomendaciones de los órganos de los tratados, jurisprudencia del sistema internacional y regional de derechos humanos, declaraciones y directrices en las que se desarrolla la doctrina internacional de los derechos humanos. Los estándares internacionales de derechos humanos son

---

<sup>4</sup>, Con algunas pocas excepciones, en las que nunca deja de pronunciarse como la prédica del odio, la vandalización de lugares de culto, la prédica del racismo, etcétera.



las condiciones mínimas de cumplimiento de los derechos acordados en el ámbito de los organismos internacionales y regionales y ratificados por los Estados.

Entonces, al analizar la seguridad, la INDDHH reflexiona sobre el ejercicio aceptable de la fuerza en manos del funcionariado a cargo de ejecutar la ley basándose en normativa que ha generado consenso internacional, porque no son las instituciones de derechos humanos quienes han aprobado esa normativa si no los Estados.

El primer documento que presentó la INDDHH analizó los siguientes temas:

#### Seguridad pública. Legítima defensa

La INDDHH considera que la normativa vigente es adecuada a los estándares internacionales en la materia y en particular, al Código de conducta para el funcionariado encargado de hacer cumplir la ley<sup>5</sup>, en su artículo 3, así como a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>6</sup> en sus Disposiciones Generales 5 a 8, y Especiales 9 y 10. La INDDHH señala que de aprobarse el texto propuesto, por un lado, se incorporaría a nuestro ordenamiento jurídico una disposición regresiva<sup>7</sup> con respecto a la jurisprudencia uruguaya que considera como requisito el peligro inminente para la persona que se defiende, y por otro, que se debilitarían en cierta medida las garantías del derecho a la vida y la integridad física –jerarquizando el derecho de propiedad-, incumpliendo compromisos asumidos por Uruguay al suscribir la normativa internacional respectiva.

#### Seguridad pública. Debilitamiento de garantías en la detención y procedimientos policiales

Preocupa a la INDDHH que los contenidos del proyecto de ley referidos a la legislación profesional policial exhiben, en general, una tendencia a la concentración y aumento de facultades y al incremento de la discrecionalidad en la actuación de los integrantes de la fuerza pública. El texto a

---

<sup>5</sup> Ver: Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley  
<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>  
(integrado a la ley 18.315, art. 4, numeral 3)

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

<sup>7</sup> Por otra parte, la INDDHH señala que de aprobarse el texto tal como se propone, se consagraría la desigualdad ante la ley para los hijos naturales, que no existía antes de este texto. Resulta regresiva respecto de derechos adquiridos ya que omite la posibilidad de legítima defensa sin necesidad de verificar la falta de provocación cuando se trate de hijos naturales reconocidos o declarados tales.



estudio contiene en muchos casos, pequeños agregados o supresiones que pueden pasar inadvertidos, pero que, sumados generan un cambio profundo en la orientación de los principios doctrinarios que rigen a la Policía<sup>8</sup>.

#### Seguridad pública. Inflación penal

Un tercer conjunto de preocupaciones refiere a la inflación penal. Esta se da en dos sentidos: por la creación de nuevos delitos (nuevos tipos penales) y respecto al aumento de las penas. En opinión de la INDDHH, varias de las reformas propuestas en materia penal y procesal penal (tanto de adultos/as como de adolescentes) constituyen en general pasos regresivos.

Preocupa particularmente en el proyecto de ley de urgente consideración, las normas sobre adolescentes privados de libertad, que significan un régimen particularmente duro y agobiante. En cuanto al régimen de personas adultas si se tienen en cuenta la situación en la que se encuentra el sistema penitenciario y las vulneraciones que la INDDHH y el Comisionado Parlamentario han denunciado, es evidente que propuestas examinadas van conducir a un empeoramiento de las condiciones en que hoy se cumplen las penas privativas de libertad, tanto para personas adultas como adolescentes. Las condiciones de hacinamiento, higiene, alimentación, salud, seguridad claramente van a empeorar. Pensar en que una persona que ingresa al sistema penitenciario en las condiciones que se han descrito, pueda al salir, insertarse en la sociedad, estudiar o trabajar constituye en todo caso una equivocación mayor que solo puede conducir a nuestra sociedad a experimentar más violencia y conflicto que la que hoy padece.

#### Seguridad pública. Delitos sexuales

En la propuesta con respecto a los delitos sexuales se asiste a un incremento de las penas al tiempo que se instala nuevamente la discusión sobre los derechos sexuales en relación a la edad para poder ejercerlos. A este respecto, la INDDHH señala la importancia de ratificar el camino seguido

---

<sup>8</sup>El Proyecto tiene varias modificaciones menores que van en este sentido: Art. 20 (Derogación de Arts. 55 y 56 del CPP sobre control de identidad y derechos de la persona sujeta a los mismos), Art. 22 (Modificación Art. 61 del CPP sobre valor de las “declaraciones voluntarias del indagado ante la policía”), Art. 23 (Modificación del Art. 189 del CPP sobre Registros en lugares abiertos de personas o cosas sin orden del Ministerio Público), Art. 25 (Modificación del Art. 59 del CPP sobre registro personal, de vestimenta, equipajes y vehículos), Art. 47 (se habilita el uso de la fuerza letal en casos que la policía se enfrente a personas con armas “con apariencia letal”. Término impreciso con eventuales consecuencias graves). Así como otras disposiciones que serán objeto de comentarios específicos y más profundos por parte de la INDDHH. Ejemplo de esto es el porte de armas por parte de personal retirado de la policía y su derecho a intervenir en hechos presuntamente delictivos; la privacidad de las comunicaciones, sin intervención del Ministerio Público) vulnerada por el Art. 105; o el Art. 116 (“ley de derribo” que, en los hechos, constituye una violación de la normativa constitucional sobre pena de muerte).



por el Estado Uruguayo en la protección normativa de los derechos sexuales y reproductivos. El Estado debe garantizar condiciones para el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población, contenido en el art. 1 de la Ley 18.426 de Derechos Sexuales y Reproductivos, norma que incorpora a la legislación nacional la normativa internacional ratificada por nuestro país<sup>9</sup>.

#### Protección a la Libre circulación

La INDDHH recomienda no aprobar los artículos 491, 492 y 493 del Proyecto por ser contrarios a los estándares internacionales de derechos humanos y significar para el Uruguay una regresión en sus obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, protesta y reunión pacíficas.

Preocupa a la INDDHH que el proyecto en consideración no está en consonancia con la Constitución de la República y los tratados internacionales que integran el orden jurídico<sup>10</sup> y no se siguen los estándares internacionales que rigen la materia<sup>11</sup>.

La normativa propuesta afecta el ejercicio de la protesta pacífica como herramienta legítima para defender la democracia y los derechos humanos en general y ejercer los derechos a la libertad de

---

<sup>9</sup>En especial, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención De Belem Do Para) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

<sup>10</sup>Constitución Nacional: Arts. 7, 15, 29 y 38, Ley de Procedimiento Policial 18.315, Ley Orgánica Policial 19.315, Decreto del Poder Ejecutivo de 20 de marzo de 2017. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU): Arts. 9,11, 14, 19, 21,25, Convención Americana de Derechos Humanos: Arts., 13, 15, 16, 23.

<sup>11</sup> Estándares internacionales:

- a. Toda regulación del derecho a la protesta no debe constituir una restricción para su ejercicio,
- b. El uso de la violencia como medio para disolver manifestaciones o protestas pacíficas debe estar expresamente prohibido.
- c. Toda restricción al ejercicio del derecho a la protesta debe cumplir con las condiciones de legalidad, interés público y legitimidad.
- d. Toda restricción legal establecida por razón de interés público debe cumplir con las condiciones de necesidad y proporcionalidad.
- e. El ejercicio de la protesta es la regla y las restricciones legales deben ser la excepción.
- f. Toda restricción legal debe demostrar su necesidad a través de la prueba de daño:
- g. Toda restricción legal para ser admitida debe demostrar ser la única vía posible para proteger el derecho afectado por la protesta:
- h. Toda restricción legal debe ser definida de manera clara y precisa:
- i. Las restricciones legales no deben apelar a la criminalización de la protesta pacífica.



expresión y reunión en especial por constituir una forma a través de las cuales las personas y la sociedad en general organizan, canalizan y expresan sus demandas.

Relaciones laborales. Derecho de huelga

La INDDHH recomienda al Poder Legislativo no aprobar el artículo 397 por ser contrario a los estándares internacionales de derechos humanos y significar para el Uruguay una regresión en sus obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el ejercicio del derecho de huelga<sup>12</sup>.

## CONTENIDOS SEGUNDO INFORME

### REQUISITOS DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL PROCESO PENAL (ART. 35)

Por este artículo se propone la sustitución del art. 224 del Código del Proceso Penal (CPP) proyectando una nueva reglamentación de los requisitos para disponer la prisión preventiva en el

---

<sup>12</sup>En primer lugar, respecto al marco jurídico nacional vigente, la INDDHH señala que la Constitución Nacional en su artículo 57 inc. 3 declara el derecho de huelga como un derecho gremial y sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad, sirviendo para su interpretación los artículos 7, 72 y 332 de la misma Constitución.

Por otra parte, el Estado debe promover y garantizar el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. A tales efectos adoptará las medidas adecuadas a fin de facilitar y fomentar la negociación entre empleadores y trabajadores. Establece en su artículo 18 y siguientes que para la prevención y solución de conflictos el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá competencias. Durante la vigencia de los convenios que se celebren, las partes se obligan a no promover acciones que contradigan lo pactado ni aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo. Finalmente, el Decreto del Poder Ejecutivo 165/006 regula la ocupación de los lugares de trabajo en el ámbito privado considerándolas una extensión del derecho de huelga.

La Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento del año 1998 declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, entre los cuales se encuentra la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

La normativa de fuente internacional como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y el Protocolo Adicional a Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagran a la huelga como un derecho humano fundamental (normas que ingresaron al ordenamiento jurídico nacional por la vía de la ratificación o por aplicación del artículo 72 de la Constitución) y en consecuencia, por el solo hecho de ser miembro de la OIT Uruguay tiene el compromiso de respetar, promover y hacer realidad un conjunto de principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre ellos la libertad sindical de la cual deriva el derecho de huelga.



proceso penal, manteniendo en líneas generales la actual redacción, pero introduciendo tres cambios notorios:

- 1) En el numeral 1 (art. 224.1 del CPP), permite al tribunal el acceso a la carpeta fiscal;
- 2) En el numeral 1 (art. 224.1 del CPP), se agrega la referencia a la seguridad de “la víctima o la sociedad” como riesgo habilitante,
- 3) En el numeral 2 (art. 224.2 del CPP), suprime la referencia de la redacción vigente a que “*el imputado posea la calidad de reiterante o reincidente*” como causal de presunción de los riesgos habilitantes de la adopción medida de prisión preventiva,
- 4) En el numeral 2 (art. 224.2 del CPP) se agrega el Hurto con circunstancias agravantes (artículo 341 del CPP) como literal E), al elenco de tipificaciones delictuales que, si son imputadas por el Ministerio Público, constituyen presunción de riesgo habilitante de la adopción de la medida cautelar de prisión preventiva.

La INDDHH entiende que las modificaciones proyectadas no resultan compatibles con los estándares internacionales que suscribe el Estado Uruguayo. La aplicación de la prisión preventiva obligatoria en razón del tipo de delito, constituye una violación al derecho a la libertad personal se transforma en una pena anticipada ya que funciona como imputación de determinadas conductas, y constituye una severa limitación para la aplicación concreta de la norma en el accionar judicial.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>13</sup>, ha fijado posición acerca de los requisitos de legitimidad de la prisión preventiva, en el marco de la Convención Americana sobre

---

<sup>13</sup> No está de más recordar que la Corte IDH ha indicado en la Sentencia de 24 de febrero de 2011, Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. párr.193.: “193. Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”





Derechos Humanos. En una de sus últimas sentencias<sup>14</sup>, el tribunal interamericano ha dicho que para que una medida cautelar restrictiva de la libertad no sea arbitraria era necesario:

*"i) que se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho*

*ii) que esas medidas cumplan con los cuatro elementos del "test de proporcionalidad", es decir con la finalidad de la medida que debe ser legítima (compatible con la Convención Americana), idónea para cumplir con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional,*

*y iii) que la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas.*

En ese sentido, el tribunal interamericano reitera en ese mismo documento, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que las finalidades legítimas de la prisión preventiva están vinculadas necesariamente con el peligro de fuga del procesado, con el fin de evitar que el mismo impida el desarrollo del procedimiento. Al mismo tiempo, la Corte IDH recuerda que de acuerdo a su jurisprudencia la gravedad del delito que se imputa no es, por sí misma, justificación suficiente de la prisión preventiva.

### **Recomendaciones al Estado Uruguayo pendientes de cumplimiento.**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) le ha recomendado al Estado Uruguayo en reiteradas ocasiones la modificación la redacción vigente en el CPP, pero en la dirección contraria a la proyectada en el texto con declaratoria de urgente consideración.

En su Informe Anual 2018 la CIDH incluyó una ficha de seguimiento del Informe N° 86/09, publicado el 6 de agosto de 2009, relativo al "Caso 12.553. Jorge, José y Dante Peirano Basso (Uruguay)". Allí se hizo referencia a la segunda recomendación contenida en dicho informe en los siguientes términos:

*"2. Reiterar la recomendación relativa a que el Estado produzca la modificación de las disposiciones legislativas o de otro carácter, a fin de hacerlas consistentes en un todo con las normas de la Convención Americana que garantizan el derecho a la libertad personal".*

---

<sup>14</sup>Corte IDH. Caso Romero Ferisvs. Argentina. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana, pág. 2.



En dicho Informe, la CIDH, teniendo en cuenta la redacción actual del art.224 del CPP, dijo:

*“10. Respecto del art. 224, la CIDH manifiesta su preocupación por la regulación de tres cuestiones: la determinación de la medida en atención a la “seguridad de la víctima o de la sociedad”; el elemento de reincidencia como presunción del riesgo procesal, y el catálogo de delitos que ameritarían la aplicación de la prisión preventiva. En primer lugar, el art. 224 establece que además del riesgo de fuga, ocultamiento, y entorpecimiento, el “riesgo para la seguridad de la víctima o de la sociedad” constituye un requisito para la aplicación de la prisión preventiva. Al respecto, la CIDH ha establecido que la privación de libertad de la persona imputada debe tener únicamente un carácter procesal, y, en consecuencia, sólo puede fundamentarse para evitar razonablemente el peligro de fuga o impedir el entorpecimiento de las investigaciones. En este sentido, la CIDH observa que los requisitos para el establecimiento de la prisión preventiva en la normativa uruguaya, no son exclusivamente de tipo procesal y, por lo tanto, no resultan compatibles con los estándares internacionales para la aplicación de esta medida”.*

*“12. De igual forma, el artículo 224.2 determina que la prisión preventiva se aplicará (...) con base en las imputaciones del Ministerio Público respecto de los delitos particulares contemplados en dicho artículo. Al respecto, la CIDH recuerda que la aplicación de la prisión preventiva obligatoria en razón del tipo de delito, constituye una violación al derecho a la libertad personal, convierte a la prisión preventiva en una pena anticipada, y constituye una interferencia ilegítima del legislador en las facultades de valoración que competen a la autoridad judicial. En atención a lo anterior, las disposiciones contenidas en dicho artículo resultan en que la aplicación de la prisión preventiva termina derivando de la imputación de determinadas conductas”.*

Como resultado de las consideraciones precedentes, la CIDH *“concluye que el nivel de cumplimiento del caso es parcial. En consecuencia, la CIDH seguirá supervisando la Recomendación 2”.* Esto significa que **el Estado uruguayo debe dar cumplimiento a la recomendación pendiente.**

**En síntesis,** la INDDHH entiende que la redacción propuesta en el actual artículo 35 del proyecto con declaratoria de urgente consideración:

a) Reafirma el incumplimiento del Estado uruguayo a la Recomendación 2, formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe de Fondo Nº 86/09, publicado el 6 de agosto de 2009;



b) Supone un apartamiento de los criterios interpretativos de la Corte IDH, acerca de los requisitos vigentes en el sistema interamericano para la adopción de la prisión preventiva y por tanto, configura una vulneración de la obligación del Estado uruguayo de respetar el derecho a la libertad personal y la presunción de inocencia, así como la de adoptar disposiciones de derecho interno conformes a la Convención Americana y de practicar un control preventivo de convencionalidad (arts. 1.1 y 2 de la CADH y arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados), pudiendo incurrir en responsabilidad internacional.

En particular, y en base a lo desarrollado más arriba, la INDDHH no considera conveniente la referencia a la *“seguridad de la víctima o de la sociedad”* como riesgo habilitante para la adopción de la prisión preventiva, manteniendo los riesgos estrictamente procesales, así como tampoco la expresión : *“pudiendo acceder a la carpeta fiscal”* como referencia a una facultad del tribunal previa a la decisión de la adopción de la prisión preventiva, por cuanto se aparta de los requisitos constitutivos del proceso acusatorio, en el cual, de principio, el Juez toma conocimiento de los medios de prueba, recién con la presentación de la acusación fiscal<sup>15</sup>.

## SECRETARIA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DE ESTADO (ART. 121 a 129).

### **Comentarios preliminares:**

De conformidad con los estándares internacionales, el principio rector en materia de acceso a la información en poder de todos los organismos públicos debe ser el de máxima divulgación. Para que una limitación al acceso a la información resulte accesible debe cumplir un conjunto de requisitos: al respecto la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha establecido reiteradamente que: *“El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones”* (CIDH-RELE, El acceso a la información en el marco jurídico interamericano, Párr. 10).

---

<sup>15</sup> La Suprema Corte de Justicia, en la sentencia N° 667 de 28 de mayo de 2018, desestimó los pedidos de declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley 19.293. En la fundamentación de la postura de los ministros Felipe Hounié y Bernadette Minvielle, se afirma, analizando la medida de prisión preventiva en el marco del proceso acusatorio: *“El Juez no examina directamente las evidencias probatorias de las partes porque las normas constitucionales no lo mandatan. Ello, con la inocultable finalidad de no formarse anticipadamente un juicio de culpabilidad sobre el imputado, de modo de mantener su imparcialidad”*, pág.82.



El derecho de acceso a la información en poder del Estado se encuentra protegido bajo el artículo 13 de la Convención Americana ratificada por nuestro país. El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto y puede ser limitado. Pero en tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión, estas limitaciones, deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es: condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad (CIDH- RELE, Párr. 45).

Es importante tener presente que, de conformidad con los estándares interamericanos, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad al funcionariado los funcionarios que decide si se divulga o no la información.

Cabe señalar que la Ley vigente en la materia Nº 19.696 Sistema Nacional de Inteligencia del Estado ya no cumple con estos estándares en materia de tutela a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales al debilitar el marco jurídico nacional consagrado por la Leyes 18.331 y 18.381 y sus Decretos Reglamentarios. Situación que en lugar de intentar ser subsanada en el proyecto a estudios se profundiza por las reformas propuestas.

En este sentido, **las reformas que preocupan a la INDDHH son las siguientes:**

#### **Nueva categoría de información secreta**

El art 128 genera una nueva categoría de información secreta, no contemplada en la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública.

Ya la Ley 19.696 utiliza declaraciones genéricas de reserva de información, apartándose de los estándares internacionales que recomiendan no utilizar esa fórmula y en su lugar considerar caso a caso la naturaleza y contenido de cada información y en caso de entender que su divulgación pueda ocasionar daño a un bien público tutelado, demostrar el mismo bajo los parámetros de necesidad y proporcionalidad.

En materia de derecho a la información y seguridad nacional, los estándares internacionales de derechos humanos señalan que no podrán aplicarse restricciones al derecho a la información invocando razones de seguridad nacional a menos que el gobierno demuestre que la restricción:



(a) esté establecida en una ley accesible, inequívoca y redactada en forma acotada y precisa para permitir que las personas comprendan qué información puede ser clasificada, cuál debería ser divulgada y qué actos relativos a la información pueden ser objeto de sanción.

(b) resulte necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional pues la divulgación de la información debe representar un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo de seguridad nacional.

El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación debe superar al interés público de difundir la información. La limitación debe adecuarse al principio de proporcionalidad y representar el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Considerar por tanto secretos, como lo propone el art. 128 *“los actos, documentos, registros, actividades y cualquier otro material o insumo de los órganos que integran el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado”*, con el solo argumento explícito en la Ley de que su *“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 estos..”* es una solución que no contempla los requisitos establecidos para admitir una restricción justificada al derecho de información por resultar argumentos genéricos, poco precisos que no demuestran el daño que puede ocasionar su divulgación.

### **Protección de datos personales**

En lo que respecta a la protección de datos personales tampoco la norma proyectada prevé los instrumentos de contralor sobre la clasificación de información como reservada o secreta ni sobre los procedimientos de obtención, recopilación, uso, traspaso, comunicación y resguardo de la información, aspectos fundamentales a tener en cuenta para mitigar los riesgos de vulneración del derecho de las personas a ser protegidas en su derecho a la privacidad de sus datos personales así como sus derechos conexos (acceso, rectificación, actualización, inclusión, supresión, impugnación de valoraciones personales, consentimiento para su comunicación, protección sobre los datos sensibles) contemplados precisamente por la Ley 18.331 (Protección de Datos Personales y Habeas Data).

Cabe recordar que esta Ley establece en su art. 8 que los datos objeto de tratamiento no podrán ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención



y que deberán ser eliminados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes a los fines para los cuales hubieren sido recolectados y que tampoco podrán comunicarse datos entre bases de datos, sin que medie ley o previo consentimiento informado del titular.

A su vez, su art. 11 dispone que aquellas personas físicas o jurídicas que obtuvieren legítimamente información proveniente de una base de datos que les brinde tratamiento, están obligadas a utilizarla en forma reservada y exclusivamente para las operaciones habituales de su giro o actividad, estando prohibida toda difusión de la misma a terceros.

Por tanto, obligar a todos los organismos a entregar toda la información que poseen en sus bases de datos, donde pueden estar incluidos datos personales reservados, confidenciales o sensibles, por más que se realice a través de una norma legal, reduce las garantías de protección a los mismos pues no surgen claras las medidas de salvaguardia en el manejo posterior de esa información.

La mención expresa del artículo 11 en cuanto a proteger a las personas frente a la indebida divulgación de información en poder del SNIE no se corresponde entonces con las potestades dadas a este organismo.

### **Secretaría de Inteligencia: su ubicación y potestades**

La propuesta por otro lado, otorga potestades muy amplias a la Secretaría de Inteligencia Nacional para producir inteligencia estratégica y por tanto manejar información pública y datos personales. En este sentido, incluir bajo la dirección de esta secretaria las políticas de información que están en las órbitas de los organismos y órganos pertenecientes al Sistema, pueden afectar la debida transparencia tanto activa y pasiva de la gestión de estos, al librarlas del control parlamentario al cual están sujetos los Ministerios. También, en la gestión de esta información, quedan fuera de supervisión, los órganos estatales especializados y con competencia legal en estas materias como lo son la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP).

Ya la Ley 19.696 en su artículo que 32 exime a los órganos de inteligencia de los controles de la Unidad de Acceso a la Información Pública y tampoco establece la obligación de informar sobre los procedimientos de obtención, recopilación, uso, traspaso, comunicación y resguardo de la información. Controles que permitan acceder si bien no al dato preciso, si a la información general sobre cómo se respetan los derechos de las personas en los procedimientos y asegurar que ellos no sean vulnerados.



Al ubicar a la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, funcionando en el ámbito de la Presidencia de la República, sus políticas de información quedarán con mucho menor contralor ciudadano aún por quedar en manos de un organismo, que cuenta con un poder de autonomía mucho mayor, que rige su actuación por los principios de la reserva y el secreto como regla general y que puede requerir a todos los órganos estatales, personas públicas no estatales y personas jurídicas de derecho privado con capital propiedad del Estado o de paraestatales, toda la información que estime necesario, sin que estos órganos puedan oponer las disposiciones vinculadas al secreto o la reserva<sup>16</sup>.

Estas disposiciones del Proyecto, más allá de señalar que el cumplimiento de las obligaciones de la SIEE en materia de información deberá ser compatible con la no divulgación de información que pueda comprometer personas o fuentes y la necesidad del ejercicio del control parlamentario (art 123 que reforma el art. 11 de la Ley 19.696) pone en riesgo la debida protección de bases de datos personales que estén bajo la responsabilidad de uno de estos organismos.

Esto es debido a que obligar a todos los organismos a entregar toda la información que poseen en sus bases de datos, donde pueden estar incluidos datos personales reservados, confidenciales o sensibles, por más que se realice a través de una norma legal, reduce las garantías de protección, pues no surgen claras las medidas de salvaguardia en el manejo posterior de esa información.

### **Clasificación de información como reservada**

El art. 128 del Proyecto modifica el artículo 29 de la Ley 19.696 incluyendo como reservados, en forma genérica, sin fundamentar razones de interés público ni ponderar la prueba de daño a toda la información en poder del Sistema, independientemente de su naturaleza y contenido y considera secreta información por la sola clasificación que haga el director de la SIEE. A esa información sólo se podrá acceder mediante resolución fundada del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros.

Estas excepciones de reserva y secreto de formulación son muy amplias y vuelve a no considerar los principios de proporcionalidad, necesidad y prueba de daño en su aplicación y vuelven a otorgarle a la Dirección de la SIEE un poder discrecional no sujeto a control ciudadano y parlamentario.

---

<sup>16</sup> Estamos al tanto del informe de Álvaro Garcé ante la Comisión Especial, manifestando la voluntad de modificar la ubicación de la Secretaría.



## **Acceso a la información de organismos de supervisión, defensa del pueblo y apelación, incluidos los tribunales**

El Artículo 129 del Proyecto deja además prácticamente sin efecto la acción judicial prevista por la LAIP. Ya la ley 19.696 limitaba el acceso a la información al establecer que solo se podrá acceder a la información producida y sistematizada por los organismos que conforman el SNIEE *“por orden judicial y siempre que sea solicitada por la defensa de un indagado, imputado o acusado”* La propuesta profundiza aún más esta restricción al negar incluso esta posibilidad de orden judicial cuando se trata de información secreta.

Esta disposición consagra la derogación tácita de la tutela judicial establecida en la Ley 18.381 en lo que respecta a los organismos integrantes de sistema pues bastaría invocarla para negar toda información que cualquier persona les solicite sin necesidad de otro fundamento legal.

Para los organismos integrantes del Sistema se deroga también el derecho de toda persona a solicitar información pública por vía administrativa previsto por dicha ley, pues esta información solo podría ser solicitada en juicio por aquellas personas que tengan la calidad de indagados, imputados o acusados en caso de información reservada y en ningún caso cuando sea declarada secreta.

Es un estándar internacional que todos los organismos de supervisión, defensa del pueblo y apelación, incluidos los tribunales, deban tener acceso a todo tipo de información —incluso la información sobre seguridad nacional y con independencia de su nivel de confidencialidad— que resulte relevante para el desempeño de sus funciones, lo cual no significa que estos puedan hacer una divulgación pública sino que deberían mantener la confidencialidad de toda la información que haya sido legítimamente clasificada.

La ley debe establecer garantías adecuadas contra la posibilidad de abuso, incluido el escrutinio oportuno, pleno, accesible y efectivo de la validez de las restricciones por una autoridad supervisora independiente y su revisión exhaustiva por los tribunales.

Ninguna autoridad pública debe estar exenta de los requerimientos de divulgación, incluyendo al poder judicial, legislativo, instituciones supervisoras, servicios de inteligencia, fuerzas armadas, policía, otros cuerpos de seguridad, los jefes de Estado y de gobierno y las dependencias que integren los anteriores.





No se puede clasificar información por motivos relativos a la seguridad nacional simplemente con el argumento de que fue generada por, o transmitida a un Estado extranjero o un organismo intergubernamental, determinada autoridad pública o unidad dentro del ámbito de una autoridad.

En síntesis, la información puede ser clasificada en forma legítima como restringida por las autoridades públicas cuando existan razones de seguridad nacional, pero únicamente cuando tales restricciones comprendan una información en poder de una autoridad pública y comprendida en categorías definidas legalmente con precisión y no solamente a través de una vaga alusión a la “defensa” o “seguridad nacional”.

Por otro lado, por ley también deben señalarse expresamente listas de información sobre las cuales al existir una fuerte presunción o un interés público preponderante a favor, se debe permitir su divulgación por su relevancia extraordinaria para el proceso de control democrático y el Estado de derecho como ser la información relativa a violaciones de los derechos humanos y las garantías relativas al derecho a la libertad y seguridad de la persona, la prevención de la tortura y otros abusos y el derecho a la vida.

**En Síntesis**, las reformas propuestas en el proyecto no subsanan e incluso en algunos casos profundizan las insuficiencias y regresiones ya existentes en la Ley N.º 19.396 en materia de tutela a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales tomando como parámetro de análisis los estándares internacionales de protección, así como el marco jurídico nacional consagrado por la Leyes 18.331 y 18.381 y sus Decretos Reglamentarios.

**Por tanto, la INDDHH señala que las modificaciones planteadas por el Proyecto a la ley 19.696, en especial las contenidas en sus artículos 121, 122, 123 inciso H), 128 y 129, deberían ser parte de un proceso de revisión general de esa ley, sin la exigencia de la urgente consideración, y contemplando armonizar la misma con los estándares indicados<sup>17</sup>.**

---

<sup>17</sup>Fuentes de consulta:

Principios de Johannesburgo (1996) elaborados por la Organización Artículo XIX, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas para la promoción y protección de la Ley sobre protección de las fuentes y de denunciantes de irregularidades.

Declaraciones conjuntas de los Relatores Especiales de Libertad de Expresión (2004, 2013, 2015) y las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Myrna Mack Vs Guatemala y Gomes Lund vs Brasil.

Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. “Recopilación de buenas prácticas



## CREACIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (ART. 285 A 297)

En la Sección V del Proyecto de Ley, en particular en el Capítulo I, se destinan 12 artículos a la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En ellos se define una nueva institucionalidad ambiental, se desarrollan las competencias y los recursos que se destinarán.

Teniendo en cuenta la apertura expresada por el Señor Pro Secretario de Presidencia, Dr. Rodrigo Ferrés y el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, Dr. Conrado Ramos, durante la sesión de la Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración celebrada el 14 de mayo pasado<sup>18</sup>, la INDDHH entiende pertinente, acercar algunas consideraciones acerca de la temática que han sido desarrollados en diversos ámbitos internacionales, los compromisos asumidos por el Estado uruguayo, así como las recomendaciones que la propia Institución ha realizado anteriormente.

### **El fortalecimiento de la institucionalidad ambiental como garantía de los derechos humanos**

La mejora y fortalecimiento de institucionalidad ambiental ha sido preocupación en distintos ámbitos vinculados a la agenda pública ambiental. La INDDHH ha expresado anteriormente que el Estado *“debe asegurar la asignación de suficientes recursos humanos y financieros a las instituciones encargadas de la aplicación efectiva de la legislación y las políticas relativas a la protección ambiental, así como facilitar mecanismos de coordinación interinstitucional en el diseño y ejecución de políticas públicas sobre desarrollo y ambiente”*<sup>19</sup>.

---

relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión”.

<sup>18</sup> Para más información, ver versión taquigráfica [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

<sup>19</sup> Declaración de la INDDHH para el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (37 Sesión) en contribución al Informe de Relator Especial en su misión a Uruguay, 2 de marzo de 2018.



El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ambiente señala *“Los Estados tienen la obligación de adoptar y aplicar marcos jurídicos e institucionales para proteger contra los daños ambientales que interfieran o puedan interferir en el disfrute de los derechos humanos, y para responder a ellos”*<sup>20</sup>.

Por ello la creación de un Ministerio específico para atender temas ambientales son aspectos relevantes y significativos para consolidar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Uruguayo. **La creación de este Ministerio significa una oportunidad para la jerarquización de la institucionalidad ambiental a nivel nacional.**

El proyecto, opta por la denominación de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual actualmente es utilizada en otros países de América Latina y es usada en varios convenios internacionales. En este sentido, en particular se destaca la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que en su principio 3 establece *“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”* y el principio 4 dice que *“A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”*.

### **Las competencias del Ministerio proyectado y el ejercicio de los derechos humanos**

La INDDHH, entiende que existen una serie de temas vinculados a este articulado, que constituyen ejes importantes para el abordaje del ambiente y el desarrollo sostenible en Uruguay y que tienen una relación directa con el ejercicio de derechos humanos, por lo que se realizarán algunas consideraciones al respecto.

El artículo 287 se centra en las competencias con una redacción que -a juicio de la INDDHH- podría mejorarse avanzando en una definición más detallada y armonizada con los compromisos internacionales asumidos por el Estado uruguayo:

a) En el art. 287 en particular se establece la *“redistribución de las competencias en materia de ordenamiento territorial”* entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible proyectado (Art. 287 Lit. H), no establece específicamente cuáles serán las competencias de cada uno.

---

<sup>20</sup>Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox Informe de recopilación



b) Se omite mencionar las competencias vinculadas a las políticas de cambio climático y en particular para el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por Uruguay, en la Convención Marco sobre el Cambio Climático (UNFCCC) y el Protocolo de Kioto.

c) Para abordar en forma integral los temas ambientales se deben analizar las competencias ambientales que hoy se encuentran dispersas en diferentes organismos (MVOTMA, MGAP, MDN, MSP, MIEM, entre otros) y las futuras competencias, en particular, se omite referir a competencias que hoy están a cargo de diferentes direcciones del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, tales como los controles ambientales sobre el suelo y el agua, sobre los recursos en cursos de agua, lagunas, costas y mares, la gestión del monte nativo<sup>21</sup>, la autorización y el manejo de plaguicidas, así como la coordinación del sistema para la autorización de eventos transgénicos.

Las garantías y acciones para el disfrute del derecho a un ambiente sano son condición en el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales. En este sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ambiente, indica que: *“el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado la indebida utilización de plaguicidas como una amenaza al **derecho a la alimentación**, y el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación considera que este derecho se ve amenazado por la contaminación y la pérdida de hábitats (A/67/268, párrs. 17 a 19). El Relator Especial sobre las sustancias y los desechos peligrosos ha señalado que los desechos de las industrias extractivas pueden vulnerar el **derecho al agua** (A/HRC/21/48, párr. 39), y la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del **derecho a un nivel de vida adecuado** y sobre el **derecho de no discriminación** a este respecto ha descrito la amenaza que el cambio climático representa para este derecho (A/64/255)”<sup>22</sup>.*

### **Los recursos humanos, materiales y financieros**

La INDDHH entiende, que la creación de un nuevo Ministerio requiere una importante estructura organizacional de soporte por lo que lo establecido en los artículos 290 y 292 -la transferencia a la nueva cartera de los recursos actuales de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), eventualmente de la Dirección de Ordenamiento Territorial, así como de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático- podrían no

---

<sup>21</sup> Hemos observado en el tratamiento del proyecto que existe apertura para modificar el tema de los montes nativos.

<sup>22</sup> Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox Informe de recopilación



ser suficientes para conformar una institucionalidad fuerte que redunde en la jerarquización de la agenda ambiental que se encuentra en el espíritu del articulado proyectado.

La INDDHH ha recomendado en múltiples oportunidades que se asignen los recursos financieros suficientes a los organismos públicos encargados de la protección ambiental para el efectivo cumplimiento de sus objetivos. El hecho de que un nuevo Ministerio se financie exclusiva, o principalmente, en base a un traspaso de los recursos ya existentes, no asegura necesariamente que constituya un fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

### ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (ART. 501 y 502)

El art. 501 del proyecto con declaratoria de urgente consideración establece que las áreas protegidas que cree el Poder Ejecutivo estarán únicamente integradas por padrones del Estado y de aquellos particulares que prestaran su consentimiento.

El art. 502 modifica los motivos que habilitaban las expropiaciones, en consonancia con la reforma realizada en el art. 501. Establece que se podrá expropiar aquellos padrones que el propietario no preste su consentimiento para integrar el área protegida, en tanto el texto vigente establece la posibilidad de expropiación cuando el cambio de dominio sea necesario para su integración o mantenimiento dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

#### **La declaración de interés general de la protección del ambiente es constitucional**

La INDDHH, entiende que restringir la potestad del Estado para establecer posibles limitaciones de uso (afectación como área protegida), a la voluntad de los propietarios, es contrario a la consideración de la protección del ambiente como de interés general que emana de la Constitución de la República.

En el artículo 32 se establece a la propiedad como un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieran por razones de interés general. Mientras que el artículo 47 consagra que la protección del medio ambiente es de interés general y que las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. Asimismo, indica que el ordenamiento del territorio constituye uno de los principios en los que deberá basarse la política nacional de aguas y saneamiento, así como la conservación y protección del ambiente.



## Los compromisos internacionales acerca del derecho a vivir en un ambiente sano

El derecho a vivir en un ambiente sano constituye un derecho humano fundamental en sí mismo y guarda estrecha relación con el ejercicio de otros derechos humanos (a la vida, salud, alimentación, agua, etc.). A nivel internacional, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, el objetivo N° 15 se propone: *“gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”*.

Los estándares internacionales establecen la obligación de proteger contra los daños ambientales provocados por agentes privados. En este sentido, el Representante Especial para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, explicó que *“el deber del Estado de ofrecer protección contra los abusos cometidos por agentes no estatales forma parte del fundamento mismo del régimen internacional de derechos humanos. Este deber exige que los Estados asuman una función esencial de regulación y arbitraje de los abusos cometidos por empresas comerciales o se arriesguen a incumplir sus obligaciones internacionales”*<sup>23</sup>.

El Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible sobre su misión al Uruguay, señala que *“el pleno disfrute de los derechos humanos depende de la biodiversidad, y la degradación y la pérdida de diversidad biológica socavan la capacidad de los seres humanos para disfrutar de sus derechos humanos (véase A/HRC/34/49, párr. 5). Por lo tanto, es fundamental que los Gobiernos cumplan sus obligaciones y compromisos con respecto a la protección de la biodiversidad. A este respecto, el Relator Especial insta al Uruguay a que adopte las medidas necesarias para cumplir su objetivo, como se indica en su Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, 2016-2020, de conservar al menos el 15% de su zona continental y el 2% de su superficie marina, por medio de su Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras medidas de conservación”*.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup>Citado en el Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox Informe de recopilación

<sup>24</sup>El Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible sobre su misión al Uruguay 2018 , <https://acnudh.org/informe-del-relator-especial-sobre-derechos-humanos-y-medio-ambiente-mision-a-uruguay-2018/>



Uruguay fue uno de los últimos países de Latinoamérica en comenzar a instrumentar una política nacional de áreas protegidas y continúa siendo hoy uno de los que tiene menor superficie protegida en relación a su territorio. *“La superficie terrestre bajo protección del SNAP, con 17 áreas ingresadas, es hoy de 334.125 hectáreas, incluyendo las superficies: terrestre y marina, alcanzando al 1,05% del territorio”<sup>25</sup>*, cifra que dista mucho de los estándares de conservación recomendados internacionalmente<sup>26</sup>.

**Por lo cual la reforma propuesta sería regresiva en cuanto al deber del Estado de actuar de acuerdo al principio de prevención**, ya que la voluntad del propietario constituye una limitación para continuar ampliando la cantidad de áreas naturales a proteger, y esto tendría un efecto adverso importante para la diversidad biológica. **Dicha obligación emana principalmente de la ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas, aprobada en Uruguay por la Ley 16.408, promulgada el 27 de agosto de 1993.**

La INDDHH destaca que, para la exigibilidad del derecho al ambiente sano, resulta fundamental la participación pública en la toma de decisiones ambientales, y en este sentido considera atendible la preocupación manifestada tanto por la Academia como por la sociedad civil en cuanto al impacto negativo de este proyecto legislativo en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

**En síntesis**, la INDDHH entiende que en este caso:

- Primero, debe ser aplicable **el principio de no regresividad** sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, por lo que, normas menos protectoras a las actuales, no deberían ser aprobadas.
- Segundo, el articulado proyectado establece una definición de las áreas naturales protegidas priorizando la propiedad privada sobre el interés general, en lugar de basarse en las unidades ambientales considerando aspectos ecosistémicos y de protección ambiental.
- Tercero, aprobando estos artículos el Estado uruguayo se alejaría aún más de las recomendaciones sobre conservación de zonas terrestres y superficie marina, del Relator

---

<sup>25</sup>Fuente: <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/snap>

<sup>26</sup> Las metas de Aichi para la biodiversidad, establecen Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios.



Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible en su misión al Uruguay.

## DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA – DESALOJOS (ART. 443 y SIG.)

La INDDHH quiere llamar la atención sobre algunas posibles consecuencias respecto de las modificaciones que se hacen en el Capítulo II de la Sección VI, arts. 443 y siguientes, esto es la posible afectación al derecho a la vivienda a sectores vulnerables, entrando en contradicción con la Constitución de la República y las recomendaciones realizadas al estado uruguayo por el Comité DESC<sup>27</sup>.

Interesa analizar los cambios normativos propuestos, respecto a su impacto en la situación de determinados sectores de la sociedad que son los más vulnerables, quienes requieren de una actitud más proactiva del Estado. El derecho a la vivienda es concebido como un tema prioritario de política social, recogido en la Constitución de 1967. Históricamente, ante la insuficiencia de acceder a la propiedad de viviendas, se regularon las relaciones arrendaticias buscando proteger a la parte visualizada como más débil económicamente, a saber, el arrendatario, dejando a su vez librado a la oferta y demanda otros acuerdos, donde la ecuación económica no influía tanto.

Los artículos del Proyecto modifican el decreto-ley 14219 que ha regulado la contratación y es de orden público: sus disposiciones no pueden ser modificadas por acuerdo de parte. El nuevo articulado permite el acuerdo de partes poniendo como límite final las disposiciones del Código Civil, se puede negociar el plazo, la forma como se abonará el alquiler, la forma como se termina el contrato, etcétera.

El régimen de arrendamientos sin garantía propuesto en el proyecto en consideración, procura un cambio positivo para que sectores que tienen dificultades para acceder a una solución habitacional adecuada, frente a las pensiones ilegales u otras formas precarias, puedan acceder a una vivienda adecuada.

Sin embargo, el juicio de desalojo se tramita en plazos más breves, y el lanzamiento también es más rápido. Los sectores donde el empleo se caracteriza por su precariedad, -ya sea por omisiones del empleador, por los trámites para acceso a seguro de paro, por variaciones en las contrataciones

---

<sup>27</sup> ONU. Comité DESC (2017) *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay E/C.12/URY/CO/5*





temporales, por mencionar algunas situaciones- pueden en ciertas coyunturas no contar con recursos suficientes exponiéndolos nuevamente a un mercado informal con ofertas sin las mínimas garantías de habitabilidad.

Regularmente en la INDDHH, se reciben denuncias y consultas de desalojos de grupos de personas, muchos de ellos migrantes, que no tienen ninguna protección del Estado, y cuya conducta ha sido transformada en delito, de acuerdo a las últimas reformas penales. Las personas viven situaciones de violencia, estando expuestas a calificaciones penales. Sobre las carencias habitacionales de estos grupos vulnerables no pude afirmarse que el artículo 443 y siguientes tenga algún efecto favorable, por el contrario, se sigue perpetuando la falta de protección antes aludida.

En síntesis, mientras este proyecto de ley busca favorecer la realización de arrendamientos dejando librado a particulares los acuerdos, suponiendo que por esa vía se solucionará el déficit habitacional, resulta contradictorio con el rol que debe asumir el Estado en la protección de derechos sociales. No se contempla la situación de estos grupos vulnerables. Al contrario, la flexibilización propuesta, lleva al mínimo dicho rol.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones finales al cumplimiento de las obligaciones del estado uruguayo en julio de 2017 realizó la siguiente recomendación respecto al derecho a la vivienda adecuada. *“43. El Comité recomienda al Estado parte que revise las medidas adoptadas en materia de vivienda con miras a adoptar una estrategia integral de vivienda social basada en el derecho a una vivienda adecuada y asequible y que cuente con criterios definidos en materia de calidad y habitabilidad. El Comité insta al Estado parte para que tal estrategia dé prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, asegurando que en los procesos de desalojo cuando legalmente corresponda ejecutarlos se respeten los derechos de las personas afectadas, tomando en cuenta las observaciones generales números 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, y 7 (1997) sobre los desalojos forzosos. El Comité insta al Estado parte a que adopte todas las medidas necesarias para evitar la criminalización de las personas sin hogar y asegure la adecuada implementación de las políticas y programas apropiados para facilitar su reinserción social.”* (El resaltado no está en el texto original)”

**En ese sentido, este proyecto de ley no cumple con esta recomendación del Comité DESC, ni con los estándares internacionales respecto de los desalojos forzosos en casos de personas en situación de vulnerabilidad.**



La INDDHH entiende que quitarle la calidad de normas de orden público a las normas del Decreto – Ley 14.219, establecer plazos más exigüos, bajo el pretexto de agilizar el mercado de alquileres, suponiendo que por esa vía, se garantizará el acceso a una vivienda adecuada, no se corresponde con el rol garantista que debe cumplir el Estado conforme lo establece la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por nuestro país.

## DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. REGIMEN DE ADOPCIONES (artículos 419 – 422)

Las modificaciones que se proponen al régimen de adopciones en los artículos 419 al 422, se justifican en la existencia de problemas surgidos por la reforma del Código de la Niñez y Adolescencia en la ley N° 18.590, de 18 de setiembre de 2009.

El Comité de los Derechos del Niño en ocasión de examinar los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay (CRC/C/ URY/3-5) en sus sesiones 1952ª y 1954ª, en el año 2015, celebró que nuestro país hubiera aprobado la ley N° 18.590, instando al Estado uruguayo a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que los procedimientos de adopción se lleven a cabo en el plazo más breve posible.

En ese sentido, la promulgación de la ley 18.590, debe verse -al igual que otras leyes que fueron votadas en los últimos años- como una medida más que tomó el Estado uruguayo para adecuar su marco legal a la Convención sobre los Derechos del Niño, significando las modificaciones propuestas un retroceso en la consolidación de derechos de niños, niñas y adolescentes.

La ley 18.590 buscó -entre otros cometidos-, garantizar que los mecanismos de selección de familias adoptantes fueran cristalinos, evitando una práctica que venía desde tiempos inmemoriales, y que consistía en acceder por diversas vías, a ejercer una tenencia de hecho respecto de un niño o niña y posteriormente, al consolidarse vínculos, comparecer ante la Justicia a iniciar el trámite de adopción.

Por eso, la ley 18.590 que modifica el CNA, establece el rol fundamental del INAU para las adopciones. La primera modificación al régimen anterior, se estableció en el artículo 36, disponiendo que cualquier tenencia que tuviera como objeto la adopción posterior debía ser denunciada desde el principio de su ejercicio a la Justicia o al INAU.



Se buscó dejar sin efecto, arreglos informales entre particulares, o arreglos con la participación de autoridades públicas, -incluidos el INAU, el Poder Judicial y hospitales- pero fuera de un proceso judicial reglado. Por eso se trató que el pasaje de los niños y niñas desde su ámbito familiar de origen hasta la familia adoptiva, tuviera todas las garantías del debido del proceso. En ese sentido, la legislación vigente busca brindar garantías, en primer lugar, al niño, niña o adolescente. En segundo lugar, a la familia donde nació: que no se acceda a la adopción por carencias de índole económica.

Esas garantías vienen dadas por los controles que ejercen entre sí y concomitantemente el Poder Judicial y el INAU. Se estableció que fuera un servicio profesional y especializado el que centralizara y determinara la aptitud para la adopción y la/s persona/s a quien/es en el caso concreto se confiaría el niño como hijo adoptado, siguiendo parámetros técnicos y criterios objetivos. Aun cuando ese servicio especializado pudiese incurrir en un error, o el Tribunal tenga otra visión, en el marco legal actual, se permite al Tribunal apartarse del dictamen técnico, alegando también un fundamento técnico. Por tanto, debiera fortalecerse esos controles, para mejorar y acelerar los procesos de adopción en las primeras etapas de la vida.

La modificación propuesta, se entiende como una regresión de los derechos de niños, niñas y adolescentes, desde que no se asegura la protección estatal en un momento de particular vulnerabilidad por su edad, muchas veces de semanas o meses, y librando su destino a acuerdos privados que podrán ser de buena o mala fe, y reinstalando nuevamente la concepción del “menor” como objeto, es decir, objeto de protección por su “situación de riesgo social”, en detrimento de la Doctrina de la Protección Integral, que informa el Código de la Niñez y la Adolescencia.

La ley que [hoy](#) se pretende modificar, respeta el principio del interés superior del niño, entendido este interés superior como la suma de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que en caso de las adopciones se concreta en el derecho a la identidad, a vivir en una familia, a respetar los vínculos con la familia de origen, el derecho a la intimidad no solo en relación al adoptado sino a la familia adoptante, entre otros.

El interés superior del niño, -uno de los cuatro principios sobre los que se asienta la Convención- se encuentra legislado en el artículo 3, y establece que todas las decisiones que afecten a un niño deberán garantizar la integralidad de sus derechos, lo que garantiza que las decisiones no remitan a la discrecionalidad de los adultos que intervienen.



Los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, por lo cual estos deben ser garantizados, en el marco de un proceso de adopción y luego en su desarrollo. La única forma de asegurar que se cumpla efectivamente con los derechos de niños, niñas y adolescentes, es mantener vigente la ley 18.590 que precisamente completó la adecuación de la legislación respecto de niños, niñas y adolescentes que había comenzado con la aprobación del CNA.

No en vano, el propio CNA establece en el artículo 15, como uno de los deberes del Estado la protección especial contra *Situaciones que pongan en peligro su identidad, como adopciones ilegítimas y ventas.*