

En sesión de la Comisión Especial del Senado

La INDDHH emitió opinión sobre el proyecto de ley de urgente consideración

Montevideo, 5 de mayo de 2020_ La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) fue citada por la Comisión Especial del Senado que está procesando el proyecto de ley de urgente consideración (LUC). Por la INDDHH participaron la Consejera Mariana Mota, el Consejero Wilder Tayler y especialistas que integran el plantel de profesionales de la Institución.

La INDDHH tiene competencia en estos asuntos dado que su cometido es la defensa, promoción y protección de los derechos humanos en toda su extensión y también la formulación de recomendaciones, informes y propuestas relacionadas, entre otras, con el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Las opiniones emitidas en esta instancia refieren a tres temas centrales: derechos humanos y seguridad pública (incluyendo varios subtemas), derecho a la libre circulación y derechos laborales. No obstante, la INDDHH señala que hay otros temas también cruciales pero no incluidos en este primer pronunciamiento, como ser las propuestas que debilitarían el proceso acusatorio, los cambios que podrían impactar negativamente en los derechos económicos y sociales de las personas en situación de vulnerabilidad, la regulación de las áreas protegidas y derechos ambientales, entre otros.

En los próximos días se completará un informe exhaustivo sobre el proyecto de ley, el que será entregado a la Comisión Especial del Senado para su consideración y será también difundido a la opinión pública.

La INDDHH analizó en sustancia el contenido de la ley y no consideró por el momento los cuestionamientos formales que se han realizado al anteproyecto respecto a su posible inconstitucionalidad.

Los temas que sí fueron analizados son los siguientes:

- Seguridad pública. Legítima defensa (Art. 1)
- Seguridad pública. Debilitamiento de garantías en la detención y procedimientos policiales (Arts. 43, 44, 45, 46, 49 y 52)
- Seguridad pública. Inflación penal (Arts. 2 a 17)
- Seguridad pública. Delitos sexuales (Arts. 6 a 8 y 108)
- De la protección a la Libre circulación (Arts. 492 a 494)

- Relaciones laborales (Art. 398)

A continuación se detallan algunas de las consideraciones elaboradas por la INDDHH en relación a los temas mencionados, las cuales fueron entregadas a la Comisión Especial en el día de hoy.

OPINIÓN DE LA INDDHH EXPUESTA HOY ANTE LA COMISIÓN ESPECIAL DEL SENADO QUE ESTÁ PROCESANDO EL PROYECTO DE LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN

1. LEGÍTIMA DEFENSA

Artículo 1 del proyecto de Ley

El Artículo 1 del proyecto de ley modifica el art 26 del Código Penal, que establece el instituto de Legítima Defensa. La legítima defensa extiende un permiso excepcional para el uso de la fuerza a una persona, incluso por medios letales. Para que su ejercicio sea legítimo se requieren tres elementos: primero, que exista una agresión ilegítima; segundo, que en la defensa se utilice un medio que sea racional para impedir o repeler el daño; y tercero, que la agresión no sea provocada. Verificados estos requisitos se exime al perpetrador de la pena.

Entre otras cosas, el texto a discusión propone:

Cuando la defensa deba ser ejercida respecto de cualquier derecho de contenido patrimonial, la racionalidad deberá ser apreciada con prescindencia de que no haya existido o ya hubiera cesado una agresión física a la persona que se defiende. (Art. 1 lit. b)

Esta disposición afecta uno de los elementos sustanciales de la legítima defensa: la inminencia de la agresión que se repele. Si la agresión física cesó o no existió, no corresponde habilitar el ejercicio de una defensa agresiva ya que debe prevalecer el deber de protección del Estado por medio de sus diversos institutos.

Al mismo tiempo se consagra una prevalencia del derecho a la propiedad sobre el derecho a la vida, o a la integridad física al habilitar la legítima defensa cuando se vea vulnerado el patrimonio, aunque no se haya verificado o haya cesado la agresión física. El derecho a la vida como derecho fundamental debería prevalecer frente al derecho a la propiedad.

La INDDHH señala que de aprobarse este texto se incorporaría una disposición regresiva a nuestro ordenamiento jurídico con respecto a la jurisprudencia uruguaya, la cual considera como requisito el peligro para la persona que se defiende, sino que también se debilitan en



cierta medida las garantías del el derecho a la vida y la integridad física, compromisos asumidos por Uruguay al suscribir la normativa internacional respectiva.

Problemas relativos a la extensión de lo que se considera "dependencias" que justifican la defensa

Preocupa a la INDDHH que en el proyecto a estudio se extienda el concepto de "dependencias" a áreas como galpones, instalaciones o similares que formen parte del establecimiento en zonas suburbanas o rurales.

Resulta particularmente peligroso entender que un predio rural, que puede contener varias edificaciones a distintas distancias del edificio considerado como casa habitación, pueda ser parte de las "dependencias" a ser comprendidas dentro de la definición de legítima defensa que se propone en este proyecto.

Al mismo tiempo, señalar que la expresión "o similares" extiende sin otro limite que la casuística siempre variable e infinita, la presunción dada por la ley que habilita la consideración de esta causa de justificación.

Extensión de la legítima defensa, un instituto propio de los conflictos entre particulares a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

La INDDHH quiere señalar su preocupación por la ampliación de la posibilidad de presumir legítima defensa cuando se trate de funcionariado policial y militar.

El texto del proyecto establece expresamente que se entenderá legítima defensa (por lo tanto, verificados los tres requisitos) la actuación de un funcionario policial o militar que:

"en ocasión o con motivo del cumplimiento de sus funciones, repele una agresión física o armada contra él o un tercero, empleando las armas o cualquier otro medio de defensa en forma racional, proporcional y progresiva, en cuanto eso sea posible, y en las mismas circunstancias agote previamente los medios disuasivos que tenga a su alcance, sin perjuicio de la prueba en contrario."

El personal encargado de hacer cumplir la ley cuenta con normativa que le indica en qué casos y condiciones es legítimo el uso de fuerza, incluyendo las armas de fuego. Solo se le permite el uso de armas de fuego como medida extrema cuando una persona "ofrezca resistencia armada al accionar policial, o ponga en peligro la integridad física o la vida del personal policial actuante o de terceros y no se la pueda reducir o detener utilizando medios no letales". Art 20, 22 y 23 Ley N° 18.315, de 5 de julio de 2008 (Ley de Procedimiento Policial).

El personal policial, que debe recurrir al uso de la fuerza legítima como parte de sus labores profesionales, actúa en cumplimiento de esta ley, la que es estricta en las causas de justificación

a los efectos de no incurrir en desviación o abusos de poder. Estos funcionarios están ya amparados por ley cuando usan la fuerza en ejercicio de sus funciones. Por ende, fuera de esos casos la acciones de violencia que desborden las hipótesis legales deben ser examinadas por la justicia.

La INDDHH considera que la normativa vigente es generalmente adecuada a los estándares internacionales en la materia y en particular, al Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹, 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 Ley² en sus Disposiciones General 5 a 8, y Especiales 9 y 10.

2. ACTUACIÓN POLICIAL Y GARANTÍAS

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.

La INDDHH entiende que la actual regulación de estos asuntos por parte de la Ley 19.293 – Código del Proceso Penal- y Ley 18.315 –De Procedimientos Policiales-, otorga las potestades y garantías para una actuación policial efectiva y eficiente, en el marco del Estado de Derecho, sin perjuicio de que estas normas pueden ser revisadas y adaptarse a circunstancias emergentes.

El texto a 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.³

Ya se señaló en el apartado anterior el alcance del Artículo 1 de Legítima Defensa. Adicionalmente, este artículo a su literal (II) establece que es legítima defensa la que realizan los funcionarios de los Ministerios de Defensa e Interior que repelen una agresión física *'empleando las armas o cualquier otro medio de defensa en forma racional, proporcional y progresiva, en*

¹ Ver: Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

² 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>

³ Aparte de los artículos que se analizan a continuación, 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).



cuanto eso sea posible, ‘La inclusión de la frase “en cuanto eso sea posible” es de una generalidad e imprecisión que prácticamente quita todo el sentido a la anterior referencia a los principios de racionalidad, proporcionalidad y progresividad, que configuran los estándares internacionalmente reconocidos para orientar el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado⁴.

Otra norma propuesta por la que se refuerza la tendencia al incremento de la discrecionalidad y detrimento de los controles es la creación de nuevas figuras penales. Es de particular preocupación el Artículo 4 que agrega al Código Penal un tipo penal: la resistencia al arresto. La creación de esta figura penal es cuestionable a la luz de la normativa penal existente, teniendo en cuenta que existe el delito de desacato y que una de sus modalidades es el desacato por ofensa. Igualmente es necesario plantearse la ponderación del factor psicológico que sufre una persona en el momento que se la priva de libertad, o que se priva de libertad a un ser cercano, por ejemplo a un hijo. Esta modificación aumenta las posibilidades de uso de malas prácticas – tales como intervenciones inadecuadas por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley-, o incluso de abuso de poder.

Además de las dos preocupaciones mencionadas por la expansión del ámbito de la legítima defensa y la creación de un nuevo tipo penal, la INDDHH manifiesta su preocupación por los siguientes puntos.

En primer lugar y en relación a la regulación del empleo de armas de fuego puede resultar inconveniente el agregado que restringe el concepto sobre el empleo de armas de fuego a la acción de efectuar disparos, excluyendo el mero hecho de esgrimir el arma en el ámbito operativo. El agregado en la norma puede habilitar o promover con mayor facilidad del uso de disparos de fuego cuando son innecesarios o desproporcionados.

Artículo 22 (Límites para el empleo de las armas de fuego). *En el marco establecido por el Artículo 20 de la presente ley, el uso de armas de fuego es una medida extrema. No deberán emplearse las mismas excepto cuando una persona ofrezca resistencia al accionar policial con arma propia o impropia con capacidad letal o de apariencia letal, o ponga en peligro la integridad física o la vida del personal policial actuante o de terceros, y no se la pueda reducir o detener utilizando medios no letales.*

A los efectos de esta norma, se entiende por empleo de las armas de fuego la acción de efectuar disparos. Queda excluido de este concepto el mero hecho de esgrimir el arma en el ámbito operativo.

En segundo lugar preocupa un debilitamiento de garantías en los momentos inmediatos posteriores a la detención de una persona. El Artículo 43 del proyecto modifica el inciso 2 del

⁴Ver Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. 1990.

Artículo 6 de la Ley 18.315 que regula el procedimiento policial. Efectivamente la norma propuesta modifica el plazo para la comunicación inmediata de la actuación policial al Fiscal de 2 horas como está previsto en la actualidad a 4 horas lo cual constituye un debilitamiento de garantías para quien resulte detenido.

"Artículo 43. Sustitúyese el Artículo 6 de la Ley N° 18.315, de 5 de julio de 2008 (Ley de Procedimiento Policial), el que quedará redactado de la siguiente forma: "Artículo 6 (Comunicación inmediata). En los casos señalados expresamente en esta ley, se entiende por comunicación inmediata aquella que contiene la información imprescindible para que el Fiscal pueda obtener una clara representación de lo actuado, contando con los elementos primarios necesarios para tomar la decisión que a su juicio corresponda. El plazo para la comunicación inmediata al Fiscal no podrá ser superior a las cuatro horas, contadas a partir del momento en que se produce la actuación policial."

En tercer lugar y en relación al procedimiento policial, el Artículo 44 del proyecto modifica el Artículo 14 de la ley 18.315 (Ley de Procedimiento Policial) sobre tales procedimientos en lo que refiere a las indicaciones legales a tener presente cuando la policía tiene que adoptar medidas de seguridad. Se sustituye la prevención de medidas de seguridad defensivas u ofensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de su función por un texto que elimina las palabras defensivas u ofensivas estrictamente necesarias. A nuestro entender la legislación vigente procura en forma adecuada restringir la posibilidad de abusos de poder y otorga mayores garantías a los habitantes.

"Artículo 44. (Seguridad necesaria). Sustitúyese el Artículo 14 de la Ley N° 18.315, de 5 de julio de 2008 (Ley de Procedimiento Policial), el que quedará redactado de la siguiente forma: "Artículo 14 (Seguridad necesaria). El personal policial tendrá presente en todo momento que solamente se adoptarán las medidas de seguridad necesarias para el cumplimiento de su función, de acuerdo con la normativa vigente."

En cuarto lugar esta el caso de uso de la fuerza por la policía. Efectivamente el Artículo 45 del proyecto propone modificar el Artículo 20 de la ley Nro. 18.315 sobre **la oportunidad para el uso de la fuerza por parte de la policía**. Preocupa la concentración y el otorgamiento de nuevos poderes y facultades a los agentes encargados de hacer cumplir la ley. En virtud de esta concentración de poderes pueden verse vulnerados o amenazados gravemente los derechos humanos o producirse un debilitamiento de las garantías para los habitantes del país frente al accionar policial. La previsión referida al uso legítimo de la fuerza en el caso de porte de arma impropia e incluso al ocultamiento de la identidad puede afectar el cumplimiento de la obligación del Uruguay de asegurar el derecho de reunión de las personas .

"Artículo 45

(...) B) Se ejerza contra el personal policial o terceras personas violencia por la vía de los hechos, o cuando el personal advierta la inminencia de un daño, por agresión con arma propia o impropia, o sin ella, a fin de salvaguardar la vida o la integridad física propia o de tercero.



(...) F) Deba disolver reuniones o manifestaciones que perturben gravemente el orden público, o que no sean pacíficas, en cuanto en las mismas participen personas que porten armas propias o impropias, o que exterioricen conductas violentas o tendientes al ocultamiento de su identidad".

En quinto lugar se establecen modificaciones en el Artículo 46 del proyecto al deber de identificarse. El proyecto otorga a los agentes policiales una gran discrecionalidad para intervenir sobre la libertad ambulatoria de las personas pudiendo infundir temor innecesario en la población. Con la modificación propuesta se podría intervenir sobre cualquier persona sin motivo y posibilitando una actuación policial basada únicamente en la apariencia, lo que puede representar, eventualmente, casos de discriminación por razones socio económicas, de lenguaje o incluso étnicas o raciales, entre otras.

Por este medio se puede correr el riesgo de incumplir con la obligación del Estado de asegurar el derecho consagrado en el Artículo 12.1 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos sobre la libre circulación de toda persona por el territorio del país.

Por otro lado, se habilita la detención de aquella persona que carece de documentación sin motivo alguno sometiéndola a diversas formas de identificación y de interrogación que atentan contra las libertades individuales.

"Artículo 46. (Identificación y advertencia policial). *Sustitúyese el Artículo 21 de la Ley N° 18.315, de 5 de julio de 2008 (Ley de Procedimiento Policial), el que quedará redactado de la siguiente forma: "Artículo 21 (Identificación y advertencia policial). En las circunstancias establecidas en los artículos precedentes, el personal policial se identificará como tal y dará una clara advertencia de su intención de emplear la fuerza con el tiempo suficiente para que los involucrados depongan su actitud, salvo que exista inminente peligro para su vida o integridad física o de terceras personas. En este último caso, el personal policial queda eximido de identificarse y de advertir."*

En sexto lugar el Artículo 49 del proyecto establece **una presunción relativa de inocencia respecto al accionar policial durante el cumplimiento de funciones** que puede representar una riesgosa inversión de la carga de la prueba en materia penal con afectación de los derechos fundamentales como por ejemplo el de la vida.

"Artículo 49. (Presunción de inocencia). *Agrégase a la Ley N° 18.315, de 5 de julio de 2008 (Ley de Procedimiento Policial), el siguiente Artículo: "Artículo 30 BIS (Presunción de inocencia) Salvo prueba en contrario, se presume que la actuación del personal policial en ejercicio de sus funciones, es acorde a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes (Constitución de la República, artículos 20 y 66)."*

En séptimo lugar el Artículo 52 modifica el Artículo 48 de la ley de Procedimiento Policial previendo la conducción y permanencia de testigos a dependencias policiales con la finalidad de obtener la información que fuera necesaria, con un término máximo de 24 horas. Experiencias



anteriores demuestran que esto podría dar lugar a formas intimidatorias que debilitaría el sistema de garantías individuales. Este es un buen caso para ejemplificar el impacto que alguna de estas normas puede tener sobre los derechos humanos y la convivencia en nuestra sociedad. Como se dijo esta norma permite que la Policía conduzca (detenido) a un individuo, aun si no existe prueba fehaciente de que mismo haya participado en un ilícito.

Esta norma es similar al Artículo único del decreto 690/80 que fue conocido en nuestro país como el decreto de razzias⁵. Su impacto no contribuyó necesariamente a reducir el crimen; pero sobre todo durante los primeros años de restauración democrática tuvo un impacto negativo que trajo zozobra e inseguridad a jóvenes – por ejemplo, cuando se reunían en conciertos, o en asambleas pacíficas-, pero también a minorías étnicas, sexuales y mas generalmente a los pobres.

El decreto fue usado frecuentemente en forma abusiva hasta su derogación. Tal uso era posible debido a su espectro de aplicabilidad y la ambigüedad de su objetivo. Sus más nocivos efectos eran generalmente paliados interponiendo recursos de habeas corpus (generalmente exitosos) contra este decreto inconstitucional. Sin embargo, el daño ya estaba hecho cuando los jueces decretaban la libertad del “conducido”.

"Artículo 52. (Conducción policial de eventuales personas implicadas y testigos).
Sustitúyese el Artículo 48 de la Ley N° 18.315, de 5 de julio de 2008 (Ley de Procedimiento Policial), el que quedará redactado de la siguiente forma: “Artículo 48 (Conducción policial de eventuales personas implicadas y testigos). La policía deberá conducir a dependencias policiales a cualquier persona cuando existan indicios fundados de que ésta ha participado en un hecho con apariencia delictiva y puede fugarse del lugar donde el mismo se ha cometido, o entorpecer la investigación policial incidiendo en perjuicio de los elementos probatorios.

Asimismo, si en ocasión de procedimientos tendientes al esclarecimiento de hechos con apariencia delictiva, se verifica la negativa de personas eventualmente implicadas en los mismos, o de testigos, a concurrir a dependencias policiales, la policía podrá conducirlos y mantenerles en tales dependencias con la finalidad de obtener la información que fuera necesaria, con un término máximo de 24 horas. En los casos referidos en los incisos precedentes, la policía deberá dar cuenta de inmediato al Ministerio Público.”

Más en general, pero de particular relevancia para esta sección, queremos señalar los riesgos que conllevan las extensiones a la acción de la administración sin contrapartida de contención a esa extensión. Cuando a un organismo del Estado se le otorgan mayores facultades de acción

⁵ Artículo 1. En los procedimientos administrativos de averiguaciones de delitos, en caso de negativa de eventuales implicados o testigos a concurrir voluntariamente a las dependencias policiales, la autoridad policial podrá tomar las medidas de conducción correlativas a la situación planteada y mantener en aquéllas a las personas aludidas, siempre con la finalidad de obtener la información que fuere posible.

debe pensarse en mecanismos que permitan controlar esa extensión de poder a fin de mitigar o evitar eventuales abusos. No se evidencia en el articulado relacionado con la policía, de qué manera se puede controlar los eventuales abusos.

Este riesgo se ve a su vez reforzado, con el Artículo 49 del proyecto ya referenciado antes. Si bien se contempla la inversión de la carga de la prueba, lo que es correcto, la norma tiene una amplitud tal que la actuación de personal policial involucra toda la acción, sea esta operativa como administrativa, lo que exorbita enormemente este campo de la presunción-

3. INFLACIÓN PENAL

Una tercera área de preocupación en el proyecto en consideración es el de 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.

Lo anterior es particularmente cierto en relación al sistema penal juvenil donde las reformas propuestas contravienen además los principios de temporalidad y excepcionalidad de la privación de libertad, establecidos en la Convención de los Derechos del Niño. Por otro lado la normativa propuesta está en consonancia con un empuje regional de doctrinas neopunitivistas que se vienen traduciendo en una expansión de figuras penales y penas sin precedentes, sin que necesariamente hayan demostrado un impacto positivo sobre la reducción del delito.

La inflación penal en la legislación proyectada se da en algunos casos a través de la creación de nuevos delitos tales como:

"Artículo 4. Artículo 173 BIS (Resistencia al arresto). *El que, al recibir orden de detención de parte de una autoridad pública ejerciera resistencia física al arresto o huyera del lugar para impedirlo, será castigado con una pena de seis meses de prisión tres años de penitenciaría.*

Con la misma pena será castigado el que intentará impedir la detención de otra persona, oponiendo resistencia física, obstruyendo la acción de la autoridad, o facilitará su fuga".

El delito que se consagra tiene varios peligros: por un lado, se penaliza la acción de huir la cual es connatural del individuo de defender su libertad ambulatoria. Esto ha sido reconocido por el codificador no penalizó la auto evasión cuando esta se verifica por parte de quien está legalmente preso o detenido sin recurrir a la violencia en las personas o en las cosas.

Por otra parte, es peligroso el ámbito de discrecionalidad que se le confiere a la policía (como en otras figuras), en tanto las hipótesis en que esta resistencia se verifique difícilmente puedan abonar pruebas contrarias a la afirmación del agente policial de que hubo resistencia al arresto o que pretendió huir. No se requiere de vestigios materiales que constituyan prueba de tal conducta, por lo que en la práctica, solo bastaría la afirmación del agente policial para que el



delito se configure generándose un desequilibrio en la consideración de las versiones de ambos partícipes en la conducta.

El Artículo 11 también merece ser analizado en detalle.

“Agrégame al Código Penal el siguiente Artículo:

*Artículo 173 BIS (**Agravio a la autoridad policial**). El que obstaculice, menosprecie, agravie, atente, arroje objetos, amenace, menoscabe, insulte o afrente, por palabras, escritos o hechos, a un funcionario policial en ejercicio de sus funciones o con motivo de estas, será castigado con una pena de 3 a 12 meses de prisión.*

No será castigada la manifestación de mera discrepancia, emitida en respeto a las normas legales y reglamentarias.

Son circunstancias agravantes para este delito y ameritan la imposición de un guarismo punitivo superior al cincuenta por ciento de la pena:

- 1. Que la conducta descrita se ejercite por tres o más personas.*
- 2. Que la conducta descrita se ejecute contra un número plural de funcionarios.*
- 3. La elevación jerárquica del funcionario ofendido.*
- 4. En las inmediaciones de la sede donde el funcionario presta servicio habitualmente o del domicilio del mismo.*

Es circunstancia atenuante, la retractación del ofensor, aceptada por el funcionario en cuestión, manifestada y asentada en audiencia.”

El delito que se propone crear tiene nueve verbos. Muchos de estos ya están incluidos en los delitos de desacato y de atentado (Arts. 171 y 173).

Un peligro para los derechos humanos radica en que las acciones descritas no tienen la precisión necesaria para saber de antemano cuál es la conducta penalmente relevante. Por ejemplo, el menosprecio; este puede ser explícito o implícito, lo que para una persona se considera menoscabo o afrenta para otra no lo es. Lo que importa es que si se trata de una consideración subjetiva del sujeto pasivo que debe poder objetivarse para que se conozca los límites dentro de los cuales la conducta sea punible. Igual problema se presenta con la mayoría de los verbos utilizados.

Si bien establece circunstancias de exclusión de la figura, estas quedan al libre arbitrio: cómo se entiende la "mera discrepancia"? Pero además estas solo pueden ser aquellas que fueron emitidas "en respeto a las normas legales y reglamentarias."

Estos son dos ejemplos, pero los mismos se suceden asimismo en otros artículos:

- Art. 17 "Protección a trabajadores de la educación y de la salud pública y privadas".
- Art. 73 En la modificación de la ley de estupefacientes, se agregaría la utilización del hogar "como lugar de venta, depósito o distribución de las sustancias referidas en el Artículo 1 de esta ley."
- Art. 77 establece nuevas penas accesorias en forma preceptiva.

En otros casos el fenómeno inflacionario se manifiesta en el aumento de las penas mínimas o máximas:

- Art. 5, encubrimiento para varios delitos.
- Art. 7 (272 bis Aumenta máximos y mínimo) en casos de abuso sexual.
- Art. 9 (350) modifica mínimo (Art 9 (358) Eleva el mínimo, para la receptación de varios objetos.
- Art. 13(184) eleva mínimo y máximo, en casos de auto evasión.
- También los Arts. 67, 68 69 y 70 71 y 72 que suben la mínima, en varios delitos.

A la INDDHH 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 una etapa del desarrollo en que deben evitarse los efectos negativos del contacto extensivo con el sistema punitivo. El régimen de semi libertad mencionado en el Art. 74 del proyecto es una de las variantes de la privación de libertad, a lo único que habilita es a estar fuera del establecimiento durante un periodo de 8 horas. Esta aplicación restrictiva, limita las posibilidades de inserción laboral educativa y social, tan importantes en esta etapa vital. Además, es importante que los integrantes de la Comisión conozcan que, a partir de datos oficiales obtenidos por la INDDHH, durante 2018 solo 24 de 1.053 jóvenes tuvieron medidas de semi libertad.

Bajo la nueva propuesta, un adolescente puede ingresar al sistema con 13 años y egresar con 23 años, habiendo pasado casi la mitad de su tiempo de vida en privación de libertad, prácticamente sin conocer un liceo o tener amigos, fuera de la privación de libertad.

Este enfoque netamente positivista no busca la inserción social, laboral o educativa sino solamente la exclusión, la pena, el castigo, la aflicción sobre el otro, que por el contrario termina definido como una no persona y por lo tanto diferente y por ello pasible de ser sometido a este tipo de penas.

Claramente este tipo de disposición va a contrapelo de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño referidas a la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad y las otras normativas específicas referentes a las personas menores de edad en infracción. También ignora las particularidades del derecho penal juvenil que atiende a las y los adolescentes como sujetos diversos de derecho en proceso de desarrollo.

El incremento de la respuesta punitiva en los términos propuestos por este proyecto da cuenta de una regresión en materia de derechos humanos y erosiona los compromisos contraídos por el país a lo largo de décadas a través de distintos tratados internacionales de derechos humanos.

En cuanto al régimen de adultos 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 punitivistas como las que se examinan van conducir a un empeoramiento de las condiciones en que hoy se cumplen las penas privativas de libertad, tanto en adultos como en 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.

4. MODIFICACIONES DE LOS DELITOS SEXUALES

El Art. 6 del proyecto de ley, modifica el delito de violación (Art. 272 CP) eliminando la presunción que establecía que se admitía prueba en contrario cuando la víctima tuviera 12 años, agrega la presunción cuando se realice mediante abuso de las relaciones domésticas y se aumenta la pena.

El Art. 7 propuesto modifica el delito de abuso sexual (Art. 272 bis CP) eliminando la excepción que se establecía a la presunción cuando el acto era con una persona menor de quince, si existía consentimiento y no había una diferencia de edad mayor de 10 años. Es decir que siempre que sea menor de 15, se presume el delito y aumenta la pena.

El Art. 8 aumenta la pena para el delito de abuso sexual especialmente agravado, Art. 272 del CP.

En las tres normas mencionadas se asiste a un incremento de las penas al tiempo que se vuelve a instalar la discusión sobre los derechos sexuales en relación a la edad para poder ejercerlos. A este respecto, es importante ratificar el camino seguido por el Estado Uruguayo en cuanto a 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 N° 18.426 de Derechos Sexuales y Reproductivos, norma que incorpora a la legislación nacional la normativa internacional ratificada por nuestro país, a través de diversas normas. 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).

Entender los derechos sexuales como derechos humanos implica reconocer que la sexualidad es una dimensión fundamental de la vida de las personas y que todas las personas son titulares de derechos sexuales, independientemente de su edad. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce la “evolución de las capacidades” (Art. 5) de los adolescentes para tomar decisiones. Los órganos de derechos humanos también han reconocido el derecho de las y los adolescentes a la información y a los servicios de salud sexual y reproductiva. En este sentido, resulta importante no penalizar las relaciones consentidas entre adolescentes, estableciendo criterios claros para asegurar el deber de los Estados de prevenir y proteger a niñas, niños y adolescentes de abusos sexuales y de otros riesgos asociados.



En relación al aumento de las penas, se siguen las observaciones ya expuestas en materia de seguridad en el apartado anterior.

Registro Nacional de Violadores y Abusadores Sexuales, Artículo 108

Al analizar las modificaciones que el Artículo 108 proyectado introduce, en primer lugar, se constata una ampliación de la finalidad pretendida. Los contenidos de la disposición no se limitan al uso vinculado a las inhabilitaciones dispuestas por la Ley N° 19.580, sino que refiere al objetivo de “proceder a la individualización” de “violadores y abusadores sexuales”. No queda claro el alcance preventivo que la norma introduce con estos objetivos, en especial luego de cumplida la condena penal impuesta.

Esa finalidad más amplia de la norma va de la mano de introducir un listado exhaustivo de los datos que deberá llevar ese registro, abarcando elementos como el domicilio laboral y el domicilio personal. Así como introducir la obligación de la persona que fue condenada de informar cualquier cambio en los datos registrados, bajo pena de desacato.

Otra de las modificaciones relevantes es que, si bien el registro previsto no sería público, sí sería de acceso libre, en la medida que se establece que cualquier persona con razones debidamente fundadas podrá solicitar información. La calificación de cuáles son las razones fundadas, así como la información que será proporcionada no está regulada en la norma proyectada

5. DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN

Los artículos del proyecto de ley de urgente consideración, 491, 492 y 493 bajo el título Derecho a la libre circulación, afectan a un conjunto de derechos que son pilares de la participación en una sociedad democrática. Derechos como la libertad de expresión, el derecho de reunión, derecho a la participación política, garantías para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, garantía de defensa de los derechos a la participación de colectivos especialmente vulnerables y garantía frente a las acciones incorrectas por parte del Estado. A su vez, estos artículos pueden afectar los derechos a la vida, integridad física, seguridad personal y libertad en ocasión de las reuniones y manifestaciones 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 jurídico⁶. No se siguen los estándares internacionales que rigen la materia:

⁶ Constitución Nacional: Arts. 7, 15, 29 y 38, Ley de Procedimiento Policial N° 18.315, Ley Orgánica Policial N° 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.



- 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.

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 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.

El proyectado Artículo 491 de la LUC que declara *“ilegítimos los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios”* restringe en forma desmesurada el ejercicio del derecho, utiliza una definición general, excesivamente amplia e imprecisa y no cumple con los requisitos de necesidad y proporcionalidad al no explicitar debidamente por qué razón de estarían afectando la libre circulación señaladas.

No prueba el daño que los “piquetes” pueden ocasionar a la libre circulación de personas, bienes o servicios y no considera o previene que puedan existir otras formas alternativas para protegerla.

El Artículo 492 faculta el uso de la fuerza pública para disolver los piquetes sin considerar el estándar de prohibición del uso de la violencia para ese fin cuando las manifestaciones o protestas son pacíficas. Ello no garantiza el ejercicio de este derecho a través de otras vías y plantea la declaración de ilegitimidad y la disolución de la fuerza como vía privilegiada que frente a otros instrumentos que podrían ser más adecuados y conducentes para solucionar el conflicto de fondo.

La propuesta del Art. 493 si bien argumenta la razón por la cual se limita el derecho de protesta bajo la razón de *“garantizar el derecho a la libre circulación, el orden público y la tranquilidad”* es una fórmula muy amplia e indeterminada que no demuestra claramente la necesidad social cierta e imperiosa de efectuar la limitación y vuelve a no garantizar el ejercicio de la protesta como derecho por otras vías.



El mismo Artículo 493 les otorga a las autoridades actuantes la potestad de detener a los participantes del “*piquete*” en caso de que ellos por su criterio consideren que son “*hechos de apariencia delictiva*”. Esta disposición sobrepasa la previsión del Artículo 15 de la Constitución Nacional que establece la prohibición de poner preso a una persona “*sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita del Juez competente*”.

La definición de “*hecho de apariencia delictiva*” no se corresponde exactamente con la de “*infraganti delito*” otorgando entonces a la autoridad competente un poder discrecional ilegítimo que pone en riesgo el derecho a la libertad.

La aprobación de estos artículos le estaría otorgando a la autoridad policial una amplísima y excesiva discrecionalidad para declarar por su mero arbitrio ilegal cualquier forma de “*piquete*”.

La indeterminación señalada impide conocer con exactitud cuál es la conducta prohibida y con ello inhibe la realización de reuniones, manifestaciones y protestas por el temor a su criminalización y penalización.

Con el texto dado en esta propuesta se afectan las garantías judiciales para ejercer el derecho a la protesta pacífica al otorgar al Ministerio del Interior la potestad de considerar ilegítimas y disolver protestas sin necesidad de motivarlas y sin posibilidad de impugnación ante un órgano independiente.

En síntesis, por las razones expuestas la INDDHH debe recomendar al Poder Legislativo 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.

6. RELACIONES LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL. LIBERTAD DE TRABAJO Y DERECHO DE LA DIRECCIÓN DE LA EMPRESA

Artículo 397. (Libertad de Trabajo y derecho de la dirección de la empresa). El Estado garantizará el ejercicio pacífico del derecho de huelga, el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente.

Atendiendo a las normas consignadas en el plano nacional ⁷ e internacional ⁸, la INDDHH llama la atención sobre los siguientes estándares de protección y recomienda:

1. La Constitución de la República reconoce la preexistencia del derecho de huelga sin definir su alcance y contenido. Por ello, la mayoría de la doctrina y jurisprudencia iuslaboralista han elaborado una concepción amplia de la huelga que incluye toda medida pacífica que afecte el normal funcionamiento de la empresa con el fin de obtener una mejora en las condiciones de trabajo.
2. Sus límites, en tanto no es un derecho absoluto y de acuerdo también a la interpretación armónica de los arts. 7 y 57. Inciso 3º de la Constitución solo pueden establecerse por Ley en la cual se tutelen sus posibilidades de ejercicio y efectividad.
3. La reglamentación establecida por ley, como refiere a una materia de derechos humanos, debe fundarse en un interés general demostrado y que debe estar precisado de manera clara y precisa. En consecuencia, como señalan los tratados internacionales de derechos humanos sólo puede encontrar un límite cuando en su ejercicio vulnera derechos y libertades de otras personas o afecta la seguridad nacional, la seguridad u orden público, la salud o la moral públicas o cuando se trata de determinadas categorías de funcionarios públicos (policías, militares, funcionarios de servicios esenciales).
4. Al no establecerse constitucionalmente cuales son medidas concretas para intentar lograr los resultados esperados, la huelga puede incluir no solo el abandono de las tareas sino también otras como la ocupación y el bloqueo de acceso a los establecimientos de

⁷ 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, la. 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 en materia de mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos de trabajo pudiendo los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones sindicales establecer, a través de la autonomía colectiva, mecanismos de prevención y solución de conflictos. 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, siendo esta cláusula de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito. 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.

⁸ 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.



trabajo siempre y cuando estas sean planteadas para buscar su efectividad y se desarrollen en forma pacífica. Por tanto, la restricción al ejercicio de cualquiera de estas medidas o modalidades es contraria al Art. 57 inc 3º de la Constitución.

5. La INDDHH entiende que la disposición proyectada en el Artículo 397⁹ del proyecto en consideración busca reglamentar el derecho de huelga garantizando el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente. Con ello, se impone una solución por vía legal que afecta el equilibrio de poder entre empleadores y trabajadores exigido por la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y reconocido por la Ley 18.566 de Negociación Colectiva cuando reconoce a ambas partes el derecho a adoptar de manera autónoma y libre acuerdos sobre las condiciones de trabajo y empleo, y regular sus relaciones recíprocas y negociar sus conflictos.

6. Esta propuesta busca imponer una medida legal predeterminada que debilita a una de las partes como solución para una situación de huelga, afectando entonces el diálogo social, la búsqueda de consensos y debilitando el rol del propio Estado a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como órgano especializado en la prevención y solución de conflictos a través de la mediación y conciliación. Aprobar una norma legal que regula el ejercicio de este derecho de huelga, sin consultar expresamente y sin buscar el consenso de ambas partes atenta contra esta exigencia legal de la búsqueda de acuerdos de manera autónoma y a través de los instrumentos previstos de negociación colectiva.

7. La norma propuesta reglamenta el ejercicio del derecho de huelga en un sentido claramente restrictiva al fijar condiciones que se apartan del mandato del constituyente en cuanto a que la reglamentación debe garantizar el “ejercicio y efectividad” de la huelga.

En la fórmula propuesta no se explicita la definición de “huelga pacífica” y le confiere al Poder Ejecutivo, por sus competencias constitucionales de hacer aplicar la ley, una amplísima discrecionalidad interpretativa.

8. Con respecto al derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los establecimientos de trabajo, la norma confunde los conceptos de no trabajar por realizar una huelga con el de no trabajar por no poder acceder al lugar de trabajo. Una medida de huelga no impide el derecho de otros trabajadores a no adherirse a ella. En el caso que esta incluya la ocupación de un lugar de trabajo, ello no impide en forma absoluta que trabajador que no adhiere a la huelga pueda quedar a la orden del empleador y

⁹ Las consideraciones sobre el artículo 397 no recogieron el voto unánime de los cinco integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH. En este artículo la Dra. Mariana Blengio Valdés dejó sentado su voto en contra. Todos los demás contenidos expuestos en este documento sí contaron con el voto unánime del Consejo Directivo.



que este por tanto cumpla con sus responsabilidades entre las cuales está abonar su remuneración. El empleador no puede alegar en estos casos causas de fuerza mayor para no hacerlo pues el conflicto y la huelga (con todas las medidas que puede implicar) son circunstancias previsibles en las relaciones colectivas de trabajo. Si el Estado reglamenta el ejercicio de la huelga minimizando los efectos de las medidas de lucha de los trabajadores huelguistas, pierde su condición de neutralidad frente al conflicto incidiendo sobre la efectividad de las medidas.

9. El “derecho de la dirección a ingresar en los locales de empresa” no es un derecho humano reconocido ni por la Constitución ni por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos aprobados por el Uruguay. Tampoco puede considerarse como una extensión del derecho a la propiedad, pues ninguna huelga y ocupación conexa niega este derecho de los propietarios sobre su empresa y sus instalaciones. Por tanto, la disposición contenida en el Artículo proyectado restringe el derecho de huelga al colocarlo en un plano de igualdad con este pretendido derecho y condicionar su efectividad como medida de garantía de derechos sustanciales especialmente tutelados. Una medida de este tipo impulsada por el Estado también le hace perder a este su neutralidad en el conflicto al incidir nuevamente sobre la efectividad de las medidas que buscan un resultado.

10. La regulación del derecho a la huelga no debe constituir una restricción para su ejercicio y por tanto la afectación de su efectividad puede considerarse una forma de restricción

En este caso, las medidas señaladas como garantías para los trabajadores que no adhieren a la huelga como para los propietarios de la empresa, son medidas que restringen la efectividad del derecho de huelga pacífica por no cumplir con las condiciones de necesidad y proporcionalidad necesarias para evitar una amenaza real a tales garantías. Tampoco demuestran que ello no puede lograrse a través de medidas menos intervencionistas sobre el conflicto y la efectividad de la huelga. La propuesta del Artículo propuesto no explica como una huelga puede dañar tales intereses y no deja lugar para otro tipo de alternativas menos restrictivas al derecho de huelga.

11. Las disposiciones de este proyectado Artículo restringen aún más el ejercicio del derecho de huelga si se aplican conjuntamente con las propuestas de los artículos 491, 492 y 493 de este proyecto de Ley¹⁰. La aplicación conjunta de todos estos artículos no solo profundiza el abandono de la posición neutral equidistante que el Estado debe

¹⁰ Estos, de ser aprobados, declaran ilegítimos los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios, facultan a la fuerza pública para disolverlos y otorgan al Ministerio del Interior la potestad de disponer las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados cuyo tránsito se pretenda obstaculizar o interrumpir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza y le otorga la potestad de detener a los presuntos infractores en aquellos casos donde considera que existen hechos de apariencia delictiva.



tener ante los conflictos laborales, sino que también restringen el derecho de huelga bajo la amenaza de su criminalización y penalización.

12. Dado que la huelga pacífica es un derecho en sí mismo, nadie puede ser criminalizado por su ejercicio; así como tampoco ninguna persona puede ser objeto de amenazas, hostigamiento, violencia, persecución o represalias por participar en ellas. Resulta, así inadmisibles para la INDDHH la penalización per se de este tipo de demostraciones y las organizaciones y organizadores de una manifestación o protesta no deben ser responsabilizados en su condición de tales por los eventuales hechos de violencia en los que puedan incurrir participantes y terceros. Tampoco es admisible la creación de una figura penal de carácter general que criminalice una medida propia de una huelga que puede considerarse también una forma de expresión de una protesta social. La existencia de normas penales que puedan afectar el derecho a desarrollar manifestaciones y protestas pacíficas propias de una huelga podría generar un efecto inhibitorio generalizado para el ejercicio de estos derechos. La utilización del derecho penal para resolver este tipo de conflictos puede llevar a que el Estado haga un uso extensivo y abusivo del poder punitivo del Estado para disuadir, castigar o impedir el ejercicio del derecho a la huelga y, en algunos casos, de la participación social y política en forma más amplia

En síntesis, por las razones expuestas la INDDHH entiende que el Artículo 397 es contrario a los estándares internacionales de derechos humanos y puede significar una regresión en sus obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el ejercicio del derecho de huelga.