



Resolución N°. 916-2021
INDDHH N° 2020-1-38-0000516.

Montevideo, 16 de marzo de 2021

Sr. Ministro del Interior
Dr. Jorge Larrañaga

De nuestra mayor consideración:

I. Antecedentes

1) Con fecha 18 de setiembre de 2020 la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió una denuncia presentada por personas integrantes de una organización no gubernamental que solicitaron ampararse en la reserva de identidad (Art. 12 de la Ley 18.446). Analizados los correspondientes requisitos de admisibilidad, la denuncia fue ingresada en el **Expediente N° 2020-1-38-0000516**.

2) La denuncia refiere a los hechos que rodearon la detención de una mujer mayor de edad ocurrida en la explanada del Shopping de Punta Carretas el día 9 de setiembre de 2020 en horas de la tarde. Las personas denunciantes agregaron registros audio-visuales del operativo. Por otra parte, el caso fue cubierto ampliamente por varios medios masivos de comunicación mediante crónicas e imágenes.

La detención obedecería a que la persona objeto del procedimiento policial habría hurtado un chocolate en un comercio del establecimiento.

Según la denuncia, y lo que se observa en los documentos agregados, la mujer se resistió a ser detenida. Ante esto, llegaron al lugar más efectivos policiales que se sumaron al procedimiento. En ese marco, se generaron protestas por parte de varias personas que se encontraban en las inmediaciones. Según los documentos audiovisuales a los que accedió la INDDHH (los registrados por cámaras de celulares y los publicados por la prensa) puede observarse a la persona detenida tirada y esposada en el suelo, con un policía con uniforme, chaleco, tapaboca y guantes sobre ella. El policía mencionado levantó del suelo a la mujer tomándola por las esposas y la llevó hasta la base del mástil que está ubicado a la entrada del Shopping. Otros registros audiovisuales muestran que luego la persona es llevada al móvil policial y retirada del lugar.

En la documentación que acompaña la denuncia recibida por la INDDHH se puede apreciar la intervención de al menos seis funcionarios policiales (tres hombres y tres mujeres). También se aprecia que las personas que estaban observando el operativo, además de filmar, protestaron contra el procedimiento de la policía y una de ellas obstaculizó la intervención de los efectivos y forcejeó con el funcionario que había tomado por una pierna a la detenida y la arrastraba hacia el móvil policial. En ese mismo momento, puede apreciarse como uno de los funcionarios lleva su mano a su arma de fuego reglamentaria mientras discute y forcejea con la persona que obstaculizaba el procedimiento.

Finalmente, los medios de comunicación también publicaron fotos¹ de otras escenas no registradas en forma de videos, donde puede observarse a un funcionario policial de brazos cruzados, sentado sobre la mujer detenida a quien aprisiona entre sus piernas, mientras mira a las personas que protestaban por el procedimiento desarrollado. Si se observan los videos y las fotografías en conjunto, puede identificarse a este funcionario

¹ <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Mas-videos-muestran-el-episodio-policial-en-Punta-Carretas-uc764112>



policial con quien, mientras discutía con un transeúnte, colocó la mano sobre la culata de su arma de fuego.

3) El Sr. Ministro del Interior respaldó públicamente el accionar policial en este caso, según surge de declaraciones reproducidas por varios medios de comunicación el día 10 de setiembre de 2020. Lo mismo hizo el entonces Sr. Jefe de Policía de Montevideo, Insp. Erode Ruiz².

4) Iniciadas estas actuaciones conforme a los Arts. II y stes. de la Ley 18.446, con fecha 24 de setiembre de 2020 la INDDHH envió al Ministerio del Interior el Oficio N° 2778/2020 solicitando que en el plazo de 20 días hábiles informara sobre:

"(1) Si la pose registrada por las fotos adjuntas corresponde con el procedimiento policial establecido en la ley N° 18.315, adjuntándose una opinión técnica sobre el particular.

(2) Si las otras conductas descritas y que resultan de los videos se corresponden con el procedimiento policial establecido en la ley N° 18.315, adjuntándose una opinión técnica sobre el particular.

(3) Remita a la INDDHH copia de la información asentada en el Sistema de Seguridad de Gestión Policial referida a los hechos narrados en el presente oficio.

(4) Toda otra información que entienda pertinente proporcionar sobre esta temática."

5) Con fecha 14 de diciembre de 2020 el Ministerio del Interior respondió a la INDDHH informando que:

"I) La Jefatura de Policía de Montevideo, por Resolución jefatural (la cual se adjunta), dispuso la realización de una Investigación posibles responsabilidades en la situación denunciada.

II) Al finalizar la misma, se le comunicará a vuestra Institución las resultancias de la misma."

6) A la fecha es la presente Resolución, y a pesar del extenso lapso transcurrido desde la solicitud, la INDDHH no ha recibido comunicación del organismo involucrado relacionada con los resultados de la investigación administrativa antes mencionada.

II. Consideraciones de la INDDHH

7) Conforme a lo dispuesto por el Art. 32 de la Ley 18.446, la INDDHH entiende que en estas actuaciones no se han recogido los elementos de juicio suficientes para emitir una opinión en relación con los hechos denunciados.

8) En ese sentido, no pudo identificarse a la persona objeto de la intervención policial objeto de la denuncia. Asimismo, tampoco pudo obtenerse el testimonio de personas que hayan observado directamente los hechos, así como tampoco documentación audiovisual ni fotográfica que permita a la INDDHH relevar la totalidad de los hechos que rodearon la

² <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/larranaga-respaldo-policias-detuvieron-mujer-punta-carretas-shopping.html>
<https://www.radiomontecarlo.com.uy/2020/09/10/nacionales/larranaga-aseguro-que-el-procedimiento-policial-en-punta-carretas-fue-correcto/>
<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Larranaga-sobre-Punta-Carretas--En-muchas-ocasion-no-se-deja-trabajar-a-la-Policia--uc764114>
<https://www.republica.com.uy/que-dijo-larranaga-sobre-las-acusaciones-de-abuso-en-la-detencion-de-una-mujer-en-punta-carretas-id787145/>
<https://www.elobservador.com.uy/nota/robo-un-chocolate-fue-detenido-en-puerta-del-shopping-y-jefe-policial-respaldo-su-arresto-202091014546>



detención de esta persona en las inmediaciones del Shopping de Punta Carretas. Tampoco pudo la INDDHH obtener información de las causas reales de la detención de la mujer mencionada.

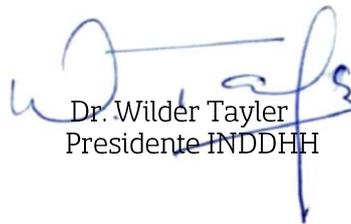
III. Por todo lo expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, resuelve

- A) Que, conforme a lo señalado en el numeral 7 de la presente Resolución, procedase al cierre de estas actuaciones, sin perjuicio.
- B) Notifíquese a la organización denunciante y al Ministerio del Interior.

Sin otro particular, saludamos al Sr. Ministro muy atentamente,



Dra. Mariana Mota
Directora INDDHH



Dr. Wilder Tayler
Presidente INDDHH



Dra. Mariana Biengio Valdés
Directora

MD/2

Voto disorde del Director Juan Faroppa Fontana

A continuación, presento la fundamentación de mi discordia total con la decisión de la mayoría del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en la presente Resolución



IV. A partir de los antecedentes que surgen del Capítulo I de la Resolución No. 916-2021, votada por la mayoría del Consejo Directivo, las consideraciones de la INDDHH deben ser las siguientes:

1) Conforme a lo dispuesto por el Art. 32 de la Ley 18.446, entiendo que en estas actuaciones se han recogido los elementos de juicio suficientes para emitir la presente Resolución, a partir de los registros audiovisuales presentados por las personas denunciantes; las declaraciones públicas del Sr. Ministro del Interior y del entonces Sr. Jefe de Policía de Montevideo; y de la amplia cobertura de los medios de comunicación sobre el hecho denunciado.

2) En esa dirección, puede afirmarse que el día 9 de setiembre de 2020 en horas de la tarde, en la explanada del Shopping de Punta Carretas de Montevideo, una mujer mayor de edad fue detenida por varios efectivos policiales. El motivo de esa detención habría sido la comisión por parte de la persona intervenida de un *hurto de bagatela* (una golosina) en un local de ese centro comercial. No surge de la documentación gráfica recogida que la mujer objeto de los procedimientos haya resistido en forma violenta la detención policial en la que intervinieron al menos seis funcionarios.

3) Sobre el procedimiento policial analizado en general.

El Art. 30 de la Ley 18.315 (Ponderación de los efectos de la intervención policial) dispone que *"En toda circunstancia, el personal policial debe actuar de forma tal que, racionalmente, evite generar un daño mayor al que pretende impedir"*.

La Ley de Urgente Consideración 19.889 incorporó a la Ley de Procedimiento Policial el Art. 31 bis, que consagra la *"Presunción de legitimidad de la actuación policial"*, al establecer que *"Salvo prueba en contrario, se presume que la actuación del personal policial en ejercicio de sus funciones, es acorde a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes"*.

La INDDHH, por su naturaleza, no tiene por finalidad la obtención de prueba judicial respecto a los hechos que son de su conocimiento, por corresponder esta función a los organismos competentes del Estado. Hecha esta precisión, sí corresponde expresar que, por lo que se desarrollará más adelante, a juicio de esta Institución la intervención policial respecto a la mujer detenida en el caso analizado no se condice con una actuación *"acorde a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes"*, ni evitó, racionalmente, *"un daño mayor al que se pretende impedir"*.



Del mismo modo, los elementos de juicio obtenidos en estas actuaciones permiten afirmar que en este caso el personal policial actuante no cumplió con lo dispuesto en el Art. 39 de la Ley 18.315, que regula la "Justificación de las medidas de seguridad policiales", disponiendo claramente que *"Las medidas de*

seguridad policiales son aquellas que impiden o limitan la libertad de movimientos de una persona detenida. En ningún caso estas medidas afectarán la integridad física o la dignidad de la persona detenida. Las medidas de seguridad se impondrán a una persona detenida exclusivamente por su propia seguridad, la del personal policial actuante o la de terceras personas, en forma racional, progresiva y proporcional".

En este sentido, no parece verosímil sostener que la mujer detenida pusiera en riesgo su propia seguridad, o la del personal actuante o de terceras personas. Tampoco puede sostenerse que el personal policial hubiere intervenido racionalmente (se trataba de una mujer adulta, de complexión frágil, que presuntamente había hurtado un chocolate), y mucho menos en el marco de los principios de progresividad y proporcionalidad en el uso legítimo de la fuerza. Pero, más allá de estas apreciaciones, para la INDDHH debe resultar acreditado fehacientemente que la policía adoptó medidas de contención respecto a la mujer intervenida que claramente afectaron su integridad física (fue arrastrada de una pierna hacia el móvil policial) y, expresamente, su dignidad, desde que un policía literalmente la arrojó al piso y se sentó sobre ella, con los brazos cruzados y mirando en forma desafiante a las personas que protestaban por ese procedimiento. Esta imagen se agrega al final de este voto fundado, y fue incorporada al proyecto de Resolución oportunamente remitido al Consejo Directivo.

Complementariamente, debe subrayarse que el hecho analizado motivó que varios transeúntes presentes en el lugar expresaran su protesta por el accionar policial. En un caso concreto, un hombre adulto interfiere claramente el procedimiento, enfrentándose verbal y físicamente con uno de los efectivos. La INDDHH debe señalar que no justifica la conducta de esta persona. Sin embargo, los registros audiovisuales analizados no muestran que dicha intervención generara un riesgo de tal magnitud respecto al funcionario involucrado que justificara que éste amenazara con utilizar su arma de fuego, último recurso en cualquier procedimiento policial ajustado a la normativa vigente. En esa dirección, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que:

"El uso de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado constituye siempre el último recurso para asegurar los derechos amenazados frente a hechos delictivos o violentos, a la vez que este tipo de intervenciones debe regirse estrictamente por los principios que aseguren la licitud de la actuación de las fuerzas policiales. En este sentido se ha manifestado la Comisión al señalar que "conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para



cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar³

4) Sobre los hechos denunciados y las obligaciones del Estado uruguayo para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones generales sobre el procedimiento policial en este caso, la INDDHH debe señalar que su intervención se centra especialmente en las imágenes que muestran a un funcionario policial sentado sobre la mujer detenida que está tirada en el piso.

En ese orden, el análisis de la presente denuncia debe incorporar además de la regulación general de todo procedimiento policial, las normas, principios y jurisprudencia respecto al derecho de toda mujer a una vida libre violencia, expresamente consagrado en los Arts. 4 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (*“Convención de Belém do Pará”*) del 9 de junio de 1994, ratificada por Uruguay por la Ley 16.735 de 23 de enero de 1996.

A partir de ese enfoque, la INDDHH debe expresar que la forma como detuvo a la mujer el funcionario policial identificado en documentación gráfica oportunamente remitida al Ministerio del Interior (y que forma parte de la presente Resolución), constituye una forma de violencia que viola el derecho de la víctima a su dignidad e integridad física, mental y psíquica. En suma, y como señala la norma antes citada, el procedimiento analizado es un caso indiscutible de violencia institucional, siendo la víctima la mujer intervenida por este procedimiento policial.

La gestualidad que trasmite la imagen de un integrante de la Policía Nacional de brazos cruzados y con mirada desafiante sentado sobre el cuerpo de una mujer detenida es un elemento de convicción suficiente para afirmar, además, que estamos en presencia de un ejemplo claro de violencia simbólica, cuyo impacto negativo sobre el resto de la sociedad es incuestionable. A los efectos de sostener esta afirmación es de rigor remitirse a lo dispuesto por el Art. 6 de Ley No 19.580, que establece, entre diversas manifestaciones de violencia basada en género la violencia simbólica, que:

“Es la ejercida a través de mensajes, valores, símbolos, íconos, imágenes, signos e imposiciones sociales, económicas, políticas, culturales y de creencias, religiosas que

³ Ver: CIDH, “Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala, párrafo 108”.



transmiten, reproducen y consolidan relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación, que contribuyen a naturalizar la subordinación de las mujeres. (Lit. G)”

Por su parte, la misma ley define la violencia institucional como:

“Toda acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario o personal del ámbito público o de instituciones privadas, que discrimine a las mujeres o tenga como fin menoscabar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mismas, así como la que obstaculice el acceso de las mujeres a las políticas y servicios destinados a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar las manifestaciones, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres previstas en la presente ley (Lit. Q).

Respecto al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém Do Pará (MESECVI) éste estableció en el año 2014 los indicadores para la Elaboración de los Planes Nacionales de los Estados que ratificaron esa Convención. Allí, partiéndose de la base de la definición de violencia de género que brinda “Belém do Pará”, se considera violencia hacia las mujeres “toda acción basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer o amenaza de cometer tales actos o cualquier otra forma de violación a su libertad, sea en el ámbito público o privado: a) dentro de la familia (...) o en cualquier otra relación interpersonal; b) en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona; c) perpetrada o tolerada por el Estado.”

Esta definición incluye a otros sujetos por el género, generaciones y otras situaciones específicas que les hacen vulnerables a la violencia de género, conforme el art. 9 de la Convención, que establece: “Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad”⁴.

Por su parte, la Recomendación General No. 19 del Comité Para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer (CEDAW), recuerda que:

“6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque

⁴ Ver: <https://www.oas.org/es/mesecvi/indicadores.asp>



es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.

7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden:

a) El derecho a la vida;

b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

(...)

8. La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención.

Finalmente, la INDDHH debe recordar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia, en cuanto a que en los casos en los que se incumple con la obligación de investigar conductas delictivas que involucran a la violencia contra la mujer, la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada. Esto favorece la perpetuación y la aceptación social del fenómeno, la inseguridad y la desconfianza en la administración de justicia⁵.

V. Por todo lo expuesto, entiendo que el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo debió resolver en este caso:

- C) Que el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, violó el derecho a la integridad física, psíquica y moral de la mujer detenida en el procedimiento objeto de esta denuncia.
- D) Que la vulneración de derechos se originó en un procedimiento policial irregular, donde no se dio cumplimiento a las normas que incorpora el ordenamiento jurídico vigente en materia de privación de libertad; uso legítimo de la fuerza y seguridad policial.

⁵ Corte I.D.H., Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 400.



- E) Que el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, vulneró las obligaciones específicas vigentes en el país para prevenir, erradicar y sancionar la violencia de género.
- F) Recomendar al Ministerio del Interior que difunda públicamente los resultados de las investigaciones internas eventualmente realizadas sobre este caso.
- G) Recomendar al Ministerio del Interior que cumpla con las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo al ratificar las Convenciones de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer. En este sentido, recomendar que, en el plazo de treinta días, informe a la INDDHH sobre normativa, procedimientos y formación referida a las capacidades del personal policial para contribuir a hacer efectivas estas obligaciones.
- H) Recomendar al Ministerio del Interior que, a partir de lo que surge de esta Resolución, revise sus pronunciamientos públicos sobre la actuación policial en el caso denunciado.
- I) Reiterar al Ministerio del Interior las recomendaciones ya realizadas por la INDDHH sobre la necesidad de mejorar la formación y la capacitación del personal policial en materia de uso legítimo de la fuerza.



Juan Faroppa Fontana
Director



