

LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA CIRCULACIÓN EN LA LEY N.º 19.889

Jean-Paul Tealdi¹

Resumen:

La Ley N.º 19.889 de 9 de julio de 2020, aprobada por el Poder Legislativo, con el *nomen iuris* “Declaratoria de Urgente Consideración. Aprobación”, reguló la protección al derecho a la circulación. El autor se propone el análisis de la regulación legal a la luz del control de convencionalidad y de constitucionalidad. Se estudia el procedimiento legislativo y los antecedentes normativos.

Palabras clave: derecho a la circulación, limitación, reglamentación, Ley N.º 19.889, ley con declaratoria de urgente consideración.

1. Introducción

el Capítulo I de la Sección XI de la Ley N.º 19.889 de 9 de julio de 2020, regula en los artículos 468 a 470 la protección a la libre circulación:

Artículo 468. (Piquetes que impidan la libre circulación).- Decláranse ilegítimos los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en espacios públicos o privados de uso público.

Artículo 469. (Preservación del derecho a la libre circulación y el orden público). El Ministerio del Interior dispondrá las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación de pretenda obstaculizar o impedir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza, a fin de garantizar el derecho a la circulación y el orden público.

Para tal fin, dicha Secretaría de Estado podrá requerir en forma directa el auxilio de otros organismos públicos, así como coordinar, en tal caso, la actividad tendiente a dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior.

1 Asistente (Grado 2), interino, de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UDELAR. Ayudante del Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UDELAR (2017-2021). Miembro Asociado del Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UDELAR. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UDELAR. ORCID 0000-0003-4705-0024. jean.tealdi@fder.edu.uy.

Artículo 470. (Actuación en caso de hechos de apariencia delictiva).- En caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán de inmediato al Ministerio Público.

Para ello estudiaremos el trámite parlamentario, así como los antecedentes normativos existentes en nuestro país, para culminar analizando si dichas disposiciones son conforme al derecho constitucional y al derecho internacional de los Derechos Humanos.

2. Antecedentes normativos

Existen algunos antecedentes normativos que refieren a la limitación del derecho de circulación. En tal sentido, debemos señalar la existencia de dos Decretos del Poder Ejecutivo, que reglamentaron disposiciones contenidas en leyes orgánicas policiales.

En primer lugar, el Decreto N.º 127/999² de 4 de mayo de 1999, estableció que era competencia del Ministerio del Interior disponer las “medidas pertinentes a efectos de preservar el uso público de las calles, caminos o carreteras cuyo tránsito se pretenda obstaculizar o interrumpir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza” (artículo 1). Agregaba que la autoridad policial intervendría a los efectos de “garantizar el derecho a la libre circulación, el orden público y la tranquilidad” (artículo 2). Y finalizaba cometiendo al Ministerio del Interior dar cuenta “inmediata a la Justicia de la intervención” realizada al amparo del Decreto.

En segundo lugar, el Decreto N.º 76/017³ de 20 de marzo de 2017, reglamentario de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N.º 19.315, dictado en Consejo de Ministros. Este Decreto reitera lo establecido por el Decreto N.º 127/999, pero agrega que el Ministerio del Interior podrá “requerir en forma directa el auxilio de otros organismos públicos así como coordinar, en tal caso, la actividad tendiente a dar cumplimiento” a lo señalado en el inciso primero del artículo 1. Y el artículo 4 excluye de su aplicación “ante lo previsto en el artículo 57 de la Constitución de la República”, es decir, no aplica en el ejercicio del derecho a la huelga.

En ambos casos, estamos ante el ejercicio de la competencia establecida en el artículo 168 numeral 1 de la Constitución, que corresponde al Poder Ejecutivo la conservación del orden y tranquilidad interior. Esta

2 Fue firmado por el presidente de la República Julio María Sanguinetti y el ministro del Interior Guillermo Stirling.

3 Fue firmado por el presidente de la República Tabaré Vázquez y los ministros Eduardo Bonomi, Rodolfo Nin Novoa, Danilo Astori, Jorge Menéndez, María Julia Muñoz, Víctor Rossi, Carolina Cosse, Nelson Loustanau, Jorge Basso, Liliam Kechichian, Eneida de León, Marina Arismendi.

competencia se ejerce a través de la Policía, quien tiene, actualmente como competencia en el artículo 4 literales F) y G) de la Ley N.º 19.315 “garantizar el desarrollo de reuniones públicas, protegiendo los derechos de los terceros, cuando aquellas pierdan el carácter pacífico” y “garantizar la seguridad en lugares y actos públicos”.

3. Limitación del derecho de circulación en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

A continuación, nos proponemos relevar las disposiciones que en materia de derecho a la circulación se consagran en la Convención Americana de Derechos Humanos, conocido como Pacto de San José de Costa Rica, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos existente.

El artículo 22 del Pacto de San José de Costa Rica⁴, sobre el derecho de circulación señala:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.

El principio general es que los nacionales y quienes se encuentren legalmente en un Estado conforme al ordenamiento legal, gozan de la libertad del derecho de circulación y residencia.

Tal como surge de lo establecido en el inciso 3 del artículo 22 señalado, este derecho “no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Como señalan Uprimny y Sánchez:

⁴ La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica fue ratificado en Uruguay por Ley N.º 15.737 de 8 de marzo de 1985, artículo 15.

La primera condición para que la restricción sea legítima es que ésta se establezca mediante una ley. Este requisito formal es en sí mismo de gran importancia pues ampara a los ciudadanos contra limitaciones a sus derechos humanos por parte de autoridades administrativas. Debe ser la ley, expresión del principio democrático y garantía de seguridad jurídica, la que defina con claridad los casos en los cuales cabe restringir la libertad de circular por un territorio y escoger libremente el lugar de residencia. (Uprimny y Sánchez, 2019, 536).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay* señaló que la reserva de ley evita que quienes deban aplicar las restricciones “actúen de manera arbitraria y discrecional realizando interpretaciones extensivas de la restricción, particularmente indeseable cuando se trata de medidas que afecten severamente bienes fundamentales, como la libertad” (párrafo 25).

Asimismo, deben cumplirse requisitos sustantivos, los que no solo deben cumplir con lo establecido en la Convención, sino también aquellas que sean “necesarias en una sociedad democrática para alcanzar tales propósitos, lo cual remite a un análisis de proporcionalidad, que ha tenido un amplio desarrollo tanto en derecho constitucional como en la labor de las instancias de protección de derechos humanos” (Uprimny y Sánchez, 2019, 536).

En síntesis, según lo desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Canese*, y en sintonía con la doctrina del Comité de Derechos Humanos, la legitimidad de una restricción al derecho a la libertad de circulación y residencia, depende del cumplimiento de cuatro condiciones, a saber: i) la legalidad de la medida, ii) la legitimidad de los propósitos buscados, iii) la necesidad y la proporcionalidad y iv) el respeto del contenido esencial del derecho (Uprimny y Sánchez, 2019, 537).

4. Tratamiento legislativo: derecho a la circulación⁵

4.1. Iniciativa del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo con fecha 23 de abril de 2020, remite al Poder Legislativo un proyecto de ley al amparo del ordinal 7 del artículo 168 de la Constitución uruguaya, es decir, con declaratoria de urgente consideración. De acuerdo con dicho artículo la iniciativa debe ser realizada por el

⁵ Sobre el procedimiento de las leyes con declaratoria de urgente consideración, puede verse Correa Freitas (2016).

Consejo de Ministros, es decir, con la firma del presidente de la República y de los ministros de Estado o quienes hagan sus veces⁶.

En el Capítulo I de la Sección VIII del proyecto de ley, estableció en los artículos 491, 492 y 493 la regulación “de la protección del derecho a la circulación”. Dichos artículos establecían:

Artículo 491.- Declárase ilegítimo los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios.

Artículo 492.- Facúltase al uso de la fuerza pública para disolver los piquetes a los que refiere el artículo anterior.

El Ministerio del Interior dispondrá 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.

Para tal fin dicha Secretaría de Estado podrá requerir en forma directa el auxilio de otros organismos públicos, así como coordinar, en tal caso, la actividad tendiente a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 493.- La intervención de la autoridad competente se efectuará a fin de garantizar el derecho a la libre circulación, el orden público y la tranquilidad.

En caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán al Ministerio Público.

De la Exposición de Motivos no surge ninguna consideración particular del articulado propuesto, solo su mención respecto de las disposiciones contenidas en la Sección VIII del proyecto de ley presentado.

4.2. Tratamiento en la Cámara de Senadores

De acuerdo con lo dispuesto por la Presidencia de la Asamblea General, el proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración fue remitido a la Cámara de Senadores, siendo la primera cámara. Conforme la Constitución, el Senado tenía cuarenta y cinco días para el tratamiento del proyecto de ley.

6 Del cotejo de las firmas surge que no fue firmado por dos ministros de Estado, habiendo sido objetado en el trámite parlamentario la falta de esas firmas. Conforme el artículo 162 de la Constitución, para resolver basta la mayoría absoluta del total de miembros del Consejo de Ministros.

Al ingresar al cuerpo, se sometió a discusión el análisis de la oportunidad y conveniencia respecto de la declaratoria de urgente consideración, resultando negativa la moción de levantar dicha declaración⁷.

A los efectos de su estudio se creó una Comisión Especial aprobada por la unanimidad de los miembros del Senado, integrada por quince senadores⁸.

4.2.1. Observaciones propuestas al articulado

El articulado propuesto por el Poder Ejecutivo que analizamos tuvo diversas observaciones y por parte de diversos actores sociales y organismos nacionales e internacionales.

4.2.1.1. Ámbito internacional

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, se expresó el Especialista Principal en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales expresando con carácter general que “las restricciones que el Poder Ejecutivo podría imponer al ejercicio del derecho de huelga deberían cumplir con los principios de la O.I.T. en materia de libertad sindical” y que los artículos propuestos son tipos normativos muy amplios “que podrían justificar limitaciones a los piquetes que excederían los criterios recomendados por los órganos de control de la O.I.T.” (OIT, 17 de junio de 2020, 5).

Respecto del proyectado artículo 491 señaló que se apartaba del criterio de los órganos de control de la OIT que reconocieron “como principio general, la legitimidad de los piquetes de huelga y su conformidad con el Convenio núm. 87”. (OIT, 17 de junio de 2020, 8). Y agregó que se verifica lo que ha querido

apuntar a propósito del uso de tipos muy amplios que podrían terminar aplicándose en un sentido restrictivo que incluyese todo el ámbito de los “espacios públicos o privados” con lo que la posibilidad de que un piquete de huelga pudiera manifestarse se reduciría sensiblemente. (OIT, 17 de junio de 2020, 8).

7 Puede verse: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N.º 12, Tomo 605, 11.^a Sesión Extraordinaria del Primer Período Legislativo de la XLIX Legislatura, 28 de abril de 2020.

8 Estuvo integrada por los senadores Sergio Abreu, Óscar Andrade, Carmen Asiaín, Mario Bergara, Eduardo Bonomi, Sergio Botana, Charles Carrera, Amanda Della Ventura, Guillermo Domenech, Jorge Gandini, José Carlos Mahía, Daniel Olesker, Gustavo Penadés, Adrián Peña y Tabaré Viera.

Sugirió se considere:

tomar como elemento central el carácter pacífico de un piquete para considerar su legitimidad (...). Sería recomendable revisar estas disposiciones en consulta con los mandantes tripartitos a la luz de estos principios (...). Asimismo y para la eventualidad de que otros bienes jurídicos pudieran verse afectados en ciertas situaciones (por ejemplo, si como resultado de la actividad pacífica de los piquetes, por su envergadura y duración se generase una situación que pusiera en la vida o la salud de la población), podrían incorporarse elementos de proporcionalidad y las garantías judiciales pertinentes, en aras de asegurar que no se pueda limitar indebidamente la legítima actividad de los piquetes vinculada al ejercicio del derecho de huelga, como parte del derecho del que gozan las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y el de formular su programa de acción. (OIT, 17 de junio de 2020, 8-9).

Respecto de los artículos 492 y 493 señaló que de la lectura de

estos preceptos que no parecieran considerar, al menos explícitamente, un criterio de ponderación (esencial por lo demás para valorar la interacción entre derechos e intereses legítimos que en un momento concurren y que respectivamente se limita por ende) o de proporcionalidad (criterio que los órganos de control han destacado consistentemente), podría interpretarse que el ámbito de la restricción o de límites respecto de los piquetes prevalecería sobre su actividad pacífica con lo que se abriría muy probablemente la puerta a limitar en exceso su margen de ejercicio.

Por ejemplo, el mero hecho de que un piquete pudiera perturbar la tranquilidad (ej. por el ruido ocasionado por su actividad en un espacio público) podría probablemente y bajo la formulación proyectada, dar lugar a declarar ilegítimo el piquete y poner fin al mismo mediante la fuerza pública.

En esta circunstancia se arriesga que mediante el uso de la fuerza pública se pudiera limitar indebidamente la actividad de piquetes pacíficos o incluso reprimir su actuación mediante su disolución (OIT, Memorandum Técnico, 17 de junio de 2020).

Sobre la facultad atribuida al Poder Ejecutivo, Ministerio del Interior en concreto señaló que:

Si bien es del todo comprensible las atribuciones del mismo en materia de circulación y seguridad ciudadana y que en ciertos casos (ej. actividades violentas) resultaría necesaria una actuación inmediata de las fuerzas de seguridad, cabría reflexionar sobre la posibilidad de añadir mecanismos judiciales (con las garantías del debido proceso) (OIT, 17 de junio de 2020, 11).

4.1.2.2. Ámbito interno

A nivel interno también hubo objeciones y observaciones. En efecto, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), emitió un informe, en el que analizó el articulado propuesto por el Poder Ejecutivo.

Señaló la INDHH que estas disposiciones proyectadas

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.

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 (INDHH, 5 de mayo de 2020).

4.2.2. Comisión Especial para estudio del Proyecto de Ley de Urgente Consideración

En la discusión particular del articulado en la Comisión Especial hicieron uso de la palabra los senadores Óscar Andrade, Eduardo Bonomi, Jorge Gandini y fundamentaron el voto Sergio Abreu, Amanda Della Ventura, Sergio Botana y Guillermo Domenech.

El senador Óscar Andrade manifestó:

Una de las cuestiones más graves que traía el articulado general, que refería al término ‘afecten’, es su imprecisión, porque criminalizaba la protesta. No es posible que una manifestación social que adquiriera la forma de piquete no afecte. De hecho, la razón de una manifestación de esas características es afectar. De todas formas, creo que esta terna de artículos va en la dirección de la criminalización de la protesta.

Y agregó más adelante:

Creo que estos tres artículos van en línea –hoy lo dijo muy bien el senador Mahía– con un conjunto de artículos que transversalizan a ley de urgente consideración y que van en la dirección -a nuestro entender; es una consideración política- de generar riesgo para las libertades individuales.

Bonomi reafirmó “la determinación de hasta dónde impide o no el tránsito queda en el Ministerio del Interior cuando, por ser una manifestación laboral, debería estar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

Por su parte, Gandini refiriéndose a los tres artículos dijo que “protegen el derecho de las personas de circular y que no sea impedido por otras personas que tienen derecho a protestar. Es la búsqueda de los equilibrios de los derechos que consagramos”. Respecto del propuesto artículo 493 señaló que:

La policía solo podrá intervenir en un piquete cuando haya hechos de apariencia delictiva; de lo contrario no puede arrestar a nadie, porque el artículo 492 dice que el Ministerio del Interior podrá disponer de las medidas pertinentes a efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación se pretenda obstaculizar. Es decir, el Ministerio del Interior no podrá actuar presumiendo delito si se está impidiendo la libre circulación, sino que deberá actuar para asegurarla.

Los tres artículos (491, 492 y 493), fueron votados en bloque, siendo aprobados por siete votos afirmativos en once presentes.

Finalizado el tratamiento del proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración en la Comisión Especial, los artículos 491, 492 y 493 pasaron a ser los artículos 466, 467 y 468, que quedaron redactados de la siguiente forma:

Artículo 466. (Piquetes que impidan la libre circulación).- Decláranse ilegítimos los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en espacios públicos o privados de uso público.

Artículo 467. (preservación del derecho a la libre circulación y el orden público). El Ministerio del Interior dispondrá las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación de pretenda obstaculizar o impedir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza, a fin de garantizar el derecho a la circulación y el orden público.

Para tal fin, dicha Secretaría de Estado podrá requerir en forma directa el auxilio de otros organismos públicos, así como coordinar, en tal caso, la actividad tendiente a dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior.

Artículo 468. (Actuación en caso de hechos de apariencia delictiva).- En caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán de inmediato al Ministerio Público.

4.2.3. Discusión en el Pleno

El Senado de la República trató el Capítulo I “De la protección a la libre circulación”, de la Sección XI “Otras disposiciones”, en la sesión del 5 de junio de 2020.

A los efectos del estudio del articulado, el senador Tabaré Viera señaló que:

La Constitución uruguaya consagra la libertad de circulación, que es la posibilidad del individuo de desplazarse libremente dentro del territorio nacional. Ese derecho emana del artículo 7º de la carta en cuanto reconoce el derecho a la libertad en sentido amplio y consagra el derecho de ser protegido en el goce del mismo, pero no es absoluto. El mismo artículo 7º prevé que este derecho, al igual que otros reconocidos constitucionalmente, puede ser limitado o aun privado, mediante una ley de interés general. En igual sentido, el Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 22, al reconocer el derecho de circular libremente, admite la posibilidad de restringirlo mediante la ley.

Y continuó expresando que “estas normas que estamos considerando y que vamos a aprobar, vienen a dar cumplimiento al mandato del artículo 7º de la Constitución pretendiendo garantizar el derecho del goce de la libre circulación”. Y concluyó que:

El Estado debe proteger el goce de los derechos humanos, y esta norma viene a evitar que el ejercicio de determinados derechos -legítimos, por cierto- terminen afectando otros derechos igualmente reconocidos. De trata de asegurar mediante la ley la convivencia en paz y la libertad de todos de ejercer sus legítimos derechos.

El senador Jorge Gandini expresó que el artículo 466

tiene que ver con la libertad de todos aquellos que quieran circular. Lo que establece es eso. No dice que son ilícitos los piquetes; no dice que son un delito los piquetes; no dice que están penalizados, ni se reprime la protesta. Dice que hay un tipo de piquetes que es ilegítimo.

Por su parte, el senador Óscar Andrade citando un informe del relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fundamentó en contra del articulado, señalando que:

Se reconoce que en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho -habla del piquete- distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente de las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación.

Pero la conclusión que saca es la siguiente:

Sin embargo, este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse. (...) Como ya se mencionó, este artículo otorga a la autoridad administrativa, como es el Ministerio del Interior, la calidad de juez y parte en la regulación de las protestas.

La senadora Amanda Della Ventura rechazando estos artículos expresó que:

Estamos preocupados en lo personal, como fuerza política, como trabajadores, y como ciudadanos porque esta no es una ley que vaya a afectar solo a los trabajadores, sino también va a afectar a los ciudadanos comunes. Si estamos diciendo que a cualquier manifestación o nucleamiento se lo va a llamar piquete y que el Ministerio del Interior va a actuar, quiere decir que gran parte de la ciudadanía puede estar afectada.

El senador José Carlos Mahía, señalando imprecisiones en la redacción de los artículos en cuestión dijo que:

Tampoco se define el concepto de piquete. No aparece ninguna definición. Esa es otra cuestión que hace a la falta de precisión, a la posible discrecionalidad.

Además, a través del artículo 467 se le da la participación directa y potestad al Ministerio del Interior y no al de Trabajo y Seguridad Social, que es quien debería intervenir en conflictos de esta naturaleza.

Sometidos a votación, los artículos 466, 467 y 468 fueron aprobados por dieciocho votos en treinta y uno.

4.3. Tratamiento en la Cámara de Representantes

Del tratamiento legislativo surge que en la Comisión Especial⁹ de la Cámara de Representantes se aprobaron los artículos tal cual fueron aprobados por la Cámara de Senadores, pero con los números 468, 469 y 470.

En el Pleno se reiteraron argumentos emitidos en el Senado¹⁰.

Los artículos fueron aprobados por cincuenta y cinco votos en noventa y cuatro miembros presentes.

5. Convencionalidad de la limitación al derecho a la circulación en la Ley N.º 19.889

A continuación, nos proponemos someter al control de convencionalidad y de constitucionalidad a la normativa aprobada por la Ley N.º 19.889 sobre “Libertad de Circulación” en los artículos 468 a 470.

Respecto del control de convencionalidad, Hernández Castaño lo define como un:

juicio de comparación entre el SIDH¹¹ o bloque de convencionalidad y una norma interna (constitución, ley, acto administrativo, etc.) de los Estados parte, en orden a establecer su compatibilidad, lo cual se traduce en que estas tengan como fin inmediato o mediano la observancia, garantía y efectividad de los derechos y libertades contenidos en ese *corpus juris* interamericano que comprende no solamente la Convención y otros tratados internacionales, sino también las sentencias, opiniones consultivas y resoluciones de la Corte IDH que dan contenido y desarrollo a los primeros (Hernández Castaño, 2014, 44-45).

9 Estuvo integrada por los Representantes Nacionales Martín Sodano, Eduardo Lust Hitta, Daniel Peña, Lucía Etcheverry Lima, Alejandro Sánchez, Daniel Gerhard, Gonzalo Civila López, Gustavo Olmos, Ana María Olivera Pessano, Verónica Mato, Sebastián Sabini, César Vega, Iván Posada Pagliotti, Ope Pasquet, Conrado Rodríguez, Gerardo Amarilla, Rodrigo Goñi Reyes, Juan Martín Rodríguez, Alejo Umpiérrez, Pablo Viana y Álvaro Viviano.

10 Véase Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N.º 4288 de 4 de julio de 2020.

11 Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Quinche Ramírez (2014, 65-69) ha señalado la existencia de principios específicos propios del control de convencionalidad, sobre la base del fundamento del mismo.

Señala en primer lugar, el *principio de supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno*, positivizado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969: “El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

En segundo lugar, el *principio de supremacía de la Convención Americana y del derecho convencional*, lo que implica que aplicar el derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y ejecutar las decisiones de los órganos supranacionales de protección no es asunto de voluntad o de discrecionalidad, sino una tarea imperativa para esos funcionarios.

En tercer lugar, el principio “pro homine” consagrado en el artículo 29 de la Convención Americana. La Corte ha señalado que este principio implica “efectuar la interpretación más favorable para el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, pudiendo incluso optar por la interpretación más favorable en caso de aplicabilidad de la Convención Americana y otros tratados internacionales sobre derechos humanos” (Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafo 38).

En cuarto lugar, el *principio de efectividad y el efecto útil de la Convención y de los fallos de la Corte Interamericana*. Esto implica aceptar que el Estado está al servicio de la comunidad y no las personas al servicio del Estado, lo que se realiza con la promoción y defensa de los derechos humanos; y que los derechos no son declaraciones o ideales, sino que son derechos y garantías efectivas, son mandatos que se deben cumplir.

En efecto, a la luz de lo señalado respecto del control de convencionalidad, nos proponemos estudiar si lo aprobado por el Parlamento uruguayo, limitando el derecho a la circulación es acorde a los estándares establecidos en el Pacto de San José de Costa Rica y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De acuerdo con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la limitación del artículo 22 de la Convención Americana, respecto de la libertad de circulación, debe realizarse mediante el dictado de una ley. Atento a que nos encontramos con normas contenidas en una ley, entendemos que el requisito de “reserva legal” es conforme al pacto. Sin lugar a dudas, la ley de urgente consideración, si bien tiene un procedimiento

distinto al de sanción de una ley ordinaria en cuanto a los plazos, se trata de una ley que ha seguido lo establecido en el artículo 168 ordinal 7 de la Constitución uruguaya.

Respecto de “la legitimidad de los propósitos buscados”, surge del tratamiento legislativo y del texto aprobado, que estas normas pretenden proteger el derecho a la circulación, impidiendo la realización de “piquetes” ilegítimos. Estos son definidos como aquellos que “impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios en espacios públicos o privados de uso público”. El artículo 22 del Pacto de San José de Costa Rica, señala en su inciso 3 que se puede limitar el derecho a la circulación para “prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”. El artículo 467 establece que la autoridad encargada de la seguridad interna (Ministerio del Interior) deberá “garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público”. Como puede apreciarse, se busca impedir que se afecten derechos de otras personas.

Respecto de “la necesidad y la proporcionalidad”, la misma se deberá analizar en cada caso, debiendo tomarse las “medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación se pretenda obstaculizar o impedir”. Aplicando el principio de proporcionalidad, se deberá ponderar que dichas medidas sean conforme a la situación generada e incluso podrá solicitarse el “auxilio de otros organismos públicos, así como coordinar, en tal caso, la actividad tendiente a dar cumplimiento” a la libre circulación. “En caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán de inmediato al Ministerio Público”, reza el artículo 470. Sin lugar a dudas, que en caso de infracciones penales estamos ante una correcta aplicación de la limitación prevista en la Convención Americana de Derechos Humanos, por lo que debemos establecer que se produce el “el respeto del contenido esencial del derecho”, que es la libre circulación de personas en el territorio uruguayo.

Cabe señalar la posición que sostuvo, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, señalada *ut supra*, la cual no compartimos, por los fundamentos que hemos expuesto.

6. Análisis de la constitucionalidad de la normativa

A continuación, nos proponemos realizar el análisis de esta normativa a la luz de la Constitución uruguaya. Entendemos que conforme al artículo 7, el derecho a la libertad puede ser limitado mediante una ley que se establezca por razones de interés general.

Respecto de este punto, debemos señalar que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en la materia, ha sido oscilante al exigir la limitación de derechos mediante dichas razones¹².

Entendemos que conforme están redactados dichos artículos, hubiera sido preferible que el legislador estableciera que se limita la libertad de circulación, por razones de interés general. Por tanto, entendemos que podría objetarse la constitucionalidad de dicha normativa, lo que en definitiva deberá ser la Suprema Corte de Justicia la que resuelva el punto.

Se ha discutido si estas disposiciones violan el artículo 57 de la Constitución uruguaya, en lo referido al derecho de huelga, ya que estas serán aplicables en todos los casos que se produzca la limitación al derecho de circulación. Es muy común que, en el marco de una huelga, se realicen piquetes a la entrada de lugares de trabajo, o el corte de rutas o accesos a dichos lugares. Creemos que, en principio, no se vulnera el derecho a la huelga, si se permite a los trabajadores que no deseen realizarla, poder circular libremente.

Esta normativa establecida por ley tiene, como se estableció *ut supra*, como fuente directa un decreto del Poder Ejecutivo de 2017, en el que se preveía, con una redacción similar, la limitación del derecho a la circulación. Dicho decreto era, conforme se ha expresado, ilegal e inconvencional ya que como se desprende del análisis realizado, el derecho a la libre circulación solo puede ser limitado por ley.

7. Reflexiones finales

En primer lugar, debemos señalar que las disposiciones contenidas en los artículos 468, 469 y 470 de la Ley N.º 19.889 no son nuevas, ya que tienen como antecedentes diversos decretos del Poder Ejecutivo, de los años 1999 y 2017.

En segundo lugar, el derecho a la circulación está consagrado en nuestro país en el artículo 7 de la Constitución uruguaya, así como en el Pacto de San José de Costa Rica que es derecho positivo vigente.

En tercer lugar, la limitación de este derecho requiere, tanto a nivel interno como internacional, una ley, es decir, el acto emanado del Poder Legislativo, que ha seguido el procedimiento establecido constitucionalmente. En este caso, se trata de una ley con declaratoria de urgente consideración aprobada siguiendo el procedimiento establecido en el numeral 7 del artículo 168 de la Constitución uruguaya.

En cuarto lugar, entendemos que dichas disposiciones son convencional y constitucionalmente conformes al derecho internacional de los

¹² Sobre esto, puede verse Ruocco, 2019.

derechos humanos, pero hubiéramos preferido que el legislador estableciera a texto expreso la limitación por razones de interés general.

Referencias

- Correa Freitas, r. (2016). *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo II. Montevideo: FCU.
- Hernández Castaño, D. (2014). *Legitimidad democrática de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el control de convencionalidad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. (5 de mayo de 2020). Informe en Comisión Especial del Senado.
- Organización Internacional del Trabajo. (17 de junio de 2020). *Memorandum Técnico*. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/2219949.pdf>.
- Quinche Ramírez, M. (2014). *El control de convencionalidad*. Bogotá: Temis.
- Ruocco, G. (2019). *Des/Encuentros sobre las “razones de interés general” como límite material a la restricción de los derechos fundamentales: una lectura del artículo 7º de la Constitución uruguaya desde el “bloque de derechos*. Tesis de Maestría. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10895/1358>.
- Uprimny Yepes, R. y Sánchez Duque, L. M. (2019). Artículo 22.- Derecho de circulación y de residencia, en Steiner, C. y Fuchs, M. C. (editores). *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. Bogotá: KAS. 531-551.

Normativa

- Uruguay. Ley N.º 19.889. *Ley de Urgente Consideración. Aprobación*. Diario Oficial. 14 de julio de 2020.
- Uruguay. Ley N.º 19.315. *Ley Orgánica Policial*. Diario Oficial. 24 de febrero de 2015.
- Uruguay. Ley N.º 15.737. *Ley de Amnistía*. Diario Oficial. 22 de marzo de 1985.
- Uruguay. Decreto N.º 76/017. *Reglamentación del art. 4 de la Ley N.º 19.315, relativo al derecho a la libre circulación en las calles, caminos o carreteras*. Diario Oficial. 27 de marzo de 2017.
- Uruguay. Decreto N.º 127/999. *Derecho de libre circulación. Calles. Caminos. Carreteras*. Diario Oficial. 14 de mayo de 1999.