

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROTESTA SOCIAL

*Jean-Paul Tealdi Correa*<sup>1</sup>

*Federico Mazzuchelli*<sup>2</sup>

*Germán Ravazza Camacho*<sup>3</sup>

## Resumen

Los autores analizan la libertad de expresión en cuanto ejercicio de uno de los derechos humanos fundamentales de la democracia y su vinculación con la protesta social, que se puede ejercer de forma pacífica y que afecta otros derechos como, por ejemplo, el derecho a la circulación a través de los denominados piquetes. Para ello recurren a la jurisprudencia constitucional en materia de libertad de expresión y la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Concluyen que en Uruguay está consagrada la protesta social y garantizada como forma de ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento.

## Palabras clave

Libertad de expresión, derecho a la circulación, protesta social, Estado de Derecho, vandalismo.

## 1. Libertad de expresión

La Constitución uruguaya consagra en el actual artículo 29 la libertad de expresión del pensamiento en su más amplia concepción, desde antes de su conformación formal como Estado, con dos elementos fundamentales: sin censura previa, aunque con eventual responsabilidad posterior.

---

1 Profesor adjunto (Grado 3) interino, Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Udelar. Docente de Derecho Constitucional, Situaciones Jurídicas Subjetivas y Jurisprudencia Constitucional. Miembro titular del Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Udelar. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Udelar. Maestrando en Derecho Electoral, Parlamentario y Técnica Legislativa, Universidad Castilla La Mancha. ORCID: 0000-0003-4705-0024. Contacto: jean.tealdi@fder.edu.uy

2 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Udelar. Posgrado en Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo.

3 Abogado, Facultad de Derecho, Udelar.

La Ley del 12 de julio de 1826, luego de tipificar algunas figuras delictivas, señalaba que “cualquiera otra opinión manifestada de viva voz, por escrito o por la prensa, será libre [...]” (art. 5), y en otra Ley de fecha 4 de junio de 1829, se estableció que “todo ciudadano puede por medio de la prensa publicar libremente sus ideas sobre cualquier materia sin previa censura”.

La Constitución de 1830 estableció en el artículo 141 que

Es enteramente libre la comunicación de los pensamientos por palabras, escritos privados, o publicados por la prensa en toda materia, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor, y en su caso el impresor, por los abusos que cometieren, con arreglo a la Ley.

La redacción actual del artículo 29 de la Constitución proviene de la reforma constitucional de 1934. Como ha señalado la Suprema Corte de Justicia:

Adviértase que el texto actual (art. 29), solamente ha agregado (y desde 1934) más allá de correcciones ortográficas, luego de la palabra prensa, “o por cualquier otra forma de divulgación”, con la finalidad de ampliar los medios a través de los cuales, es posible transmitir el pensamiento. Si bien, como es lógico y razonable, “[...] quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la Ley por los abusos que cometieren”. (Sentencia 180/2016).

Por su parte, también ha señalado la Suprema Corte de Justicia en Sentencia 521/2016 que

La libertad de expresión, es uno de los derechos esenciales para fortalecer la democracia. Tal como lo señala acertadamente distinguida docente chilena y sensible integrante del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ‘se reconoce a la libertad de expresión como un poderoso instrumento para resguardar, por una parte, y ejercitar, por la otra, la forma de gobierno democrática’ (Cecilia Medina, La libertad de expresión, extracto de una de sus obras, Santiago de Chile, p. 3). Incluso, se ha dicho desde otro plano: ‘[...] la libertad de Prensa [...] más que un derecho individual (de defensa) del ciudadano frente al Estado [...], (es) una institución indispensable del Estado democrático’ (Hermann Meyn, Los medios masivos de comunicación en la República Federal de Alemania, p. 22).

Por ello, la esencialidad de este derecho humano reconocido en todos los tratados que aluden a los derechos del hombre y que le pertenecen -por encima de que tengan su arraigo esencial en la naturaleza humana o sean el resultado de un proceso histórico (Ve. Pedro Nikken, Sobre el concepto de derechos humanos, en Rev. Tachireense

de Derecho, Universidad Católica de Táchira, Venezuela, No. 3, p. 6)- dada su condición de ser digno. Dado que, sin perjuicio de aceptar la vigencia de esa discusión, en todo caso, ‘La vida humana en su plenitud involucra la real posibilidad del ejercicio de todas las facultades inherentes a la naturaleza del hombre [...]’, (Jorge Iván Hübner Gallo, *Los derechos humanos*, p. 83; cf. Carlos I. Massini Correas, *Los derechos humanos*, p. 219).

Así, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, consagra el derecho que tiene ‘Toda persona [...] a la libertad de expresión [...]’, (art. 19); lo mismo hace el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, el que, en una de sus disposiciones, señala que ‘Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión’ (art. 10). Lo que también establece la normativa americana, estatuida con la finalidad específica de ‘[...] consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre’ (Preámbulo). Muy claramente reconoce que ‘Toda persona tiene derecho a la libertad del pensamiento y de expresión’ (art. 13.1).

Y por Sentencia 180/2016 agregó que

La “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la Ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo, es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión (García Ramírez, Sergio, Gonza, Alejandra, “La Libertad de Expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos”).

Sobre la censura previa, Urioste Braga expresa que

Por un lado, el art. 13.2 prohíbe la censura previa de las expresiones sin perjuicio de las responsabilidades ulteriores; pero, al mismo tiempo, se permite la censura previa en los espectáculos públicos para la protección de la moral de la infancia y la adolescencia. La Convención Americana tiene un régimen según el cual las

restricciones previas, como la censura, están prohibidas. Por eso, el numeral 3 del art. 13 establece la prohibición de restricciones indirectas que pretenden controlar la libertad de expresión. A vía de ejemplo se menciona “el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o enseres y aparatos en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Estos métodos indirectos son los utilizados por los gobiernos para controlar las críticas de los medios. No está mencionada, pero es la de mayor uso, la utilización de publicidad o propaganda por parte de las entidades públicas y de los propios gobiernos, que son de vital importancia para la subsistencia de los medios. En consecuencia, constituyen una herramienta fundamental que los gobiernos usan para premiarlos o castigarlos. (2008, pp. 109-110).

## 2. Derecho a la circulación

En 2020 el Poder Legislativo de Uruguay aprobó disposiciones<sup>4</sup> que declararon la ilegitimidad de los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios en espacios públicos o privados de uso público; y cometieron al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior que disponga las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación se 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. Asimismo, se puede requerir el auxilio de otros organismos públicos para poder cumplir lo establecido. En caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán de inmediato al Ministerio Público.

Sin embargo, la normativa no es nueva, ya que con anterioridad existían disposiciones de rango administrativo respecto de competencias del Ministerio del Interior con similar contenido a lo expresado *ut supra*, que datan de 1999 y 2017.

## 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, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos existente.

<sup>4</sup> Artículos 468 a 470 de la Ley 19.889 del 9 de julio de 2020.

El artículo 22 del Pacto de San José de Costa Rica<sup>5</sup> señala sobre el derecho de circulación:

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:

La primera condición para que la restricción sea legítima es que esta 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. (2019, p. 651).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* señaló que la reserva de ley evita que quienes deban

---

<sup>5</sup> La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica fue ratificado por Uruguay por Ley 15.737 del 8 de marzo de 1985, artículo 15.

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 restricciones 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, 651).

En síntesis, según lo desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso de 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, p. 652).

#### **4. Libertad de expresión y protesta social en Uruguay**

Los piquetes constituyen una forma de expresión que se da, generalmente, dentro del marco de una protesta que puede tener dos formas: pacífica o dura. La primera es aquella que se realiza sin obstrucción de la vía pública, sin vulneración de otros derechos ni alteración del orden público. La segunda es aquella que tiende a la obstrucción de la vía pública o accesos a determinados lugares (incluso de trabajo), que genera bloqueos de vehículos y personas y afecta derechos, entre ellos el derecho a la circulación o, en ámbitos laborales, el derecho al trabajo.

En Uruguay no existe limitación respecto del ejercicio del derecho a la protesta y pueden realizarse manifestaciones en la vía pública sin restricciones, siempre que no afecten el derecho de circulación de las personas.

Según la Constitución uruguaya el derecho a la libertad solo puede limitarse mediante leyes dictadas por el Poder Legislativo por razones de interés general. Sobre esto, la Suprema Corte de Justicia en Sentencia 564/2012 expresó que

[...] más allá de toda duda razonable, que en nuestra organización constitucional no existen derechos absolutos y como indicó en Sentencia N.º 220/2002, “Ello determina que no exista la alegada vulneración de los principios constitucionales invocados en tanto, si bien

consagran la tutela de los derechos, a su vez regulan la propia limitación por cuanto se encuentran sujetos a las limitaciones que surgen del interés general [...].

Asimismo, la Corte ha indicado que “[...] es potestad de la Corporación aplicar reglas de razonabilidad cuando juzga si el motivo justificativo de la Ley, está o no basado en el concepto de interés general”. Ya la consagraba el ilustre maestro Justino Jiménez de Aréchaga, al enseñar que “[...] se ha admitido, además, la posibilidad de que la Suprema Corte, en los procedimientos de contralor de constitucionalidad, revise la razonabilidad de ese juicio formulado acerca de las conveniencias del interés general (La Constitución Nacional, edición de la Cámara de Senadores, 1992, t. I, p. 226). Esto es, razonabilidad del motivo invocado por el legislador, para limitar esos derechos, en función del interés general y no, en cambio, razonabilidad u oportunidad de la legislación misma (Sent. N.º 42/93).

Por último, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia en Sentencia n.º 525/2000, el interés general es variable; no se trata de un concepto rígido e inalterable, sino que varía con el paso de los años<sup>6</sup>.

Si bien las disposiciones que limitan y prohíben los piquetes son más garantistas que sus antecedentes normativos, 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, punto que, en definitiva, deberá resolver la Suprema Corte de Justicia.

La normativa anterior en el tiempo a la que analizamos fue objeto de críticas porque se aplicó para impedir que se realizaran piquetes en el marco de protestas laborales, incluso de funcionarios estatales que obstruyeron el acceso a determinados lugares (por ejemplo, instituciones educativas) o incluso rutas. Es muy común que en el marco de una huelga se realicen piquetes en la entrada de lugares de trabajo, o se corten 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. La Constitución uruguaya consagra el derecho a la huelga, y se señaló la posible colusión de estas disposiciones con el artículo 57, ya que estas serán aplicables en todos los casos en que se produzca la limitación al derecho de circulación.

---

6 Sobre esto, puede verse Ruocco, 2019.

La Suprema Corte de Justicia, por Sentencia 941/2022<sup>7</sup>, declaró la constitucionalidad de la falta de vandalismo prevista en el artículo 367, inciso primero del Código Penal<sup>8</sup>, que prescribe que al que “realizare actos de deterioro o destrozos en espacios públicos o sus instalaciones tales como bienes muebles o inmuebles, monumentos, señalizaciones de tránsito, semáforos y demás elementos del ornato público”.

Expresó la Suprema Corte de Justicia que

El hecho de que la norma prohíba a las personas vandalizar (o “realizar pintadas”, o “expresar su pensamiento”) en fachadas públicas, no socava, ni implica, en manera alguna, una limitación al derecho de expresión del pensamiento que pueda calificarse de trascendente y, en consecuencia, que amerite proseguir en el análisis de los restantes puntos de estudio. Como puede observarse, estas conductas no guardan relación con la libertad de expresión y la norma impugnada, en ningún sentido posible supone la censura previa de su ejercicio y tampoco ninguna restricción relacionada con su contenido. (Sentencia 941/2022).

Sin perjuicio de lo expresado, compartimos lo expresado por la ministra Elena Martínez:

[...] si la prohibición de deteriorar o destrozar espacios públicos, pudiese llegar a ser considerada una limitación a la libertad de expresión, por cuanto “elimina” un medio o soporte para difundir mensajes políticos, bajo ningún concepto es posible afirmar que esa limitación obstruya la posibilidad de los indagados de difundir sus mensajes y, en consecuencia, que se les esté cercenando —al menos en forma relevante— su libertad de expresión.

Quizás, en este ejercicio de ponderación, distinto sería el análisis si los excepcionantes alegasen y demostrasen que las libertades individuales se encuentran absolutamente cercenadas y que las pintadas en los muros son el único mecanismo con el que cuentan para expresar sus pensamientos.

En un hipotético Estado sin libertad de expresión, donde se censurase o persiguiese a la prensa escrita, radial, televisiva, o se limitase el uso o acceso a internet, tal vez estas pintadas que aquí reclaman

7 El caso de fondo fue el siguiente: militantes de un partido político fueron detenidos pintando la fachada de un edificio de la Administración Nacional de Educación Pública (organismo público), y en el marco del proceso penal solicitaron la inconstitucionalidad del artículo 367, inciso primero del Código Penal, norma que fuera de iniciativa y aprobación por parte del mismo partido político que los militantes que solicitan la inconstitucionalidad.

8 Esta disposición fue introducida por Ley 19.120, cuya iniciativa fue del Poder Ejecutivo (2010-2015).



poder hacer, si fuesen el único mecanismo para satisfacer su libertad de expresión. (Sentencia 941/2022).

Y concluye la ministra Martínez que

En una sociedad tolerante y civilmente organizada, el uso racional de los espacios públicos al que se debe apuntar constituye, en gran medida, una condición indispensable para la convivencia pacífica entre todos los actores sociales.

En la cuestión objeto de debate existen otros canales o vías alternativas de divulgación de ideas, no advirtiéndose por la norma impugnada, el cercenamiento o la prohibición de las mismas para satisfacer razonablemente el derecho constitucional alegado. Es innegable el interés gubernamental, para la convivencia pacífica entre todos los actores sociales, el uso adecuado de los bienes públicos, de modo de universalizar su utilización. (Sentencia 941/2022).

## 5. Reflexiones finales

En primer lugar debemos señalar que en nuestro país la libertad de expresión de pensamiento se encuentra plenamente protegida y consagrada no solo constitucionalmente, sino convencionalmente, tal como se ha visto.

En segundo lugar, el derecho a la circulación está consagrado en Uruguay en el artículo 7 de la Constitución, así como en el Pacto de San José de Costa Rica, que es derecho positivo vigente. 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 tercer lugar, la protesta social a través de piquetes y la protesta pacífica tienen protección constitucional, lo que sucede en los hechos, ya que los mismos pueden realizarse siempre que se asegure el derecho a la circulación de las personas.

En cuarto lugar, en un Estado de Derecho no es posible admitir la vandalización de los espacios públicos como forma de ejercer la libertad de expresión de pensamiento, ya que existen otros medios y formas que permiten la manifestación de las ideas y pensamientos.

### Referencias bibliográficas

- Hernández Castaño, D. (2014). *Legitimidad democrática de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el control de convencionalidad*. Universidad Externado de Colombia.
- Quinche Ramírez, M. (2014). *El control de convencionalidad*. 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 7 de la Constitución uruguaya desde el “bloque de derechos”*. [Tesis de maestría]. <https://hdl.handle.net/10895/1358>
- Uprimny Yepes, R., Sánchez Duque, L. M. (2019). Artículo 22. Derecho de circulación y de residencia. En C. Steiner y M. C. Fuchs (Eds.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. 645-670. KAS.
- Urioste Braga, F. (2008). *Libertad de expresión y derechos humanos*. BdeF.