**Piquetes y derecho a la circulación en Uruguay**

Jean-Paul Tealdi

*Universidad de la República Oriental del Uruguay*

Sumario: 1.- Introducción. 2.- Limitación del derecho de circulación en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 3.- Convencionalidad de la limitación al derecho a la circulación. 4.- Piquetes como forma de ejercicio de la libertad de expresión y derecho de circulación. 5.- Reflexiones finales.

**1.- Introducción**

En el año 2020 el Poder Legislativo de Uruguay aprobó disposiciones[[1]](#footnote-1) que declaran la ilegitimidad de los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en espacios públicos o privados de uso público; cometiéndose 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 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. 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.

**2.- 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 Rica[[2]](#footnote-2), 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:

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 (2019).

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 necesidad 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).

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).

**3.- Convencionalidad de la limitación al derecho a la circulación**

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

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

juicio de comparación entre el SIDH[[3]](#footnote-3) 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 mediato 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 (2014).

Quinche Ramírez (2014) 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.

**4.- Piquetes como forma de ejercicio de la libertad de expresión y derecho de circulación**

Los piquetes constituyen una forma de expresión que se da, generalmente, dentro del marco de una protesta que puede tener dos formas: pacífica o duro. El primero es aquel que se realiza sin obstrucción de la vía pública, sin vulneración de otros derechos ni alteración del orden público. El segundo, es aquel que tiende a la obstrucción de la vía pública o accesos a determinados lugares (incluso de trabajo), que generan 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 ser limitado mediante leyes dictadas por el Poder Legislativo que sean dictadas por razones de interés general.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que es el órgano que tiene a su cargo la declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos, cuyas sentencias solo aplican al caso concreto, ha sido oscilante al exigir la limitación de derechos mediante dichas razones[[4]](#footnote-4).

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, lo que en definitiva deberá ser la Suprema Corte de Justicia la que resuelva el punto.

La normativa anterior a la que analizamos, fue objeto de críticas porque fue aplicada para impedir que se realizaran piquetes en el marco de protestas laborales, incluso de funcionarios estatales quienes obstruyeron el acceso a determinados lugares (por ejemplo instituciones educativas) o incluso bloqueo de rutas y accesos. 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. 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 que se produzca la limitación al derecho de circulación.

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.

**5.- Reflexiones finales**

En primer lugar, debemos señalar que las disposiciones contenidas en los artículos 468, 469 y 470 de la Ley N° 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 Uruguay en el artículo 7° de la Constitución, 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 derechos humanos, pero hubiéramos preferido que el legislador estableciera a texto expreso la limitación por razones de interés general.

En quinto lugar, los piquetes y la protesta pacífica tienen protección constitucional, lo que sucede en los hechos, ya que excepto casos excepcionales, no se producen piquetes en los términos que hemos analizado.

Cabe señalar que estas disposiciones fueron sometidas, conjuntamente con otras de la Ley Nº 19.889, a un referéndum el 27 de marzo de 2022, y las mismas fueron ratificadas por el Cuerpo Electoral, por lo que se encuentran vigentes.

**Referencias.**

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 7º 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 STEINER, C. & FUCHS, M. C. (Editores). *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario,* KAS. 531-551.

1. Artículos 468 a 470 de la Ley Nº 19.889 de 9 de julio de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica fue ratificado en Uruguay por Ley N° 15.737 de 8 de marzo de 1985, artículo 15. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sistema Interamericano de Derechos Humanos. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sobre esto, puede verse Ruocco, 2019. [↑](#footnote-ref-4)