



17336

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

**MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Montevideo, 09 OCT 2006

Sr. Presidente de la
Asamblea General

El Poder Ejecutivo tiene el honor de someter a la consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo el presente proyecto de ley, por el que se dictan normas que tienen por objeto fortalecer las garantías a los derechos fundamentales vinculados a la seguridad ciudadana. En este caso, se trata de aportar una nueva herramienta que contribuya a dicho objetivo mediante la generación de un marco normativo adecuado para el desempeño de la labor policial.

Desde una perspectiva histórica, la Policía Nacional ha oficiado como auxiliar de la Justicia, circunscribiéndose a las disposiciones que la Constitución de la República y la legislación vigente presentan como necesarias para la convivencia democrática y para garantizar el ejercicio de los derechos y deberes del conjunto de los habitantes.

Sin embargo, más allá de las prerrogativas establecidas en la normativa nacional y de los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, no existe un marco normativo consolidado que brinde herramientas jurídicas claras y precisas para el cumplimiento del servicio policial a la comunidad. Esto favorece la toma de decisiones en forma subjetiva, lo que redundará en la aplicación de diferentes soluciones a situaciones similares, comprometiendo, por lo tanto las necesarias seguridades que deben otorgarse, en general, a todas las personas que habitan en la República y, en particular, a los integrantes del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional.

De esta manera, la población, en definitiva beneficiaria del servicio policial, en ocasiones siente vulnerados sus derechos por el mal funcionamiento de éste, lo que genera sus legítimos reclamos ante la demora o inexistencia de respuesta; el trato inadecuado en dependencias policiales; casos de abuso policial o de intromisión indebida en la esfera privada (que pueden verificarse en casos de identificación o registro personal, privación de libertad, ingreso, registro o allanamiento de morada), entre otras situaciones. Aunque existen actualmente normas que regulan las atribuciones de los representantes de la fuerza pública, éstas se encuentran esparcidas en diferentes instrumentos jurídicos, a la vez que la modalidad en que se ejerce su autoridad no está totalmente regulada. La ausencia de reglas claras fomenta prácticas de dudosa legalidad aplicadas discrecionalmente por la autoridad o de querellas y demandas de difícil dilucidación en la órbita penal. Con esta nueva normativa se pretende contar con un mecanismo generador de transparencia en el proceder de la fuerza pública, conforme a las exigencias de un estado de derecho y de una sociedad democrática.

Por su parte, la ausencia de un cuerpo normativo consolidado lleva, en muchas ocasiones, a que la necesaria complementariedad y coordinación entre el trabajo del Poder Judicial y de la Policía Nacional se vean afectadas. Esta situación puede originarse tanto en la existencia de vacíos legales, como en los diferentes conocimientos adquiridos profesionalmente por el magistrado y el funcionario policial. Desde este punto de vista, además de las ventajas claras para la institución policial de contar con una normativa precisa y jerarquía de ley, se aporta también un respaldo jurídico más eficiente para las resoluciones judiciales.

Finalmente, teniendo a su cargo una misión primordial en la política pública de seguridad ciudadana, la Policía Nacional se erige como responsable del acatamiento y respeto general de las disposiciones en vigencia, dando cuenta a los magistrados de las violaciones a las normas constatadas. La inmediatez del accionar policial está determinada por el grado de urgencia de los hechos, pero son los jueces, en definitiva, quienes disponen de las medidas pertinentes a tomar. No obstante, sea por la gravedad de los hechos sobre los que se debe intervenir, como por la variedad de alternativas en el modo que la fuerza pública puede llevar adelante sus procedimientos, el personal policial generalmente es guiado por su sentido común, el que no siempre se ajusta al rigor jurídico o a la posterior evaluación judicial. Por lo tanto, la falta de normas específicas tiene, para la policía, dos efectos claramente negativos: sobre el personal policial actuante, a quien no se le otorgan las seguridades suficientes sobre la corrección o no de su proceder y de las posibles sanciones que una actuación errónea le puede generar; y sobre el personal superior a cargo del servicio, que debe supervisar al personal a su cargo y rendir cuentas ante la autoridad correspondiente por las acciones u omisiones de los mismos.

El análisis del material utilizado en las clases de práctica policial que se imparten en la formación de oficiales en la Escuela Nacional de Policía, en las escuelas departamentales y en los cursos de pasaje de grado, y su lectura a la luz de la legislación vigente y de los conocimientos adquiridos empíricamente por funcionarios policiales en



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

el ejercicio de su carrera profesional, confirma el reiterado planteo de la Policía Nacional en cuanto a la necesidad de contar con un marco normativo, con estatus legal, que especifique y reglamente su actuación.

Dando cumplimiento a lo establecido en su Programa de Gobierno, el Poder Ejecutivo conformó un grupo de trabajo integrado por policías de distinto grado y profesionales de diferentes especializaciones, que se dedicó, a partir del mes de marzo de 2005, a la elaboración de un primer borrador sobre la nueva normativa. El mismo fue consultado con la totalidad de las Unidades Ejecutoras que integran la Policía Nacional. Posteriormente, se elaboró un anteproyecto que recibió invalorable aportes de prestigiosos juristas especializados en derecho constitucional, derecho penal y derecho procesal penal, así como de organizaciones de defensa de los derechos humanos. Una vez consolidado este material por las Autoridades del Ministerio del Interior, se constituye en el proyecto de ley que hoy se presenta a consideración del Parlamento.

1) El Título I del Proyecto de Ley (Parte General) incorpora, en su Capítulo I, los Principios Generales: se establece el alcance de la norma; se precisan las atribuciones de la policía; se definen las diferentes fases de la actuación de la Fuerza Pública; y, específicamente en el artículo 4, se recogen los principios que rigen la actuación policial, destacándose el primer numeral de dicho artículo: "En el cumplimiento de su deber, y como encargados de hacer cumplir la ley, el personal policial respetará y protegerá los derechos humanos de todas las personas".

2) En el artículo 6 se define el concepto de "comunicación inmediata al juez competente", esencial para la aplicación de la totalidad de la estructura de este cuerpo normativo, en cuanto a que las intervenciones policiales que se señalan expresamente en el articulado del proyecto deben ser puestas en conocimiento del juez competente en el plazo máximo de dos horas. Este plazo se cuenta a partir del momento en que se produce la intervención, y la comunicación debe contener los elementos primarios necesarios para que el juez pueda tomar la decisión que corresponda. Este criterio es un instrumento esencial para la comprensión del espíritu del proyecto que se presenta a la consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo: el permanente equilibrio entre las potestades que necesariamente deben otorgarse a la fuerza pública para el cumplimiento de su función y las necesarias garantías que deben otorgarse a los derechos fundamentales de todas las personas que se encuentren involucradas en una actuación policial.

3) En el Capítulo II se explicita con claridad la doctrina respecto al mando policial. En este sentido, se hace especial mención al artículo 8 (Manifestación de la disciplina y límites a la obediencia debida), donde, en cumplimiento a los compromisos asumidos internacionalmente por nuestro país en la materia, se establece que "el personal policial tiene especialmente prohibido cumplir ordenes manifiestamente ilegales, o que atenten contra los derechos humanos o el sistema Republicano Democrático de Gobierno. En estos casos, la obediencia a una orden superior nunca será considerada como eximente o atenuante de responsabilidad".

4) En el Título II (Parte Especial), el Capítulo I hace referencia a uno de los temas más complejos del accionar policial: el uso de la fuerza física, las armas u otros medios de coacción. En el artículo 17 se incorporan los principios que rigen el uso de la fuerza: "El uso de la fuerza, incluyendo los distintos tipos de armas, debe ser moderado, racional, progresivo y proporcional, considerando el riesgo a enfrentar y el objetivo legítimo que se persiga". Por su parte, en el artículo 18 se consagra la obligación policial de utilizar "medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza física, medios de coacción o armas de fuego". Estos últimos son definidos como el último recurso de la intervención policial.

Se hace especial mención a la inclusión de una norma prohibitiva (artículo 15), a partir de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico nacional una referencia clara respecto a la tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes; y a la atención que debe prestar la policía a las personas bajo su custodia (artículo 16), también en consonancia con las normas y principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

5) Los artículos 20 y siguientes definen taxativamente las hipótesis en las cuales la policía puede utilizar la fuerza, así como se especifican las oportunidades, límites y controles respecto al uso de armas de fuego. Se destaca especialmente que en los artículos mencionados se plasma con absoluta claridad el principio de que el uso de las armas de fuego es excepcional, y se constituye en el último recurso de la intervención policial, exclusivamente aplicable en las situaciones y bajo las circunstancias taxativamente estipuladas en la misma ley.

En este sentido, se recoge la doctrina universalmente aceptada, recogida en la declaración AG/34/69 del 17 de diciembre de 1969 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que ya integra nuestro derecho positivo (a partir de la remisión expresa del inc. 4to. del art. 5 de la actual Ley Orgánica Policial, de acuerdo a las modificaciones incorporadas por la ley 16.707). Esta declaración sostiene en su artículo 2 que "los oficiales encargados de hacer cumplir la ley deben respetar y proteger la dignidad humana y mantener y apoyar los derechos humanos de todas las personas. El artículo 3 dictamina que los oficiales encargados de hacer cumplir la ley pueden emplear la fuerza sólo cuando fuere estrictamente necesario. Y, por último, el artículo 5 dice que "ningún oficial encargado de hacer cumplir la ley puede infligir, instigar o tolerar cualquier acto de tortura u otro tratamiento o pena cruel, inhumano o degradante, ni puede invocar órdenes superiores o excepcionales circunstancias, tales como el estado de guerra, atentado contra la seguridad del país, inestabilidad política o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura o cualquier otro trato cruel, inhumano o degradante. Estos principios son de recepción constitucional en Uruguay, conforme a los artículos 7, 26, 72 y 332 de la Carta.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Por su parte, en el Capítulo II se establecen los procedimientos de comunicación a la Justicia de las circunstancias en que se hizo uso de la fuerza física, las armas de fuego u otros medios de coacción.

6) El Título III se refiere a la labor de la Policía Nacional como auxiliar de la Justicia, incorporándose la doctrina de procedimiento en el Capítulo I. Se hace especial referencia al artículo 29, que impone al personal policial la obligación de ponderar los efectos de su intervención: "En toda circunstancia, el personal policial debe actuar de forma tal que, racionalmente, evite generar un daño mayor al que pretende impedir". En el artículo 30 se hace referencia expresa a los artículos del Código Penal que consagran la exención de responsabilidad del personal policial estrictamente en casos de legítima defensa, estado de necesidad o cumplimiento de la ley.

7) El Capítulo II del mismo Título III contiene precisas indicaciones respecto a un relevante aspecto de la actuación policial: la debida protección de los derechos de las víctimas, testigos y otras personas que brinden información calificada. Expresamente, el artículo 31 consagra el derecho de "toda víctima, testigo, o persona que brinde información calificada a la policía... a recibir la adecuada protección por parte de las instituciones competentes del Estado".

El Capítulo III siguiente se refiere al procedimiento de detención de personas, incluyéndose su definición y los diferentes procedimientos y medidas de seguridad que debe cumplir el personal policial en esta materia, en el marco de lo dispuesto por el artículo 15 de la Constitución de la República.

8) En los artículos 42 y 43 se regula la solicitud de identificación personal estrictamente "en el marco de procedimientos que tienen por objeto la detención de personas requeridas por la justicia competente; fugadas estando ya procesadas o condenadas; o presuntamente vinculadas a hechos delictivos recientemente acaecidos". Se establece la forma como puede realizarse tal identificación y las facultades de la policía en tal situación. Así, se señalan con claridad dos hipótesis: (a) la negativa de identificarse, que constituye una falta de acuerdo al artículo 360 numeral 6to. del Código Penal; y (b) la presentación de un documento sobre el cuál la policía tenga motivos suficientes o fundados para dudar de su validez, lo que habilita la conducción de la persona a dependencia policial a los efectos de su identificación, con noticia al juez competente en el plazo máximo de dos horas.

A los efectos de la redacción de estos artículos se tuvo presente la normativa que surge del derecho comparado sobre identificación, atendiendo a algunos países mencionados por ALONSO PÉREZ donde se ha consolidado un marco normativo que asegura la plena vigencia del estado de derecho y las garantías a los derechos fundamentales (Alonso Pérez, Francisco: Seguridad Ciudadana, pág. 370 y stes. Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., Madrid 1994).

En este sentido, el autor mencionado recuerda que en Francia, el art. 78.3 del Código de Procedimiento Penal de 1983 establece que "el ciudadano que se niega a identificarse o se encuentra en la imposibilidad de hacerlo, puede ser retenido en el lugar o local policial donde sea conducido a fin de verificar su identidad". La policía debe informar a la persona conducida sobre su derecho a avisar de inmediato a su familia o a la persona que desee, y la retención no puede durar más de cuatro horas. La constitucionalidad de esta norma fue avalada por el Consejo Constitucional francés.

Por su parte, en Italia, la policía puede identificar a cualquier persona que está siendo investigada por la comisión de un hecho delictivo, así como a cualquier tercero que pueda proporcionar información relevante sobre la reconstrucción de los hechos. Si estas personas se niegan a identificarse o proporcionan datos falsos, el Código Penal habilita a conducirlos a sede policial donde se les retendrá para identificarlos, no pudiendo permanecer en dicha dependencia por más de doce horas.

Similar situación se aprecia en Alemania, donde la Fiscalía y la Policía pueden tomar medidas para la identificación de alguien sospechoso de un hecho punible, pudiendo retenerle por un máximo de doce horas si no puede comprobarse la identidad de inmediato.

En el Reino Unido, la Ley de Policía de 1984 permite al personal policial retener a una persona si cuenta con elementos razonables para sospechas que ésta ha participado en un hecho delictivo, en caso que se niegue a identificarse o que oculta o falsea su domicilio.

Finalmente, en España, de acuerdo a las resoluciones del Tribunal Constitucional en relación al art. 20 de la Ley Orgánica 1/1992, la persona a quien se le solicita identificación no se halla detenido, sino en una específica situación administrativa de sujeción al poder público amparada y prevista por el legislador específicamente. La verificación de identidad, por tanto, supone un sometimiento no ilegítimo, desde la perspectiva constitucional, a la norma legal que establece la misma. No se trata de una medida privativa de la libertad, sino restrictiva de la libertad (Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1985). El derecho a la libre circulación queda intacto tras la práctica de tales medidas policiales, siempre que éstas se realicen por funcionarios legalmente autorizados y durante el tiempo mínimo imprescindible para cumplir con el fin que persiguen, y que la acción policial se desarrolle exclusivamente en el marco de sus funciones de prevención e indagación de hechos delictivos.

9) En los artículos siguientes se definen los procedimientos de registro personal, detención cuando no media orden judicial y conducción policial, todos ellos esenciales para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades que la legislación vigente asigna a la fuerza pública, en armonía con las garantías que debe prestar el Estado a los derechos humanos de todas las personas. En este sentido, se destaca el concepto incorporado en el artículo 44, que impregna la totalidad del texto de la ley, en cuanto a



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

la necesidad de que se configuren "motivos suficientes o fundados" para justificar una intervención policial. Al respecto, se recoge la opinión de BERMUDEZ, en cuanto a que el concepto de "motivo fundado" implica, naturalmente, una apreciación discrecional del funcionario que ejecuta la medida, pero, si ese motivo resulta manifiestamente infundado con referencia al momento en que se decidió, quien la llevó a cabo abusivamente responde por ella en vía penal o, por lo menos, disciplinaria (Bermúdez, Víctor H.: "El registro domiciliario y la requisita personal", en "Curso sobre el Código del Proceso Penal, pág. 296).

10) Respecto al concepto de conducción policial, en el numeral primero del artículo 48 se sigue la posición de VÉLEZ MARICONDE, en el sentido de que: "la simple aprehensión no es realmente un estado jurídico de privación de libertad, sino un momento fugaz que, en definitiva, depende de la decisión judicial" (citado por Abal Oliú, Alejandro: Medidas Cautelares sobre la libertad del imputado, pág. 80 y 81). En la misma dirección puede citarse la definición de FENECH, en cuanto a que estamos frente a "un acto por el que se produce una limitación de la libertad individual, de carácter provisional, y que tiene por fin poner a la persona detenida a disposición mediata o inmediata del instructor del proceso penal para los fines de éste, en expectativa de su posible prisión provisional o preventiva" ("El proceso penal", Madrid 1978, pág. 145).

A la garantía que se consagra mediante la inmediata comunicación a la Justicia, se agrega la consagrada en el artículo 49: "Toda persona conducida o detenida deberá ser informada de inmediato del motivo de su detención o conducción", información que, posteriormente, deberá formalizarse por escrito en la dependencia policial correspondiente.

El texto que se somete a la consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo se inspira, también en esta delicada materia, en la más prestigiosa doctrina elaborada por Naciones Unidas respecto a los límites al ejercicio de determinados derechos fundamentales. "Toda limitación o restricción lícitas (de la libertad del individuo) a favor de toda la comunidad y, por consiguiente, la protección del interés público, debería estar por encima del interés individual; la medida del interés público debería determinar el alcance de la restricción de la libertad, de forma que la legalidad de la restricción estuviera limitada por la importancia del interés de la comunidad. Las limitaciones o restricciones sobre la base de promover el "bienestar general en una sociedad democrática" se encuentran contempladas en el Art. 29, párrafo 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la de proteger el "interés público" en el Art. 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: toda limitación o restricción de los derechos o libertades individuales debe regirse estrictamente por los principios de legalidad; respeto del estado de derecho; dignidad de la persona humana; excepcionalidad e igualdad y no discriminación. (Informe de la Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Erica-Irene A. DAES: "La libertad del individuo ante la ley: análisis del art. 29 de la

Declaración Universal de los Derechos Humanos". Serie Estudios, No. 3., pág. 138, Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra 1990)

11) En el Capítulo IV, Sección I, se consagran expresamente las garantías para las personas detenidas en dependencias policiales, y en la Sección II los procedimientos de averiguación policial, que incorporan asimismo las salvaguardas para impedir cualquier tipo de acción ilegal o abusiva. En especial, se hace especial mención al artículo 50, que incorpora el mandato policial en cuanto a que "en caso que una persona que registre ingreso como detenida o conducida en dependencias policiales se encuentre herida o en presunto estado de intoxicación por alcohol u otro tipo de sustancia, la policía deberá solicitar apoyo médico para brindarle inmediata atención". Del mismo modo, se establecen requisitos estrictos para la realización de registros personales ante situaciones excepcionales, cuando debe garantizarse la integridad física o la vida de la persona que se encuentra bajo responsabilidad policial.

12) En la Sección III se define el mecanismo de incomunicación en casos de urgencia, fundamental para un adecuado procedimiento de investigación policial, también con las garantías necesarias para las personas involucradas, y siempre con la inmediata comunicación al juez competente en el plazo máximo de dos horas. En la Sección IV se establecen normas para la custodia de personas detenidas en centros asistenciales, regulando con claridad las diferentes responsabilidades del personal policial y el personal del centro asistencial correspondiente. Por su parte, la Sección V dispone acerca del traslado de las personas detenidas.

13) El Capítulo V regula el procedimiento de averiguación de delitos. En la Sección I se introducen normas para darle las mayores garantías a la persona del denunciante y para asegurar la eficacia de los procedimientos policiales. En especial, se subraya la disposición contenida en el artículo 96, respecto a que las formalidades que debe cumplir el personal policial desde el punto de vista administrativo "nunca será un requisito imprescindible para la inmediata actuación policial". El artículo continúa especificando que "la policía debe actuar en forma inmediata y con la mayor diligencia para impedir o reprimir cualquier hecho ilícito, y luego proceder a la documentación de la denuncia. La información necesaria e imprescindible para fundamentar la actuación primaria no debe impedir, bajo ninguna circunstancia, la actuación policial".

Por su parte, en la Sección II se definen los procedimientos policiales en la escena del hecho, cuyas medidas de seguridad son imprescindibles para un correcto sistema de investigación criminal que provea a la justicia competente los elementos probatorios necesarios para la determinación de las eventuales responsabilidades.

14) En la Sección III se regula otro de los procedimientos complejos que debe cumplir la policía: el allanamiento de morada y el registro domiciliario dentro del estricto cumplimiento de la normativa constitucional vigente.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

15) La Sección IV regula el ingreso a una morada en caso de extrema necesidad en el artículo 136, estableciéndose con total claridad que, en ningún caso, el ingreso a una morada en las referidas circunstancias habilita al personal policial, bajo su más seria responsabilidad, a realizar procedimientos de allanamiento o registro domiciliario.

Este artículo recoge las posiciones más prestigiosas en la materia. Ya MORETTI admitía que se podía efectivizar una inspección domiciliaria a cualquier hora de la noche en casos muy excepcionales, y señalaba al respecto "...en caso de incendio, estrago o calamidad pública... así cuando se trata de prevenir o impedir la comisión de un delito, por ejemplo cuando se piden auxilios o socorros desde dentro del domicilio (Moretti, Raúl, Derecho Procesal 2, pág. 422)

En la misma dirección, se señala la disposición contenida en el artículo 205 del Código del Proceso Penal vigente, que habilita el ingreso a una morada sin cumplir otros requisitos, siempre que la policía esté en presencia de un delito flagrante.

En derecho comparado, la solución proyectada se inscribe en la línea conceptual recogida, entre otros textos constitucionales, por la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, específicamente en su artículo 12.

En el marco de la más moderna doctrina nacional garantista, se establecen con precisión las facultades y límites del accionar policial para el ingreso a una morada, en especial cuando se presentan casos de extrema necesidad. Así, y siguiendo a PERCIBALLE "se parte del presupuesto elemental que cualquier injerencia en los derechos fundamentales requiere el correspondiente sustrato legal. La exigencia de norma infra constitucional dimana del artículo. 7 de la propia Carta cuando exige, y a su vez habilita, la limitación de aquellos en casos que "razones de interés general" así lo ameriten..."

Continúa el autor citado sosteniendo que "A mayor abundamiento, y como forma de zanjar la cuestión, habremos de partir (...) de algunos presupuestos fundamentales. En primer lugar, aquel según el cual los derechos fundamentales no son absolutos y, por tanto, pueden ceder ante bienes o valores constitucionalmente protegidos. En segundo lugar, que al partir de que todo ordenamiento jurídico es un sistema extremadamente concatenado, se debe abordar su interpretación desde una perspectiva sistemática de la Carta. Finalmente, al taniz de la teoría de los límites inmanentes de los derechos fundamentales, es dable aceptar que, en situaciones excepcionales, algunos derechos pueden ceder, ora para proteger o preservar no solo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos. A nadie escapa que existen situaciones especiales que conllevan razones de carácter humanitario, donde está en juego la vida o la integridad de las personas, incendios, accidentes domésticos, etc., que habilitan o, es más, obligan a las autoridades a ingresar para brindarles socorro. A estas circunstancias excepcionalísimas, empero cotidianas, se agregan aquellas sustentadas en razones de necesidad y urgencia insitas en los casos de flagrancia. Véase el caso más claro de que se esté en presencia de un

delito que se está cometiendo en la propia vivienda, violencia doméstica, delitos sexuales, etc., o de quien, perseguido con los efectos del delito se introduce en su vivienda, de la cual es posible evadirse si no se actúa en forma inmediata. Sin duda en estos casos entran en colisión los derechos del imputado, pero también los de la víctima, que igualmente son objeto de protección constitucional. De más está resaltar que un sin número de estas situaciones tiene a su vez un marco legal desde la ley sustantiva, habida cuenta que son pasibles de ser encuadradas en los tipos permisivos en los artículos 26 del Código Penal, legítima defensa, y 27 del Código Penal, estado de necesidad, y en el artículo 28, cumplimiento de la ley, del mismo cuerpo legal que en última instancia suponen verdaderas cláusulas penales de autorización. Cabe consignar por último, que el texto constitucional, al utilizar el verbo "entrar" parece conglobar en la simple entrada y el registro, siendo claro que ambas son situaciones emparentadas pero no confundidas. Parecería desprenderse por tanto, que estos casos de extrema excepcionalidad, sujetos a eminentes razones de urgencia, sólo dan pábulo a la entrada a los únicos efectos de salvar la situación límite. El ir más allá de ello será pasible, desde lo sustancial, de la responsabilidad jurídico penal dimanante, y desde lo adjetivo, la invalorable de los elementos probatorios obtenidos en la violación del derecho fundamental" (Perciballe, Ricardo: "Sistema de garantías constitucionales", págs. 202 a 205, Montevideo 2006.)

16) A continuación, en la Sección V se disponen normas sobre la prestación de garantías policiales en sus diferentes modalidades.

17) En el Capítulo VI se establecen directivas para los procedimientos de prevención y control, específicamente en materia de vehículos, con lo que el Poder Ejecutivo pretende contribuir a revertir la actual situación en materia de accidentes de tránsito a nivel nacional, generadora de altos costos desde el punto de vista humano especialmente en la población más joven.

18) El Capítulo IX hace referencia al armamento y equipo reglamentario policial, estableciendo normas claras sobre su uso y respecto a las prohibiciones que afectan al mismo.

19) Se destacan, finalmente, las disposiciones incluidas en el Capítulo X del presente proyecto de ley. En primer lugar, la gravedad de las consecuencias que establece el artículo 172 en caso de incumplimiento: "El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley tendrá como consecuencia la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de las responsabilidades penales y/o civiles que puedan determinarse por la justicia. Específicamente, el incumplimiento de las normas de naturaleza prohibitiva constituye falta grave a los efectos disciplinarios"

En segundo lugar, el artículo 173 impone al Ministerio del Interior "la obligación de capacitar e informar adecuadamente al personal policial para el cumplimiento de las responsabilidades que le impone la presente ley". Esta obligación se constituye en una garantía para todas las personas beneficiarias del servicio policial,



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

así como para el mismo personal policial, que tiene derecho a contar con todos los elementos para el adecuado cumplimiento de su trabajo.

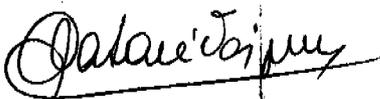
20) Por último en el artículo 174 se hace referencia al mecanismo que la población tiene a su disposición para denunciar cualquier tipo de falla en el servicio policial, de forma que el mismo sea, realmente, una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para cumplir con su deber de garantía de los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio.

De esta forma, el Poder Ejecutivo pretende consagrar el principio básico que anima esta iniciativa normativa: el necesario equilibrio que, en un Estado de Derecho y en una sociedad democrática, debe existir entre las facultades que deben otorgarse a la policía para el adecuado cumplimiento de su función de servicio a la sociedad, y los controles que deben actuar con eficacia y rigurosidad para evitar cualquier forma de abuso o actuación ilegal por parte de la Fuerza Pública. El proyecto que se eleva pretende así seguir la línea de la doctrina más prestigiosa en la materia, en cuanto comparte, con ZÚÑIGA RODRÍGUEZ que "como primera forma de intervención directa del control en la relación ciudadano-control social, el funcionamiento formal y real de la policía marcará la relación autoridad y libertad. Ello porque la institución policial encarna los dos ámbitos contrapuestos del poder: por un lado, tiene como función garantizar la seguridad de los ciudadanos; pero, por otro, constituye el principal modo de expresión de la autoridad estatal. De ahí que un Estado democrático se caracterice, como dice Barbero Santos, por instrumentar los mecanismos necesarios para un equilibrio armonioso entre el ejercicio de los poderes indispensables para el cumplimiento de las misiones de la policía y el derecho del ciudadano a ser protegido contra los eventuales abusos cometidos en el ejercicio de estos poderes". (Zúñiga Rodríguez, Laura: Libertad personal y seguridad ciudadana, Ed. PPU, Madrid 1993).

Como conclusión, es menester destacar que esta iniciativa de Ley de Procedimientos Policiales se encuentra inmersa dentro de una estrategia del Poder Ejecutivo orientada a la modernización y profesionalización de la Policía Nacional. Una policía que no se adapta a las transformaciones sociales y a los nuevos desafíos que presenta la actividad delictiva, está destinada a la ineficiencia y a la pérdida constante de su capacidad institucional. Por ello, el esfuerzo por mejorar los estándares de gestión debe ser permanente, incorporando las herramientas jurídicas precisas para el cumplimiento de sus cometidos, y consolidando su doctrina para mejorar, día a día, el servicio que brinda a la sociedad uruguaya.

Con la plena convicción de que este instrumento contribuye a enaltecer a la institución policial y a generar condiciones de seguridad jurídica y de transparencia en la función pública, se eleva el mismo a consideración del Poder Legislativo con la certeza de que el debate parlamentario lo enriquecerá y lo dotará de un fuerte consenso que asegure su eficacia y eficiencia.

Saluda al señor Presidente con su mayor consideración,


Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República