

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS  
DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA



# Manual de derechos e intervenciones y sistematización de Recomendaciones

Documento  
de Trabajo

Nº 24-2017

*Guillermo Escobar Roca*  
Email: [guillermo.escobar@uah.es](mailto:guillermo.escobar@uah.es)



Universidad  
de Alcalá

PRADPI

Programa Regional de Apoyo a las  
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

ISBN: 978-84-88754-70-7

# Manual de derechos e intervenciones y sistematización de Recomendaciones

Guillermo Escobar Roca\*

## RESUMEN

Este Manual se realizó en el marco de una asistencia técnica dirigida a la Defensoría del Pueblo de Montevideo en la cual se llevó a cabo un trabajo técnico-jurídico encaminado a contribuir a sistematizar la tramitación de las quejas. El documento contiene un Código de derechos e intervenciones para sistematizar todas las quejas que llegan a la Institución con un enfoque de Derechos Humanos, así como para ordenar los datos recopilados en los Informes anuales.

## PALABRAS CLAVE

Defensoría del Pueblo, Recomendaciones, Derechos Humanos, enfoque de derechos.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá (1991) y Máster en Prácticas Jurídicas y Procedimiento por el Centro de Estudios Financieros (1996). Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá. De 2004 a 2009, Magistrado suplente de la Audiencia Nacional. Desde 2005, Director del Curso "Derecho español para juristas extranjeros" y desde 2008, del Máster "Derechos Humanos, Estado de Derecho y democracia en Iberoamérica", ambos de la Universidad de Alcalá. Desde 2003, Director de los Informes anuales de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Desde 2013, Director del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Alcalá.

## ABSTRACT

This handbook was made within the framework of technical assistance to the Office of the Ombudsman of Montevideo in which technical and legal work was carried out to help systematize the processing of complaints. The document contains a Code of Rights and Interventions to systematize all complaints that come to the Institution with a Human Rights-Based Approach, as well as to order the data collected in the Annual Reports.

## KEYWORDS

Ombudsman, Recommendations, Human Rights, Human Rights-Based Approach.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
I. DERECHOS BÁSICOS .....	10
1. Dignidad.....	10
2. Igualdad .....	11
II. DERECHOS INDIVIDUALES.....	12
3. Vida .....	12
4. Integridad y seguridad.....	13
5. Honor .....	15
6. Vida privada e intimidad personal y familiar .....	15
7. Circulación.....	16
8. Pensamiento.....	18
III. DERECHOS DE PARTICIPACIÓN.....	19
9. Comunicación .....	19
10. Reunión.....	20
11. Asociación.....	21
12. Participación.....	21
IV. DERECHOS ECONÓMICOS.....	22
13. Propiedad.....	22
14. Empresa.....	23
V. DERECHOS LABORALES.....	24
15. Trabajo.....	24
16. Sindicación y huelga .....	26
VI. DERECHOS SOCIALES .....	28
17. Educación .....	28
18. Cultura .....	29
19. Salud .....	30
20. Vivienda.....	33
21. Medio ambiente .....	35
22. Familia .....	37
23. Consumo.....	38
24. Ciudad .....	39
25. Seguridad social y mínimo vital.....	40
VII. DERECHOS DE COLECTIVOS .....	41
26. Niñez y adolescencia .....	41
27. Personas mayores.....	42
28. Situaciones de limitación de la autonomía personal .....	43
29. Reclusos .....	45

---

30. Mujer .....	46
VIII. DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS .....	48
31. Transparencia.....	48
32. Procedimiento .....	49
33. Eficacia.....	50
ANEXO.....	51
I. RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN DE RECLAMOS .....	51
II. SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES.....	53

## INTRODUCCIÓN\*

El Defensor del Vecino de Montevideo (DVM) es una institución pública que protege los derechos humanos y fundamentales de las personas residentes en Montevideo, especialmente frente a las vulneraciones de la Administración de Montevideo.

De entrada, es importante destacar que el **parámetro de control** (esto es, el catálogo y contenido de los derechos protegidos) utilizado por el DVM va más allá de lo estrictamente jurídico. Es decir, esta institución no pretende sólo garantizar los derechos reconocidos en las normas jurídicas<sup>1</sup> sino también dotar de respuesta a las pretensiones y a los intereses de los ciudadanos, siempre que tras ellos aparezca una mínima idea de justicia<sup>2</sup>. De ahí que este Manual no se limite a una recopilación de los derechos expresamente reconocidos en los textos de Derecho internacional o en la Constitución y legislación de Uruguay, sino que vaya mucho más allá. Se sitúa así en una óptica más moral que jurídica, pretendiendo dar entrada a una cierta utopía, la cual, en todo caso, quiere ser *utopía de lo concreto* y situarse dentro de los límites de lo razonable.

En este orden de consideraciones se entenderá la amplia referencia en este Manual a los derechos sociales, en el sentido amplio del término. En cuanto

---

\* *Abreviaturas*: CADH = Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (aprobada por Ley 15.737); CDM = Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (aprobada por Decreto ley 15.164); CDN = Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (aprobada por Ley 16.137); CDPD = Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2007 (aprobada por Ley 18.418); CDR = Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965 (aprobada por Ley 13.670); CDTM = Convención sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990 (aprobada por Ley 17.07); CIPD = Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999 (aprobada por Ley 17.330); CIPST = Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura de 1985 (aprobada por Ley 16.294); CIVM = Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (aprobada por Ley 16.735); CRU = Constitución de la República del Uruguay de 1967; CT = Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 (aprobada por Ley 15.798); DM = DM de Montevideo; DVM = Defensor del Vecino de Montevideo; PA a la CADH = Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1988 (aprobado por Ley 16.519); PFDN = Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía de 2002 (aprobado por Ley 17.559); PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (aprobado por Ley 13.751); PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (aprobado por Ley 13.751)

<sup>1</sup> De ahí que se haya evitado el término derechos fundamentales, más ligado al Derecho positivo.

<sup>2</sup> Únicamente quedarían fuera las pretensiones claramente irrazonables, arbitrarias o caprichosas.

núcleo esencial de la actividad del DVM se ha prestado a esta categoría especial atención, lo que se traduce en determinaciones más detalladas de su contenido. No se pretende con ello un programa inalcanzable de política social sino únicamente reflejar un importante núcleo de preocupaciones individuales y colectivas. Es evidente que el DVM no puede dar satisfacción a todas ellas, pero sí denunciar las deficiencias del ordenamiento jurídico y proponer, en su caso, los cambios oportunos. Como consecuencia de la importancia otorgada a los derechos sociales (y, en general, al principio del Estado social, que deriva en la *faceta prestacional* de los derechos de defensa) se incluyen múltiples referencias a las actuaciones positivas de los poderes públicos. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que con tal alusión se está pensando sobre todo en la Administración y que ésta bien puede delegar en entes privados, si la ley así lo prevé, la prestación concreta de los servicios o actividades correspondientes<sup>3</sup>, siempre que permanezca en manos de la Administración la supervisión final de todos ellos (*servicio público en sentido material*).

El catálogo de 33 figuras pretende incluir todas las que han sido reconocidas, expresa o implícitamente, en el vigente Derecho internacional y constitucional comparado iberoamericano. La determinación del contenido de las 33 figuras se concreta en las inmunidades (derechos reaccionales), actuaciones (derechos de defensa) o prestaciones (derechos de prestación en sentido amplio) que la doctrina más avanzada ha considerado que caracterizan a cada una de ellas. Pese a ello, la exposición del contenido de cada figura no resulta exhaustiva. Pensamos que una exposición demasiado detallada, al modo de un tratado de dogmática jurídica, hubiera resultado inabarcable para los funcionarios de la institución y por tanto contraproducente para la finalidad perseguida: la mejor gestión de los reclamos recibidos.

Para ayudar a la mejor fundamentación de las resoluciones y recomendaciones de la DVM, tras la descripción del contenido de cada figura se ofrecen algunos datos normativos (**en ningún caso exhaustivos**), vigentes en Uruguay (CRU, tratados internacionales<sup>4</sup>, leyes del Parlamento, reglamentos de ámbito

---

<sup>3</sup> En algún caso esta sería incluso la opción más deseable. Piénsese, por ejemplo, en el control de los medios de comunicación, que seguramente fuera preferible dejar en manos de instancias privadas (autorregulación).

<sup>4</sup> Se excluyen las Declaraciones internacionales, cuyo valor jurídico es más discutido, y que en todo caso se reiteran en normas convencionales posteriores. Las leyes (cuyo número se cita en las Abreviaturas de este Manual) que disponen la entrada en vigor en Uruguay de tratados internacionales (en el sentido amplio de la expresión), y los textos de los mismos, pueden verse en Mariana Blengio Valdés (ed.), *Código de derechos humanos*, Cátedra Unesco de Derechos Humanos de la Universidad de la República – Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2010. El

nacional y Digesto Municipal<sup>5</sup>), que recogen *parte* de dicho contenido<sup>6</sup>. Si, como decíamos, el parámetro del control del DVM excede lo estrictamente jurídico, la falta de reconocimiento normativo de determinadas inmunidades, actuaciones o prestaciones no ha de ser óbice para que el DVM las garantice. Ni la enumeración de los derechos ni la descripción de su contenido impide considerar otras situaciones dentro del parámetro de control. Resultaría aplicable aquí una fórmula similar a la recogida en el artículo 4 del Protocolo de San Salvador de 1988, Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969: “No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos [protegidos por el DVM], a pretexto de que [el presente Manual] no los reconoce o los reconoce en menor grado”. No obstante, en caso de que el DVM garantice contenidos no incluidos en este Manual, resultaría preferible que lo hiciera ampliando el contenido de una de las 33 figuras que proponemos, no creando figuras nuevas.

En cuanto al **objeto de control**, la vocación del DVM de servicio al ciudadano convierte frecuentemente a la institución en auténtica *garantía de cierre* de los derechos. Es decir, aunque no estemos en presencia de una acción u omisión de la Administración Pública, el DVM debería aportar una solución, encaminando al ciudadano al organismo competente, en la fase de admisión del reclamo. De ahí que en el Manual se incluyan también derechos que raramente vayan a ser vulnerados por el ejecutivo. Como excepción más relevante, han quedado fuera los derechos relacionados con la Administración de Justicia<sup>7</sup>. Pensamos que la inclusión de los mismos, dada su complejidad y amplitud, hubiera resultado contraproducente a los fines pretendidos.

Junto a la descripción del contenido de los derechos se enuncian las **intervenciones** (también llamadas agresiones, afectaciones o injerencias) contra

---

ejemplar puede obtenerse gratuitamente en la sede en Montevideo de la Fundación Konrad Adenauer, Plaza Cagancha 1356, Oficina 804.

<sup>5</sup> Las referencias al Digesto Municipal proceden de la recopilación previa de Florencia Cornú. Teniendo en cuenta que cuando una norma atribuye una competencia a la Administración en una determinada materia, esa Administración tiene la obligación de actuar, las normas del Digesto se describen normalmente como obligaciones administrativas, cuyo ejercicio sirve como garantía de cada derecho respectivo. En algunas ocasiones, se describen como deberes de los ciudadanos, y en esos casos la Administración tiene la obligación de supervisar su cumplimiento.

<sup>6</sup> En todo caso, quedaron fuera las menciones normativas a los derechos procesales, que solo obligan a la Administración de Justicia, pues esta queda fuera del objeto de control del Ombudsman.

<sup>7</sup> Es nota dominante en el Derecho comparado la inhibición del *Ombudsman* en todo lo relativo a la Administración de Justicia.

ellos que más frecuentemente han llegado al conocimiento del DVM, hasta un total de 44. A la vista de nuestra investigación, cerrada en mayo de 2012, sólo 16 figuras han sido garantizadas por el DVM.

Para abreviar, ha desaparecido toda referencia a la **reserva de ley** en materia de límites de los derechos, dándose por obvio que, por ejemplo, sólo la ley puede prever las causas de la expropiación, los límites a la libertad de circulación o las formas prohibidas del derecho de manifestación. En general, las menciones a la ley se han limitado a las indispensables, poniéndose siempre en relación con la determinación del contenido de los derechos.

Como criterio general, se han omitido también, para evitar innecesarias repeticiones, las referencias al **contenido negativo** de cada figura. Va de suyo que todo derecho es, por definición, de libre ejercicio, y que nadie puede ser obligado a exigir la protección de su honor, a elegir una determinada religión o a afiliarse a un sindicato. Sin embargo, en algún caso concreto se ha precisado que determinadas situaciones o actuaciones quedan fuera del ámbito protegido. Estas menciones a *límites impropios* se realizan en casos evidentes, prácticamente indiscutidos en el Derecho comparado, y siempre con la finalidad de clarificar el contenido de cada figura.

En cuanto a las peculiaridades en el ejercicio de los derechos en razón de determinadas circunstancias personales se han omitido también las referencias correspondientes: conscientemente hemos comenzado hablando de las personas, no de los nacionales de Uruguay. Partiendo del *principio de universalidad* de los derechos entendemos que, salvo que existan argumentos legales y razonables en contra, los menores de edad, los colectivos o personas jurídicas y los no nacionales<sup>8</sup> tienen todos y cada uno de los derechos contenidos en el Código<sup>9</sup>.

Hay que advertir que cualquier clasificación es convencional<sup>10</sup> y, en relación con los derechos, inevitablemente parcial. En la actualidad la doctrina reconoce de forma prácticamente unánime la *multifuncionalidad* y el *carácter transversal* de

<sup>8</sup> Especialmente en relación con los inmigrantes se advierte la *carga utópica* de este Código. Entendemos que la globalización es también la globalización de los derechos humanos.

<sup>9</sup> Obviamente, siempre que ello sea acorde con la naturaleza de cada figura, pues algunas están concebidas, por definición, a favor de determinados colectivos o situaciones.

<sup>10</sup> También la terminología lo es: por ejemplo, los aquí llamados derechos individuales bien podrían llamarse derechos civiles, los derechos laborales y los derechos de los colectivos a veces se consideran derechos sociales, etc.

todos ellos. No obstante, se ha preferido ordenar los derechos en categorías, con el fin de hacer más fácil su estudio y aplicación, asumiendo los riesgos que esta opción implica. En algún caso se ha sacrificado el rigor dogmático en aras de la sencillez. A tal fin se han buscado expresiones básicas (p. ej., “vida”, en lugar de “derecho a la vida”) y se ha procurado agrupar las figuras en un número relativamente reducido<sup>11</sup>, aunque para ello hayamos debido ser, en algún caso, moderadamente originales<sup>12</sup>. La *conurrencia* o intersección entre las distintas figuras resulta, en todo caso, inevitable. A algunas figuras se acompañan referencias a otras relacionadas y, en todo caso, en el Anexo se incluyen algunas indicaciones para solventar en parte este problema.

## I. DERECHOS BÁSICOS

### 1. Dignidad

#### 1.1. Contenido

Incluye un trato a la persona correspondiente a su condición de tal, lo que implica la prohibición de su utilización instrumental al servicio de fines colectivos ajenos a los derechos enunciados en este Código.

En particular, la dignidad personal protege frente a las técnicas de manipulación genética no consentidas, las de resultados imprevisibles y las que puedan suponer un riesgo para la integridad de la especie humana, tal y como es conocida en la actualidad.

En una sociedad internacional organizada, la dignidad personal exige el reconocimiento a toda persona de una identidad (incluyendo identidad de

---

<sup>11</sup> Compárese, por ejemplo, este catálogo con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que contiene cincuenta figuras, número que nos parece ya excesivo para la eficaz gestión de las quejas.

<sup>12</sup> He aquí alguna de las “licencias” que nos hemos permitido: incluir los derechos a la nacionalidad y al asilo, el llamado *derecho general de libertad* y la *subjetivización* del Estado de Derecho dentro de la dignidad; considerar conjuntamente las libertades de residencia y circulación y la llamada libertad personal o garantía frente a las detenciones; integrar el acceso a la función pública y el llamado derecho a la renta básica en el apartado trabajo; considerar conjuntamente los derechos de sindicación y de huelga; integrar el derecho a la legalidad de las sanciones administrativas en el apartado sobre procedimiento; no incluir una referencia autónoma al derecho a la seguridad.

género, Ley 18.620), personalidad jurídica, nombre y nacionalidad y, en su caso, de la condición de asilado o refugiado, con los derechos inherentes a cualquiera de estas situaciones. Nadie puede ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

La dignidad personal prohíbe la arbitrariedad del legislador. El Estado material de Derecho impone que cualquier limitación legal a la libertad general de las personas debe ser razonable y estar justificada y garantiza la seguridad jurídica, la publicidad de las normas y el respeto al sistema de fuentes del Derecho.

- CRU, art. 10.
- CADH, arts. 3, 11.1, 18 y 20.
- PIDCP, art. 16.
- Ley 18.620, del derecho a la identidad de género.

## **2. Igualdad**

### 2.1. Contenido

Las personas son iguales ante la ley. La ley puede prever diferencias de trato entre las personas siempre que puedan justificarse de forma objetiva y razonable. Una diferenciación no justificada es, por sí misma, vulneradora de la igualdad.

Se prohíben en todo caso las diferencias de trato realizadas en perjuicio de un determinado sexo u orientación sexual, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, ideología, religión, pertenencia a una minoría social, lugar de nacimiento, discapacidad o edad.

La igualdad incluye el derecho a una aplicación de las normas sustancialmente equivalente. Un mismo órgano administrativo no puede aplicar las normas de forma distinta en perjuicio de personas o grupos determinados, a menos que medie suficiente justificación o que se produzca un cambio de criterio, también suficientemente justificado.

La igualdad incluye el derecho a que se tengan en cuenta las diferencias entre

las personas. En consecuencia, pueden exigirse medidas antidiscriminatorias que contribuyan a paliar los efectos de desigualdades históricas, cualquiera que sean sus causas (discriminación positiva o inversa).

- CRU, art. 8.
- CADH, arts. 1 y 24; PA a la CADH, art. 3.
- PIDESC, arts. 2.2 y 3.
- PIDCP, arts. 2.1, 3 y 26.
- CDR.
- Ley 18.104, de igualdad de derechos y oportunidades.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, Capítulo I, art. R.19.34, 7º, 8º y 10º: obligación del Departamento de Desarrollo Social de fomentar, promover y ejecutar políticas que atiendan la situación de diversos sectores y grupos.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, Capítulo I, art. R.19.36, 1º: obligación de la División Políticas Sociales de diseñar políticas y programas que contemplen situaciones de desigualdad.
- DM, Volumen III, Libro II, Título Único, Capítulo V, art. D.43.8: deber de los funcionarios de ejercer sus atribuciones con imparcialidad, confiriendo trato igualitario.

## 2.2. Intervenciones

2.2.1. Distribución no equitativa de instalaciones y actividades molestas, si tienen origen público (p. ej., rotación de contenedores) o están sujetas a autorización administrativa (p. ej., rotación de ferias).

## II. DERECHOS INDIVIDUALES

### 3. Vida

#### 3.1. Contenido

Los poderes públicos adoptan las medidas adecuadas en prevención y castigo de las amenazas y ataques a la vida.

El uso de armas de fuego por las fuerzas de seguridad se realiza de conformidad con los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad.

En relación con supuestos moralmente controvertidos (aborto, eutanasia, auto-disposición sobre la propia vida) se tiene en cuenta, ante todo, el principio del respeto a la libre decisión de las personas concernidas, derivado de su dignidad.

- CRU, arts. 7 y 26.
- CADH, art. 4.
- PIDCP, art. 6.

#### **4. Integridad y seguridad**

##### 4.1. Contenido

Los poderes públicos adoptan una política de seguridad pública, con dotación policial suficiente, y de prevención del delito control de las principales situaciones de riesgo. Previenen especialmente frente a los accidentes naturales y frente a los accidentes en carretera.

Se prohíben en todo caso el trabajo forzado, la tortura, sea física o psicológica, y cualquier pena o trato cruel, inhumano o degradante. Ningún derecho de los contenidos en este Código puede justificar estas actuaciones.

La integridad física incluye la libre disponibilidad sobre el propio cuerpo. Las intervenciones corporales de tipo menor, efectuadas por las fuerzas de seguridad, de no ser consentidas, se realizan de conformidad con los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad.

Los poderes públicos llevan a cabo acciones adecuadas en prevención y castigo de los riesgos, amenazas y ataques a la integridad física y moral, elaborando planes suficientemente disuasorios y con garantías suficientes a favor de las personas en riesgo o agredidas.

- CRU, art. 7.
- CADH, arts. 5 y 6.
- PIDCP, arts. 7 y 8.
- CIPST.
- CT.
- Ley 16.707, de seguridad ciudadana.
- Ley 18.561, de acoso sexual.

- DM, Volumen II, Libro I, Título II, Capítulo I, art. R 19.39.9: obligación de la División de Artes y Ciencias de prevención, rescate y salvamento en zonas balnearias.
- DM, Volumen VI, Título VIII, Capítulo I, art. D 2111.1: condiciones de tenencia de animales salvajes.
- DM, Volumen XIII, Título único, Capítulo I, art. D 2776: obligación de clausura de locales de espectáculos públicos que causen riesgo para la integridad y seguridad de los asistentes.
- DM, Volumen XIII, Título único, Capítulo IX, arts. D 2890 a D 3146: deberes de los locales de espectáculos públicos de prevención y defensa contra el fuego.
- DM, Volumen XIII, Título único, Capítulo IV, Sección S VIII, art. R 1565: deber de mantener un local de primeros auxilios en espectáculos deportivos.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título I, Capítulo III, art. D 3205: deber de los propietarios de cercar los terrenos peligrosos para la seguridad pública.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título I, Capítulo IV, arts. D 3215 y siguientes: deberes de garantizar la seguridad pública en construcciones, demoliciones u obras en general.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título I, Capítulo X, art. D 3442: distancias mínimas de fábricas de explosivos.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R. 19.40, 3º y 4º: obligaciones del Departamento de Acondicionamiento Urbano de control de vehículos y medios de transporte y de regular el transporte público.
- DM, Volumen V, Libro IV, art. D 538: obligaciones de la División de Tránsito y Transporte de planeamiento, regulación y fiscalización del tránsito de personas, vehículos y animales.
- DM, Volumen V, Libro IV, Título III, Capítulo II, Sección XIII: obligaciones de la División de Tránsito y Transporte de inspección de vehículos.
- DM, Decreto 33.222, art. 1, VI: obligación de los Gobiernos Municipales de mantenimiento del arbolado.
- DM, Volumen X, Libro X, Título I, Capítulo I, art. D 2245: condiciones del plantado de árboles en las veredas.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.43: obligaciones de la División de Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones sobre el arbolado del ornato público y áreas verdes de espacios públicos.

#### 4.2. Intervenciones

4.2.1. Omisión en mantenimiento o control del crecimiento del arbolado público.

4.2.2. Omisión en la prevención de accidentes de circulación (seguridad vial).

## **5. Honor**

### 5.1. Contenido

Incluye la exigencia de un trato considerado, resultando ilícitas las manifestaciones, públicas o privadas, que desmerezcan el respeto o la reputación social de las personas, de acuerdo con los usos sociales. Las críticas y descalificaciones sobre las personas, su entorno o sus actos sólo pueden tolerarse desde el respeto y el diálogo. Se prohíbe en todo caso el insulto innecesario, esto es, el proferido sin ninguna justificación, al margen de toda connotación crítica o explicativa.

CRU, art. 7.

CADH, art. 11.

PIDCP, art. 17.

## **6. Vida privada e intimidad personal y familiar**

### 6.1. Contenido

Se prohíbe la divulgación o difusión de aquellos mensajes sobre las personas que éstas hayan decidido mantener reservados para sí o para un concreto y determinado círculo social.

Se presume que la persona ha decidido mantener reservados los siguientes datos, ámbitos o situaciones:

1) Su propia ideología y religión.

2) Su propia imagen, a menos que se trate de una persona pública cuya imagen sea captada en lugares públicos o que la imagen de la persona en cuestión aparezca de forma accesoria al ser divulgada.

3) Sus comunicaciones interpersonales, papeles y efectos, Las primeras incluyen, entre otras, las postales, telegráficas, telefónicas, el correo electrónico y todas aquellas que permitan cualquier forma de interactividad, no limitándose a la mera recepción de contenidos.

4) Su domicilio personal o familiar.

5) Sus datos personales objeto de tratamiento, esto es, recogidos, grabados, conservados, elaborados, modificados, bloqueados, cancelados o cedidos. En estos casos toda persona tiene los derechos de acceso, rectificación, cancelación y, en caso de daños o perjuicios, el derecho a una indemnización (Ley 17.838).

- CRU, arts. 10, 11 y 28.
- CADH, art. 11.
- PIDCP, art. 17.
- Ley 17.838, de protección de datos personales.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título I, Capítulo X, art. D 3292 y 3294: deber de disponer de buzones cerrados en edificios colectivos.

## 6.2. Intervenciones

6.2.1. Omisión en el control de interferencias perturbadoras de la tranquilidad en el domicilio (casos graves de contaminación acústica)

6.2.2. Tratamiento inadecuado de restos humanos o inadecuada ubicación o mantenimiento de sepulturas y cementerios.

## 7. Circulación

### 7.1. Contenido

Toda persona elige libremente el lugar de su residencia habitual. Tiene derecho a circular libremente y a salir y regresar a Uruguay.

Los poderes públicos garantizan el mantenimiento de un transporte eficaz, especialmente en favor de las zonas con más dificultades de comunicación.

La libertad de movimiento sólo puede ser restringida, de forma temporal, en dos circunstancias:

1) Detención por las fuerzas de seguridad, en caso de indicios racionales de vulneración del ordenamiento jurídico, y por el tiempo indispensable para el esclarecimiento de los hechos que, en ningún caso podrá exceder del máximo legal. Durante esta forma de detención se informará al detenido de las razones de aquélla. El detenido de forma ilegal tiene derecho a la inmediata puesta a disposición de la autoridad judicial competente (habeas corpus).

2) Resolución del tribunal competente, pronunciada tras el procedimiento legalmente establecido. En caso de que la resolución se adopte con carácter preventivo, esto es, antes de la sentencia definitiva, la privación de libertad no puede exceder del máximo legal. Todo acusado tiene derecho a quedar en libertad bajo fianza antes de mediar un fallo condenatorio.

Toda persona detenida o presa ilegalmente tiene derecho al cobro de una indemnización.

- CRU, arts. 12, 15, 16, 17, 31, 37 y 52.
- CADH, arts. 7, 8, 9 y 22.
- PIDCP, arts. 9, 12, 13 y 15.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.42: obligaciones de la División de Tránsito y Transporte de emisión de permisos para circular en la ciudad y control del tránsito de vehículos.
- DM, Volumen V, Libro IV, Título IV, Capítulo I, art. D 719: liberación de vehículos detenidos por infracciones de estacionamiento.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.42, 10º a 15º: obligaciones de la División de Tránsito y Transporte en materia de transporte público.

## 7.2. Intervenciones

7.2.1. Omisión, escasez, no asequibilidad o ineficiencia del transporte público.

7.2.2. Insuficiencia o inadecuación de veredas y pavimentos.

## **8. Pensamiento**

### 8.1. Contenido

Incluye la libertad de conciencia, pensamiento, ideología y religión.

Este derecho no se limita al fuero interno de la persona sino que comprende también la posibilidad de comportarse de acuerdo con las propias convicciones.

La libertad de conciencia incluye la objeción de conciencia, esto es, el derecho a negarse al cumplimiento de aquellos deberes jurídicos incompatibles con las convicciones morales más profundas de una persona. El poder público prevé excepciones al cumplimiento de las normas en estos supuestos, formulando en su caso prestaciones alternativas. Este deber es particularmente exigible en relación con el servicio militar y con la doctrina consolidada de determinadas minorías religiosas. En concreto, se permite la objeción al trabajo en sábado, al juramento y a determinados tratamientos sanitarios.

La libertad religiosa incluye la separación entre la Iglesia y el Estado y comprende la práctica de los actos de culto, la conmemoración de las festividades, la celebración de los ritos matrimoniales y funerarios y la divulgación y propagación del propio credo, lo que incluye el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y enseñanza religiosas.

Los templos consagrados al culto están exentos de toda clase de impuestos.

La libertad religiosa incluye el derecho de los padres o tutores a que sus hijos reciben una enseñanza acorde con sus convicciones.

Los poderes públicos realizan actuaciones positivas en defensa de la libertad religiosa, favoreciendo el sostenimiento económico de todas las confesiones y la satisfacción de las necesidades de sus miembros. En particular garantizan la enseñanza religiosa voluntaria en los centros públicos y facilitan la presencia de servicios religiosos en los centros militares, sanitarios y penitenciarios.

- CRU, arts. 5, 58 y 68.
- CADH, arts. 12 y 13.

- PIDCP, art. 18.

### III. DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

#### 9. Comunicación

##### 9.1. Contenido

Incluye la expresión y difusión de mensajes o contenidos de cualquier tipo mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, en la lengua libremente elegida.

Incluye la libertad de creación de medios de comunicación. Los poderes públicos garantizan el pluralismo de los medios de comunicación y el uso equitativo de las frecuencias.

Se prohíbe cualquier forma de censura previa. En ningún caso la Administración puede secuestrar un mensaje o contenido. Se prohíbe además la incautación de la maquinaria o de los soportes dedicados a publicaciones de cualquier índole. La expropiación de los edificios donde se encuentren instalados sólo puede adoptarse cuando se provea para la publicación un local adecuado para continuar operando por un tiempo razonable.

Los periodistas tienen, en garantía de su libertad de informar, los derechos de acceso a las fuentes, cláusula de conciencia y secreto profesional. La cláusula de conciencia incluye el derecho a negarse a informar contra los principios éticos de la comunicación y a rescindir unilateralmente, con derecho a indemnización, su relación con la empresa informativa cuando ésta experimente un cambio sustancial de orientación informativa o ideológica.

Los autores de obras literarias, científicas y artísticas tienen respecto a ellas derechos morales y patrimoniales.

Los poderes públicos garantizan una programación audiovisual equilibrada, plural y adecuada a las necesidades de información, formación y entretenimiento de los ciudadanos. El público tiene derecho a ser informado de

los asuntos de relevancia pública y a acceder, en réplica, rectificación o respuesta (Capítulo III de la Ley 16.099), a aquellos medios informativos que hayan divulgado mensajes o contenidos perjudiciales. Los poderes públicos garantizan la veracidad de la información y los demás derechos del público, así como la radiodifusión comunitaria (Ley 18.232).

Los poderes públicos garantizan la comunicación interpersonal de forma universal, lo que incluye el servicio postal a domicilio y la transmisión de voz, fax y datos a través de las técnicas más avanzadas (*Internet*), a un precio asequible.

- CRU, art. 29.
- CADH, arts. 13 y 14.
- PIDCP, art. 19.
- Ley 16.099, de expresión, opinión y difusión.
- Ley 18.232, de radiodifusión comunitaria.
- Ley 18.515, de medios de comunicación.
- DM, Volumen XIII, Título Único, Capítulo II, art. D 2819: prohibición a los empresarios y/o distribuidores cinematográficos del corte de los filmes a proyectar.
- DM, Volumen X, Título III, Capítulo V, art. D 2404: autoriza la propaganda política, religiosa, sindical y cultural.

## **10. Reunión**

### 10.1. Contenido

Incluye la celebración de reuniones y manifestaciones pacíficas, sin necesidad de autorización previa.

Los poderes públicos disponen los medios adecuados para el libre desarrollo de las manifestaciones en lugares públicos.

- CRU, art. 38.
- CADH, art. 15.
- PIDCP, art. 21.
- DM, Volumen XIII, Título único, Capítulo I, art. D 2770: exclusión de las reuniones privadas de la normativa de espectáculos públicos.

## **11. Asociación**

### 11.1. Contenido

Comprende la creación de asociaciones para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares, así como la organización, la autorregulación (estatutos) y la actividad de las mismas.

La Administración no puede disolver o suspender una asociación.

Los poderes públicos fomentan la creación de asociaciones de interés público.

- CRU, art. 39.
- CADH, art. 16.
- PIDCP, art. 22.

## **12. Participación**

### 12. 1. Contenido

Incluye la participación en las organizaciones de interés para los asuntos públicos, lo que implica, al menos, el derecho de sufragio, activo y pasivo, en la configuración de sus órganos directivos y el derecho a recibir información sobre todas las actividades de la organización.

Las leyes y reglamentos y, en su caso, los estatutos de las correspondientes organizaciones, determinan las formas concretas de participación pública. En todo caso, esta participación puede ejercerse en los partidos políticos (democracia interna) y en todas las instituciones públicas de carácter representativo.

Los poderes públicos garantizan la libre participación pública mediante medidas adecuadas, tales como el secreto del sufragio, la igualdad entre los candidatos, la transparencia y el suministro de la información necesaria para decidir de forma responsable.

En los asuntos de interés público, los ciudadanos tienen derecho a solicitar la celebración de un referéndum.

- CADH, art. 23.
- PIDCP, art. 25.
- CRU, arts. 77 y 304.
- Ley 18.567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana.
- Decreto 33.209, arts. 2 (profundización de la participación), 19 (iniciativa ciudadana), 29-VI (indicadores) y 31-2º (Presupuesto Participativo).
- Decreto 33.322, art. 1, XIII (obligación de los Gobiernos Municipales de fomentar la participación de los vecinos y las organizaciones sociales).
- DM, Volumen I: condiciones para ser elector y elegible.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.34, 1º y 6º: obligación del Departamento de Desarrollo Social de fomento de la participación y cooperación con los ciudadanos; art. R 19.44, 3º, especialmente en relación con el medio ambiente.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.63: obligaciones de la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación; Presupuesto Participativo; fomento de los ámbitos de participación.

## 12.2. Intervenciones

12.2.1. Irregularidades en la adopción o ejecución de presupuestos participativos.

12.2.2. Desatención a iniciativas de Concejos Vecinales.

## IV. DERECHOS ECONÓMICOS

### 13. Propiedad

#### 13.1 Contenido

Consiste en el derecho a gozar y disponer de los bienes obtenidos legítimamente. Los poderes públicos garantizan la seguridad de la propiedad privada.

Nadie puede ser privado de sus bienes sino por causa justificada de utilidad pública o interés social y mediante una justa compensación, otorgada en un tiempo razonable.

Debe respetarse el mínimo legal de propiedad y pertenencias no sujetas a embargo.

- CRU, arts. 7, 14, 32 y 33.
- CADH, art. 21.
- DM, Volumen XIV, Libro XV, Título Único, Capítulo Único, art. R 1588: justa compensación en caso de expropiación.
- DM, Volumen XIII, Título Único, Capítulo VI, Sección IV, art. R 1582.22: propiedad intelectual de las denominaciones de las agrupaciones de carnaval.

## 13.2. Intervenciones

13.2.1. Omisión en el mantenimiento o control del crecimiento del arbolado público (solo en caso de peligro claro para una propiedad privada concreta, sin riesgo para la integridad).

13.2.2. Cobros indebidos o excesivos (incluyendo inadecuados a las circunstancias personales o sin aplazamientos) de tributos.

## 14. Empresa

### 14.1 Contenido

Consiste en la creación, organización y mantenimiento de organizaciones encaminadas al logro de beneficios económicos.

Los poderes públicos garantizan el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la libre competencia entre empresas y la flexibilidad administrativa y reglamentaria necesarias para el desarrollo de la actividad empresarial, en general y para los pequeños negocios en particular.

Los poderes públicos realizan una política de fomento de la actividad

empresarial.

- CRU, arts. 36, 50 y 53.
- DM, Volumen IV, Título IV, Capítulo XII: condiciones generales de uso y actividades en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial.
- DM, Volumen IV, Título X, Capítulo XX: condiciones para la implantación de usos y actividades en el suelo urbano.
- DM, Volumen IV, Título IV, Capítulo XII: condiciones para la implantación de usos y actividades en el suelo rural.
- DM, Volumen VI, Título III, Capítulo I, Sección II, art. D 1813.4: procedimiento para la adjudicación de puestos en los Mercados de Montevideo.
- DM, Volumen VI, Título III, Capítulo I, Sección II, arts. D 1830 y 1831: condiciones de funcionamiento de supermercados.

#### 14.2. Intervenciones

14.2.1. Denegación u otorgamiento no equitativo o irregular de permisos y habilitaciones (venta ambulante, artesanos, carros de alimentos, etc.).

14.2.2. Control inadecuado de actividades de contenido económico

## V. DERECHOS LABORALES

### 15. Trabajo

#### 15.1. Contenido

Nadie puede ser obligado a trabajar. Cada persona escoge o acepta libremente su profesión.

Los ciudadanos acceden libremente a la función pública, en condiciones equitativas y con respeto a los principios de publicidad, mérito y capacidad.

Los trabajadores tienen, al menos, los siguientes derechos:

- 1) Remuneración puntual, adecuada al trabajo realizado y suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y las de su familia. En caso de horas extraordinarias se devengan pagas complementarias. Las licencias por enfermedad, embarazo y maternidad son retribuidas.
- 2) Jornada laboral de duración razonable, que ordinariamente no exceda de ocho horas diarias, así como períodos de descanso diarios y semanales y vacaciones periódicas pagadas.
- 3) Formación profesional.
- 4) Promoción y ascenso profesional.
- 5) Estabilidad en el empleo, en sus facetas temporal, espacial y funcional. En caso de terminación del contrato, movilidad geográfica o movilidad funcional el empleador debe exponer una justificación adecuada y realizar un preaviso en un plazo razonable. Si la medida se demostrara injustificado el trabajador tiene derecho a una indemnización y, en su caso, a la recolocación o readmisión.
- 6) Seguridad e higiene en el trabajo. Los poderes públicos previenen frente a los accidentes laborales. En caso de que se produzca el trabajador tiene derecho a protección y, en su caso, a recibir una indemnización.
- 7) Información y consulta de la empresa en las materias que le afecten y participación en la determinación y mejora de las condiciones de trabajo y del entorno laboral.
- 8) En general, condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. Los poderes públicos previenen y sancionan especialmente el acoso moral en el trabajo.

Los poderes públicos garantizan de forma activa los derechos mencionados y realizan una política de fomento del empleo, lo que incluye el derecho de toda persona a acceder a un servicio gratuito de colocación.

En caso de falta de toda cobertura los poderes públicos garantizan un salario mínimo (renta básica) a todos los ciudadanos.

- CRU, arts. 7, 53, 54, 55 y 56.
- PIDESC, arts. 6 y 7.
- PA a la CADH, arts. 6 y 7.
- CDTM.
- DM, *Volumen III, Libro II, Título único, Capítulo VI, art. D.61.2*: obligación de los jefes de generar condiciones de respeto por la dignidad e integridad de sus funcionarios en el ambiente de trabajo.
- DM, *Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.34 (11)*: obligaciones del Departamento de Desarrollo Social de formular con las ONG convenios de índole laboral –educativa, para la ocupación de jóvenes en riesgo social.

## **16. Sindicación y huelga**

### 16.1 Contenido

Comprende la creación de sindicatos, la organización, la autorregulación (estatutos) y la actividad de los mismos, tanto a nivel nacional como internacional.

La Administración no puede disolver o suspender un sindicato.

Los trabajadores tienen el derecho de afiliarse a un sindicato, así como a la información y al sufragio dentro de él.

Los sindicatos y, en general, los representantes de los trabajadores, tienen derecho a la negociación colectiva y al cumplimiento efectivo de los convenios colectivos.

Los poderes públicos favorecen la actividad sindical y la concertación paritaria entre trabajadores y empresarios.

Se prohíbe el trato discriminatorio por razón de la actividad sindical (Leyes 15.587 y 17.940).

Los trabajadores pueden adoptar medidas de conflicto colectivo, incluida la huelga. El derecho de huelga incluye las actuaciones dirigidas a informar y

hacer publicidad de la misma (piquetes).

Los poderes públicos garantizan especialmente la seguridad de las personas y el derecho de los trabajadores que lo deseen a no sumarse a la huelga. En general, cuidan por la pronta solución de los conflictos colectivos, imponiendo en su caso medidas de arbitraje. Los servicios mínimos que en su caso se impongan no pueden resultar abusivos.

- CRU, art. 57.
- PA a la CADH, art. 8.
- PIDESC, art. 8.
- Ley 15.530, de derecho de huelga.
- Ley 15.587, contra actos discriminatorios que menoscaben la libertad sindical.
- Ley 17.940, de libertad sindical.

## VI. DERECHOS SOCIALES

### 17. Educación

#### 17.1. Contenido

Los poderes públicos garantizan la gratuidad de la educación obligatoria y el acceso a todos los niveles educativos, mediante las prestaciones y subvenciones adecuadas.

Toda la educación se orienta al pleno desarrollo de la personalidad y al respeto de los valores y principios constitucionales, y en especial de los derechos humanos. Incluye la educación física, sexual, y las actividades extraescolares.

Los estudiantes tienen, al menos, los siguientes derechos:

- 1) A recibir una educación integral y de calidad.
- 2) A servicios educativos accesibles, situados a una razonable proximidad geográfica a su lugar de residencia. Los poderes públicos facilitan, en caso necesario, el transporte escolar.
- 3) A que se tengan en cuenta sus circunstancias personales y a que los programas de estudio se ajusten a sus necesidades y experiencias. Los poderes públicos implantan programas especiales para estudiantes con dificultades y para estudiantes de alto rendimiento académico o con habilidades especiales.
- 4) A recibir el material escolar necesario.
- 5) A que su dedicación y esfuerzo sean valorados y reconocidos con objetividad y a la promoción académica. Los poderes públicos facilitan la homologación de los títulos académicos.
- 6) A recibir información y orientación educativa, profesional y vocacional.

7) A la asociación y participación en el ámbito educativo. Los poderes públicos fomentan la creación de asociaciones de estudiantes y favorecen sus actividades.

8) A la licencia por estudios (Ley 18.458)

La libertad de enseñanza y de cátedra incluyen el derecho a crear centros docentes y a organizarlos libremente y la libertad de comunicación de los profesores.

Todos los centros de enseñanza tienen derecho a un nivel mínimo de autonomía. Se garantiza la participación en ellos de padres, profesores y estudiantes.

Los poderes públicos garantizan la presencia de un ambiente sano en la escuela. Previenen y sancionan especialmente la violencia en los centros educativos.

- CRU, arts. 68, 69 y 70.
- PA a la CADH, art. 13.
- PIDESC, arts. 13 y 14.
- Ley 18.437, General de Educación.
- Ley 18.458, de licencia por estudio para los trabajadores de la actividad privada.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.39, 6 y 9: obligación de la División de Artes y Ciencias de educación para la preservación del medio ambiente y de fomento de la educación para el deporte.

## **18. Cultura**

### 18.1. Contenido

Los poderes públicos garantizan el disfrute de los bienes culturales, mediante las prestaciones y subvenciones adecuadas. Esta garantía incluye, al menos, una adecuada red de bibliotecas y de acontecimientos culturales de libre acceso.

Los poderes públicos promueven la cultura, la ciencia y la investigación

científica y técnica, tanto en el momento de la creación como en su difusión, y conservan adecuadamente el patrimonio histórico, cultural y científico.

Los poderes públicos garantizan la diversidad cultural y la preservación de las tradiciones del pueblo de Uruguay.

- CRU, arts. 33 y 34.
- PA a la CADH, art. 14.
- PIDESC, art. 15.
- DM, Volumen XIII, Título Único, Capítulo VI, Sección I, art. R 1582.4: autorización para eventos culturales.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.37: obligaciones del Departamento de Cultura de promoción, desarrollo y coordinación de actividades culturales.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.38: obligaciones de la División de Promoción Cultural.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.39: obligaciones de la División de Artes y Ciencias.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.39, 7º: obligación de la División de Artes y Ciencias de preservar y mantener las infraestructuras deportivas de la Intendencia.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.39, 11º: obligación de la División de Artes y Ciencias de desarrollar y enriquecer las bibliotecas.

## 18.2. Intervenciones

18.2.1. Omisión o insuficiencia de equipamientos culturales o limitaciones de acceso a servicios culturales (museos, bibliotecas, etc.).

## **19. Salud**

### 19.1. Contenido

Comprende la prevención de enfermedades de cualquier tipo y la asistencia sanitaria integral en situaciones de dolencia y enfermedad, lo que incluye los cuidados paliativos, la rehabilitación, la salud mental y la salud sexual y reproductiva (Ley 18.426).

Los poderes públicos adoptan planes especiales a favor de los grupos de más alto riesgo o vulnerabilidad y cuidan especialmente de aliviar las cargas familiares derivadas de las enfermedades crónicas y degenerativas.

Los poderes públicos garantizan la universalización de todas las prestaciones sanitarias.

Los pacientes tienen, al menos, los siguientes derechos:

- 1) A la información sobre los servicios sanitarios, el personal y los recursos técnicos disponibles.
- 2) A servicios sanitarios accesibles, disponibles sin demoras injustificadas y situados a una razonable proximidad geográfica a su lugar de residencia.
- 3) A la asignación de un médico y, en su caso, a la elección entre los facultativos disponibles.
- 4) A una atención continuada de calidad, personalizada y especializada.
- 5) A los servicios y facilidades de emergencia.
- 6) A la información completa y continuada sobre su diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento y, en su caso, a una segunda opinión clínica.
- 7) A participar en la toma de decisiones sobre su tratamiento, a la libre elección, en su caso, entre las opciones posibles y al consentimiento informado.
- 8) A obtener los medicamentos y productos sanitarios que se consideren necesarios para promover, conservar y restablecer su salud.
- 9) A la obtención de certificaciones acreditativas de su estado de salud, de todo su proceso y en especial al Informe de Alta.
- 10) A un trato igual, considerado y respetuoso por parte de los profesionales de la salud.

11) A la presentación de reclamaciones por la gestión deficiente de los servicios sanitarios y a obtener una adecuada indemnización por los daños y perjuicios causados.

Los poderes públicos fomentan la libre consulta sanitaria, la educación sanitaria, la educación física y el deporte.

- CRU, art. 44.
- PA a la CADH, art. 10.
- PIDESC, art. 12.
- Ley 18.211, de Sistema Nacional Integrado de Salud.
- Ley 18.335, de pacientes y usuarios de los servicios de salud.
- Ley 18.426, de salud sexual y reproductiva.
- Ley 18.731, del seguro nacional de salud.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.35, 1º: obligaciones de la División de Salud de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud individual y colectiva.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.36, 4º: obligaciones de la División de Políticas Sociales de desarrollar políticas en materia de salud.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título IX, Capítulo IV, Sección XVII, art. D 4396: obligaciones de la Intendencia de agotamiento de los depósitos sanitarios en caso de insalubridad notoria.
- DM, Volumen VI, Título III, Capítulo I, Sección III, arts. 1912 a 1915: deberes de los propietarios de terrenos baldíos de salubridad y aseo y obligaciones correlativas de la Intendencia para su fiscalización y limpieza.
- DM, Volumen VI, Título XI, Capítulo Único, art. D 2157: obligaciones del Servicio de Salubridad Pública de control de las condiciones higiénicas de las viviendas; art. D 2160: consecuencias de la declaración de insalubridad de una vivienda.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.45: obligaciones de la División de Limpieza.
- DM, Volumen VI, Título IV, Capítulo I, Sección I, arts. D 1896 a 1898: obligaciones de limpieza y barrido de la vía pública.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.46: obligaciones de la División de Saneamiento.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título V, Capítulo I, art. D 3686: deber de conexión a la red de saneamiento de bares, cafés y afines.

- DM, Volumen VI, Título VIII, Capítulo II, art. D 2112: condiciones de expendio de aves de corral.
- DM, Volumen VI, Título VIII, Capítulo III, arts. D 2116 a 2118: condiciones de establecimiento de colmenas, gallineros e instalaciones para animales domésticos.
- DM, Volumen VI, Título VIII, Capítulo IV, art. D 2142: obligación de la Intendencia de remover y clausurar establecimientos de criadero de cerdos que no se ajusten a las reglamentaciones vigentes.
- DM, Volumen VI, Libro IV, Título V, Capítulo VI, art. D 1978: obligación del Servicio de Barrido y Recolección de Residuos de levantamiento de animales muertos.
- DM, Volumen XI, Libro XI, Título III, Capítulo I, art. D 2455: deber de los usuarios de mantener, reparar y limpiar las instalaciones en condiciones adecuadas.
- DM, Volumen XI, Libro XI, Título X, art. R 1431.2: obligación de la Intendencia de reparación de emergencia por razones de salubridad o higiene.
- DM, Volumen XI, Libro XI, Título X, art. R 1433: deberes de los usuarios de mantenimiento de los bienes funerarios y obligaciones administrativas de control.

## 19.2. Intervenciones

19.2.1. Omisión o tardanza en erradicar focos insalubres o en asistencia sanitaria (síndrome de Diógenes)

19.2.2. Omisión o insuficiencia de limpieza del espacio público o inadecuada ubicación de residuos (contenedores)

19.2.3. Omisión o tardanza en prevenir, sancionar o reparar focos de contaminación acústica.

19.2.4. Omisión de control de la falta de conexión del vecino al saneamiento

19.2.5. Omisión en control sanitario de animales.

19.2.6. Omisión en control sanitario de cementerios.

## 20. Vivienda

### 20.1 Contenido

Comprende el acceso de toda persona a una vivienda digna y adecuada, lo que incluye unas condiciones aceptables de salubridad y bienestar (al menos, el

nivel mínimo habitacional definido en la Ley 13.728). Los poderes públicos garantizan la infraestructura adecuada de las viviendas, lo que incluye, al menos, el suministro regular de agua potable y de energía eléctrica, así como un sistema de evacuación de residuos.

En caso de catástrofe, los poderes públicos realojan a los damnificados en viviendas provisionales y ayudan a la rehabilitación de las dañadas o, en su caso, a la construcción de nuevas viviendas.

Los poderes públicos mantienen una política del suelo adecuada para la efectividad del derecho de acceso a la vivienda, impidiendo la especulación. Adoptan una política de subvenciones al arrendamiento y a la compra de viviendas, especialmente para los más necesitados, y proyectan la construcción de viviendas sociales. En todo caso, se debe garantizar a cada persona o familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, el acceso a una vivienda digna y adecuada.

- CRU, art. 45.
- PIDESC, art. 11.1.
- Ley 13.728, de Plan Nacional de Viviendas.
- Ley 18.787, de personas en situación de calle.
- Ley 18.829, del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional "Juntos".
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.36, 4º: obligación de la División de Políticas Sociales de desarrollar políticas en materia de vivienda.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.43, 25º: obligaciones de la División de Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones de planes de vivienda evolutiva.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título I, Capítulo IX, art. D 3291.1: deber de los propietarios de viviendas colectivas de suministro de agua potable en condiciones aceptables.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título X, Capítulo I, art. D 4465: exoneraciones de derechos y tasas de edificación para permisos de construcción de viviendas populares.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título II, Capítulo I, Sección I, arts. D 3308 y siguientes: condiciones de habitabilidad e higiene de las viviendas.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.43, 27º: obligaciones de la División de Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones de suministro de agua potable.

- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.46: obligaciones de la División de Saneamiento.
- DM, Volumen VI, Título XI, Capítulo Único, art. D 2156.1: condiciones de las viviendas objeto de arrendamiento, sub arrendamiento y cesión.

## 20.2. Intervenciones

20.2.1. Denegación de acceso, costo excesivo o falta de continuidad o calidad del servicio de agua potable.

20.2.2. Denegación de acceso o falta de calidad del saneamiento.

20.2.3. Omisión, tardanza o insuficiencia de control de habitabilidad (humedades, etc.).

20.2.4. Omisión o insuficiencia de alojamiento de urgencia, realojamiento o de medidas para la habitabilidad de viviendas.

## 21. Medio ambiente

### 21.1. Contenido

Comprende el derecho a gozar de un ambiente adecuado al desarrollo de la persona, lo que incluye, al menos, la evitación de las alteraciones al ecosistema o de los daños a la naturaleza que, a medio y largo plazo, puedan producir daños a la salud de las personas.

Se garantiza la conservación de los espacios naturales y de las especies protegidas.

Los poderes públicos llevan a cabo una política fundamentalmente preventiva, destinada a evitar la producción de daños al ecosistema, la naturaleza, los espacios naturales y las especies protegidas. En concreto, fijan estándares de calidad ambiental, especialmente en las industrias peligrosas, y exigen la evaluación del impacto, previamente a la realización de aquellas obras y actividades que puedan causar daños. Mantienen inspecciones periódicas para verificar el cumplimiento de la normativa correspondiente e imponen las sanciones necesarias, sin esperar a que el daño se produzca.

En general, los poderes públicos mejoran la calidad del medio ambiente. En

caso de producción de daños procuran un retorno a la situación anterior, siempre que ello sea posible.

Los poderes públicos defienden frente al ruido (contaminación acústica).

- CRU, art. 47.
- PA a la CADH, art. 11.
- Ley 17.283, de medio ambiente.
- Ley 17.852, de contaminación acústica.
- DM, Volumen VI, Libro IV, Título V, Capítulo IX, art. D 1991: prohibición de ruidos molestos, innecesarios o excesivos; art. D 2007: definición de ruidos molestos.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título IV, Capítulo VII, art. D 3625: máximo de decibelios en las casas de juego de bolos americanos.
- DM, Volumen XIII, Título único, Capítulo IV, art. D 2849: condiciones acústicas de las salas de baile.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.35, 2º: obligaciones de la División de Salud sobre condiciones ambientales de viviendas y locales de producción y servicio.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.44: obligaciones de gestión ambiental del Departamento de Desarrollo Ambiental.
- DM, Volumen IV, Título I, Capítulo V, D. 41 a 46: obligaciones de protección de los recursos naturales (cauces, riveras y márgenes, aguas subterráneas, vertidos líquidos, vegetación, fauna y paisaje).
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.36, 4º: obligación de la División de Políticas Sociales de desarrollo de políticas de medio ambiente.
- DM, Volumen V, Libro IV, Título III, Capítulo II, Sección XIII, art. D 680: prohibición de circulación y estacionamiento de vehículos que produzcan emanaciones nocivas, peligrosas o molestas.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.43, 26º y 27º: obligaciones de la División de Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones sobre agua potable, cursos de agua y desagües.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.45: obligaciones de la División de Limpieza.

## 21.2. Intervenciones

21.2.1. Omisión o tardanza en prevenir, sancionar o reparar focos de contaminación acústica que no afecten a la salud (ruido en la calle).

21.2.2. Contaminación del aire.

21.2.3. Contaminación del agua y daños en cuerpos de agua.

21.2.4. Contaminación del suelo.

## **22. Familia**

### 22.1 Contenido

Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

Incluye el derecho a contraer matrimonio, a fundar una familia y, en su caso, a disolverla mediante procedimientos ágiles y sencillos.

Incluye el derecho de toda persona a conocer su origen biológico y a la procreación. Los poderes públicos disponen las medidas adecuadas para garantizar estos derechos. En concreto, favorecen las técnicas de investigación de la paternidad y de reproducción asistida.

Los poderes públicos garantizan el deber de asistencia de los padres a sus hijos, con independencia de su filiación, al menos durante la minoría de edad, así como el deber de asistencia de los hijos a sus padres, en caso de necesidad. Garantizan también el cumplimiento de los deberes de los cónyuges, tanto a lo largo del matrimonio como en caso de disolución.

Los poderes públicos prestan asistencia directa a la familia mediante ayudas o desgravaciones fiscales adecuadas, especialmente a favor de las familias numerosas y en circunstancias especiales, como los períodos anterior y posterior al parto y la viudedad.

Los poderes públicos favorecen la reagrupación familiar, especialmente mediante estímulos a la movilidad en el empleo.

Las relaciones análogas a las matrimoniales (parejas de hecho) tienen los derechos familiares que sean compatibles con su naturaleza.

- CRU, arts. 40, 41 y 49.
- CADH, art. 17; PA a la CADH, art. 15.
- PIDCP, art. 23.

## **23. Consumo**

### 23.1. Contenido

En general, comprende la protección de los intereses derivados de la condición de consumidor o usuario de bienes y servicios, que no guarde relación con ninguna de las demás figuras incluidas en este Código.

Los poderes públicos cuidan de la calidad, seguridad e idoneidad de los bienes y servicios puestos a disposición del público. A tal fin crean cuantos registros, fianzas o licencias y realizan cuantas inspecciones, investigaciones, pruebas y análisis resulten oportunos.

Los poderes públicos controlan la fijación de los precios, especialmente para proteger a los consumidores y usuarios de alzas injustificadas.

Fomentan la educación y la información en materia de consumo. Protegen frente a la publicidad engañosa, desleal y subliminal y frente a las cláusulas abusivas de los contratos.

Ayudan a la constitución y funcionamiento de las asociaciones de representación y defensa de los consumidores y usuarios. Su opinión es tenida en cuenta en la elaboración de las disposiciones que afecten a sus representados.

Los poderes públicos garantizan la eficacia del sistema de resolución de quejas y sancionan adecuadamente las infracciones de la normativa sobre consumo. Prestan protección jurídica, administrativa y técnica, a los consumidores y usuarios en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión. Los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de la normativa de consumo dan lugar a una indemnización equitativa.

- CRU, art. 52.
- Ley 17.250, de Relaciones de Consumo.
- Decreto 244/000, Reglamentario de la Ley 17.250.

- Ley 18.507, que establece un procedimiento sumario para las causas de menor cuantía originadas en relaciones de consumo.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.35, 3º: obligaciones de la División de Salud sobre el expendio de alimentos.
- DM, Volumen VI, Título I, Capítulo I, art. D 873: obligaciones del Servicio de Regulación Alimentaria de control de alimentos y defensa de los derechos de los consumidores.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Capítulo VI, art. 3853: deber de colocar balanzas en los supermercados.

## 24. Ciudad

### 24.1. Contenido

Se garantiza la calidad del entorno de la vivienda en los núcleos urbanos, lo que incluye espacios libres y zonas verdes suficientes, el asfaltado y alumbrado de las calles y el mantenimiento de la salubridad necesaria.

- Ley 18.471, de tenencia responsable de animales.
- Decreto 33.322, art. 1, V: obligación de los Gobiernos Municipales de mantenimiento de plazas y espacios verdes barriales; VII: obligación de los Gobiernos Municipales de barrido de calles, plazas y espacios verdes barriales.
- Decreto 33.222, art. 1, VII: obligación de los Gobiernos Municipales de alumbrado público a nivel barrial.
- DM, Volumen X, Libro X, Título II, Capítulo I, Sección II, art. D 2346.19: iniciativa vecinal para la instalación de ferias permanentes.
- DM, Volumen IV, Título II, Capítulo VII, D 86 a 89: gestión y seguimiento del plan de ordenamiento (Plan Montevideo).
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.43, 15º: obligaciones de la División de Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones sobre fincas ruinosas.
- DM, Volumen VI, Título VIII, Capítulo I, art. D 2104: prohibición de abandono de animales en vías de tránsito o sitios de uso público.
- DM, Volumen VI, Título VIII, Capítulo I, art. D 2111.1: condiciones de tenencia de animales salvajes.
- DM, Volumen VI, Título XI, Capítulo Único, art. D 2161: prohibición de tenencia de animales en fincas cuando puedan provocar un foco de insalubridad.

- DM, Volumen X, Libro X, Título I, Capítulo I, art. D 2243.1: condiciones de la tenencia de perros en la vía Pública.
- DM, Volumen X, Libro X, Título I, Capítulo I, art. D 2243.7: deber de recoger desechos de animales por su tenedor.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.43: obligaciones de la División de Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones sobre desarrollo urbano y espacios públicos.
- DM, Volumen IV, Título III, Capítulo IX, Sección I, art. D 91: control de la Intendencia de amanzanamientos y fraccionamientos, por razones de seguridad, ambientales, salubridad o acceso a servicios.
- DM, Volumen VII, Título IV, Capítulo I, art. R 950: obligación de la Intendencia de instalación y mantenimiento del alumbrado público.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. 19.41, 8º y 9º: obligaciones de la División de Vialidad sobre alumbrado público.

## 24.2. Intervenciones

24.2.1. Omisión o insuficiencia del control de ocupación conflictiva de fincas abandonadas.

24.2.2. Omisión del control de la tenencia responsable de animales.

24.2.3. Omisión de mantenimiento, omisión del control del uso adecuado o mantenimiento insuficiente de espacios públicos.

24.2.4. Omisión de garantía del acceso y uso del espacio público.

24.2.5. Insuficiencia de espacios públicos.

24.2.6. Incumplimiento o falta de control del cumplimiento de la normativa urbanística (tolerancia, asentamientos ilegales, etc.) y de uso del espacio público (ferias, etc.).

24.2.7. Omisión o insuficiencia de alumbrado público.

## 25. Seguridad social y mínimo vital

### 25.1. Contenido

Toda persona tiene derecho a la asistencia pública (pensión) en caso de necesidad, especialmente en situaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Los poderes públicos deben asegurar a toda persona los medios necesarios para el mantenimiento de una vida digna, lo que incluye, ante todo, el derecho a

la alimentación y al vestido.

- CRU, art. 195.
- CADH, art. 9; PA a la CADH, art. 13.
- PIDESC, art. 11.
- Ley 16.713, de Seguridad Social.

## VII. DERECHOS DE COLECTIVOS

### 26. Niñez y adolescencia

#### 26.1. Contenido

Los poderes públicos tienen en cuenta la opinión de los menores en los asuntos que les afectan, en función de su madurez.

Los poderes públicos garantizan la protección integral de los menores, especialmente en los casos de riesgo, adopción, acogimiento, desamparo y crisis matrimonial. Se garantiza en todo caso el contacto periódico del menor con ambos padres, salvo que ello resulte contrario a sus intereses.

Los poderes públicos cuidan especialmente de las condiciones de vida en las instituciones, públicas y privadas, destinadas al cuidado de los menores.

Los menores tienen derecho a unas condiciones de trabajo acordes con su naturaleza y, en concreto, a una edad mínima de admisión al trabajo, a limitaciones específicas de la jornada laboral y a las demás especialidades laborales legalmente previstas.

Los poderes públicos protegen a los menores frente a los contenidos publicitarios y audiovisuales perjudiciales. En general, garantizan el respeto a los menores por parte de los medios de comunicación.

El Derecho penal de menores y su aplicación está orientado por el principio de protección integral de los menores. Los poderes públicos disponen para ellos de centros especiales de internamiento, divididos en módulos adecuados a su edad, madurez, necesidades y habilidades. La actividad de estos centros toma como

referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos negativos que el internamiento pueda representar para el menor, favoreciendo los vínculos sociales, el contacto con los familiares y allegados y la colaboración de las entidades públicas y privadas más próximas en el proceso de integración social.

- CRU, arts. 41, 42, 43 y 54.
- CADH, art. 19; PA a la CADH, art. 16.
- PIDCP, art. 24.
- CDN.
- PFVN.
- Ley 17.823, de Código de la Niñez y la Adolescencia.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.34, 7º: obligaciones del Departamento de Desarrollo Social de fomentar, promover y ejecutar políticas que atiendan la situación de la juventud y la infancia.
- DM, Volumen X, Libro X, Título I, Capítulo I, art. D 2243.2: prohibición de ingreso con animales a espacios para juegos infantiles.
- DM, Volumen XIII, Título único, Capítulo V, Sección II, arts. D 2862 y 2863: condiciones de ingreso de menores a los locales de juegos electrónicos y prohibición de estos fuera de esas condiciones
- DM, Volumen XIII, Título único, Capítulo V, Sección II, art. D 2866: obligación de la Intendencia de remitir las infracciones sobre condiciones de ingreso de menores al INAU y a la sede judicial competente.

## 26.2. Intervenciones

26.2.1. Omisión o insuficiencia de control de actividades dañosas para niños y adolescentes (slots, quioscos, etc.).

26.2.2. Omisión o insuficiencia de espacios de reunión y ocio de niños y adolescentes.

## **27. Personas mayores**

### 27.1. Contenido

Los poderes públicos garantizan la suficiencia económica y el bienestar de las personas mayores, procurándoles la posibilidad de una vida independiente, siempre que lo deseen.

Los poderes públicos mantienen un sistema de servicios sociales destinados a las personas mayores, lo que incluye, al menos, ayudas y subvenciones específicas en los sectores de la participación pública, la salud, la vivienda, la cultura y el ocio. Los poderes públicos informan adecuadamente sobre tales servicios.

Los poderes públicos vigilan especialmente las condiciones de vida en las instituciones, públicas y privadas, destinadas al cuidado de las personas mayores.

- CRU, art. 67.
- PA a la CADH, art. 17.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.34, 7º: obligaciones del Departamento de Desarrollo Social de fomentar, promover y ejecutar políticas que atiendan la situación de los adultos mayores.

## 27.2. Intervenciones

27.2.1. Desatención administrativa a las circunstancias personales de las personas mayores.

## **28. Situaciones de limitación de la autonomía personal**

### 28.1. Contenido

Los poderes públicos ayudan al tratamiento sanitario, integral y especializado, y a la inserción sociolaboral de las personas con minusvalías físicas, sensoriales o psíquicas, procurándoles la posibilidad de una vida independiente, siempre que lo deseen, y facilitándoles el ejercicio de sus derechos.

Los poderes públicos promueven especialmente la educación y la formación profesional especializadas, fomentan la contratación en el sector y cuidan por las condiciones de trabajo de este colectivo.

- CRU, art. 46.
- PA a la CADH, art. 18.
- CDPD.

- CIPD.
- Ley 18.651, de protección integral de personas con discapacidad.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.34, 7º: obligación del Departamento de Desarrollo Social de fomentar, promover y ejecutar políticas que atiendan la situación de los discapacitados.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.36, 5º: obligación de la División de Políticas Sociales de fomentar la creación de subsidios para generar condiciones de accesibilidad a determinados servicios.
- DM, Volumen V, Libro IV, Capítulo III, art. D 587.2: exoneraciones en el pago del empadronamiento y patente de rodados para vehículos adquiridos al amparo de la Ley 13.102 (automóviles para lisiados).
- DM, Volumen V, Libro IV, Capítulo III, art. D 587.3: obligación de la Intendencia de trámites ágiles para discapacitados, evitando desplazamientos innecesarios.
- DM, Volumen V, Libro IV, Capítulo III, art. D 587.4: derecho del discapacitado titular de un vehículo al estacionamiento gratuito en zonas habilitadas.
- DM, Volumen V, Libro IV, Capítulo III, art. D 587.5: estacionamiento gratuito frente del domicilio del discapacitado titular de un vehículo.
- DM, Volumen VI, Título XII, Capítulo III, art. D 2166: adjudicación prioritaria de quioscos a discapacitados.
- DM, Volumen X, Libro X, Título II, Capítulo II, Sección I, art. D 2346.24: adjudicación directa a personas con discapacidad del 10 % de los puestos en Ferias Vecinales.
- DM, Volumen VI, Título XII, Capítulo I, art. D 2163: obligación de la Intendencia de facilitar el acceso a lugares públicos de discapacitados (rampas para sillas de rueda).
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título XII, Capítulo I, art. D 4497: obligación de acceso y utilización por personas discapacitadas en la construcción, ampliación y reforma de edificios públicos y privados y la urbanización de vías públicas, parques y jardines.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título XII, Capítulo I, art. D 4499: obligación de adaptación de los lugares de trabajo en los que se desempeñan personas discapacitadas.
- DM, Volumen XV, Libro XV, Título XII, Capítulo I, art. D 4502: obligación de que un 3 % de las viviendas construidas en conjuntos habitacionales sean destinadas a personas discapacitadas, en condiciones de accesibilidad y de integración a la vida comunitaria.

## 28.2. Intervenciones

28.2.1. Omisión, insuficiencia o incumplimiento de programas y servicios de acceso (rampas, estacionamientos, barreras arquitectónicas).

## **29. Reclusos**

### 29.1. Contenido

La privación de libertad se orienta a la reinserción social del recluso, principio que orienta la organización y actividad de los centros penitenciarios, así como el seguimiento posterior, en su caso, de quienes ya cumplieron condena.

Los reclusos tienen los mismos derechos que el resto de los ciudadanos, salvo los expresamente limitados por la condena o por la ley. Los poderes públicos facilitan su ejercicio.

Los reclusos tienen, al menos, los siguientes derechos específicos:

- 1) A disponer de celdas individuales, con un tamaño adecuado y condiciones suficientes de seguridad e higiene, lo que comprende la ventilación, iluminación, agua y calefacción necesarias.
- 2) A las comunicaciones y relaciones privadas con el exterior, lo que incluye la existencia de locutorios individuales y de salas de relaciones familiares.
- 3) Al trabajo retribuido, de conformidad con sus circunstancias personales y con el régimen de vida en prisión.
- 4) A la educación, a la cultura y a la protección de la salud, de conformidad con sus especiales condiciones. Los centros penitenciarios disponen de biblioteca, instalaciones deportivas y enfermería y fomentan la participación en las actividades orientadas a la reinserción social de los reclusos.
- 5) Al tratamiento individualizado, tanto en la vida en el centro penitenciario como, en su caso, en el régimen progresivo de adaptación a la libertad. En los centros penitenciarios se encuentran separados los hombres y las mujeres, los jóvenes y los adultos y los preventivos y los condenados. El régimen de los

presos preventivos está orientado por el principio de presunción de inocencia.

6) A ser llamados por su nombre y a disponer de pertenencias personales.

7) En general, a un trato igual, considerado y respetuoso por parte de los funcionarios.

Los poderes públicos previenen y sancionan especialmente la violencia en los centros penitenciarios.

*Los poderes públicos procuran el retorno de los reclusos extranjeros a su país de origen, así como el retorno a Uruguay de los reclusos nacionales en el exterior, en ambos casos si los interesados lo solicitan y tras el suministro de la información pertinente sobre las consecuencias del traslado.*

- CRU, art. 26.
- PIDCP, art. 10.
- Ley 18.667, de Sistema Penitenciario Nacional.
- DM, Volumen X, Libro X, Título II, Capítulo II, Sección I, art. D 2346.25: adjudicación directa del 10 % de los puestos en Ferias Vecinales a los liberados de centros de reclusión y registrados en la Bolsa de Trabajo del Patronato de Encarcelados y Liberados.

### **30. Mujer**

#### 30.1. Contenido

Las mujeres tienen el derecho a ser tratadas de forma no discriminatoria (interdicción de las diferencias de trato no justificadas) en relación con los hombres, así como a ser beneficiarias de normas, planes y medidas encaminadas a mitigar o eliminar progresivamente, en los casos necesarios, su histórica situación de inferioridad social en relación con los hombres.

Las mujeres tienen derechos específicos en las situaciones que lo justifiquen, y en especial en los casos de embarazo y maternidad, así como en el centro de trabajo.

Las mujeres tienen derecho a ser protegidas frente a los abusos en el campo de la prostitución.

- CRU, arts. 42, 43 y 54.
- PIDESC, art. 3.
- PIDCP, art. 3.
- CDM.
- CIVM.
- Ley 18.104, de igualdad de derechos y oportunidades.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, art. R 19.34, 7º: obligaciones del Departamento de Desarrollo Social de fomentar, promover y ejecutar políticas que atiendan la situación de la mujer.

## VIII. DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS

### 31. Transparencia

#### 31.1. Contenido

Los ciudadanos tienen libre acceso a los archivos, registros y documentos administrativos, con las excepciones previstas en la ley. Los poderes públicos informan de forma permanente y actualizada de sus servicios y prestaciones y expiden los certificados y documentos de naturaleza pública.

Los ciudadanos pueden dirigir peticiones a la Administración. Su contestación es obligatoria.

Los poderes públicos vigilan y sancionan todas las formas de corrupción administrativa.

- CRU, arts. 30 y 318.
- Ley 9.515, Orgánica Municipal.
- Ley 17.060, sobre el uso indebido del poder público y Decreto reglamentario 354/099.
- Ley 18.381, del derecho de acceso a la información pública y Decreto reglamentario 232/010.
- Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana.
- DM, Volumen II, Libro I, Título I, Capítulo II, Sección I, art. R 34: derecho de petición ante el Intendente.
- DM, Volumen III, Libro II, Título Único, Capítulo V, D 43.5: obligación del funcionario de actuar con transparencia.
- DM, R. 1714/2011: Manual de Procedimiento.
- DM, Volumen II, Libro I, Título II, Capítulo I, art. R 19.30.14: obligación de la Secretaría General de supervisar el cumplimiento de los procedimientos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.
- Resolución 3028/10, que aprueba el protocolo a seguir ante solicitudes de acceso a la información pública<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En la fecha de cierre de este documento (mayo de 2012), no se encontraba publicada en el DM.

## 31.2. Intervenciones

31.2.1. Denegación, tardanza o insuficiencia (incluyendo adecuación a las circunstancias de cada solicitante) de información sobre procedimientos que afectan directamente al ciudadano.

31.2.2. Denegación, tardanza o insuficiencia de información pública (Ley 18.381).

31.2.3. Incumplimiento de obligaciones de transparencia activa (art. 5 Ley 18.381)

## **32. Procedimiento**

### 32.1 Contenido

En todo procedimiento administrativo el ciudadano tiene, al menos, los siguientes derechos:

- 1) Al cumplimiento de la legalidad.
- 2) A conocer el estado de los expedientes en los que tenga la condición de interesado y, en especial, los cargos, reclamos o querellas formulados en su contra y el nombre de los funcionarios responsables del expediente.
- 3) A ser oído en los asuntos que le afecten y a presentar evidencia. Se garantiza la presencia de los colectivos portadores de intereses colectivos o difusos, especialmente en los sectores urbanístico y ambiental.
- 4) A ser tratado con respeto y consideración por las autoridades y funcionarios.

La Administración no puede prohibir ni castigar acción u omisión alguna que no esté previamente determinada y castigada, con claridad y precisión, en normas generales aprobadas por el Parlamento. En el procedimiento administrativo sancionador se respetan especialmente la presunción de inocencia y el derecho a presentar alegaciones en la propia defensa.

- DM, Volumen III, Libro II, Título Único, Capítulo V, D.43.2: principio de legalidad.
- DM, Volumen II, Libro I, Título I: procedimiento administrativo.
- DM, Volumen II, Libro I, Título I. art. R 21, k: principios que deben orientar el accionar de la Administración.
- DM, Volumen II, Libro I, Título I, Capítulo III, Sección I, art. R 84: obligación de conferir vista.

### 32.2. Intervenciones

32.2.1. Falta de garantías, motivación o revisión o inequidad en sanciones administrativas (multas de tránsito, etc.).

32.2.2. Falta de garantías, motivación o revisión o inequidad en liquidaciones tributarias.

## **33. Eficacia**

### 33.1. Contenido

Incluye el derecho a una resolución administrativa imparcial, fundada en el expediente, motivada y dictada en un plazo razonable. Asimismo, su ejecución tiene lugar en un plazo razonable.

La Administración está obligada al cumplimiento rápido y eficaz de las resoluciones judiciales.

Los daños y perjuicios derivados de una actuación administrativa irregular dan lugar a una indemnización equitativa.

- CRU, art. 24.
- Decreto 33.209, art. 29 III: sistema de indicadores que permitan estimular la eficiencia a nivel municipal.
- DM, Volumen II, Libro I, Título I, art R 21 e: principios que deben orientar el accionar de la Administración.

## ANEXO

### I. RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN DE RECLAMOS

#### A) Sobre la numeración

El Código propuesto incluye un catálogo de 33 figuras. En principio, esta numeración, de 1 a 33, podría servir para la codificación de los asuntos.

Ahora bien, el análisis estadístico de los derechos protegidos por el DVM demuestra que, de los recogidos en el presente Código, sólo aproximadamente una cuarta parte de ellos llega de forma reiterada a las oficinas de la institución. Por ello, quizás fuera preferible no atribuir un número independiente a todas y cada una de las figuras sino tan sólo a las que conforman el grueso principal de la atención de las oficinas de la institución, que serían las contenidas en los apartados siguientes: derechos económicos, derechos sociales, derechos de colectivos y derechos de los administrados. El resto, esto es, los sólo excepcionalmente protegidos por la institución (derechos básicos, derechos individuales, derechos de participación y derechos laborales) quizás podrían mejor englobarse en códigos genéricos. Se evitaría así una excesiva proliferación numérica, facilitándose la memorización y consiguiente agilización del trabajo.

#### B) Sobre la atribución de numeración

Como consecuencia de la ya aludida concurrencia de derechos no siempre cada asunto encontrará un encaje automático en una sola de las figuras. Para solucionar el problema de la doble ubicación se han realizado las remisiones que aparecen después de la descripción de cada derecho. Si dichas remisiones fueran insuficientes habrá que acudir, *mutatis mutandis*, al clásico criterio de la especialidad, según el cual *lex specialis derogat generali*. A nuestros efectos, este criterio opera como sigue: en caso de que una situación concreta pueda integrarse en varias figuras habrá que optar por la más concreta o específica, entendiendo que la presencia de una de las situaciones personales enumeradas en el apartado VII es una figura más concreta o específica, si y sólo si existe regulación propia sobre esas situaciones personales.

Es importante advertir que gran parte de las quejas guardan relación, de una u otra forma, con problemas de eficacia de la gestión de los organismos objeto de control. Para evitar convertir el apartado 33 en excesivamente amplio, habría que intentar insertar cada asunto en otro de los apartados, de forma tal que aquél jugara a modo de apartado residual o subsidiario. Por ejemplo, una mala gestión en la concesión de ayudas al estudio o a la vivienda se encuadraría, respectivamente, en los apartados 17 y 20, no en el citado apartado 33. Además, buena parte de los problemas de ineficacia administrativa guardan relación con la actividad empresarial, por lo que encontrarían acomodo en el apartado 14.

Por último, en cuanto a los denominados derechos básicos (dignidad y libertad), dejando de lado sus concreciones específicamente citadas (manipulación genética, nacionalidad, asilo y refugio), deben operar también, sobre todo, como apartados residuales o subsidiarios, acudiéndose a ellos únicamente en caso imprescindible, esto es, cuando el caso concreto no encuentre acomodo en ninguna de las demás figuras.

#### C) ATRIBUCIÓN DEL INTERVENCIONES POR ÁREAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

	Obligatorio (siempre)	Alternativo (escoger lo más específico)
Alumbrado	24.2.7	
Animales		19.2.5, 24.2.2
Arbolado		4.2.1, 13.2.1
Asentamientos y edificaciones		20.2.4, 24.2.6
Contaminación acústica		6.2.1, 19.2.3, 21.2.1
Contaminación Ambiental		21.2.2, 21.2.3, 21.2.4
Cultura	18.2.1	
Espacios públicos		24.2.3, 24.2.4, 24.2.5, 24.2.6
Ferias	2.2.1	
Fincas abandonadas	24.2.1	

Gestión comercial		14.2.1, 14.2.2
Humedales	20.2.3	
Limpieza y contenedores		2.2.1, 19.2.2
Necrópolis		6.2.2, 19.2.6
Niñez y adolescencia		26.2.1, 26.2.2
Participación y transparencia		12.2.1, 12.2.2, 31.2.1., 31.2.2, 31.2.3
Personas mayores	27.2.1	
Personas con discapacidad	28.2.1	
Sanciones	32.2.1	
Saneamiento y agua		19.2.4, 20.2.1, 20.2.3
Síndrome de Diógenes		19.2.1
Tránsito		4.2.2, 32.2.1, 32.2.1
Transporte	7.2.1	
Tributos		13.2.2, 32.2.2
Vialidad y pavimento	7.2.2	

## II. SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES

1. Aplicación de una norma que aparentemente no plantea problemas interpretativos

Estas recomendaciones (que bien podrían también denominarse recordatorio de deberes legales) se limitan a recordar al sujeto controlado que se aplique una norma, sin que aparentemente se planteen especiales problemas sobre la interpretación de la misma. Nos encontramos así ante un problema de eficacia del Derecho: existe una norma válida, útil para la protección de los derechos, pero que no se cumple. El DVM actúa en estos casos al modo de las agencias reguladoras, señalando al órgano competente para aplicar la norma que no está haciéndolo, y que de dicha inactividad se deriva una vulneración de derechos.

En puridad, este tipo de supuestos son poco habituales, pues normalmente la aplicación de una norma va acompañada de su previa interpretación y si la Administración no cumplió la norma es porque interpretó que no procedía su aplicación. Además, como después veremos, una buena parte de las recomendaciones del DVM instando a la Administración a actuar (que son la mayoría) no apoyan su argumentación en normas claras y contundentes, esto es, no fundan directamente su razonamiento en el incumplimiento de una norma.

Ejemplos: Recomendación 60/11, 2º; Recomendación 56/11; Recomendación 46/10; Recomendación 44/10; Recomendación 53/11.

## 2. Interpretación de una norma en un sentido diferente al realizado por la Administración

Se trata del grupo de supuestos más significativo, desde el punto de vista de la determinación del contenido de los derechos. Este grupo de recomendaciones resulta especialmente relevante, por cuanto demuestra que el DVM no es sólo una Institución de garantía sino también de definición de los derechos.

Ejemplos: Recomendación 52/11; Recomendación 30/08.

## 3. Realización de un acto material sin fundamento normativo claro

Seguramente el número mayor de recomendaciones corresponde a esta categoría, que responde bien a la peculiar naturaleza del Ombudsman como institución de garantía de los derechos. Frente a la respuesta mayoritaria a los problemas de derechos residenciados en los tribunales contencioso-administrativos (obligaciones de abstención, anulando normas o actos), el DVM se ocupa preferentemente, en la práctica, de problemas de prestación, revelándose en consecuencia como una Institución clave para la efectividad del Estado social, en el sentido amplio del término. En efecto, son muy frecuentes las recomendaciones que concluyen solicitando a la Administración actuaciones positivas, para la mejor garantía de los derechos, correspondan o no estos a la estructura típica de los derechos de prestación en sentido estricto. No es aquí, sin embargo, donde se muestra la singularidad del Ombudsman (de momento, sólo hemos hablado de una cuestión estadística, pues es obvio que también los tribunales contencioso-administrativos pueden imponer obligaciones de hacer),

sino en la forma de argumentar a favor de la existencia de una obligación administrativa de actuar: normalmente el DVM no cita normas jurídicas claras y contundentes sino que se queda en la apelación genérica, en el mejor de los casos, al reconocimiento internacional o constitucional de un derecho. Si esto es así, el DVM también interpreta, ahora sin decirlo, al menos, los tratados internacionales o la Constitución, pues ninguna duda cabe de que al afirmar que una obligación deriva de un derecho se está interpretando la norma internacional o constitucional que lo reconoce. Este modo de argumentar es jurídicamente correcto, aunque dogmáticamente perfectible, pues el DVM debería argumentar algo más por qué otorga a la norma abstracta un determinado significado y no otro.

Ejemplos: Recomendación 60/11, 1º; Recomendación 37/09.

#### 4. Modificación de una norma o creación de una norma nueva

Con esta doble categoría (la diferencia entre modificar o crear es coyuntural, pues depende de la estructura previa del ordenamiento, que puede variar) llegamos finalmente a las formas de tutela de derechos exclusivas del DVM: ningún otro órgano del Estado ejerce con tanta naturalidad y permanencia su competencia expresa para sugerir a los demás órganos una modificación normativa para la mejor garantía de los derechos. Se pone aquí de manifiesto de forma más clara una de las principales virtualidades de la Institución: la garantía objetiva o colectiva de los derechos, yendo así más allá de la función típica de los tribunales, normalmente circunscrita (más por tradición que por *naturalidad* de la función judicial) a la tutela de posiciones jurídicas individuales. En estos casos el DVM considera que la mejor solución al problema de afectación de derechos planteado pasa no por la aplicación o interpretación de una norma sino por la modificación normativa o por la creación de una norma nueva.

Ejemplos: Recomendación 60/11, 3º; Recomendación 40/09; Recomendación 24/08