

SEGURIDAD. VISIÓN DESDE UNA ÓPTICA UNITARIA

Mariano R. BRITO*

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Del objeto o contenido de la seguridad*; III. *Serva ordinem et ordinem servabit te. Remisión al Estado de derecho*; IV. *Conclusiones a nivel del objeto enunciado*.

I. INTRODUCCIÓN

I. El 30 de junio de 1830, la Asamblea General Constituyente y Legislativa de la República Oriental dirigía su “Manifiesto a los Pueblos que representa”.

Decía entonces:

Veinte años de desastres, de vicisitudes y de incertidumbres, nos han dado una lección práctica de que el amor a la independencia y libertad, el deseo de conseguirla y los sacrificios por obtenerla, no son suficientes para conservar ese bien, tras el cual corremos en vano desde el principio de nuestra gloriosa revolución.

Y más adelante, agregaba:

Los votos que hicisteis al tomar las armas en 1810, y al empuñarlas de nuevo en 1825, empezaron a cumplirse; pero no se llenarán jamás, si como mostrasteis ardor en la guerra, no lo mostráis igualmente en respetar las autoridades, amar

* Rector de la Universidad de Montevideo; catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Montevideo, en la Universidad de la República y de Deontología jurídica en la Universidad Católica del Uruguay.

las instituciones y observar invariablemente el pacto constitucional que han sancionado nuestros representantes.¹

2. Hasta aquí el Manifiesto había establecido el triple y cabal objeto de la seguridad erigida en categoría y valor jurídico, clave de bóveda de la ciudadanía e institucionalidad nacientes:

- respetar las autoridades;
- amar las instituciones, y
- observar plenamente el pacto constitucional que han sancionado nuestros representantes, y en él advirtiendo muy pronto el valor paradigmático de la libertad.

3. El Manifiesto informaba entonces las piedras angulares del sistema, reseñando en muy buena medida sus raíces, aún hoy vigentes:

La forma de gobierno republicano representativo, que ha sido sancionada, no sólo es conforme al espíritu público del país, a los principios proclamados desde la revolución de América, y a los deseos de casi todos sus habitantes, sino también el más propio para alcanzar esa libertad, que tanta sangre tantos sacrificios cuesta a los orientales.

Vuestros representantes, siguiendo ese sentimiento nacional, han desmenuado las bases en que se funda; han dividido los poderes; separaron la formación de las leyes, de su ejecución y aplicación; detallaron las atribuciones de cada uno, y reconocieron que residiendo la soberanía radicalmente en la nación, sólo a ella por medio de sus representantes compete formar las que se han de obedecer, porque sólo ella puede imponer preceptos coercitivos de la libertad natural, cuando lo exige la felicidad común, único y exclusivo fin de toda asociación política.

Y continuaba:

Los derechos, seguridad personal, la inviolabilidad de las propiedades, el derecho de petición, el libre ejercicio de toda clase de industria, agricultura y comer-

¹ “Manifiesto de la Asamblea General Constituyente y Legislativa de la República Oriental del Uruguay a los Pueblos que representa”, del 30 de junio de 1830, en Martins, Daniel Hugo, con la colaboración de Gros Espiell, Héctor, *Constitución uruguaya anotada*, 2a. ed., Montevideo, 1957, pp. 21-25.

cio, la libertad de la prensa, el reposo doméstico, el secreto sagrado de las correspondencias epistolares y, finalmente, el pleno goce de cuanto la ley no prohíbe, han sido consagrados en la Constitución.

Recordaba cómo “El Código Constitucional establece un Tribunal Supremo de Justicia, que debiendo juzgar las infracciones a la Constitución y los abusos de autoridad, reprimirá al poderoso por la aplicación de la Ley y desagraviará al miserable”.

Con precisión adoctrinaba que

Ninguna sociedad puede conservar la paz interior sin un centro de autoridad que, reuniendo alrededor de sí la opinión pública del país, el mismo interés común la haga obedecer y respetar... si la fuerza —decía— es alguna vez entre nosotros título suficiente para hacer valer pretensiones personales; si no tenemos bastante virtud para resignarnos y sujetarlas a los poderes constituidos, nuestra Patria no existirá porque su existencia depende del sacrificio que hacen todos los individuos de una parte de su libertad para conservar el resto; y así como éste es un principio conservado, el uso de la fuerza lo destruye.

4. Quedaban entonces, por la labor forjadora de la Asamblea Constituyente y Legislativa de la República naciente, indicados los contenidos fundamentales de la seguridad que nos ocupa, desde un ángulo de visión u óptica precursoramente unitaria.

II. DEL OBJETO O CONTENIDO DE LA SEGURIDAD

1. *Ella enraiza primaria y originariamente en el ser humano*

Se halla presente en la dimensión más radical para la preservación del bien de sus bienes: la vida —*su vida*—. Pero también la exorbita y muestra penetrando campos de acción más vastos:

Entendida como situación en la cual se está a salvo de todo riesgo y peligro, la seguridad es una aspiración del ser humano que le lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social, la creación del municipio y del Estado, el que a través de las normas de derecho proporcionará a los miembros de su población la seguridad, traducible como la certidumbre del individuo a que su persona, bienes y derecho están a salvo de ataques violentos e indebidos y, en el peor de los casos, de efectuarse, se harán cesar con premura y los daños

le serán resarcidos; la seguridad es, por tanto, punto de partida del Estado y punto de arribo del derecho.²

2. Seguridad del hombre-individuo, reclamo de su esencia

La seguridad del individuo es inherente a su ser, que es preservación y procura de permanencia, aunque él se halla, de algún modo, enfrentado a la paradoja que también con él y en él transcurre: el riesgo de su vida y el fin o acabamiento necesario.

3. Extensión de la seguridad

Pero aquel reclamo de la naturaleza del hombre no se agota en su individualidad; supone el “yo”, pero también “los otros”, *abriéndose al nosotros*.³

Desde allí, trabajosamente, el hombre en forja de su personalidad solidaria: primero, *communio personarum*-familia; y más ampliamente, comunidad, la cual supera el esquema de la relación entre el “yo” y el “tú”... apuntando hacia una “sociedad”, un “nosotros”. La familia, comunidad de personas es, por consiguiente, la primera “sociedad” de personas.⁴

4. La seguridad de la comunidad más allá del hombre

La comunidad a que el hombre orienta su ser y sus frutos, familia y sociedad, municipio y Estado, dada la primera —“base de nuestra sociedad”—⁵ hasta el último, y aun trascendiendo a éste, se halla la comunidad internacional, también llevando en sí y consigo el reclamo de la seguridad porque siempre está en juego, se juega, el hombre mismo. Éste es la piedra sillar de todo sistema de seguridad porque radica en su necesidad y sustento la dignidad, inviolabilidad y autonomía que él es.⁶

² Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de la seguridad”, *Anuario de Derecho Administrativo*, Montevideo, 2003, t. X, p. 39.

³ Constitución uruguaya, de 1967, artículos 35, 41, 42, 44 inc. 2, 47 segundo párrafo, 53 inc. 2, 72 y 332.

⁴ Juan Pablo II, *Carta a las familias*, México, 1994, pp. 16 y 17.

⁵ Constitución uruguaya de 1967, artículo 40 inc. 1.

⁶ Brito, Mariano R., “La comunidad internacional y el derecho”, *Revista de Derecho*, Montevideo, t. V, p. 301.

Resulta de su radicación que esa seguridad, que trascendiéndole es a la vez marco y ámbito connatural del hombre para su desarrollo en plenitud, es de él y para él, un bien participado, en el que el hombre, cada hombre, está presente; en el menoscabo o ausencia de ella, él mismo resultará marginado y empobrecido, sobreviniendo para él el temor, el riesgo y aun, es posible, el fin del bien de sus bienes (su vida).

5. Seguridad y asociación política

En las condiciones descritas, se hace presente una premisa básica harto relevante para la configuración de la asociación política, y en nuestra circunstancia histórica, para la que corresponde a la comunidad americana. Se ha observado bien que

América ha abandonado el escenario de alta conflictividad que la caracterizó en el pasado. En general impera la voluntad de solucionar los conflictos a través de procesos de negociación y acuerdo. Sin embargo, subsisten crisis o tensiones de carácter político (Argentina, Colombia, Perú, Paraguay Venezuela —y agrego a Bolivia—); aspectos de delimitación geográfica indefinida ya muy restringidos (Chile-Argentina); problemas de interpretación geográfica (Perú-Ecuador); asuntos que configuran realidades especiales, cuya evolución depende de elementos ajenos a la región, (las Malvinas y la Antártida); reivindicaciones que no se sustentan en fundamentos jurídicos, temática de conflictos latentes vinculados a problemas étnicos; movimiento de minorías desesperanzadas; influencia de conflictos emergentes, como drogas, narcotráfico y otros.

Ante lo cual se viene demandado

nuevos modelos de sistemas de seguridad que no podrían desarrollarse de subsistir los elementos reseñados, pues la inestabilidad interna, las crisis político-diplomáticas y las asimetrías existentes no permiten dar consistencia a un nuevo tipo de acuerdos, que requieren estar fundados en relaciones estables y de confianza.⁷

La comunidad internacional —América Latina en particular— muestra una imperiosa necesidad: “*una comunidad de seguridad amplia, con acto-*

⁷ Cheyre, Juan Emilio, “La seguridad hemisférica. Una visión centrada en el Cono Sur”, *Diplomacia*, Santiago de Chile, núm. 93, octubre-diciembre de 2002, p. 15.

res informados, preparados y provenientes de los diversos sectores que configuran el vasto concepto de seguridad”.⁸

6. *Los viejos modelos, paradigmas perimidos, y los reclamos pragmáticos para hoy y ahora*

Las estructuras organizativas de la seguridad conducentes a los paradigmas Estado-nación, y formas de integración con un fuerte acento de radicación militar (ejemplo: OTAN, TIAR y soluciones afines), se mostraron modelos de función política ineficiente. Tras todo lo cual ha surgido el reclamo de aquella comunidad de seguridad ampliada, que ella sí, por su presencia regional y subregional, pueda presentarse como el gran desafío —“gran imperativo ético”, ha sido llamado—,⁹ con la concurrencia de los múltiples elementos comprometidos en la seguridad. “Globalización de la seguridad”, tal vez, pero no ya más el sistema bipolar, que quedó atrás con su secuela de guerra potencial o actual, ora acá, ora allá, ni tampoco el sistema unipolar que pueda generar reactivamente una explosión anárquica.

La más clara intelección de los variados elementos que concurren para la seguridad va conduciendo también a un compromiso pragmático, que no importa más que advertir o procurar la solución con la concurrencia de exigencias de la praxis, sin descuidar, por otra parte, el esclarecimiento que aporta la investigación intelectual. Ésta siempre es necesaria para conocer la verdad y avanzar en la obtención del bien buscado. En este orden de reflexiones a los juristas les ha llegado recientemente el reclamo de conductas operativas para su obrar “dedicados a abrir caminos de entendimiento pacífico, preparando convenciones y tratados que refuerzan la legalidad internacional”.¹⁰

Con intensidad no menor son convocados los educadores de la juventud “para formar las conciencias en el camino de la comprensión y el diálogo”.¹¹

Si bien convocando el recuerdo y efectos de la segunda guerra mundial, con los horrores y terribles violaciones de la dignidad humana de que ella fue causa, “llevó a una renovación profunda del ordenamiento jurídico in-

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁰ Juan Pablo II, *Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 1o. de enero de 2004, p. 3.

¹¹ *Idem.*

ternacional”,¹² y pronto se advirtió que los arbitrios adoptados (Carta de las Naciones Unidas y tratados posteriores) fueron ineficaces en muy buena medida. Se verificó nuevamente la división de la comunidad internacional en bloques contrapuestos, la guerra fría en una parte del globo terrestre, así como los violentos conflictos surgidos en otras regiones y el fenómeno del terrorismo, que han producido un alejamiento creciente de las previsiones y expectativas de la inmediata posguerra.¹³

Hoy la comunidad internacional vive un inquietante panorama, que se extiende hasta alcanzar a las comunidades regionales y subregionales, los estados, los municipios y las formas de asociación de los hombres, y a cada uno de éstos. Agudamente se ha trastocado el orden debido. Y si ha caído un muro, hoy se levantan nuevos muros... y el terrorismo los rebasa, y la libertad y el sistema de derechos fundamentales parece con frecuencia, y con su pérdida —en alguna medida— siempre parece el hombre. Cada vez más precisa y cercanamente se comprende que cuando se menoscaba los valores de tranquilidad y seguridad públicas, la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos, el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las autoridades públicas, se ha quebrantado el orden público,¹⁴ pero primariamente porque —en su origen— se ha quebrantado el hombre mismo, en dignidad, y frecuentemente, su vida.

Se ve al cabo, como clave de bóveda para la interpretación del estado de hecho referido y la operación sobre él desde y con el derecho, que la seguridad misma no es un resultado sobre el que pueda edificarse con solidez; ella reclama su propia base de sustentación. Y aquí, nuevamente, como si se contara con la piedra de toque, se concluye hallando esa referencia básica ontológica acudiendo al hombre-vida-persona, quien constitutivamente reclama orden y desarrollo ordenado, y a él, a cada hombre ha de atenderse para su realización segura porque todos somos iguales en dignidad: sí, ante la ley, pero antes, porque lo somos por esencia.¹⁵

En suma, ya, la seguridad es orden, ordenación, pero *adecuada*.

¹² *Ibidem*, p. 9.

¹³ *Ibidem*, p. 10.

¹⁴ Ley Orgánica Policial 13.963, de 22 de mayo de 1971 y 14.050 de 23 de diciembre de 1971. Con fecha 1o. de febrero de 1972, se aprobó por decreto 75/972 el texto ordenado de las leyes citadas, que es mencionado como Ley Orgánica Policial.

¹⁵ Constitución española de 1978, artículo 14: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que puede prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Constitución

III. *SERVA ORDINEM ET ORDINEM SERVABIT TE.* REMISIÓN AL ESTADO DE DERECHO

1. Ese orden, que por tal es instrumental —correcta y adecuada disposición— conlleva cuidado y protección para la conservación y desarrollo de los derechos y deberes de los elementos componentes. Y éstos no pueden ser otros que aquellos que reconoce o configura el Estado de derecho en la arena pública y en la vida privada, según el *status libertatis*.

2. Como bien comprobara el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) en sentencia Klass de 6 de septiembre de 1978, es necesario adoptar medidas eficaces para combatir los males que perturban y dañan el Estado de derecho y la sociedad actual “como las amenazas por parte de formas complejas de espionaje y de terrorismo”¹⁶ o “el aumento de la delincuencia especialmente organizada”,¹⁷ que hacen necesaria la adopción de mecanismos eficaces de lucha contra los mismos”.¹⁸ “Sin embargo, ello encierra el peligro de convertir al Estado en un Estado policía”.¹⁹ El Tribunal “consciente del peligro de ver destruir la democracia con el motivo de defenderla, llega a la conclusión que la necesidad de luchar contra esas lacras sociales no supone adoptar “cualesquiera medidas [que] los Estados parte consideren apropiadas”. Para evitarlo es necesario que: “cualquiera que sea el sistema de vigilancia adoptado, el Tribunal ha de convencerse de la existencia de garantías adecuadas y suficientes contra los abusos”.²⁰

La autora citada recuerda la sentencia del Tribunal de Estrasburgo Özgür Gündem c. Turquía, de 16 de marzo de 2000, “en la que afirma que el Estado tiene obligación de adoptar las medidas oportunas para proteger también a aquellos que tratan de imponer sus ideas por la violencia no sien-

alemana (Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949, artículo 1o.: “La dignidad del hombre es inviolable y constituye deber de todas las autoridades, del Estado su respeto y protección”).

¹⁶ STEDH (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) Klass, de 6 de septiembre de 1971, en Català I. Bas, Alexandre H., *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid, núm. 14, septiembre-diciembre de 2001, p. 135.

¹⁷ STEDH de Malone, de 2 de agosto de 1984, Català I. Bas, Alexandre H., *op. cit.*, nota 16, p. 135.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 136.

do lícito que el Estado adopte una postura pasiva ante las agresiones de que son objeto dichas personas”. El Tribunal de Estrasburgo, haciendo uso de la doctrina de las obligaciones positivas, concluyo que tal pasividad vulneraba el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH):

El Tribunal toma nota de los argumentos del gobierno en cuanto a su convicción de que Özgür Gündem y su personal eran partidarios del PKK (Partido de los Trabajadores de Kurdistán) y constituían un medio de propaganda al servicio de esta organización. Aunque así fuera, ello no justificaría la ausencia de medios eficaces de investigación sobre los actos ilegales acompañados de violencia y la falta de protección contra estos actos...²¹

3. Atendiendo a la necesaria pervivencia del Estado de derecho —salvaguarda de la protección debida o seguridad para la seguridad— constituye un criterio fundamental el artículo 17 del CEDH, que viene a consagrar en clave axiológica que la sociedad democrática ha de ser absolutamente salvaguardada, “pues es la condición *sine qua non* del respeto de los derechos humanos, sin exclusión ni discriminación”,²² disponiendo:

Ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendiente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo.

Atento al texto citado, se comprueba que “actualmente los tribunales aplican la teoría del *balancing* o ponderación”²³ para resolver los conflictos en que interviene la libertad de expresión, buscando un justo equilibrio, el tener en cuenta un criterio de proporcionalidad entre los intereses en juego, el de la libertad de expresión y otros que pueden llevar al reclamo de admitir restricciones o limitaciones de esa libertad fundamental si en definitiva se advierte que “incluso aceptando la doctrina del carácter preferente de este derecho ello no supone amparar las ideologías cuyo objetivo sea la

²¹ *Idem*.

²² *Ibidem*, p. 142.

²³ *Ibidem*, p. 144.

defensa de la violencia, el odio racial o cualquier otro tipo de intolerancia”.²⁴

Corresponde aun considerar que no siempre podrá acudirse a una solución de equilibrio entre la seguridad y otros derechos comprometidos. Piénsese, manifiestamente, en que estando en juego “un arreglo que garantice la protección de la vida del *nasciturus*, y deje a la embarazada la libertad de interrumpir el embarazo, no es posible, como quiera que la interrupción del embarazo significa siempre la aniquilación de la vida del que está por nacer”. Para llevar a cabo la ponderación que se requiere, “se tienen que ver ambos valores constitucionales en su relación con la dignidad humana, como punto central del sistema de valores de la Constitución”.²⁵

4. Se ve a esta altura que nos hemos acercado a una cuestión fundamental: ¿la definición de la seguridad (cualquiera sea su manifestación o especie) por la aceptación y positividad jurídica de ella para el Estado de derechos, reclama *cierta inseguridad*, admitiendo que no es un derecho absoluto?

Se ha recordado que Baker afirma: “la base y la esencia de la democracia es el gobierno mediante la discusión”,²⁶ y cuanto precisamente ha dicho Sartori: “la discrepancia, el disenso y la oposición surgen como elementos caracterizadores de la democracia”.²⁷ Por todo lo cual, se ha recordado: “representantes y partidos políticos han de tener la posibilidad de dirigirse a la opinión pública, y cualquier límite o restricción a este derecho ha de ser aplicado en forma estricta. Así lo afirma el TEDH en la sentencia *Castells* de 23 de abril de 1992, que tenía por objeto las declaraciones del senador Castells en las que vertía duras críticas contra la acción del Ejecutivo acusándole de pasividad e, incluso, connivencia ante la actuación de determinados grupos extremistas:

La libertad de expresión, preciosa para cualquier persona, lo es muy particularmente para un representante del pueblo: representa a sus electores, expone sus preocupaciones y defiende sus intereses. Consiguientemente, en el caso de inje-

²⁴ *Ibidem*, p. 143.

²⁵ Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal Aleman, ed. Konrad Adenauer-Stiftung, 2003, pp. 68 ss.

²⁶ Baker, E., *Reflections on Government*, Oxford University Press, 1944, p. 67, citado por Català I. Bas, *op. cit.*, nota 16, p. 145.

²⁷ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, 1987, citado por Català I. Bas, *op. cit.*, nota 16, p. 145.

rencias en la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición, como ocurre con el demandante, se impone a este Tribunal aplicar el control más estricto.

La libertad de prensa proporciona a los ciudadanos uno de los mejores medios de conocer y juzgar las ideas y actitudes de sus dirigentes. Otorga en particular a los políticos la ocasión de reflejar y comentar las preocupaciones de la opinión pública. Permite a toda persona participar en el libre juego del debate político que resulta esencial en la noción de sociedad democrática.²⁸

El Tribunal Constitucional español asumió dicha jurisprudencia en sentencias como la STC 136/1999, de 20 de julio, diciendo:

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado que la libertad de expresión, preciosa para todos, lo es particularmente para los partidos políticos y sus miembros activos... De ahí ha llegado a la conclusión de que las injerencias en la libertad de expresión de los miembros y dirigentes de los partidos políticos de la oposición exige de dicho Tribunal un control especialmente estricto.²⁹

5. Lo que hemos denominado *cierta inseguridad* en la seguridad, para su preservación cuando se produce la confrontación de derechos también protegidos —y cuya preservación también es inherente a la democracia— no es, en suma, más que el reclamo de aquella teoría del *balancing* o ponderación, antes mencionada.

En el campo de la jurisprudencia y doctrina uruguaya advertimos operante la *idea de razonabilidad o proporcionalidad*, aquella que el maestro Couture definía diciendo: “puede determinarse en forma genérica como una relación adecuada entre el fin y los medios; o en forma específica ante las particularidades de cada caso concreto, en una casuística de amplia extensión”.³⁰

La Suprema Corte de Justicia de mi país ha dicho: “Se trata entonces de derechos tan trascendentales que pueden ser ubicados en un plano superior al de los otros derechos civiles, pues ello depende de la estructura de

²⁸ Català I. Bas, *op. cit.*, nota 16, STEDH, Castells de 23 de abril de 1992, p. 145.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Couture, Eduardo J., “El debido proceso como tutela de los derechos humanos”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, t. 52, agosto-octubre de 1954, pp. 169 y ss., citado en Sentencia de la Suprema Corte de Justicia 234/995, de 22 de mayo de 1995, publicado en *La Justicia Uruguaya*, Montevideo, núm. 13.033.

relaciones entre el poder y la libertad”, y aludiendo a la libertad de prensa agregó:

Esta ubicación como derecho preferente surge de la función que cumplen como contribuyentes de la formación y mantenimiento de una opinión pública, inherente a todo sistema democrático; no tendrán tal situación de preferencia cuando no contribuyan a ese objetivo es decir que la prevalencia deriva fundamentalmente del interés público que posea la manifestación realizada.

Y afirmó la misma sentencia:

Lo importante es establecer si los derechos se han ejercido dentro de los límites internos que le otorgan esa preferente posición, lo que de ser así confiere un estatuto de imposición sobre cualquier otro derecho que entre en conflicto o colisión con ellos.

Esos límites no son otros que la verdad y el interés público, lo que significa que la libertad de expresión no es ilimitada, por lo que en caso de perder la preferencia de posición, el conflicto deberá de resolverse evaluando el otro bien constitucional en juego.

Y considerando cada uno de esos límites por separado, dijo:

En lo que respecta al interés público de la información, lo decisivo para apreciar si realmente existe él en la información suministrada, será el hecho mismo objeto de la información y no tanto a quien se refiere.

Dicho de otro modo, lo importante es que la información pueda afectar a intereses ajenos, a intereses sociales, que pueda incidir en la formación de la opinión pública y que esté en unión con ella, todo esto es lo que justifica su conocimiento, independientemente de que en la información esté involucrada una persona pública o privada.

...En definitiva, la noción de interés público debe estar basada en un criterio objetivo, útil para la sociedad por lo que quedan excluidos de ella todos los temas que no se ajusten a ese criterio objetivo, como son por ejemplo la curiosidad malsana o morbosa que pueda tener el conocimiento de determinados hechos. Esto no es otra cosa que el reconocimiento de una “misión pública” a cumplir por parte de la prensa (así la denomina el catedrático de derecho público en la Universidad de Bayreuth, Rudolf Streinz...). Esa misión pública se traduce en la importancia pública que tiene la información suministrada a través de la prensa para toda la comunidad social, en virtud del derecho a estar informado. Es que naturalmente la libertad de información es formadora de la opi-

nión pública inherente a todo sistema democrático y es la vía para que los individuos intervengan en la vida de la sociedad fundamentalmente a través del ejercicio de otros derechos fundamentales, como son los de participación. En este sentido, se incluye dentro del concepto de “interés público” todos los temas que son necesarios para el desarrollo de una sociedad civilizada y que de alguna forma contribuyen a que se haga efectivo el pluralismo, no entendido solamente como político sino ideológico en sentido amplio. No es posible restringir este concepto de “interés público” solamente a la esfera nacional, sino que debe ampliarse a todo lo que sea necesario para comprender las situaciones individuales o colectivas, nacionales e internacionales... En consecuencia, el punto de partida para fijar el contenido del interés público es el del interés objetivo o utilidad social de la información. Cuando ella sea objetivamente útil a la sociedad deberá ser considerada como de interés público y en consecuencia otorgarle el carácter prevalente que surge de ese interés y de su colaboración de la formación de la opinión pública... En lo atinente a la verdad como límite interno al ejercicio de la libertad de información, que es el otro requisito para que se le pueda otorgar a ésta la posición preferente, es preciso recurrir a su concepto como exigencia dentro de la propia Constitución de la República, para luego descender a la legislación penal y a su aplicación para demostrar las consecuencias derivadas de la interpretación constitucional... En la nuestra, no podemos perder de vista la importancia dada a la libertad de prensa incluida en el artículo 29 y complementada por el artículo 72, que rigen como principios fundamentales del ordenamiento jurídico interno. Pero además, porque la verdad, no tanto porque así lo diga expresamente el texto constitucional, sino porque deriva del fin último para el cual este derecho fundamental es reconocido, es un objetivo en tanto como libertad de información no permite en principio la difusión de hechos falsos. Se puede afirmar pues que la verdad es un elemento constitutivo y que debe cumplir toda información, si lo transmitido es falso la opinión que se emita sobre un determinado hecho o suceso estará viciada en su origen y por consecuencia también lo estará la opinión pública... Una información es verdadera cuando después de una adecuada comparación se puede deducir que los hechos transmitidos a través de ella están sucediendo en la realidad o han sucedido.

Es un concepto de verdad objetiva o sea una fiel adecuación de la información a la realidad. Ese criterio de veracidad objetiva debe complementarse con un requisito subjetivo, que está dado por la creencia o convicción en la veracidad de lo informado, criterio subjetivo que no basta por sí solo para considerar legítima la conducta del informador, por lo que requiere siempre un apoyo objetivo que es la comprobación de la información suministrada... Si el informador conoce que lo que difunde es falso, actuaría con un dolo directo respecto a la falsedad y si actúa con desprecio de la verdad porque no comprueba los he-

chos a transmitir, actuaría con dolo eventual porque acepta y no le importa que la noticia pueda ser falsa puesto que no realiza ninguna comprobación de ella. En definitiva, para que se considere que se ha cumplido la exigencia de la verdad subjetiva, es preciso que concurra tanto el elemento subjetivo como el objetivo.³¹

De la razonable o proporcionada inseguridad —o protección de la seguridad, mejor digamos— nos informa y abona en conclusión el artículo 7o. de la Constitución uruguaya cuando, luego de afirmar que “Nadie puede ser privado de estos derechos...”,³² confiere lugar a la privación de la protección “conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”. Más adelante, el artículo 31 de la Carta abre las puertas a la suspensión de la protección.³³

Este derecho a la protección —derecho participado como es— puede conducir ponderada o razonablemente a limitar el bien de la seguridad para asegurar la protección de otro derecho o bien comprometido (tal el caso de la libertad de información a que hemos hecho referencia). Del balance o juicio de razonabilidad sabrá el órgano jurisdiccional competente, en el caso subjudice, verificando la operación del concepto jurídico indeterminado en la especie concreta.

6. Estimamos procedente la invocación del derecho a la protección de la seguridad, en el régimen jurídico uruguayo, a propósito del derecho a la protección de la seguridad contra aquellas actitudes, conductas y medios que conduzcan o busquen inequívocamente la destrucción de la democracia, porque ella es constitutivo esencial de la comunidad nacional, cuyo pueblo ha adoptado la forma democrática republicana de gobierno, llevando consigo el pluripartidismo y la constelación de derechos y deberes fundamentales, para su concreta vivencia en cada hombre y para la preservación de su dignidad.

³¹ Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay, Sentencia 253/999, de 13 de octubre de 1999, en *Derecho Digital* (<http://www.elderechodigital.com.uy>).

³² Constitución de 1967, artículo 7o., incluyendo el derecho a la protección en el goce de la seguridad.

³³ *Ibidem*, artículo 31.

IV. CONCLUSIONES A NIVEL DEL OBJETO ENUNCIADO

El desarrollo efectuado habilita ahora —a manera de posibles conclusiones— algunas que bien podríamos llamar “caracteres” de la seguridad en función de la óptica intentada.

1. *La seguridad es contentiva, buscando la salvaguarda de la unicidad de la persona humana*

La concepción antropológica que anida en la sociedad y el Estado democrático de derecho descansa sobre un fundamento recogido unánimemente en los grandes textos jurídicos positivos (nacionales e internacionales).

Detengámonos aquí en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuya manifestación liminar expresa: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, y consecuentemente avanza consignando

como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguran por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

En la línea consecuencial, el artículo 1o., con carácter axiomático y proyecciones axiológicas ineludibles, afirma: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”, y luego el artículo 3o. proclama que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y seguridad de su persona”.

De aquella radical dignidad extrae sus proyecciones normativas la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, con el enfático reconocimiento de que “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”. Y, por su preámbulo, repro-

duce el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con la afirmación dogmática de la libertad e igualdad de todos los hombres, a la que agrega su dotación “por naturaleza” de razón y conciencia.

Bástenos ahora citar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 4o., enuncia la piedra sillar del sistema: “Derecho a la vida. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”.

Y junto a aquél, ya por su preámbulo, en la consecuente advertencia de la dimensión de alteridad del hombre para su perfección, consigna: “El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad”.

2. *La seguridad es reclamo de la dignidad inherente al hombre porque y desde que hay en él vida y vida humana*

Porque hay en él vida y vida humana dotada de sus atributos esenciales libertad e igualdad, dignidad en suma, se sigue la legitimidad de la seguridad —abstención de su perturbación, lesión o sacrificio, así como la legitimidad de la seguridad— limitación y restricción para hacer posible la vida comunitaria (primero, la *communio personarum* —familia—) y, más ampliamente, la comunidad-convivencia social.

Desde esta perspectiva se introduce la regularidad de cuanto bien ha calificado Luciano Parejo Alfonso llamando “Las habilitaciones especiales para la intervención policial; en particular las que autorizan para incidir en la libertad y la seguridad personales y en los derechos fundamentales”.³⁴

Atento a la inherencia apuntada y el rango consiguiente, el principio es la protección —la “seguridad de la seguridad”— y ella sólo puede reconocer aquellas limitaciones y restricciones que con expresión de principio general el autor citado define “adecuación al ordenamiento jurídico”³⁵ cuando considera los principios básicos de la actuación policial. Principio que por la materia comprometida supone la reserva constitucional y legal con-

³⁴ Parejo Alfonso, Luciano, “Seguridad pública y derecho administrativo”, en Dromi, Roberto, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina-Marcial Pons, 2001, pp. 153 y ss.

³⁵ *Ibidem*, p. 101.

forme al ordenamiento dispuesto por la Constitución. Para el orden constitucional uruguayo rige la atribución al Poder Legislativo del ejercicio predominante de la función legislativa, cometiendo a su instrumento —el acto legislativo (la ley)— la regulación de principio de carácter general.³⁶

3. *La seguridad no halla su razón de ser en el Estado mismo ni siquiera en la sociedad si —por regla— conduce al sacrificio del hombre, erigiéndose entonces aquél o aquélla en fin de los fines*

Si lo hace así, de manera absoluta, habrá quebrantado el orden natural y con éste, en la consagración normativa internacional y nacional propia del Estado y sociedad democráticos, habrá destruido la naturaleza, fundamento, objeto y fin de la seguridad-protección. Bien puede afirmarse que “La firme y oportuna aplicación de las medidas legales sin violar ningún derecho, aseguran con eficacia incontenible el orden público, en cuanto representa como seguridad y tranquilidad colectivas e individuales”.³⁷

La protección de seguridad —derecho inherente a la persona humana— sólo cabe ser limitada o restringida, y aun suprimida en situación de extremo compromiso de la convivencia en la sociedad democrática, mediante ley, fundada en razones de interés general.³⁸

Más acá de esas limitaciones, restricciones o privaciones, los procedimientos administrativos de averiguación de delitos y otras medidas preventivas de carácter informativo, en cuanto puedan entrañar afectación de la libertad sólo procederán con la pertinente habilitación legal y sobre base y límites constitucionales.³⁹

En las condiciones y por los fundamentos expuestos no cabe definir la seguridad por la protección del Estado; antes bien ésta, con carácter de medio, en orden al fin del bien personal y comunitario, y del Estado sí, en cuanto él mismo reviste razón de instrumento para ese fin. En todo caso se ve que no atribuimos a la seguridad del Estado razón de causa primera, más sólo la de causa segunda o instrumental para aquélla.

Su empleo sólo se verá justificado por un elemento externo a la actuación misma, pero que la preside y gobierna: el fin público.

³⁶ Constitución de 1967, artículo 85 num. 3.

³⁷ Decreto del Poder Ejecutivo de 24 de octubre de 1945, considerando.

³⁸ Constitución uruguayo, artículo 7o.

³⁹ *Ibidem*, artículo, 11, 15, 16, 28, 29 y 31.