



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN ESPECIAL DE
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

CARPETA N° 1659 DE 2016



ANEXO I AL
REPARTIDO N° 603
DICIEMBRE DE 2016

DERECHO DE ADMISIÓN Y PERMANENCIA EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

Regulación

Informe

XLVIIIa. Legislatura

COMISIÓN ESPECIAL DE
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

I N F O R M E

Señores Representantes:

Vuestra Comisión Especial de Seguridad y Convivencia ha considerado y aprobado por unanimidad el proyecto de ley sobre regulación del derecho de admisión y permanencia en espectáculos públicos.

En la reciente comparecencia ante la Comisión Especial de Deportes de la Cámara de Representantes, el Fiscal de Corte Dr. Jorge Díaz expresó la necesidad **"regular de la manera más precisa posible el derecho de admisión"**. En tal sentido recalcó que **"en nuestro ordenamiento jurídico el derecho de admisión no está regulado, más allá de que muchos autores lo deducen de otros derechos como, por ejemplo, el derecho de propiedad"**.

Su intervención fue particularmente clara en el sentido de expresar que **"el único que podría ejercer el derecho de admisión sería el organizador del espectáculo. El Estado no puede sustituir al organizador del espectáculo, porque no organiza ni es el responsable y, por tanto, no puede determinar quién entra, salvo que sea como consecuencia de una sanción por la comisión de un delito anterior, por ejemplo, en el caso que un juez, a solicitud del fiscal, haya impuesto como medida cautelar sustitutiva de la prisión preventiva la prohibición de entrar al espectáculo. Salvo esas hipótesis, que están reducidas a la necesaria existencia de un proceso penal previo, la autoridad, en principio, no puede determinar si un ciudadano puede o no ingresar a un espectáculo público"**.

Finalmente precisó que **"regulado el derecho de admisión, si el organizador del espectáculo ejerce su derecho de admisión y solicita la colaboración, la autoridad no pueda auxiliarlo para hacer efectivo su derecho. Esto debe quedar claro, porque, a veces, en el debate público, estos aspectos se pierden y hay una gran confusión de lo que puede y debe hacer cada uno"**.

Si bien la preocupación en relación a la regulación del derecho de admisión ha sido expresamente referida a los espectáculos deportivos, del análisis de la legislación comparada surgen diversos abordajes. A vía de ejemplo, la legislación española reguló este derecho por el Real Decreto 2816/1982, que aprobó el Reglamento General de Policía de espectáculos públicos y actividades recreativas, que se promulgó en el marco de las competencias exclusivas del Estado en relación a la seguridad pública, donde en un artículo se hace por primera vez referencia en el ordenamiento jurídico español al derecho de admisión determinando que **"El público no podrá: ...e) Entrar en el recinto o local sin cumplir los requisitos a los que la empresa tuviese condicionado el derecho de admisión, a través de su publicidad o mediante carteles, bien visibles, colocados en los lugares de acceso, haciendo constar claramente tales requisitos"**.

La aplicación de este Reglamento planteó diversos problemas derivados de su rango normativo (no tenía una base legal precisa). En los hechos, después de la aprobación de los Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas de España han asumido competencia sobre la legislación aplicable a los espectáculos públicos. Sin embargo, no todas las Comunidades Autónomas han regulado este derecho. Aquellas que si lo han hecho lo han definido como **"aquella facultad que corresponde a los titulares de los establecimientos abiertos al público y a los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas para decidir las condiciones a las que puede subordinarse el libre acceso y permanencia de los ciudadanos a dichos establecimientos, espectáculos o actividades, dentro de los límites legal y reglamentariamente establecidos"**.

Como se ve esta definición no solo alcanza a los organizadores de los espectáculos públicos sino que también refiere a los titulares de los establecimientos abiertos al público, por lo cual la referencia abarca a todo establecimiento de carácter comercial. Desde esta perspectiva el derecho de admisión queda comprendido dentro del derecho a la libertad de empresa. No obstante, este derecho subjetivo no tiene carácter absoluto, lo que determina que si bien el titular de un establecimiento comercial puede **"condicionar el acceso y la permanencia en su local o espectáculo al cumplimiento de ciertos requisitos, esa decisión se encuentra sometida a la constatación de que, en ningún caso, puede suponer una discriminación arbitraria y no justificada: la protección de la dignidad de la persona, la defensa de la igualdad y el derecho a un trato no discriminatorio, son derechos fundamentales que legitiman suficientemente la existencia de una regulación, que discipline el modo en que el derecho de admisión puede hacerse valer"**.

La relevancia de incluir el derecho de admisión como manifestación de la libertad de empresa deriva de las consecuencias que se anudan al carácter fundamental de tal derecho, ya que tal calificación conlleva la inmediata consecuencia de que su regulación -y por tanto, las determinaciones del modo en que el derecho de admisión puede hacerse efectiva- debe hacerse necesariamente por ley".¹

En la región, Argentina sancionó en mayo de 2008 la Ley N° 26.370 que reguló las reglas aplicables para la habilitación de personal que realiza tareas de control de admisión y permanencia de público en general, para empleadores cuya actividad consista en la organización de eventos y espectáculos públicos. La citada norma define el derecho de admisión y permanencia como **"el derecho en virtud del cual, la persona titular del establecimiento y/o evento, se reserva la atribución de admitir o excluir a terceros de dichos lugares, siempre que la exclusión se fundamente en condiciones objetivas de admisión y permanencia, que no deben ser contrarias a los derechos reconocidos en la Constitución Nacional ni suponer un trato discriminatorio o arbitrario para las personas, así como tampoco colocarlas en situaciones de inferioridad o indefensión con respecto a otros concurrentes o espectadores o agraviarlos"**.

¹ María Luisa Roca Fernández-Castany, Régimen Jurídico-Administrativo del Derecho de Admisión en Establecimientos Públicos

En el caso de Chile se estableció directamente por Ley N° 19.327, una amplia regulación de los derechos y deberes del fútbol profesional que alcanza a la realización de los espectáculos de fútbol profesional, los derechos y deberes de los asistentes, los requisitos de los recintos deportivos en que éstos se desarrollen, y las obligaciones de las organizaciones deportivas de fútbol profesional, de los organizadores de dichos espectáculos y de los administradores de los recintos correspondientes.

La citada ley se aplica también a los delitos, faltas e infracciones cometidas por cualquier persona con ocasión de un espectáculo de fútbol profesional, sea en el interior del recinto deportivo o en sus inmediaciones. Asimismo, se aplicará a todos los hechos y circunstancias conexas a dicho espectáculo y, especialmente, a los ejecutados en el transcurso de entrenamientos, animaciones previas, celebraciones, venta de entradas, uso de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros y desplazamientos de los equipos, de los asistentes, de los medios de comunicación y otros intervinientes a los recintos deportivos y lugares de concentración, anteriores o posteriores a un evento deportivo, que tengan como motivo o causa principal los espectáculos antes referidos.

La opción realizada por la legislación chilena aborda el tema desde la perspectiva exclusiva del fútbol profesional, estableciendo en forma **imperativa** la regulación de este tipo de espectáculos públicos, y en especial, la admisión y permanencia en los mismos.

El presente proyecto de ley se plantea desde una perspectiva más restringida, cuyo objetivo es legislar respecto a los derechos de admisión y de permanencia en relación a los espectáculos públicos, a partir del reconocimiento que estos derechos corresponden que sean ejercidos por los organizadores de tales eventos.

Es de dominio público que las mayores dificultades en materia de seguridad se han registrado en espectáculos deportivos, particularmente los de fútbol organizados por la Asociación Uruguaya de Fútbol y los de basquetbol organizados por la Federación Uruguaya de Basquetball. Sin embargo, nos parece adecuado que si vamos a incorporar normas al derecho positivo relativas a precisar el alcance de los derechos de admisión y permanencia, éstas refieran a los espectáculos públicos en general. Este enfoque no invalida que eventualmente, el fenómeno de la violencia en el fútbol u otros deportes, pueda ser abordado en un proyecto de ley posterior.

Se podría argumentar, con razón, que un avance legislativo en esta materia también debiera abarcar a los establecimientos de carácter comercial abiertos al público. No obstante, consideramos conveniente que el abordaje del tema no fuera comprensivo de estos emprendimientos, por cuanto las normativas departamentales han avanzado en la regulación y fiscalización de los mismos, incluso teniendo en cuenta las diversas características de estos establecimientos comerciales.

El presente proyecto se plantea como objetivo establecer un reconocimiento legal a los derechos de admisión y permanencia que otorgue certeza a los organizadores de los espectáculos públicos, respecto a la regulación y alcance de los mismos. Pero también, determinar el rol de auxilio y apoyo que debe cumplir la policía nacional para que estos derechos puedan ser efectivamente ejercidos.

En especial, resulta particularmente relevante el rol que debe tener preceptivamente la policía nacional para que en espectáculos de concurrencia masiva, pueda ejercerse el derecho de admisión.

El primer inciso del artículo 1º del proyecto reconoce el derecho de admisión como la facultad que tienen las personas físicas o jurídicas organizadores de los espectáculos públicos, de establecer las condiciones de acceso al recinto donde se desarrolla el espectáculo público.

Va de suyo que un derecho de esta naturaleza está restringido por el respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución de la República y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante, nos parece oportuno que el inciso segundo haga especial referencia a que este derecho no puede ser ejercido de manera arbitraria o discriminatoria en los términos del artículo 2º de la Ley N° 17.817, de 6 de septiembre de 2004. Dicho artículo establece lo que se entiende por discriminación: ***"toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública"***.

El objetivo fundamental del ejercicio de este derecho de admisión es que los organizadores puedan impedir el acceso a personas, que a vía de ejemplo, tengan antecedentes de haber participado en hechos violentos dentro o fuera del recinto donde se desarrolla el espectáculo, haber cometido delitos o faltas que tengan directa relación con la naturaleza del espectáculo, haber incurrido en molestias a otros espectadores o que hayan alterado el normal desarrollo del espectáculo.

En total correspondencia con lo consagrado en la Constitución y la ley, en el inciso cuarto se establece con carácter imperativo la no admisión de personas que porten prendas o símbolos o que incurran en conductas que inciten a la violencia o el racismo o la xenofobia o en general, a cualquier forma de discriminación. Tampoco se admitirá el acceso de personas que se encuentren bajo el efecto del alcohol u otras sustancias estupefacientes o drogas, o que intenten ingresar con bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes o drogas.

Finalmente, el último inciso de este primer artículo determina que los organizadores de los espectáculos puedan contar con apoyo y auxilio de la Policía Nacional, para ejercer el derecho de admisión, al tiempo que se establece que en los espectáculos de concurrencia masiva de personas, con finalidad de cumplir con la prestación de garantías, la participación de la policía será preceptiva, en las condiciones que establezca la reglamentación.

El artículo 2º reconoce legalmente el derecho de permanencia, definido como la facultad de excluir del recinto donde se desarrolla el espectáculo público a las personas que incumplan con las condiciones objetivas que deben observar los espectadores para su permanencia en el mismo, sin perjuicio claro está, de la referencia al artículo 2º de la Ley N° 17.817. Asimismo se prevé que el organizador pueda solicitar el auxilio de la

fuerza pública para dar respaldo a la seguridad del espectáculo, en caso de que las personas no acaten lo dispuesto.

El artículo 3º impone a los organizadores de los espectáculos informar debidamente de las condiciones en que se ejercerán los derechos de admisión y permanencia. A tal efecto se dispone que tal información deba estar disponible en los portales de internet de los organizadores del espectáculo o en el portal del propio evento, o en lugar visible de las entradas de acceso al mismo.

El artículo 4º proviene del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo para regular las empresas de seguridad privada, como artículo 29. Sin embargo, el mismo fue desglosado de dicho proyecto, y con modificaciones en su redacción, fue incluido en el presente proyecto. Consta de dos incisos.

Por el inciso primero se establece que sin perjuicio de lo establecido en la Constitución de la República y en las Leyes Nos. 19.315 (Ley Orgánica Policial), de 18 de febrero de 2015, y 18.315 (Procedimiento Policial), de 5 de julio de 2008, la seguridad de los espectáculos públicos son de cargo de las personas físicas o jurídicas encargadas de la organización, promoción y desarrollo de los mismos. Vale decir que los organizadores de los espectáculos públicos deben hacerse cargo de los costos en materia de seguridad, sin perjuicio de los cometidos que tiene el Poder Ejecutivo inherentes al mantenimiento del orden y la seguridad pública.

El inciso segundo determina que los propietarios o administradores de los recintos, estadios, etc., a los que asista una concurrencia masiva de personas, deberán cumplir con las medidas de seguridad que establezca la reglamentación.

Por último, el artículo 5º le comete al Poder Ejecutivo, la reglamentación de los espectáculos públicos en lo atinente a la conservación del orden y la seguridad pública.

Por las razones expuestas, la Comisión aconseja la aprobación proyecto adjunto.

Sala de la Comisión, 15 de diciembre de 2016

IVÁN POSADA
MIEMBRO INFORMANTE
FERNANDO AMADO
SONIA CAYETANO
MIGUEL ESTÉVEZ
MACARENA GELMAN
OSCAR GROBA
JOSÉ CARLOS MAHÍA
GONZALO MUJICA
NICOLÁS OLIVERA
ANTONIO ZOULAMIAN

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Derecho de admisión).- Las personas físicas o jurídicas organizadoras de los espectáculos públicos de índole artística, recreativa, social, cultural, deportiva o de cualquier otra naturaleza, podrán ejercer el derecho de admisión. Se entiende por derecho de admisión, la facultad de determinar las condiciones de acceso al recinto donde se desarrolla el espectáculo.

En ningún caso podrá ejercerse este derecho para restringir el acceso de manera arbitraria o discriminatoria en los términos previstos por el artículo 2º de la Ley N° 17.817, de 6 de setiembre de 2004.

El derecho de admisión deberá tener por finalidad primordial impedir el acceso al espectáculo a personas que tengan antecedentes de haber incurrido en cualesquiera de los hechos siguientes: a) cometer delitos o faltas que tengan directa relación con la naturaleza del mismo; b) comportarse de manera violenta dentro o fuera del recinto; c) ocasionar molestias a otros espectadores, d) alterar el normal desarrollo del espectáculo. Las conductas referidas en los literales anteriores no tienen carácter taxativo.

No se admitirá el acceso de personas que porten prendas o símbolos o que incurran en conductas que inciten a la violencia o el racismo o la xenofobia o, en general, a cualquier forma de discriminación. Tampoco se admitirá el acceso de personas que se encuentren bajo el efecto del alcohol u otras sustancias estupefacientes o drogas, o que intenten ingresar con bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes o drogas.

Para el efectivo ejercicio del derecho de admisión, los organizadores podrán requerir el apoyo y auxilio de la Policía Nacional. En el caso que se ejerza tal derecho en espectáculos de concurrencia masiva de personas y con la finalidad de cumplir con la prestación de garantías, la participación de la Policía Nacional será preceptiva en las condiciones que establezca la reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo.

Artículo 2º. (Derecho de permanencia).- Las personas físicas o jurídicas referidas en el inciso primero del artículo anterior podrán ejercer el derecho de permanencia. Se entiende por derecho de permanencia la facultad de excluir del recinto donde se desarrolla el espectáculo público a las personas que incumplan con las condiciones objetivas que deben observar los espectadores para su permanencia en el mismo, sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo anterior. A tal efecto podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública, para el caso que no se acate lo dispuesto por los encargados de la seguridad del espectáculo.

Artículo 3º. (Deber de informar).- Las condiciones para el ejercicio de los derechos de admisión y de permanencia deberán informarse en los portales de internet de los organizadores del espectáculo o en el portal del propio evento en su caso, o en lugar visible de las entradas de acceso al mismo.

Artículo 4º. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República, y en las Leyes Nos. 19.315, de 18 de febrero de 2015, y 18.315, de 5 de julio de 2008, la seguridad en los espectáculos públicos a que refiere el artículo 1º de esta ley, que se realicen en un recinto privado o público delimitado a tales efectos, será de cargo de las personas físicas o jurídicas encargadas de la organización, promoción y desarrollo de los mismos.

Los propietarios o administradores de los recintos, estadios u otros ámbitos privados o públicos, en que se produzca una concurrencia masiva de personas, deberán cumplir con las medidas de seguridad que establezca la reglamentación.

Artículo 5º. (Reglamentación).- Sin perjuicio de las disposiciones establecidas por los Gobiernos Departamentales relativas a los espectáculos públicos, cométese al Poder Ejecutivo la reglamentación de los mismos en lo atinente a la conservación del orden y la seguridad pública.

Sala de la Comisión, 15 de diciembre de 2016

IVÁN POSADA
MIEMBRO INFORMANTE
FERNANDO AMADO
SONIA CAYETANO
MIGUEL ESTÉVEZ
MACARENA GELMAN
OSCAR GROBA
JOSÉ CARLOS MAHÍA
GONZALO MUJICA
NICOLÁS OLIVERA
ANTONIO ZOULAMIAN

APÉNDICE

Disposiciones referidas

—

ART. REFERENTE: 1º

LEY Nº 17.817, DE 6 DE SETIEMBRE DE 2004

ARTÍCULO 2º.- A los efectos de la presente ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

ART. REFERENTE: 4º

LEY Nº 19.315, DE 18 DE FEBRERO DE 2015
APROBACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA POLICIAL

TÍTULO I

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º.- El orden y la seguridad pública interna son competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior.

ART. REFERENTE: 4º

LEY Nº 18.315, DE 5 DE JULIO DE 2008
POLICÍA. LEY DE PROCEDIMIENTO POLICIAL

Reglamentada por: Decreto 317/010, de 26/10/2010.

TÍTULO I

PARTE GENERAL

CAPÍTULO I

PRINCIPIOS GENERALES

ARTÍCULO 2º. (Del alcance de la presente ley).- Las disposiciones incorporadas a la presente ley se aplicarán al personal policial que cumple funciones ejecutivas, conforme al marco establecido por la Constitución de la República, los Tratados Internacionales sobre la materia ratificados por la República, la Ley Orgánica Policial y demás normas cuya vigencia efectiva está encomendada al contralor de la Policía Nacional.

≠