

## **EL CONSENSO PUNITIVO Y LOS MECANISMOS EXCEPCIONALES DE REFORMA PENAL EN URUGUAY**

### **THE PUNITIVE CONSENSUS AND THE EXCEPTIONAL MECHANISMS OF CRIMINAL REFORM IN URUGUAY**

Luis Eduardo Morás  
Director del Instituto de Sociología Jurídica  
Universidad de la República (Uruguay)

*Fecha de recepción:* 23 de agosto de 2020.

*Fecha de aceptación:* 5 de octubre de 2020.

#### **RESUMEN**

El sentimiento de inseguridad -que constituye desde el año 2009 el principal problema del país- ha promovido un conjunto de demandas en la opinión pública, siendo las mismas canalizadas por algunos sectores políticos y orientadas hacia una profundización de la persecución penal. La particularidad del caso uruguayo es que las reformas propuestas apelaron en los años 2014 y 2019 al recurso plebiscitario por iniciativa popular con el objetivo de incorporar modificaciones a nivel de la Constitución de la República. Las derrotas de estos proyectos no impidió que la nueva administración conservadora aprobara en julio de 2020 una agenda punitiva mediante un recurso constitucionalmente previsto, pero excepcional: la Ley de Urgente Consideración (LUC).

#### **ABSTRACT**

The feeling of insecurity -which has been the country's main problem since 2009- has promoted a set of demands in public opinion, the same being channeled by some political sectors and oriented towards a deepening of criminal prosecution. The particularity of the Uruguayan case is that the proposed reforms appealed in 2014 and 2019 to the plebiscite appeal by popular initiative with the aim of incorporating modifications at the level of the Constitution of the Republic. The defeats of these projects did not prevent the new conservative administration from approving a

punitive agenda in July 2020 through a constitutionally planned but exceptional remedy: the Urgent Consideration Law (LUC).

## **PALABRAS CLAVE**

Punitivismo, Inseguridad, Victimización, Reforma Constitucional, Plebiscito

## **KEYWORDS**

Punitivism, Insecurity, Victimization, Constitutional Reform, Plebiscite

## **ÍNDICE**

**1. INTRODUCCIÓN 2. LAS REFORMAS EXCEPCIONALES POR INICIATIVA POPULAR DE 2014 Y 2019 3. UN NUEVO HITO DE EXCEPCIONALIDAD: LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN DE 2020 4. LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN Y JUSTICIA PENAL DE ADOLESCENTES 5. REFLEXIONES FINALES. 6. BIBLIOGRAFÍA.**

## **SUMMARY**

**1. INTRODUCTION 2. THE EXCEPTIONAL REFORMS BY POPULAR INITIATIVE OF 2014 AND 2019 3. A NEW MILESTONE OF EXCEPTIONALITY: URGENT CONSIDERATION LAW OF 2020 4. URGENT CONSIDERATION AND CRIMINAL JUSTICE LAW OF ADOLESCENTS 5. FINAL REFLECTIONS. 6. BIBLIOGRAPHY.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

En el conjunto de países que integran Latinoamérica se conjugan algunos de los indicadores más negativos a nivel universal, caracterizándose la región por poseer los mayores índices de extrema desigualdad social al tiempo que expone las peores cifras de violencia y criminalidad.

En ese contexto, Uruguay presenta características que escapan a la generalidad de los países al exhibir indicadores que en términos relativos resultan favorables, tanto por la menor brecha en la distribución de los ingresos y niveles de desigualdad como por la reducida extensión de la violencia delictiva. En este sentido, una sintética descripción del país permite observar una positiva ubicación en términos de disparidad de ingresos, en tanto ocupa el mejor lugar en cuanto a desigualdad en un conjunto de 18 países latinoamericanos medidos por la CEPAL en el año 2018.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Uruguay con un Índice Gini de valor 0.391 es quien menor desigualdad manifestaba en el año 2018 de acuerdo al Informe de CEPAL. (CEPAL, 2019) Datos disponibles: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf)

En lo que refiere a la violencia delictiva, si la medimos a través de la tasa de homicidios, apreciamos que durante los años transcurridos desde la recuperación de la democracia en 1985 hasta el año 2011, promedialmente la tasa se ubicó en aproximadamente 6 cada 100.000 habitantes, incrementándose a un nivel de 8 homicidios cada 100.000 habitantes a partir del año 2012; una cifra considerablemente alta que se relativiza si atendemos que desde los años noventa hasta la actualidad los valores mínimos de las tasas de homicidio para el conjunto de Sudamérica siempre se situaron por encima de 20 y alcanzaron hasta un máximo de 25.7 para el año 2002.<sup>2</sup>

Otros indicadores pueden dar cuenta de la particularidad del país en el contexto regional, como ser la última medición del Índice de Paz Global que lo ubicara en el puesto 35º en el listado de los países más pacíficos, posición que representa la mejor ubicación para el sur del continente y la segunda mejor de Latinoamérica.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, las encuestas periódicas elaboradas por el Latinobarómetro muestran que existen varias fortalezas a nivel de la opinión pública sobre una serie de instituciones que refieren al clima de convivencia e integración social. A modo de ejemplo, en la última medición es el país que mayor confianza interpersonal manifiesta con un 20%. Desde 1995 se ubica en los primeros puestos entre el conjunto de los países latinoamericanos que mayor apoyo manifiesta con la democracia y en el año 2018 ocupó el primer lugar entre los que más satisfechos se encontraban con el funcionamiento de la misma. Constituye el país en el cual mayor confianza expresan los ciudadanos respecto a las fuerzas armadas con 62% de aprobación y la policía con un 59%. También es donde más apoyo recibe el Congreso y el segundo en apoyo al funcionamiento del Poder Judicial; todo lo cual representa un conjunto de indicadores que muestran la existencia de una considerable evaluación positiva de las instituciones que tienen a su cargo el manejo de los conflictos y el control social.<sup>4</sup>

Por otra parte, y en buena medida como la cara opuesta a estas positivas aristas, Uruguay expone las posiciones más extremas respecto a la consideración de la seguridad pública como un problema que tiene ribetes de extrema gravedad y en consecuencia es una de las sociedades que mayor temor al delito manifiesta: en el año

---

<sup>2</sup> Los últimos datos disponibles indican que Latinoamérica posee los mayores niveles de violencia con más de 140.000 de los 441.163 homicidios que en el año 2018 se denunciaron en el mundo (tasa de 5.8). La tasa para América Central era de 28.1 (49.260) y para el sur del continente 21 (89.079) cada 100.000 habitantes. El continente que le sigue en cuanto al nivel de violencia es África con una tasa de 12.9 y un total de 165.136 homicidios.

Datos disponibles en: <https://dataunodc.un.org/content/data/homicide/homicide-rate>

<sup>3</sup> El país que ocupa el mejor lugar en la edición 2020 del Índice es Costa Rica en el puesto 32º. A modo de comparación, los dos vecinos de Uruguay ocupan en dicho Ranking de Paz Global el puesto 74 (Argentina) y el puesto 126 (Brasil).

Datos disponible en:

[https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/GPI\\_2020\\_web-1.pdf](https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/GPI_2020_web-1.pdf)

<sup>4</sup> El Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que utiliza la misma metodología y fue aplicado en la edición de 2018 a muestras representativas de población de 18 países latinoamericanos. Datos disponibles en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

2017 era la primera entre los países del sur del continente y en 2018 la segunda luego de Colombia y la cuarta entre los 18 países relevados.<sup>5</sup>

Un segundo indicador en esta dirección permite ilustrar la relevancia que se le adjudica al problema de la inseguridad; la citada encuesta indaga sobre la percepción existente acerca de los principales problemas del país y es posible apreciar que desde el año 2009 la “delincuencia” se convierte en la opción que mayores niveles de adhesión concita. Para el año 2015 el 37% de los uruguayos la mencionaban como la principal preocupación, ubicándose sólo detrás de El Salvador (42%), un país que vale señalar para ese mismo año registraba la tasa mundial más alta de homicidios alcanzando a 105,2 cada 100.000 habitantes.<sup>6</sup>

Sin embargo, la profundidad de este sentimiento de temor en ser víctima de un delito violento y la percepción de la delincuencia como el principal problema del país, no se compadecen con los niveles efectivos de victimización presentes en el país. Como lo muestra el Cuadro 1, en términos comparativos existe una considerable diferencia entre la percepción de la delincuencia como el principal problema (se ubica en primer lugar entre los sudamericanos) y el efectivo nivel de victimización (ubicado en el séptimo lugar entre diez países).

#### Cuadro 1:

Opinión pública: Delincuencia como principal problema y Victimización (en %) Año: 2015

	Delincuencia	Victimización
Uruguay	37	41
Perú	36	51
Argentina	35	47
Paraguay	25	45
Bolivia	23	39
Venezuela	23	89
Chile	17	36
Ecuador	12	36
Colombia	11	44
Brasil	9	48

Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2015

<sup>5</sup> La medición 2018 del Latinobarómetro señalaba para el conjunto de países relevados que el 16% de las personas entrevistadas manifestaban su preocupación a ser víctimas de un delito con violencia; la muestra para el caso uruguayo tuvo una nivel de respuesta afirmativo del 20%. El primer lugar lo ocupaba Honduras (28%) seguida de Guatemala y Colombia con un 23%. Datos disponibles en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

<sup>6</sup> Datos disponibles en: <https://dataunodc.un.org/content/data/homicide/homicide-rate>

Como lo señalan múltiples estudios (Sozzo, 2016; Focás; Kessler, 2015; Calzado, 2015; Basombrío; Dammert, 2013; Kessler, 2009; Reguillo, 2000), estas grandes disparidades entre realidades objetivas y sentimientos de inseguridad pueden interpretarse por la presencia de múltiples factores, no existiendo necesariamente una relación directa entre ambas. Un lugar privilegiado entre los mismos lo ocupan los medios de comunicación y la agenda que construyen en torno al crimen; en el caso uruguayo éste factor podría ser especialmente significativo por cuanto el país ocupa el primer lugar entre los mayores consumidores de prensa y el segundo en cuanto a la valoración positiva de los mismos, de acuerdo a los resultados de una investigación realizado por el Barómetro de las Américas.<sup>7</sup>

En esta dirección, y al igual que como enseñara Elena Larrauri en referencia a que la cantidad de personas que una sociedad mantiene privada de libertad no depende de la cantidad de delitos sino de decisiones de política criminal (Larrauri, 2009), es posible compartir con David Garland que la magnitud de los sentimientos de temor ante el delito resultan independientes tanto de los niveles reales de delitos existentes como de la efectividad de las instituciones de control social (Garland, 2005)

## 2. LAS REFORMAS EXCEPCIONALES POR INICIATIVA POPULAR DE 2014 Y 2019

El fuerte sentimiento de inseguridad instalado en el país desde el año 2009, ha promovido que el conjunto de demandas presentes en la opinión pública resultaran canalizadas por un sistema político que apela como estrategia excluyente a la profundización de una persecución penal que ha tenido como resultado una tasa de prisionización de 366 cada 100.000 habitantes, la más alta del sur del continente.<sup>8</sup>

Este conjunto de situaciones compuesto por un público sensibilizado ante la violencia y atemorizado, medios de comunicación que reproducen estereotipos que amplifican los miedos y políticos que vehiculizan demandas con fines electorales, no constituyen un combo novedoso en la región, aunque sí puede resultar particularmente llamativa la excepcional dimensión de las respuestas ante una realidad que no reviste la gravedad que la justifique.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> De acuerdo a un estudio en base a mediciones del Barómetro de las Américas (Maldonado, 2011), la ubicación de los países del continente en función del volumen de personas que más leen y miran noticias se situaba hacia el año 2011, encabezada por Uruguay (81.3%), Panamá (79%), Jamaica (78.5%) y Costa Rica (78.5%). Le seguían, entre otros, Chile y Perú (72.4%), Argentina (61.6%), México (55.4%) y Brasil (53.6%). Asimismo el citado informe indagaba sobre el nivel de confianza y credibilidad que los ciudadanos le otorgaban a los medios de comunicación. Entre los que más confían están los entrevistados de Brasil (69.9%), Uruguay (69.1%), Chile (66%) y Costa Rica (65.7%). Datos disponibles en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO870es.pdf>

<sup>8</sup> A nivel continental las tasas de privación de libertad cada 100.000 habitantes indican que Brasil ocupa el segundo lugar con 357 presos, seguido de Perú (290); Paraguay (241); Argentina (230); Ecuador (224); Chile (216); Colombia (195); Venezuela (178) y Bolivia (164). Elaboración propia en base a datos Fiscalía General de la Nación: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/10490/1/informe-estadistico-a-setiembre.pdf> y los Informes de World Prison Brief: <https://prisonstudies.org/>

<sup>9</sup> De acuerdo a lo que plantea Díez Ripollés el caso español expone similares características: baja tasa de criminalidad respecto al resto del continente, bajos niveles de victimización que situaban a España en

A modo de ejemplo pueden citarse los sucesivos intentos por reducir la edad de imputabilidad penal que en los últimos años han ocupado el debate parlamentario y mediático de casi todos los países de la región<sup>10</sup> o la sucesión de reformas a los códigos penales, procesales penales, de ejecución penal y penitenciarios. Entre las mismas se cuentan la creación de nuevos tipos penales, la ampliación del tiempo de privación de libertad, la sumarización del procedimiento penal con la ampliación de las hipótesis de prisión cautelar, el endurecimiento del cumplimiento de la pena con la ampliación de los plazos para la progresión y la libertad condicional, las limitaciones de las posibilidades de extinción de la punibilidad reduciendo los criterios aceptables para indultos, la supresión o nuevas exigencias impuestas a la libertad por gracia y la ampliación de los poderes de la administración carcelaria para definir el comportamiento del recluso (de Carvalho, 2010).

No obstante, es posible argumentar que el caso uruguayo ostenta particularidades en tanto los intentos regresivos en materia de legislación penal no se tramitaron por la vía parlamentaria habitual, sino que se ha apelado a un mecanismo de excepción como lo es el intento de reforma constitucional como la vía para aprobar los cambios.

La Constitución uruguayo admite recurrir al recurso plebiscitario por iniciativa popular con el objetivo de incorporarle modificaciones.<sup>11</sup> En este sentido, apelar a instrumentos de democracia directa en un ciclo histórico signado por la extensión del temor al delito supone un conjunto de riesgos importantes. En primer lugar, para el propio estado democrático de derecho y los necesarios equilibrios entre poderes; impone un serio desafío para la ampliación y consolidación de avances civilizatorios consagrados en las normas internacionales de los derechos humanos asumidos por el país; al tiempo que representa una cuestionable forma de realizar política electoral con los sentimientos de las víctimas y proyectar candidaturas populares basadas en la administración de políticas de “mano dura”.

En este sentido, en el año 2011, se constituye una Comisión Nacional para “Vivir en Paz” que se pone como meta conseguir el número necesario de firmas de ciudadanos para someter a plebiscito la modificación de la edad de imputabilidad penal que la Constitución establece en 18 años.<sup>12</sup>

---

el último lugar entre los 18 países de la Unión Europea, combinado con el uso desmesurado de la privación de libertad como recurso privilegiado, haciendo del país el que más encarcelaba del contexto europeo (Díez Ripollés, 2012).

<sup>10</sup> De los diez países sudamericanos, hacia el año 2014 en seis de ellos se debatía o tramitaba a nivel parlamentario reformas tendientes a reducir la edad de imputabilidad penal: además de Uruguay; Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú.

<sup>11</sup> Los procedimientos para reformar la carta magna surgen del artículo 331 de la Constitución que establece en su numeral A) una de las posibles vías: “Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata”. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>

<sup>12</sup> El Código del Niño y el Adolescente del año 2004 estableció un sistema de responsabilidad penal adolescente a partir de los 13 años, con un tratamiento diferenciado de la justicia penal y la institucionalidad adulta.

Esta Comisión es promovida por dirigentes políticos de los sectores conservadores y cuenta con una destacada visibilidad de un actor que ya estaba muy presente en los debates sobre seguridad pública, pero que ahora adquiere un rol institucional más evidente: las víctimas de delitos -que conviene aclarar- resultan representativas de determinadas modalidades delictivas, destacadamente de aquellos emergentes de una criminalidad callejera, operados con notoria violencia y que tienen como objetivo atentar contra la propiedad.

El proceso de reforma constitucional por iniciativa popular es prolongado, en tanto se debe recolectar un mínimo del 10% de firmas de ciudadanos que apoyen la iniciativa, por lo cual adoptar este camino asegura tener en el centro del debate público al tema por considerable tiempo. Obligaba, además, a la administración de gobierno de signo progresista a brindar respuestas concretas al desafío opositor ante la inminente jornada plebiscitaria, que vale recordar se realizaría junto a las elecciones parlamentarias y presidenciales y que contaba en los sondeos de opinión pública con niveles de aceptación superiores al 70%.

De allí que en el período el oficialismo apruebe una serie de reformas legales en el derecho penal de adolescentes<sup>13</sup> que resultaban claramente regresivas, opuestas a los convenios internacionales signados por el país y hasta viciadas de inconstitucionalidad.<sup>14</sup>

Entre los artículos que la enmienda pretendía modificar, resultaba claro el cambio de prioridades que la sociedad venía procesando: la redacción del artículo 43 de la Constitución de la República que establece que: “La ley procurará que la delincuencia infantil esté sometida a un régimen especial en que se dará participación a la mujer”; en caso de haber triunfado la reforma, dicho artículo hubiera quedado redactado de la siguiente manera: “La ley establecerá como prioridad la protección de las víctimas del delito”. En otras palabras, se proponía pasar de un régimen que

---

<sup>13</sup> A partir del año 2011 la administración progresista impulsa, entre otras modificaciones al marco normativo adolescente, la extensión de la medida cautelar ante determinados delitos, la creación de un Registro de Antecedentes Judiciales, incorporando desde el año 2013 un régimen especial que dispuso ante algunos delitos la aplicación de una medida cautelar de privación de libertad no menor a un año en forma preceptiva.

<sup>14</sup> Entre los juristas que cuestionaron estas modificaciones se cuenta el exPresidente de la Suprema Corte de Justicia y miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Dr. Ricardo Pérez Manrique quien señalaba los “severos cuestionamientos de constitucionalidad” de la norma que determinaba preceptivamente un año de privación de libertad ya que no se estaría ante una prisión preventiva sino que “se le está dando valor de pena anticipada a la preventiva a través de esta norma”. También calificaba de “invento” la normativa que establecía el mantenimiento de los antecedentes judiciales de adolescentes una vez cumplida la mayoría de edad; y la denominaba como “Ley La Pasiva”, porque consideraba que era una respuesta del Poder Ejecutivo a la conmoción generada por un crimen con amplias repercusiones públicas. En: El Observador, 11 agosto de 2013. Asimismo, el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación en julio de 2016 adoptaba una resolución que sostenía “(...) al establecer la norma impugnada, una solución legal más gravosa para los adolescentes infractores, por similares fundamentos esgrimidos en el cuerpo de este dictamen, respecto al principio de igualdad y no discriminación recogidos por la Constitución de la República, estima esta Fiscalía que correspondería declarar la inconstitucionalidad del artículo 116bis Literal C) del C.N.A. Disponible en: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/1416/1/2057-inconstitucionalidad-2.pdf>

privilegiaba a los menores de edad en virtud de sus especiales características, a focalizar las demandas emergentes de víctimas del delito.

Si bien, finalmente esta reforma no resultó aprobada en las elecciones nacionales del año 2014 al obtener una adhesión del 47% del electorado, supuso la imposición de una agenda que orientó el debate durante varios años y significó un fuerte respaldo para los sectores conservadores que la propusieron.

En el mes de mayo de 2018, un senador del partido opositor al gobierno progresista realiza el lanzamiento de una campaña de recolección de firmas bajo el lema “Vivir sin miedo” con la finalidad de reformar la Constitución. La enmienda que se le pretendía introducir al texto comprendía cuatro modificaciones relevantes: la creación de la figura jurídica de Reclusión Permanente Revisable y de una Guardia Nacional compuesta por militares; así como habilitar los allanamientos nocturnos de los hogares particulares y que los infractores que cometan determinados delitos graves no podrán disponer de mecanismos liberatorios debiendo cumplir la pena en su totalidad.

Esta campaña para “Vivir sin miedo” obtiene rápidamente el número de firmas necesarias para ser sometida a plebiscito y no sólo diseña una nueva “agenda” temática que ocupará los dos años siguientes hasta las nuevas elecciones generales, sino que también promoverá la reacción del oficialismo que procurará evitar un resultado electoral adverso adoptando medidas más firmes de política criminal.

En este sentido, el éxito obtenido en la recolección de firmas por los impulsores de la reforma constitucional estimula la aprobación por parte de la mayoría parlamentaria gubernamental de múltiples cambios legislativos que tienen una clara impronta regresiva y punitivista.<sup>15</sup>

### **3. UN NUEVO HITO DE EXCEPCIONALIDAD: LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN DE 2020**

Las elecciones nacionales de octubre de 2019, tienen como principales resultados la derrota del plebiscito para reformar la Constitución al obtener un 47% de los votos y el triunfo electoral de una coalición de partidos conservadores.

La nueva administración que se inicia en marzo de 2020 envía al poco tiempo de asumir un proyecto de Ley de Urgente Consideración. Este instrumento legislativo promovido a iniciativa del poder ejecutivo se encuentra regulado por el numeral siete del artículo 168 de la Constitución, tratándose de una tramitación excepcional, prevista para situaciones puntuales de extrema gravedad. Una vez enviado el proyecto de ley al parlamento, éste debe expedirse en un plazo máximo de 90 días; en caso de

---

<sup>15</sup> Los cambios que se proponen se orientan fundamentalmente a limitar los efectos de la instrumentación de un nuevo Código del Proceso Penal (CPP) operada hacia fines del año 2017. La sustitución del viejo código de corte inquisitivo ambientó múltiples denuncias por lo que aparentemente habría sido la instalación de la más absoluta impunidad para los autores de hechos delictivos, impulsando una profunda reforma legislativa que desnaturalizaba los objetivos del nuevo modelo procesal acusatorio.

no ser rechazado o propuesto proyecto sustitutivo queda tácitamente aprobado en su totalidad.

Los sectores conservadores que integran la coalición de gobierno, ingresan al parlamento en el mes de abril un proyecto con varios centenares de artículos que modifican una treintena de políticas públicas y prácticamente la totalidad de los códigos vigentes. En lo que correspondía al plano de la seguridad pública se contabilizaban 120 artículos, con profundos cambios en todos los aspectos de la política criminal, procesal, penal, penitenciaria, etc. Este uso abusivo del instrumento representó una clara violación al espíritu que refleja la norma constitucional. Como apuntara Silva Forné: “se verificó una inconstitucionalidad por razón de forma, al tramitar por un procedimiento excepcional lo que debería haber sido objeto de múltiples proyectos de ley, así como por razón de contenido, en tanto resultaba imposible predicar la urgencia respecto de cada uno de los temas contenidos. Por ende, es también una violación del principio de separación de poderes, en tanto el Poder Ejecutivo impone al Poder Legislativo tal procedimiento anómalo”.<sup>16</sup>

El objetivo de la reforma se orientaba fundamentalmente a ampliar las potestades policiales en el ejercicio de sus funciones, la creación de nuevos tipos delictivos y el aumento de las penas; introducir reformas procesales que reducen las posibilidades liberatorias, limitando el sistema de redención de penas y las opciones de justicia restaurativa o la aplicación de medidas alternativas. Como señalara el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, estas medidas surgen como “soluciones pensadas para casos de gravedad conductual que son minoritarias y que son habitualmente contenidos por las normas vigentes”<sup>17</sup>; y que previsiblemente obtendrán el resultado opuesto al que dicen pretender pues suponen un crecimiento exponencial de la población privada de libertad.

En este sentido, conviene acotar que en la comisión especialmente creada a nivel parlamentario para el estudio de la propuesta de reforma, brindaron testimonio crítico decenas de delegaciones.<sup>18</sup> Entre ellas, instituciones académicas como los Institutos que integran la Universidad de la República: de Derechos Humanos, de Derecho Penal y de Derecho Procesal; representantes de la sociedad civil como Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Comité de los Derechos del Niño, Asociación Nacional de Ong; organismos internacionales como Unicef, Amnistía Internacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Asimismo realizaron diversos cuestionamientos al Proyecto las instituciones directamente involucradas en la materia objeto de reforma como ser la Fiscalía General de la Nación, la Asociación de Magistrados, la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario.

---

<sup>16</sup> Silva Forné, Diego: La urgencia en la pandemia: inconstitucionalidad y punitivismo. La diaria. 19 de octubre de 2020

<sup>17</sup> Informe Especial a la Asamblea General del Comisionado Parlamentario. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/Informe%20LUC%20CP%20final.pdf#overlay-context=user>

<sup>18</sup> Ver Actas de la Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración. Disponible en:

<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1172/versiones-taquigraficas>

No obstante las unánimes visiones expertas críticas y la constatación que ninguna evidencia empírica justificaba los profundos cambios, el 9 de julio de 2020 fue promulgada la Ley 19.889 dando fin a un proceso legislativo totalmente “anómalo”. Entre el contenido de los 476 artículos aprobados, se ubicaban 117 correspondientes a seguridad pública dentro de los cuales seis específicamente abordaban la problemática de los adolescentes en conflicto con las ley (arts. 75 a 80).<sup>19</sup>

#### 4. LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN Y JUSTICIA PENAL DE ADOLESCENTES

Las principales modificaciones incorporadas en materia de administración de justicia apuntan a una profundización de la persecución penal de los adolescentes en conflicto con la ley. Muy suscitadamente puede destacarse que las reformas determinaron: limitaciones para acceder al régimen de semilibertad (art. 75); se duplicaron los plazos de privación de libertad para algunas infracciones, pasando los máximos en el caso de homicidio de 5 a 10 años (arts. 76) y de uno a dos años en el caso de la rapiña (art. 77); el mantenimiento de antecedentes judiciales y administrativos de los adolescentes que hayan participado en determinados delitos graves (art. 78) y la duplicación del plazo de prescripción extintiva de las infracciones cometidas (art. 80).

Estos cambios vienen a consolidar un camino regresivo en la justicia adolescente que ya había sido puesto en marcha por las anteriores administraciones progresistas. En efecto, al influjo de las iniciativas de reforma constitucional de los años 2014 y 2019, en especial la primera de las citadas que tuvo como objeto reducir la edad de imputabilidad penal, se aprueban un conjunto de leyes que contradicen la letra y espíritu de los dictados de la Convención de los Derechos del Niño, normativa integrada a la legislación nacional desde el año 1990.<sup>20</sup>

En este sentido, los seis artículos contenidos en la Ley 19.889 representan un nuevo hito punitivista de un camino que fuera iniciado en el año 2011 con la aprobación de la Ley 18.777 (tipifica como infracción la tentativa de hurto) y la Ley 18.778 (crea un registro de antecedentes judiciales para adolescentes); se continúa en el año 2013 con la Ley 19.055 (establece una pena mínima de un año para algunas infracciones); y culmina en el año 2017 con la Ley 19. 551 (establece cambios en el proceso penal juvenil determinando la ampliación de la medida cautelar de 90 a 150 días).

En lo que tiene que ver con el nuevo marco impuesto a la justicia juvenil por la Ley 19.889 se pueden señalar dos aspectos altamente controvertidos: en primer lugar la evidente violación de acuerdos signados por el país e incluso su eventual inconstitucionalidad, y en segundo término la total alienación del instrumento legal respecto a la realidad de los adolescentes en conflicto con la ley.

<sup>19</sup> Texto de la Ley 19.889 disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/LUC.pdf>

<sup>20</sup> Por vía de la Ley 16.137 de setiembre de 1990 se aprobó incorporar a la legislación nacional la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la ciudad de Nueva York el día 6 de diciembre de 1989. Disponible: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp697130.htm>

Respecto al primero, UNICEF ha señalado el claro violentamiento de varios principios del derecho internacional de los derechos humanos para los adolescentes en conflicto con la ley; como ser el principio de especialización, la no regresividad, el principio de excepcionalidad, la necesaria brevedad de la privación de libertad y de proporcionalidad. (UNICEF, 2020) En esta dirección, algunos especialistas han señalado que la misma sería inconstitucional al “vulnerar el principio de excepcionalidad de la privación de libertad para los adolescentes infractores, consagrado en el artículo 37 literal B de la Convención sobre los Derechos del Niño”.<sup>21</sup>

Por otra parte, la respuesta normativa aprobada, además de ser unánimemente rechazada por expertos locales y organismos internacionales, no cuenta con ninguna evidencia empírica que justifique los cambios operados.

En efecto, el país no se encuentra afectado por un especial recrudecimiento de las infracciones protagonizadas por menores en los últimos años, ni en términos cuantitativos ni respecto a la gravedad de los hechos cometidos. Por el contrario, la participación de los mismos en el total de delitos ha descendido, así como su involucramiento en los hechos de violencia que generan mayor conmoción. También se aprecia en los últimos años un pronunciado descenso de la cantidad de adolescentes privados de libertad, desde los 530 que estaban hacia el año 2015 recluidos (Morás, 2016) hasta los 270 que estaban en esa condición en julio de 2020, fecha en la cual entra en vigencia la citada norma.

Una sintética enumeración de los datos disponibles para los últimos años, permite apreciar tanto la distancia de los argumentos que subyacen en las modificaciones legales introducidas respecto a la realidad, como el impacto negativo que previsiblemente obtendrán en el futuro.

De acuerdo a los datos disponibles, hacia el año 2014 la cantidad anual de adolescentes que fueron sancionados con una medida de privación de libertad se situaba en 1.007; para el año 2019 esa cifra había descendido a 503 (UNICEF, 2020). A su vez, tanto los datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación como los publicados por el Poder Judicial, evidencian la reducida participación adolescente en asuntos penalizados. Atendiendo la información brindada por el Poder Judicial para el año 2019 se iniciaron en la justicia penal adolescente 884 asuntos y culminaron con una sentencia 418 procesos infraccionales; cifras que constituyen un tercio respecto al volumen tramitado en años anteriores.<sup>22</sup> A su vez, un informe de la Fiscalía General de la Nación sobre la edad de la población imputada en el período de febrero a octubre del año 2019 indicaba que los menores de 18 años representaban un 5,6% del total.<sup>23</sup> Este reducido volumen de participación de adolescentes en el total de delitos judicialmente perseguidos ha sido una constante en los últimos años: la proporción de

---

<sup>21</sup> De acuerdo a Rodríguez Almada “las normas del derecho internacional de los derechos humanos (...) están incorporadas a la Constitución mediante el artículo 72”; y éste señala que: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana”. Ver: Rodríguez Almada, Pablo: “La inconstitucionalidad de la LUC en materia de adolescentes infractores”. La diaria del 22 de mayo de 2020.

<sup>22</sup> Datos disponibles en: <https://www.poderjudicial.gub.uy/adolescentes.html>

<sup>23</sup> Datos disponibles en: [http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/9183/1/20191202\\_fgn\\_2-anos-del-cpp-v-publicacion-1.0.pdf](http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/9183/1/20191202_fgn_2-anos-del-cpp-v-publicacion-1.0.pdf)

asuntos penales iniciados en la justicia penal de adolescentes respecto a la de adultos, siempre resultó inferior a la proporción de adolescentes comprendidos entre los 13 y 17 años (8%). En el total de años transcurridos en este siglo, las cifras se situaron promedialmente en un 6%, oscilando entre un máximo de 7,9% en 2013 y el 4,5% del año 2019. (Morás, 2019)

En definitiva, las modificaciones legales que entraron en vigencia en julio de 2020 mediante la aprobación de la Ley 19.889 en materia de adolescentes infractores, exponen con absoluta claridad los equivocados sustentos y los prejuicios ideológicos que moldearon el conjunto de dicha reforma en el campo de la seguridad. No acierta con el diagnóstico del problema que pretende resolver, por cuanto la evidencia empírica disponible es contundente en cuanto la baja y decreciente participación de menores en delitos; adopta instrumentos que los especialistas claramente rechazan por inoperantes, como la indiscriminada extensión de la privación de libertad o su prolongación más allá de lo necesario y/o la reducción de la aplicación de medidas alternativas; renunciando a tradicionales políticas humanitarias del país y violando convenios internacionales que se han integrado a la legislación nacional. En síntesis, previsiblemente anuncian el agravamiento del problema que se pretendía solucionar, situación que se reitera cíclicamente en nuestro país.

## 5. REFLEXIONES FINALES

En el transcurso de la segunda mitad del siglo XX la pretensión de entender y atender la violencia delictiva implicaba abordar una serie de fenómenos vinculados, como ser el marco de desigualdades sociales, de vulnerabilidades previas, de fracasos familiares y educativos; entre otros factores considerados precipitantes de las conductas de los individuos. Estas ausencias y deficiencias que caracterizaban al conjunto de la población que conformaba la clientela de los sistemas de justicia y penitenciario, suponía depositar algún grado de responsabilidad, no sólo en los propios infractores, sino también en las agencias comunitarias, sociales y estatales asumiendo que los contextos en los cuales las personas se desarrollaban en alguna medida tenían impacto en las posteriores subjetividades y orientaciones normativas.

A su vez, se impuso también la idea que la administración de justicia en un estado de derecho debía poner especial atención en no reproducir las desigualdades previas a nivel del sistema penal, para lo cual se debía brindar y atender la estricta observación del cumplimiento de una serie de derechos y garantías procesales para una población particularmente vulnerable.

Estos dos insumos básicos en los intentos por interpretar el fenómeno delictivo ubicando respuestas sancionatorias justas y razonables, se encuentran fuertemente cuestionados en este nuevo siglo. Asistimos a un extendido círculo de sospechas sobre aquellos que proponen análisis que incluyan factores multidimensionales para entender el delito, en tanto éstos apenas procurarían ofrecer “meras disculpas sociológicas”. En igual medida, se rechazan los argumentos sobre la inconveniencia de eludir las garantías procesales y los derechos de los justiciables convirtiendo en “cómplices de los bandidos” a quienes los postulan; y en ambas situaciones se acusa

de mostrar un total desprecio por el “dolor de las víctimas” a quienes no comparten el consenso mayoritario.

Esta realidad universal se hace particularmente presente en Uruguay, un país con una larga tradición de su Estado de Bienestar que en el pasado lograra niveles elevados de integración social. El extendido intervencionismo estatal resultaba avalado por una opinión pública con actitudes favorables al mismo y proclive a “premiar” con su voto a los políticos que mostraran compromiso humanitario. En los últimos años, coincidiendo paradójicamente con el mayor y más prolongado ciclo económico positivo, esta mayoritaria mirada comprensiva comienza a revertirse, surgiendo concepciones culpabilizantes sobre el origen y persistencia de las situaciones de marginalidad social existentes y los factores precipitantes del delito.<sup>24</sup>

La “cuestión social” deja de ser un factor a considerar a la hora de atender la “cuestión penal” y se comienza a transitar un camino que absolutiza las miradas inmediateistas y reduccionistas sobre el origen de la conducta criminal. Al influjo de la idea que “un delincuente es ... un delincuente”<sup>25</sup>, se banaliza o desacredita cualquier intento de ahondar en las complejidades, siendo éste un denominador común en la totalidad del pensamiento conservador, aunque también se encuentre presente en gran parte de las fuerzas progresistas gobernantes.<sup>26</sup>

El reduccionismo interpretativo que eleva el sentido común a verdad revelada incuestionable, que se convierte en la fuente de sabiduría para políticos conservadores, también resulta ampliamente reproducido por los grandes medios masivos de comunicación y personajes mediáticos, actores, cantantes, futbolistas, youtubers, etc. que pasan a cumplir la función de expertos en seguridad pública; definiendo problemas, marcando prioridades y proponiendo medidas. Incluso, en ocasiones, pueden hasta relatar sus propias experiencias en tanto víctimas como preámbulo a las soluciones que creen más adecuadas para enfrentar una “creciente ola delictiva”.

Esta simplificación en la caracterización del delito se consolida como una fuerza social militante anticientífica y antipolítica. Con frecuencia se hace portavoz de las “víctimas desamparadas” ante el delito, mediatizando y apropiándose de un legítimo sufrimiento; cuestionando además los diagnósticos de los académicos por ser “inconducentes”. De esta forma, la evidencia empírica -convertida en “fríos números que desconocen el dolor de las víctimas” al reducirlo a meras estadísticas- se desacredita como insumo imprescindible para la elaboración de políticas públicas. No existe para este pensamiento una realidad más allá de lo evidente y que todos los ciudadanos pueden apreciar si se lo proponen.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, la versión local de la Encuesta Mundial de Valores del año 2011, mostró el cambio operado en los uruguayos respecto a cuáles considera son las causas de la pobreza: la mayoría afirmaba que los pobres se encontraban en esa condición “por flojos y falta de voluntad”. Disponible: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSNewsShow.jsp?ID=242>

<sup>25</sup> Declaraciones de jerarca del Ministerio del Interior del gobierno progresista. Montevideo portal. 20 setiembre de 2018. Disponible en <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Gustavo-Leal-en-Sere-Curioso--Cuidado-con-crear-que-esto-se-arregla-con-politicas-sociales--uc695837>

<sup>26</sup> Por ejemplo, ver: Pérez, Leticia: Cuando el discurso de izquierda es el de la (nueva) derecha. Semanario Brecha, No. 1.724, 7 diciembre de 2018.

En consecuencia, los científicos pasan a ser, junto a los defensores de los “derechos humanos de los delincuentes”, el principal obstáculo para ubicar soluciones efectivas al problema de la inseguridad. En ocasiones, a esta defensa de miradas más comprensivas del fenómeno y celo por el cumplimiento de la legislación garantista vigente, se la acusa de alienados radicalismos, estar presa de obsoletas concepciones “ideológicas” -cuando no de espurios intereses políticos- que le impiden ver la “realidad tal cual es”. Realidad que se pretende definida en forma aséptica, impregnada de pragmatismo y –claro está- no contaminada por la “política”.

Para estos activos militantes del “sentido común criminológico”, el delito adquiere una indesmentible realidad ontológica. Los delincuentes son seres racionales y sus actos expresan un exhaustivo cálculo de costos y beneficios, aprovechando las ventajas que les ofrece un sistema de justicia permisivo y una legislación excesivamente benevolente. En los medios de comunicación esta postura se sintetiza en frases como “delinquir es un gran negocio” o “prefieren robar que trabajar”. Ningún condicionamiento estructural o historia personal puede ocultar la perversidad que viene a exteriorizar el acto criminal. Asumida sin mayores cuestionamientos esta premisa, el corolario resulta inevitable: la vía para desalentar al delincuente es incrementar los costos del delito. De allí que la prevención y disuasión sólo pueden ser efectivas si conllevan una profundización de la persecución penal; en otras palabras, la obsesiva recurrencia por castigar el vicio, desoyendo el añoso y sabio consejo de Cesare Beccaria sobre la importancia de promover la virtud como la mejor manera de prevenir los delitos.

En suma, como se intentó mostrar en las anteriores páginas, la realidad uruguaya pese a una situación relativamente buena en un conjunto de indicadores sociales y caracterizarse por contar con instituciones bien evaluadas por los ciudadanos y con bajos registros de violencia delictiva, no resulta ajena a las transformaciones que se vienen operando en diversas regiones tendientes a la ampliación de los instrumentos de control y la inflación penal. No obstante, el caso adquiere especial interés por la extraordinaria distancia existente entre una dimensión de problemas que no parece requerir el diseño de una política criminal de excesos punitivos tramitados por mecanismos excepcionales.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Basombrío, C.; Dammert, L. (2013): Seguridad y populismo punitivo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes. Woodrow Wilson Center Update on the Americas.

Calzado, Mercedes (2015): Inseguros. El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia de Blumberg a hoy. Ed. Aguilar. Buenos Aires.

CEPAL (2019): Panorama Social de América Latina. Informe 2019. Santiago de Chile.

Corporación Latinobarómetro (2018): Informe 2018. Santiago de Chile.

[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

De Carvalho, Salo (2010): Substitutivos penais na era do grande encarceramento. En: Chittó, Ruth (org.): Criminologia e sistemas jurídicos-penais contemporâneos II. Editora PUCRS. Porto Alegre.

Díez Ripollés, José (2012). Un diagnóstico y algunos remedios de la política criminal española. Revista de Estudios de la Justicia, (16), pp. 31-54.

Focás, Brenda; Kessler, Gabriel (2015): Inseguridad y opinión pública: debates y líneas de investigación sobre el impacto de los medios. Revista Mexicana de Opinión Pública No. 15, Julio - diciembre de 2015. México.

Garland, David (2005): La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Editorial Gedisa. Barcelona.

Kessler, Gabriel (2009): El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.

Larrauri, Elena (2009): La economía política del castigo. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. RECPC 11-06. 2009. <http://criminnet.ugr.es/recpc/11/recpc11-6.pdf>

Maldonado, Arturo (2011): ¿Quiénes consumen noticias en los medios en América Latina y el Caribe? Perspectivas desde el Barómetro de las Américas Número 70. Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO870es.pdf>

Morás, Luis E. (2019): Más allá de las ideologías: sistema penal juvenil y consenso punitivo en Uruguay. Boletín Criminológico, 3/2019, (nº 184). Disponible en: <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/184.pdf>

Morás, Luis E. (2016): Estudio de trayectorias de vida de adolescentes en conflicto con la ley con particular énfasis en la relación delito – trabajo. OIT-CINTERFOR. Montevideo. [https://www.oitcinterfor.org/publicacion/adolescentes\\_moras\\_uy](https://www.oitcinterfor.org/publicacion/adolescentes_moras_uy)

Reguillo, Rossana (2000). La construcción social del miedo, Narrativas y prácticas urbanas. En Rotker, Susana (ed.) Las ciudadanías del miedo. Rutgers-Nueva Sociedad. Caracas.

Sozzo, Máximo (comp.) (2016): Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. CLACSO. Buenos Aires.

UNICEF (2020): Aporte al anteproyecto de ley de urgente consideración. Justicia penal adolescente. Documento de la Oficina UNICEF. Montevideo.