



La urgencia punitivista. Rupturas y continuidades en la legislación penal juvenil uruguaya
(The punitive urgency. Ruptures and continuities in Uruguayan juvenile criminal law)

Daniel Díaz Venegas*

Resumen:

El sistema penal juvenil uruguayo ha pasado por diferentes cambios normativos desde la sanción de la Convención de los Derechos del Niño en el año 1990 (CDN) y el Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004 (CNA). Estos cambios dan cuenta de un avance sostenido en el tiempo de un neo-punitivismo que ha tenido como consecuencia la desarticulación de algunos preceptos básicos de la CDN. En este contexto y con la seguridad como tema central de la discusión pública nacional, el presente trabajo tiene por objetivo mostrar, mediante el análisis de contenido de diferentes fuentes documentales (proyectos, leyes, exposición de motivos e informes) como este proceso ha generado cambios sustanciales en el abordaje del delito, pasando de una idea de resocialización a la incapacitación como fundamento del castigo.

Palabras clave:

Democracia, punitivismo, derechos humanos, sistema penal juvenil.

Abstract:

The juvenile penal system has experienced several normative changes since the sanction of the Convention on the Rights of the Child (1990) and the Code of Childhood and Adolescence (2004). These changes explain a prolonged advancement of neopunitivism in Uruguay. In this context and regarding safety as the main focus of the discussion, the aim of the present work is to show by means of analysis of the content of different documentary sources (projects, laws, explanatory statements and reports) the manner in which this process has generated significant changes in the approach to crime; transitioning from the idea of resocialization to incapacity being a justification for punishment.

Keywords:

Democracy, punitivism, human rights, juvenile penal system.

* Abogado. Magíster en Derechos de Infancia y Políticas Públicas, proyecto conjunto de las Facultad de Derecho, Medicina, Psicología y Ciencias Sociales - Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. Docente e investigador del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Doctorando en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales UBA Argentina. Dirección de email: dandiven@gmail.com



1. INTRODUCCIÓN

El primero de marzo del año 2020 se llevó a cabo en Uruguay la asunción del presidente electo en las elecciones nacionales de 2019¹, en donde asumió funciones el candidato perteneciente al Partido Nacional y representante de un modelo neoliberal que puso fin a 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. Como proyecto de gobierno la nueva administración, envió un proyecto de ley² con carácter de urgente consideración, regulado por el artículo 168³ de la Constitución de la República, argumentando la impostergable necesidad de realizar cambios en la normativa vigente. Paradójico de este proceso, es que el texto del proyecto de ley recién fue puesto a disposición de la población con posterioridad a las elecciones nacionales, con lo cual el contenido del mismo no formó parte de las propuestas realizadas en la campaña electoral.

En una primera instancia, el ingreso del proyecto de ley al Poder Legislativo se vio postergado tras la confirmación de los primeros casos de COVID-19 (con fecha 13 de marzo de 2020) dado que el Gobierno dispuso el estado de emergencia sanitaria nacional⁴ y adoptó una serie de medidas tendientes a limitar la circulación y concentración de personas. Sin perjuicio de ello y aún vigente las medidas dispuestas el proyecto es finalmente remitido al Parlamento con fecha 23 de abril de 2020, dando inicio a una discusión parlamentaria caracterizada por la brevedad de los plazos y la imposibilidad de realizar manifestaciones públicas.

En su versión final el proyecto de ley contiene 501 artículos que abordan diferentes temas, entre ellos, seguridad pública, empresas públicas, derechos laborales, seguridad social, protesta social, entre otros. Lo que claramente lo posiciona como un verdadero proyecto de gobierno, que mantienen en varios aspectos un perfil claramente neoliberal. Al mismo tiempo y en consonancia con una campaña electoral en donde el tema seguridad ocupó el primer lugar en el debate público, el proyecto destina 121 artículos a este tema y realiza diversas modificaciones en lo relacionado a la actuación policial, cambios en el Código Penal (CP), Código del Proceso Penal (CPP) y CNA, entre otras disposiciones. En este sentido, la lógica del proyecto parece estar orientado a una política de mano dura que busca

¹ Ver datos completos de las elecciones nacionales 2019 en:

https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones_nacionales2019

² Ver texto del proyecto de ley en: <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/2020-2025/proyectos-de-ley/proyectos-04-20>

³ Artículo 168 "Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: 7º) Proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración. La declaración de urgencia deberá ser hecha simultáneamente con la remisión de cada proyecto, en cuyo caso deberán ser considerados por el Poder Legislativo dentro de los plazos que a continuación se expresan, y se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos no han sido expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo. Su trámite se ajustará a las siguientes reglas"

⁴ Ver medidas del gobierno en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/medidas-gobierno-sanitaria-emergencia-sanitaria-covid19>

abordar la seguridad pública por medio del aumento de las penas y la limitación de las libertades, representativo de esta elección es la casi nula referencia en el articulado del proyecto a lo establecido en el artículo 26⁵ de la Constitución de la República, que establece la idea de "reeducación". Asimismo, y como se analizará más adelante la fundamentación de los cambios guarda relación con el plebiscito "Vivir sin miedo"⁶ que pretendió modificar la Constitución, incluyendo una serie de reformas de tipo penal, impulsadas por el actual Ministro del Interior, bajo una lógica de restablecer el orden y la seguridad.

Por otra parte, si analizamos los cambios normativos llevados adelante durante los últimos 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay es posible observar la consolidación de una agenda de derechos, propulsadas por diversos sectores de la población, algunos de ellos, grupos históricamente postergados (mujeres, colectivo LGTB, Afrodescendientes etc.). A modo de ejemplo podemos mencionar la sanción de la Ley Nro. 19.075⁷ Ley de Matrimonio Igualitario, Ley N° 18.987⁸ Interrupción voluntaria del embarazo, Ley N° 19.172⁹ Regulación de la marihuana y sus derivados, Ley Nro. 19.684¹⁰ Ley Integral para personas trans, etc. Pero es justamente en materia de seguridad pública donde la política de los gobiernos de izquierda ha sido fluctuante, paradigmático de este proceso ha sido la sanción de diversas normativas en materia penal juvenil, que de forma paulatina han ido desmantelando una intervención vinculada al paradigma de la protección integral, que pretendió introducir la CDN (García Méndez 2017) y posteriormente el CNA en su versión original (2004).

Sin perjuicio de ello, es posible afirmar que la política criminal de izquierda en Uruguay (tanto para adolescentes como para adultos) nunca abandonó la vinculación entre políticas sociales y seguridad. En este sentido, es substancial resaltar la importancia de la Ley Nro. 17.897¹¹ de Humanización del Sistema Carcelario (2005), que tenía como eje de su argumentación la idea de resocialización. En contraposición a ello el proyecto de ley de urgencia se aleja de esta lógica para instaurar una intervención penal basada en la incapacitación. En este sentido, podríamos decir que a diferencia de la resocialización, la incapacitación no se encuentra orientada por el objetivo de alterar normas o valores de los sujetos, sino únicamente impedir la comisión de nuevos delitos por un tiempo determinado. (Pucci et al 2009, p. 300)

En este contexto, el presente trabajo busca analizar los diferentes discursos detrás de las reformas llevadas adelante en el sistema penal, haciendo especial hincapié en dos textos claves la Ley de Humanización del Sistema Carcelario (2005) y el proyecto de ley de

⁵ Artículo 26 A nadie se le aplicará la pena de muerte. En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito.

⁶ El 31 de octubre de 2019 junto con las elecciones nacionales la ciudadanía se expidió sobre la iniciativa de reforma constitucional "vivir sin miedo" presentada al amparo del artículo 331 Literal A de la Constitución de la República, iniciativa que alcanzó un 46,8%. Si bien la mencionada reforma no logró los votos necesarios para su aprobación, generó un gran porcentaje de apoyo y consolidó a la seguridad como uno de los temas centrales de discusión de cara a las elecciones nacionales.

⁷ Ver texto de la ley en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/levtemp7985555.htm>

⁸ Ver texto de la ley en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/levtemp6758931.htm>

⁹ Ver texto de la ley en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/levtemp7067273.htm>

¹⁰ Ver texto de la ley en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9303361351315.htm>

¹¹ Ver texto de la ley en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/levtemp8312406.htm>

urgente consideración (2020). Para luego analizar como las distintas modificaciones al sistema penal han ido marcando un cambio sustancial en el abordaje del delito, pasando de una idea de resocialización a la incapacitación como fundamento del castigo. Todo este proceso si bien abarca a todo el sistema penal, encuentra en los adolescentes en conflicto con la ley un ejemplo paradigmático que nos interpela respecto a la legitimidad del castigo en clave democrática.

2. DE LA HUMANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO A LA LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN

La Ley 17.897, de fecha 14 de setiembre de 2005 estableció los primeros lineamientos de la política criminal de izquierda. La argumentación de la mencionada norma partió de la declaración de estado de emergencia humanitaria en las cárceles, reconociendo el incumplimiento de las condiciones mínimas de reclusión por parte del estado uruguayo. Si bien es cierto que esta norma no introdujo reformas al sistema penal juvenil es importante analizar la misma como parte de un cambio en el enfoque de la política criminal del nuevo Gobierno.

De esta manera y más allá de las reformas en concreto, el mensaje del Poder Ejecutivo, que acompañó el proyecto de ley, abordó tres aspectos centrales: 1) La declaración de estado de emergencia; 2) La regulación de un régimen excepcional de libertad anticipada y provisional aplicable por única vez; 3) la vinculación entre castigo y políticas sociales. Esta reforma, llevada adelante al inicio de la gestión, reconoció una situación alarmante en materia de derechos humanos, que, entre otros factores, se relacionaba a un continuo incremento de las penas por parte de las administraciones anteriores. Como dato relevante de cara a las nuevas reformas introducidas en el proyecto de ley de urgente consideración (2020), el mensaje del Ejecutivo presentaba una serie de datos vinculados al fracaso de la creación de nuevas figuras penales y el aumento de las penas como respuesta al delito, camino elegido por el Uruguay prácticamente desde la apertura democrática en el año 1985.

En este punto, resulta ilustrativa la lectura de algunos de los pasajes del texto que acompañó el proyecto:

"En este sentido, las propuestas de combatir el conflicto construyendo más cárceles y tipificando nuevas conductas delictivas, no resisten el menor análisis, pues se orientan a las consecuencias y no al origen." (Cámara de Representantes Carpeta n° 275 2005, sp)

"Asimismo, como política de inserción social, quienes resultaren amparados por el proyecto de ley, y pertenezcan a grupos de riesgo podrán incorporarse al Plan de Emergencia Nacional"(Cámara de Representantes Carpeta n° 275 2005, sp)

En consonancia con estos planteos, la Ley 17.897 realizó una vinculación entre trabajo, estudio y rehabilitación e incorporó la figura de redención de la pena por trabajo y estudio¹² como parte fundamental de la intervención del sistema penal; Asimismo, realizó una mención expresa a la necesidad de reformar el CP y CPP. En relación a este último la reforma del CP no ha logrado aún los consensos necesarios para la modificación del mismo, que data del año 1934; la Comisión designada por la Ley 17.897 si bien presentó un proyecto de código, que fue valorado como positivo por diferentes académicos, ya que tenía por finalidad cambiar el antiguo y desactualizado CP, recibió diversas críticas tanto de instituciones del estado como de las organizaciones sociales¹³, evidenciando la falta de consensos en relaciona a los temas penales. Por su parte el CPP, efectivamente fue reformado y entró en vigencia en noviembre de 2017 en medio de diversas críticas¹⁴ y posteriores reformas producto de su supuesta benignidad, benignidad que no se corresponde con el incremento sostenido de la cantidad de personas privadas de libertad, las que según los datos oficiales se ubican en 11.603 a noviembre de 2019 y colocan nuevamente a Uruguay como un país con una alta tasa de prisionalización a nivel mundial¹⁵.

Ahora bien, volviendo a la idea central de la Ley 17.897 la misma giraba en torno a una vinculación entre resocialización y castigo, tomando como dato central las condiciones de reclusión que violentaban las normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Como ya fuera mencionado esta idea de resocialización fue cediendo paulatinamente ante un reclamo sostenido de diferentes sectores políticos que catalogaban a la legislación como benévola. En este contexto y como se analizará más adelante los adolescentes en conflicto con la ley penal ocuparon un lugar destacado en la discusión pública y en los posteriores cambios normativos. (Moras 2019).

En contraste con la fundamentación que inauguró la política criminal de izquierda en Uruguay (2005) el proyecto de ley de urgente consideración prácticamente no hace mención, en sus 121 artículos destinados a la seguridad pública, a la idea de resocialización. En términos generales la mencionada reforma propone el aumento de las penas, la

¹² Artículo 13. (Redención de pena por trabajo o estudio).- El Juez concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les conmutará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo. La autoridad carcelaria determinará los trabajos que deban organizarse en cada centro penitenciario, los que, junto con los trabajos realizados durante las salidas transitorias autorizadas por el Juez competente, serán los únicos válidos para redimir pena. También procurará los medios necesarios para crear fuentes de trabajo, industriales, agropecuarias o artesanales según las circunstancias y las posibilidades presupuestales. Para los efectos de la evaluación del trabajo en cada centro de reclusión habrá una Junta Asesora formada por personal designado por la autoridad carcelaria. El Juez concederá la redención de pena por estudio a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio. Se computará como un día de estudio la dedicación a dicha actividad durante seis horas semanales, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente disposición en un plazo no mayor de ciento cincuenta días desde la promulgación de la presente ley. La fecha de aprobación de la reglamentación determinará la fecha de entrada en vigencia del presente artículo. Las disposiciones de este artículo también serán aplicables a las personas que se encuentren en régimen de salidas transitorias

¹³ Ver críticas de las organizaciones sociales en: <https://www.anong.org.uy/novedades/noticias/175-declaraciones-de-ons-por-reforma-al-codigo-penal.html>

¹⁴ Ver críticas al Código del Proceso Penal en: <https://www.republica.com.uy/ministro-de-la-scj-critica-nuevo-cpp-id696199/>

¹⁵ Ver datos completos del CPP en: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/5980/1/innova.front/numeros-del-nuevo-cpp.html>

limitación de las libertades y otorga una mayor competencia al Ministerio del Interior en la persecución e investigación de los delitos, modificando aspectos centrales del CPP.

De la lectura de la exposición de motivos surge claramente una argumentación vinculada a la idea de *"restablecer, en el menor plazo posible, las condiciones necesarias para asegurar la convivencia pacífica de las personas que habitan nuestro país"* (Exposición de motivos del proyecto de ley de urgencia 2020)

De esta forma, la fundamentación de los cambios parece orientarse a la idea del restablecimiento del orden, apelando a una política de mano dura que parece ser la lógica que atraviesa todo el proyecto. Asimismo, se apela a un imaginario del pasado que se vincula con la idea de un Uruguay seguro.

“Uruguay fue considerado durante mucho tiempo un país seguro y, en los últimos años, la inseguridad ha ido agravándose cada vez más a pesar de las estructuras y el accionar para revertir la tendencia. Pese a ser un cometido indelegable en virtud de su naturaleza, las cifras demuestran que el Estado se ha vuelto ineficaz como garante de la seguridad de las personas” (Exposición de motivos del proyecto de ley de urgencia 2020)

“Para recuperar la calidad de nuestra convivencia es necesario poner al Estado en condiciones de ejercer adecuadamente sus funciones de prevención, disuasión y represión del delito, así como también un conjunto de acciones complementarias que doten al sistema de la eficacia requerida para transformar la situación actual” (Exposición de motivos del proyecto de ley de urgencia 2020)

En este sentido, tal como lo ha señalado Daniel Fessler "el uso del pasado es empleado para ratificar un decaimiento general de la sociedad que explica el aumento de la inseguridad. Para ello se retrotrae a un momento histórico habitualmente definido de forma vaga imprecisa, que se presenta como referente en materia seguridad" (Fessler 2012, p. 25) Representativo de este tipo de abordaje es la apelación a "los últimos años" en donde no se aportan más datos que un supuesto pasado mejor, añorado y posible de recuperar mediante una política de mano dura. Pero el recurso a reformas punitivas mediante el otorgamiento de mayores facultades a las instancias policiales y penitenciarias (proceso transitado tanto en Estados Unidos como en diversos países de Europa) ha demostrado su escaso efecto sobre las causas de la marginalidad urbana. (Wacquant 2013, p. 319) De esta manera, este tipo de reformas no son ni novedosas ni tampoco exitosas y han dejado en evidencia que el aumento de personas privadas de libertad no repercute en una mejora de la seguridad pública (Muñoz 2009, p. 32).

Por último, el proyecto apela a una fundamentación genérica en donde la convivencia aparece relacionada única y exclusivamente con la *"prevención, disuasión y represión del delito"*. Sumado a ello los cambios propuestos parecen estar orientados a los clientes habituales que pueblan nuestros sistemas penitenciarios, pertenecientes a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad y que se constituyen como *"enemigos convenientes"* de un discurso punitivo que criminaliza la pobreza. (Wacquant 2007, p. 204). Representativo de

este proceso es la falta de regulación de cualquier aspecto vinculado a los delitos de lesa humanidad y los delitos económicos organizados.

De esta manera, es posible señalar que con el proyecto de ley de urgente consideración se evidencia un cambio en la retórica empleada en relación al delito, que pasa de una idea de resocialización por medio de la puesta en funcionamiento de políticas sociales a una lógica de incapacitación y política de mano dura. Este enfoque parece augurar una intervención penal que abandona cualquier referencia a las causas sociales y tiene como resultado la evaluación del delito como el acto racional que realizan los delincuentes, reafirmando una idea vinculada al concepto de responsabilidad individual (Paternain 2012, p. 122)

En ese contexto, parece pertinente pensar en estos cambios como el pasaje de una política criminal vinculada a lo que Garland definió como realismo de izquierda, a un realismo de derecha que vuelve a apelar a un discurso conservador, bajo la aplicación de políticas de mano dura y tolerancia cero (Garland 2007, p. 32). Este enfoque presenta serios cuestionamientos desde un punto de vista de su legitimación democrática, ya que desconoce entre otros aspectos, que la criminalización es comparativamente mayor en situaciones de exclusión social, en donde el sistema penal actúa de forma selectiva y enfoca su accionar sobre los sectores más vulnerables de la población, todo ello en el marco de sociedades caracterizadas por una profunda desigualdad social. (Cigüela Sola 2015).

3. DEMOCRACIA Y REFORMAS AL SISTEMA PENAL

Un aspecto importante a resaltar, ya que de alguna forma ha pautado el rumbo de la discusión del tema de seguridad en Uruguay, refiere a la utilización de un mecanismo de democracia directa como es el plebiscito, regulado por el artículo 331¹⁶ de la Constitución de la República.

El Uruguay ha celebrado dos plebiscitos en las dos últimas elecciones nacionales¹⁷ (2014-2019), sin que ninguno de ellos obtuviera los votos necesarios para su aprobación. El primero fue el plebiscito del año 2014 que tenía por objeto un endurecimiento de la respuesta penal juvenil, bajo la propuesta de bajar la edad de imputabilidad penal a los 16¹⁸ años. En relación a este plebiscito, es importante señalar, el amplio apoyo que recibió al comienzo, en donde una encuestadora señalaba en el año 2011 que el 74% de los uruguayos votaría a favor de dicha modificación (Díaz 2019, p. 46). Sin perjuicio de ello y luego de un debate pautado por la participación de diferentes instituciones y organizaciones sociales este apoyo fue cediendo y se comenzó a revertir un escenario que parecía inmodificable. En este punto fue crucial la participación en el debate público de la

¹⁶Ver artículo 331 de la constitución en: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/331>

¹⁷De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 331 de la Constitución el plebiscito se debe llevar adelante juntos con las elecciones nacionales más próximas.

¹⁸Actualmente en Uruguay a partir de los 13 a los 17 años de edad se aplica un proceso penal juvenil específico regulado por el CNA, aplicando el CP a partir de los 18 años. En este sentido la propuesta de reforma proponía la aplicación del CP a partir de los 16 años.

Universidad de la República (UDELAR), quien se manifestó de forma contraria a la propuesta¹⁹, así como del movimiento “*No a la Baja*”²⁰, junto con la movilización de diferentes organizaciones sociales²¹ que se pronunciaron en contra.

El plebiscito del año 2019 fue impulsado por un sector del actual partido de gobierno bajo el lema “*vivir sin miedo*” En términos generales la propuesta de reforma proponía el cumplimiento efectivo de las penas para una gran cantidad de delitos, la cadena perpetua revisable, el allanamiento nocturno²² y la militarización de la seguridad pública. Todas estas medidas se platearon como fundamentales a efectos de restablecer el orden mediante la reforma de la Constitución. Representativo de este apoyo fue la recolección de un importante número de firmas y el aviso público realizado por sus impulsores, quienes argumentaron que habían recibido un apoyo masivo por parte de la sociedad uruguaya²³. Sin perjuicio de ello y como lo demostraron los resultados electorales el proyecto de reforma no alcanzó los votos necesarios, esto luego de una amplia campaña de discusión pública en donde nuevamente la UDELAR se expresaría en contra²⁴, así como la Institución Nacional de Derechos Humanos²⁵ y diversas organizaciones sociales agrupadas bajo el lema “*el miedo no es la forma*”²⁶

De alguna manera, la característica central de estos dos plebiscitos estuvo dada por la promoción del debate público, no solo por la exigencia de un número importante de adhesiones al principio²⁷ sino también por su inclusión dentro de las elecciones nacionales. Si bien ambos procesos fueron pautados por el impulso de sectores conservadores, integrantes de la actual coalición de gobierno, la dimensión que adquirió el debate trascendió el sistema político y se constituyó, en ambos casos, como pilares de la discusión pública sobre el tema seguridad.

¹⁹ Ver declaración de la UDELAR en: <https://www.uvpress.net/auc.aspx?49587>

²⁰ La Comisión nace oficialmente en abril de 2011, a raíz de la propuesta de plebiscitar una reforma constitucional para bajar la edad de imputabilidad penal en Uruguay. Es un espacio de articulación y convergencia de organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles, barriales y políticas, con el objetivo de aportar elementos que ayuden a la población a reflexionar sobre la propuesta de enjuiciar y castigar como adultos a los adolescentes de entre 16 y 18 años.

²¹ Ver postura de las organizaciones sociales en torno al plebiscito en: <https://www.nodal.am/2014/10/organizaciones-sociales-sindicales-y-estudiantiles-realizan-nueva-marcha-contrala-baja-en-la-edad-de-imputabilidad/>

²² Actualmente prohibido por la Constitución de la República. Artículo 11 El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley.

²³ Ver nota sobre presentación de firmas en: https://www.180.com.uy/articulo/78406_larranaga-presento-mas-de-400000-firmas-para-vivir-sin-miedo-el-acto-de-oposicion-mas-importante

²⁴ Ver postura de la UDELAR en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/udelar-se-pronuncio-en-contrade-la-reforma-vivir-sin-miedo-2019925134725>

²⁵ Ver declaración de la INDDHH en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/acerca-iniciativa-reforma-constitucional-impulsada-consigna-vivir-sin-miedo>

²⁶ Ver nota sobre rechazo de las organizaciones sociales en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/no-a-la-reforma-el-miedo-no-es-la-forma-la-contracampana-a-vivir-sin-miedo-ya-tiene-slogan-2019416155046>

²⁷ Artículo 331 - La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: A) 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.

En este sentido, podríamos decir siguiendo a Gargarella, que estas instancias de intercambio democrático pusieron a prueba la legitimación de las propuestas y su fundamentación, vinculada a un presunto apoyo generalizado de la población. (Gargarella 2016, p. 169) Si bien es cierto que ambos plebiscitos obtuvieron un número importante de votos (más de un 46 % en ambos casos²⁸), no menos cierto, es que un porcentaje mayor de la población entendió que no debía acompañar estas medidas. De esta manera, existen dos aspectos importantes que surgen del análisis de los plebiscitos en materia de seguridad. El primero de ellos refiere a la importancia de la discusión pública de los temas penales. El segundo aspecto refiere a la legitimidad de propuestas similares a las plebiscitadas planteadas con posterioridad.

Este último punto nos remite a la discusión acerca del proyecto de ley de urgente consideración, ya que el mismo es presentado por la coalición de gobierno y retoma varios aspectos rechazados en el 2019. Asimismo, para el caso penal juvenil si bien no se retoma la idea de bajar la edad de imputabilidad penal se propone la duplicación de las penas pasando de 5 a 10 años, entre otras reformas de carácter regresivo.

Ahora bien, en el caso de las reformas al sistema penal de adultos la ley de urgente consideración toma varios de los aspectos que fueron rechazados en el plebiscito del año 2019, el camino elegido para la reforma ya no es el plebiscito sino el dictado de una ley de urgencia, obviamente al cambiar la composición del poder legislativo y obtener mayoría parlamentaria ya no es necesaria la consulta a la ciudadanía. Sin perjuicio de ello, la pregunta que surge en relación a este punto refiere a si es legítimo desde un punto de vista democrático retomar por la vía legal aspectos rechazados en el plebiscito del 2019.

Si analizamos detenidamente los 121 artículos destinados a la materia penal es pertinente señalar que la limitación en las posibilidades de acceder a institutos liberatorios, fundamentalmente en los Capitulo II y VI²⁹, consolida una ejecución de la pena basada en el encierro como única respuesta al delito que retoma la idea del cumplimiento efectivo de las penas. En la misma línea, la utilización casi exclusiva de la prisión preventiva³⁰ para un número importantísimo de delitos, vulnera el principio de inocencia y reafirma la hegemonía de la pena privativa de libertad. Otro punto incluido dentro del proyecto refiere a la posibilidad de intervenir en materia de seguridad pública a funcionarios militares³¹. A ello se le debe sumar las recientes declaraciones del actual Ministro del Interior en donde propone realizar una nueva reforma a efectos de permitir los allanamientos nocturnos³², punto especialmente debatido en la última instancia de plebiscito.

A esta discusión en términos democráticos, se le debe sumar algunas particularidades que hacen al procedimiento de urgente consideración, todo ello en el marco de la declaración de emergencia sanitaria a causa del COVID-19. Esta situación claramente limita la posibilidad de discusión pública de los temas, ya que las medidas sanitarias dictadas por el

²⁸ Ver resultado de los plebiscitos en: <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/estadisticas/estadisticas>

²⁹ Ver sección seguridad en: <https://levurgente.vigia.digital/secciones/seguridad-publica/>

³⁰ Ver artículo 35 en: <https://levurgente.vigia.digital/articulo-35/#more-2352>

³¹ Ver artículo 25 en: <https://levurgente.vigia.digital/articulo-25/#more-2373>

³² Ver declaraciones del actual Ministro del Interior en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/larranaga-propuso-a-lacalle-reformar-la-constitucion-para-habilitar-allanamientos-nocturnos-202052921410>

gobierno priorizan el aislamiento social lo que repercute directamente en el ejercicio del derecho de protesta y limita las posibilidades de participación de diferentes organizaciones públicas y privadas. Asimismo, como se señaló los plazos de discusión parlamentaria se encuentran regulado en los literales d) al h) del artículo 168 de la Constitución³³, de donde surge que el plazo total para expedirse sobre el proyecto es de 100 días con la consecuencia de que si el proyecto no es rechazado se tiene por aprobado en los términos enviados por el Ejecutivo.

En este sentido, es posible señalar por los menos tres factores que limitan la discusión democrática del proyecto: 1- Cantidad y diversidad de temas planteados (501 artículos); 2- Plazos limitados para su discusión; 3- Las medidas de emergencia sanitaria en el marco del COVID-19.

Estas limitaciones en la discusión democrática del proyecto, sumado al planteo de aspectos que ya fueron rechazados por la población en el plebiscito del 2019, nos remiten a lo que Gargarella, haciendo referencia a Máximo Sozzo (Sozzo 2011), define como "*un modo elitista de producción*" de las normas jurídicas. (Gargarella 2013, p. 101). Asimismo, el análisis del caso uruguayo nos permite reflexionar sobre la vinculación entre la deliberación democrática y el maximalismo penal. En este sentido, los dos últimos plebiscitos mostraron, por lo menos para el caso uruguayo, que las reformas punitivistas impulsadas por sectores conservadores habrían encontrado su freno en la discusión pública de los temas, aspecto no garantizado en la discusión del proyecto de ley de urgente consideración. De esta forma, se podría señalar que en un espacio de discusión, que garantice la participación de los diferentes actores sociales, las propuestas punitivistas parecen retroceder, descartando una idea extendida que vincula las demandas de mayor seguridad con un consenso punitivo presente en la sociedad.

En este contexto, el proyecto de ley de urgente consideración se presenta como un proyecto con una baja legitimación en términos democráticos ya que no garantiza la discusión pública de los temas y limita la posibilidad de circulación de información y

³³ Artículo 168 d) La Cámara que reciba en primer lugar el proyecto deberá considerarlo dentro de un plazo de cuarenta y cinco días. Vencidos los primeros treinta días la Cámara será convocada a sesión extraordinaria y permanente para la consideración del proyecto. Una vez vencidos los quince días de tal convocatoria sin que el proyecto hubiere sido expresamente desechado se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado inmediatamente de oficio a la otra Cámara; e) la segunda Cámara tendrá treinta días para pronunciarse y si aprobare un texto distinto al remitido por la primera lo devolverá a ésta, que dispondrá de quince días para su consideración. Vencido este nuevo plazo sin pronunciamiento expreso el proyecto se remitirá inmediatamente y de oficio a la Asamblea General. Si venciere el plazo de treinta días sin que el proyecto hubiere sido expresamente desechado, se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado a éste inmediatamente y de oficio, si así correspondiere, o en la misma forma a la primera Cámara, si ésta hubiere aprobado un texto distinto al del Poder Ejecutivo; f) la Asamblea General dispondrá de diez días para su consideración. Si venciera este nuevo plazo sin pronunciamiento expreso se tendrá por sancionado el proyecto en la forma en que lo votó la última Cámara que le prestó expresa aprobación. La Asamblea General, si se pronunciare expresamente, lo hará de conformidad con el artículo 135. g) cuando un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración fuese desechado por cualquiera de las dos Cámaras, se aplicará lo dispuesto por el artículo 142. h) el plazo para la consideración por la primera Cámara empezará a correr a partir del día siguiente al del recibo del proyecto por el Poder Legislativo. Cada uno de los plazos ulteriores comenzará a correr automáticamente al vencer el plazo inmediatamente anterior o a partir del día siguiente al del recibo por el órgano correspondiente si hubiese habido aprobación expresa antes del vencimiento del término.

razones (Habermas, 1998) Asimismo, desconoce varios puntos que fueron rechazados en el plebiscito del año 2019.

3.1. SISTEMA PENAL JUVENIL Y PROYECTO DE LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN

La sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004 tuvo como principal objetivo el cumplir con los compromisos asumidos por el estado uruguayo al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, derogando el anterior Código del Niño del año 1934 que había regulado todos los aspectos relacionados a la infancia y adolescencia desde una concepción vinculada al paradigma de la situación irregular (Beloff 1999). En consonancia con la política criminal proclamada por el nuevo gobierno en el año 2005 el CNA mantuvo su orientación inicial, resistiendo diversas críticas y pedidos de modificación.

Pero es en el año 2010 donde las propuestas de reforma comienzan a ganar espacio, por medio de la formación de una Comisión Especial Bicameral, enfocada especialmente en el tema adolescentes en conflicto con la ley. Posteriormente y como resultado del trabajo de esta comisión se presentó un informe final³⁴ que sirvió de fundamento de diversas leyes. Asimismo y a instancia del Gabinete de Seguridad, integrado por los Ministerios del Interior, Defensa y Desarrollo Social, se presentó el documento «Estrategia por la vida y la convivencia³⁵», el cual abrió el camino para la sanción de la Ley 19.055³⁶. (UNICEF 2014)

En este sentido, podríamos señalar que el primer impulso punitivista en materia penal juvenil comenzó a perfilarse a partir del 2011 y marcó un cambio en la política criminal uruguaya, con una pérdida de espacio de la fundamentación en clave rehabilitación para acercarse a una política criminal de corte represivo. Estos cambios impulsados por diversos sectores políticos fueron expuestos por los medios de comunicación como una respuesta necesaria frente a una criminalidad juvenil que se mostraba como violenta y fuera de control. En este contexto y tal como lo señala Luis Eduardo Morás, es posible identificar cada una de estas reformas con un hecho violento en particular, ampliamente difundidos por los medios de comunicación. Paradigmático de esta situación fueron los casos del “Pelón³⁷” y “La Ley la Pasiva³⁸” (Moras 2019, p. 7) que coadyuvaron a instalar el tema de los adolescentes en conflicto con la ley como el principal problema de la seguridad ciudadana.

La primera reforma tuvo lugar el 01 de julio de 2011 con la sanción de la Ley Nro. 18.771³⁹ que creó el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente como órgano desconcentrado del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). La finalidad de esta reforma fue disponer de una nueva institucionalidad, buscando generar una mayor eficacia en la ejecución de las medidas, proceso que finalizaría en el 2015 con la sanción de la Ley Nro. 19.367⁴⁰ que creó el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INSA) como servicio descentralizado.

³⁴ Ver informe completo en: https://www.minterior.gub.uv/images/stories/documento_de_consenso.pdf

³⁵ Ver informe completo en: <https://www.minterior.gub.uv/images/stories/convivencia.pdf>

³⁶ Ver texto de la ley en: <https://legislativo.parlamento.gub.uv/temporales/leytemp6155889.htm>

³⁷ Corresponde a un adolescente acusado de cometer tres homicidios entre los meses de junio de 2010 y enero de 2011.

³⁸ La pasiva es el nombre del local de comidas en donde quedó registrado el homicidio de un trabajador por un adolescente, mediante el uso de arma de fuego.

³⁹ Ver texto de la ley en: <https://www.impo.com.uy/bases/leves/18771-2011>

⁴⁰ Ver texto de la ley en: <https://www.impo.com.uy/bases/leves/19367-2015>

Al poco tiempo después, el 15 de julio de 2011 se sancionó la Ley Nro. 18.777⁴¹, esta norma estableció fundamentalmente, nuevos tipos penales, tipificando la tentativa y complicidad en el delito de hurto y la ampliación de la duración de la medida de internación cautelar para diversos delitos.

Dentro de la misma línea la Ley 18.778⁴² de fecha 15 de julio de 2011 creó el registro de antecedentes judiciales para adolescentes. Esta nueva reforma, de alguna manera extendió el control penal y pretendió mantener una vinculación entre el sistema penal juvenil y el sistema penal adulto.

Este primer impulso punitivista, que comienza a plasmarse en las reformas legislativas del año 2011, llega a su punto más alto con la sanción de la Ley N° 19.055⁴³ de fecha 04 de enero de 2013. Esta norma, de aplicación para diversos delitos cometidos por adolescentes mayores de 15 años de edad, estableció entre otras medidas, una pena mínima de un año de privación de libertad impidiendo la aplicación de una medida alternativa, en claro incumplimiento por parte del Estado Uruguayo de lo establecido en el Artículo 37 literal b⁴⁴) de la CDN.

En el año 2017 se promulgó, con fecha 25 de octubre, la Ley 19.551⁴⁵ esta norma modificó el proceso penal juvenil con la finalidad de acompasar los cambios que se llevaron adelante mediante la modificación del CPP (2017). En términos generales, el objetivo declarado, consistió en consolidar el pasaje de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio tanto para adolescentes como para adultos. Si bien, en un principio, la llegada del proceso acusatorio fue vista como un cambio positivo en el sistema penal en su conjunto, esta nueva norma introdujo varios aspectos negativos, que ponen en evidencia el continuo avance del endurecimiento del sistema penal juvenil.

En términos generales, se podría señalar como aspectos negativos, la no derogación de la Ley 19.055, norma que contraviene claramente el principio de excepcionalidad y no regresión establecidos en la CDN. Asimismo, esta última reforma, introduce cambios en la regulación de la medida cautelar, aumentando el tiempo de internación para varios delitos y deroga el instituto de apelación automática⁴⁶.

De esta manera la política criminal en materia penal juvenil fue incorporando paulatinamente aspectos vinculados a un mayor punitivismo. Estos cambios, como ya se mencionó, estuvieron pautados, por la difusión mediática de algunos episodios de gravedad

⁴¹ Ver texto de la ley en: <https://www.impo.com.uy/bases/leves/18777-2011>

⁴² Ver texto de la ley en: <https://www.impo.com.uy/bases/leves/18778-2011/2>

⁴³ Ver texto de la ley en: <https://www.impo.com.uy/bases/leves/19055-2013/4>

⁴⁴ Artículo 37 literal b) de la CDN. "La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda"

⁴⁵ Ver texto de la ley en: <https://www.impo.com.uy/bases/leves/19551-2017>

⁴⁶ El artículo 76 numeral 14 del Código de la Niñez y la Adolescencia, establecía la apelación automática para toda medida mayor a un año de privación de libertad. La apelación automática, funcionaba como un control de segunda instancia que brindaba la garantía de una revisión de lo actuado por los Juzgado de Primera Instancia.

protagonizado por adolescentes, ubicando a los mismos como el principal problema de seguridad pública. Sin perjuicio de ello, durante la anterior administración se mantuvo una postura contraria a la baja de la edad de imputabilidad penal que quedó de manifiesto en el plebiscito⁴⁷ del año 2014. Asimismo, se rechazó un proyecto de Código de Responsabilidad Infracional Adolescente (CRIA) que aumentaba el máximo de pena privativa de libertad, pasando de 5 a 10 años (Vernazza 2017, p. 42). De alguna forma, son varios los aspectos que, si bien permiten señalar un aumento del punitivismo y una política criminal fluctuante en materia de seguridad, mantienen una relación con la idea de rehabilitación como fundamento de la sanción dentro del discurso político, representativo de ello fue la apelación al trabajo y estudio como parte del proceso de inserción social, en donde la firma de diferentes convenio pautó una intervención penal vinculada a las políticas sociales⁴⁸.

Ahora bien, el proyecto de ley de urgente consideración presenta un quiebre en la vinculación entre políticas criminales y políticas sociales. Retomando para el caso penal juvenil, la propuesta rechazada en el proyecto CRIA de aumento a 10 años de la pena máxima de privación de libertad. Asimismo, las reformas propuestas para el tema seguridad requieren una mirada de conjunto que no puede dejar de lado la modificación relacionadas al aumento de potestades del Ministerio del Interior, la regulación de los espectáculos públicos, creación de nuevos tipos penales, la limitación de las libertades, la criminalización de la protesta social, entre otros. En este sentido, quizás el aspecto más preocupante refiera al aumento de potestades de los funcionarios policiales, en lo relacionado a la investigación de los delitos, toma de declaraciones en sede administrativa, registros personales, control de identidad, etc. Todos estos aspectos, no definidos con claridad en la norma propuesta, tendrán sin lugar a dudas repercusiones en la criminalización de los sectores más vulnerables, ya que tal como lo señala Sergio Tonkonoff los agentes de control social actúan como una "policía de tránsito de los ilegalismos" que se orienta de forma selectiva. (Tonkonoff 2007, p. 36) De esta manera la intervención penal parece recobrar una mirada puesta sobre la peligrosidad de los sujetos, otorgando a los funcionarios policiales un gran margen de discrecionalidad para actuar, lo que tendrá sin lugar a dudas, implicancias negativas en la ya problemática relación entre los adolescentes pertenecientes a sectores vulnerables y la policía. (Kessler, Dimarco 2013)

En materia penal juvenil el proyecto introduce diversos cambios, todos ellos orientados a un endurecimiento de la respuesta penal. En este sentido, se establecen limitaciones en el régimen de semilibertad (art.74)⁴⁹, se duplica la duración de la medida privativa de libertad llevándola a 10 años (art. 75)⁵⁰ se agravan aún más las disposiciones de la Ley 19.055, ley que contradice de manera clara los artículos 37 y 40 de la CDN y plantea serias dudas con respecto a su constitucionalidad (art. 76)⁵¹, se retoma el tema de los antecedentes penales (art. 77)⁵² con una redacción que extiende el control penal y busca preservar los mismos

⁴⁷Ver postura del gobierno en relación al plebiscito en: http://180.com.uy/articulo/28628_Frente-Amplio-apunta-a-no-criminalizar-a-los-jovenes

⁴⁸ Ver presentación de convenio INISA-SUNCA en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/jovenes-adolescentes-mides-inisa-fulco-arimendi-educacion-trabajo>

⁴⁹ Ver artículo 74 en: <https://levurgente.vigia.digital/articulo-74/#more-2271>

⁵⁰ Ver artículo 75 en: <https://levurgente.vigia.digital/articulo-75/#more-2269>

⁵¹ Ver artículo 76 en: <https://levurgente.vigia.digital/articulo-76/#more-2267>

⁵² Ver artículo 77 en: <https://levurgente.vigia.digital/articulo-77/#more-2265>

para una gran cantidad de delitos, se dispone la posibilidad de la aplicación de agravantes en materia penal juvenil elemento prohibido por la normativa vigente. (art. 78)⁵³ Asimismo, el artículo 74 dispone en su parte final que "En situaciones de peligrosidad manifiesta, se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor"⁵⁴ consolidando una lógica de castigo que tiene como centro la idea de peligrosidad que parece desplazar la idea de responsabilidad. Evidenciando una tensión entre los postulados de la doctrina de la situación irregular y la doctrina de la protección integral, dado que responsabilidad y peligrosidad son dos aspectos claves de dichos paradigmas (López 2017, p. 122)

En relación a los cambios propuestos es pertinente la referencia a la Observación General Nro. 24⁵⁵ (2019) realizadas por el Comité de los Derechos del Niño. En donde el Comité ratifica la importancia de no vulnerar dos principios centrales de la CDN: el principio de no regresión y el principio de excepcionalidad de la medida privativa de libertad, principios claramente vulnerados en el proyecto de urgente consideración.

En este contexto, es posible señalar que muchos de los cambios propuestos marcan un retroceso en materia de garantías que presenta algunos puntos de contacto con lo que Zaffaroni señalaba como el resurgimiento de un derecho penal inquisitorial, representativo de estos cambios son la falta de referencia a la defensa pública, la posibilidad de tomar declaración en sede administrativa sin control judicial, las limitaciones de la prisión preventiva, entre otros aspectos. (Zaffaroni 2007) En este sentido, la falta de regulación de cualquier aspecto relacionado al derecho de defensa en sede policial se presenta como un aspecto central, ya que refiere a la relación entre acceso a la justicia y desigualdad social, en donde para los sectores marginales de la sociedad el acceso a un abogado está pautado casi exclusivamente por las Defensoría de Oficio. (González, Lista 2011, p. 171)

Asimismo, es posible observar que la sanción de este proyecto consolidará una evolución carcelaria, que al igual que en muchos países europeos, se caracteriza por el aumento de la tasa de encarcelamiento, la sobrerrepresentación de determinados grupos sociales (pobres y excluidos) y superpoblación de los establecimientos penitenciarios. (Wacquant 2013, p. 319) De esta manera, falta de legitimación, punitivismo, incapacitación, tolerancia cero parecen ser los conceptos detrás de esta propuesta de reforma. Reforma que para el caso de aprobarse, en su redacción actual, repercutirá duramente en los sectores más vulnerables de la población haciendo aún más compleja una situación carcelaria que presenta graves deficiencias en materia de derechos humanos.

⁵³Ver artículo 78 en: <https://levurgente.vigia.digital/articulo-78/#more-2263>

⁵⁴Ver artículo 75 en: <https://levurgente.vigia.digital/articulo-75/#more-2269>

⁵⁵Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

4. REFLEXIONES FINALES

La consolidación de una política criminal como la planteada en la ley de urgente consideración parece estar orientada al disciplinamiento de las clases más desfavorecidas, no ya en busca de su rehabilitación, sino en busca de su incapacitación, con la finalidad de que *"acepten la miseria y la violación de derechos como forma de su vida cotidiana"* (Ariaza, Iturralde 2012, p. 16) Pero el encierro como única forma de dar respuesta al reclamo de mayor seguridad, no ha generado los efectos esperados. En este sentido, si tomamos los datos presentados por la Fiscalía General de la Nacional, en los informes publicados con motivo de la evaluación del CPP⁵⁶, surge que la población carcelaria ha aumentado de forma constante desde 1985 hasta la fecha, tendencia interrumpida brevemente en el 2006 por la aplicación de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario, sin que ello repercutiera en una mayor seguridad ciudadana.

La presentación del proyecto de ley de urgente consideración parece pautar el abandono definitivo de cualquier aspecto que tome en consideración las causas sociales del delito, descartando cualquier idea vinculada a la co-responsabilidad del estado o culpabilidad social como forma de disminuir el reproche penal (Malet 2016) desconociendo las características selectivas del sistema penal en el marco de sociedades profundamente desiguales (Zaffaroni 2006). Este tipo de enfoque desconoce las diferentes vulnerabilidades de la población que ingresa a los sistemas penitenciarios, sistema que prioriza la tutela del bien jurídico propiedad⁵⁷ mediante la persecución de determinados delitos sin introducir cambios en temas como la explotación sexual, los delitos de lesa humanidad y los delitos económicos. En este sentido, es preocupante la omisión de una regulación específica para el delito económico organizado, que aborde estas conductas tomando en consideración sus graves repercusiones para la sociedad y su vinculación con una persistente desigualdad social. (Pegoraro 2015, p 373)

El recurso a la ley de urgencia como forma de dar respuesta al reclamo de mayor seguridad desconoce el resultado de los dos últimos plebiscitos y con ello invisibiliza las distintas visiones existentes en la sociedad sobre cómo abordar el tema, pretendiendo convertir una mirada en hegemónica. (Kennedy 2015). Este abordaje de los temas penales obstaculiza la discusión pública y no permite la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones colectivas, lo que parece estar orientado por una concepción elitista de la democracia. (Gargarella 2016, p. 131)

En esta línea, todas estas medidas parecen estar enfocadas, en los que han representado hasta el momento, los clientes habituales del sistema penal, lo que lleva a perpetuar una población carcelaria homogénea, en donde pobreza y vulnerabilidad son las notas características del encierro. Esta política criminal, de alguna forma, tiende a

⁵⁶ Datos disponibles en: http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/8549/1/fgn_desempeno-sistema-penal-sem-i-2019-v11.pdf

⁵⁷ De acuerdo a los datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación el delito más frecuente en Uruguay es el delito de hurto, que registró, para el año 2019, el 45% de las denuncias realizadas.

descontextualizar cualquier dato relacionado con las causas del delito, optando por una lógica de responsabilidad individual, que invisibiliza el acceso desigual a los derechos básicos por parte de amplios sectores de la población. (De Sousa Santos 2011). La difícil transformación de esta realidad, implica entre otras cosas, el abandono de una igualdad formal para trabajar sobre una igualdad de oportunidades y el desarrollo de una teoría acerca de los puntos de partida (Akhil Redd, A. 1999, p. 37). Implica preguntarnos por la eficacia de varios pasajes de las constituciones nacionales y tratados internacionales que apelan a la obligación del estado en materia de vivienda, trabajo, educación, salud etc en donde la realidad muestra claras asimetrías, que dejan en evidencia la tensión entre el discurso de los derechos humanos y una realidad social que marca claras desigualdades y expone a una violencia institucional a amplios sectores de la población.

Para el sistema penal juvenil la sanción del proyecto de urgente consideración, en los términos actuales, implicará un alejamiento definitivo de los postulados básicos de la CDN, que afectará de manera significativa a los adolescentes sometidos a un proceso penal, consolidando un abordaje punitivo que toma a los adolescentes como objeto de intervención. En este contexto, encierro y exclusión serán la nota característica de una respuesta estatal contraria a la CDN.

Referencias

- Ariza, L., Iturralde, M. (2016) En contra de los pobres: justicia penal y prisiones en América Latina. El caso de Colombia. En: Roberto Gargarella (Comp.) El castigo penal en sociedades desiguales, 2012. Colección nuevo foro democrático.
- Akhil Redd, A. (1999) Cuarenta acres y una mula: una teoría republicana acerca de los derechos básicos. En: Gargarella, R. (Comp.) Derecho y grupos desaventajados. Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos, Gedisa Editor.
- Beloff, M. (1999). "Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar". En: UNICEF: Justicia y Derechos del Niño. Santiago de Chile.
- Ciguela Sola, J. (2015) Derecho penal y exclusión social: la legitimidad del castigo del excluido. Isonomía [online]. 2015, n.43, pp.129-150. ISSN 1405-0218.
- De Sousa Santos, B. (2011). Para uma revolução democrática da justiça. Tercera Edición Cortez Editora Brasil.
- Díaz, D (2019) La construcción del derecho penal juvenil uruguayo. Entre paradigmas, normas y practicas judiciales. Editorial Fin de Siglo. Montevideo Uruguay.
- Fessler, D. (2012): "En busca del pasado ideal. Delitos, delincuentes y menores". En: Gonzalez, C. Leopold, S. Gallego, L. Martins, P. (Comp.): Los sentidos del castigo. El Debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescentes. Ediciones TRILCE.

- García Méndez, E. (2017): *Infancia: ¿para dónde van sus derechos?* Didot. Buenos Aires.
- Gargarella, R. (2013) Cuatro temas y cuatro continuaciones posibles para la teoría penal de Carlos Nino. *Revista Quaestio Iuris*, vol.06, n°02. issn 1516-0351 p.98-118 98
- Gargarella, R. (2016) *Castigar al prójimo, por una refundación democrática del derecho penal*. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires Argentina.
- Garland, D. (2005) *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes.
- González, M. Lista, C. (2011) *Sociología jurídica en argentina: tendencias y perspectivas*. Universidad de Buenos Aires 1º edición.
- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Editorial Trotta.
- Kennedy, D. (2015) *Tres globalizaciones del derecho y del pensamiento jurídico, 1850-2000*. Universidad Externado de Colombia.
- Kessler, G. Dimarco, S. (2013) Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología* ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 22 No. 2 (abril-junio, 2013): 221 - 243
- López, L. (2017). *Procesos de constitución del sistema penal juvenil uruguayo ¿Paradigmas híbridos?*
<https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/16728>
- Malet, M. (2016): “Sobre la co-culpabilidad social”, *Revista de Derecho Penal*, Segunda Época. No. 24. Montevideo.
- Moras, L. (2019) Más allá de las ideologías: sistema penal juvenil y consenso punitivo en Uruguay. *Boletín Criminológico - Artículo 3/2019, (n° 184)* Institutos de Investigación, Universidad de Málaga. versión electrónica: 2254-2043
- Muñoz, C. (2009) *De la Tolerancia cero, al Derecho penal del enemigo* ISBN : 978-99924-21-07-9 Impreso en Nicaragua, por Servicios Gráficos
- Paternain, R. (2012): “Los laberintos de la responsabilidad”. En: Gonzalez, C. Leopold, S. Gallego, L. Martins, P. (Comp.): *Los sentidos del castigo. El Debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescentes*. Ediciones TRILCE.
- Pegoraro, J. (2015): *Los lazos sociales de los delitos económicos y el orden social*. Editorial Universidad de Buenos Aires.
- Pucci, F., Rojido, E., Trajtenberg, N. & Vigna, A. (2009). *Explicaciones de la no reincidencia delictiva. El Uruguay desde la Sociología*,7, 295-310.

- Tonkonoff, S. (2007) Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema. Alegatos, núm. 65, México, enero/abril de 2007
- UNICEF (2014) Aportes para la cobertura periodística sobre la rebaja de la edad de imputabilidad. Montevideo.
- Vernazza, L. (2017) “La Cuestión Penal Juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cuantitativo. En: Abella, R. -Fessler, D (Comp.) El retorno del “estado peligroso” Los vaivenes del sistema penal juvenil.
- Wacquant, L. (2007). Parias urbanos. marginalidad en la ciudad. Editorial Manantial. Buenos Aires.
- Wacquant, L. (2013). Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zaffaroni, E. (2006). El enemigo en el Derecho Penal. Buenos Aires: Ediar. Zolo.
- Zaffaroni, E (2007) Globalización y crimen organizado. Conferencia de clausura de la Primera Conferencia Mundial de Derecho Penal, organizada por la Asociación Internacional de Derecho Penal (AIDP) en Guadalajara, Jalisco, México, pronunciada el 22 de noviembre de 2007.

Documentos

- Exposición de motivos ley de urgente consideración. Disponible en:
<https://www.presidencia.gub.uy/normativa/2020-2025/proyectos-de-ley/proyectos-04-20>
- Informe ley 17.897 Cámara de Representantes Carpeta n° 275 2005, sp. Disponible en:
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/2710>

Leyes

- Ley Nro. 17.897 Ley de humanización y modernización del sistema carcelario. libertad provisional y anticipada. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005>
- Ley Nro. 18771 Creación del sistema de responsabilidad penal adolescente <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18771-2011/1>
- Ley Nro. 18777 Modificación del código de la niñez y la adolescencia. infracciones a la ley penal <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18777-2011>
- Ley Nro. 18778 Modificación del código de la niñez y la adolescencia. registro nacional de antecedentes judiciales de adolescentes en conflicto con la ley penal <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18778-2011>
- Ley Nro. 18.987 Interrupción voluntaria del embarazo <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7686733.htm>

Ley Nro. 19055 Modificación del código de la niñez y la adolescencia (cna). menores infractores <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19055-2013/4>

Ley Nro. 19.075 Matrimonio igualitario
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8981547.htm>

Ley Nro. 19367 Creación del instituto nacional de inclusión social adolescente como servicio descentralizado <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19367-2015>

Ley Nro. 19551 Modificaciones a la ley n° 17.823 código de la niñez y la adolescencia
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19551-2017>

Ley Nro. 19.684 Aprobación de la ley integral para personas trans
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018>