

**Documento de posicionamiento político y análisis sobre el capítulo de seguridad pública de la Ley de Urgente Consideración  
Servicio Paz y Justicia - Uruguay**

**1- Aspectos generales**

Uruguay se encuentra transitando un profundo proceso de derechización, tanto a nivel político como social. Luego de 15 años de gobiernos progresistas liderados por el Frente Amplio, los comicios de octubre y el balotaje de noviembre dieron como triunfador a Luis Lacalle Pou, quien llegó al gobierno el pasado 1.º de marzo de 2020. Su triunfo fue posible por la conformación de la “coalición multicolor” liderada por el Partido Nacional e integrada por el Partido Colorado, el Partido de la Gente, el Partido Independiente y el recientemente conformado Cabildo Abierto. Este último, partido militar de extrema derecha, logró situarse como el cuarto más votado en las elecciones de octubre, obteniendo tres bancas en la Cámara Alta y once representantes en la Cámara Baja del Poder Legislativo.

El modelo neoliberal de esta coalición en materia de política económica pretende profundizar el modelo agroexportador y extractivista, llevado adelante durante los gobiernos progresistas, a partir de una consecuente flexibilización laboral y del mercado de trabajo.

La sociedad uruguaya atraviesa hace décadas un hondo proceso de fragmentación, profundizado por la crisis socioeconómica del año 2002, con fuertes rasgos estigmatizantes hacia los sectores socioeconómicamente más vulnerados. En este sentido, los avances registrados en materia de reducción de pobreza e indigencia en los últimos años, continúan signados por las fuertes desigualdades en términos de acceso a servicios básicos —como salud y educación, entre otros—, así como las dificultades sociales y culturales que perjudican e imposibilitan la realización de trayectorias de vida diferentes a las condicionadas territorial y socioeconómicamente, que continúan vigentes e incluso se ven agravadas en este contexto de fragmentación social.

Los resultados político electorales y las pautas que los relevamientos de opinión pública recogen dan cuenta de este proceso de profundización de la fragmentación social. Uno de sus resultados es la cada vez más creciente estigmatización y criminalización de la pobreza, reforzada por el contexto sociopolítico. Además, por otra parte, en los últimos años Uruguay se ha perfilado como país de acogida de una fuerte corriente migratoria de distintos países de América Latina (principalmente de Venezuela, República Dominicana y Cuba) sin que haya políticas destinadas a las personas migrantes, que también terminan relegadas económica y socialmente: muchas de ellas desocupadas, o con trabajos sumamente precarizados, y en situación de pobreza.

Los problemas de seguridad pública continúan en el centro del debate y fueron en 2019 foco del debate electoral. El contexto de aumento de los delitos contra la propiedad —en especial los hurtos y rapiñas—, de los delitos contra las personas —lesiones y homicidios— y de los delitos vinculados a estupefacientes es mediatizado y espectacularizado en el debate público, tanto por parte de los medios

masivos de comunicación como del sistema político en su conjunto. Dichas dimensiones objetivas y subjetivas de la inseguridad resultan ser un escenario propicio para la elaboración de medidas simplistas y reaccionarias que abogan por más “mano dura”.

El sistema político ha respondido al problema de seguridad a través de la hegemonización de propuestas punitivas y represivas, obviando respuestas alternativas que gestionan el conflicto y la pena desde perspectivas integrales y respetuosas de los derechos humanos. El consenso punitivo como respuesta a los problemas de seguridad tiene inicio en la década de los 90, siendo continuado por los gobiernos frenteamplistas, en particular durante el segundo y tercer gobierno.

La profundización del discurso represivo-punitivo en relación a las problemáticas de seguridad ciudadana, se retoma a partir del documento de “Estrategia por la vida y convivencia” publicado en 2012, y se consolida en la campaña electoral de 2019. Claro ejemplo de ello es la propuesta de referéndum Vivir sin Miedo, presentada en 2019, que permitió al senador nacionalista Jorge Larrañaga recuperar la centralidad en el sistema político uruguayo, siendo el actual ministro del Interior.

En el plano legislativo, es a partir de 1995 —con la aprobación de la ley N.º 16707 de Seguridad Ciudadana— que se inicia el camino ascendente de “populismo punitivo”, aprobando año tras año la creación de nuevos delitos y el aumento de penas a conductas ya tipificadas. Los motivos explicativos y analíticos del fenómeno reflejan dicha consolidación conservadora. Mientras diez años atrás los y las uruguayos/as encontraban en razones sociales y económicas las explicaciones al delito y su tendencia creciente, en la actualidad toman fuerza los motivos “en torno al discurso de la degradación ‘moral’: crisis de valores, ausencia de límites, falta de respeto, debilidad consumista, rechazo del principio de autoridad, etc.”<sup>1</sup>.

La selectividad del punitivismo, en cuanto a la aplicación del control y castigo por parte del poder judicial y la acción policial, pone en evidencia un claro relato de estigmatización y criminalización de la pobreza. La mayoría de las personas presas son varones, jóvenes y que se encuentran en situación de pobreza. De esta forma la selectividad se expresa a través de ciertos mecanismos que se ejercen para captar a determinadas personas y conductas.

En el actual contexto de emergencia sanitaria, el gobierno decide enviar presurosamente el anunciado proyecto de Ley de Urgente Consideración (en adelante, LUC), una amplia presentación de artículos (502 en total) considerados urgentes que comprenden aspectos vinculados a la seguridad pública, economía, trabajo, educación, cultura, administración pública, entre otras tantas dimensiones.

En relación al mecanismo constitucional utilizado, Serpaj quiere manifestar su repudio a la imposición de un proceso atenta contra los principios democráticos del debate ciudadano y los procesos legales establecidos en el Parlamento. Pero además, quiere expresar un enérgico rechazo a su envío en el actual contexto socioeconómico y político de emergencia sanitaria, ante la presencia del COVID-19 en nuestro

---

<sup>1</sup> Mosteiro, Lagos, Paternain, Samudio, Salamano, Tomasini (2016): Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, nro. 6, UdelaR.

país. La vigencia de un estado de excepcionalidad como implica la emergencia sanitaria, anula la posibilidad de manifestación pública por parte de la ciudadanía y anula la posibilidad de desarrollo de instancias de organización y discusión política. Además, constituye un grave error institucional enviar al Parlamento un proyecto de dicha envergadura, en un contexto de funcionamiento de emergencia y condicionado por el COVID-19.

Consideramos que modificaciones tan importantes para el conjunto de la sociedad requieren de un debate serio, que involucre al conjunto de la ciudadanía, sin limitaciones temporales o urgencias impuestas, o contextos de urgencia que limiten las garantías y derechos ciudadanos de debate, manifestación y participación política.

El proyecto de la LUC dedica uno de sus más importantes capítulos a la “seguridad pública”, donde se proponen respuestas que se desprenden de una lógica punitiva, de castigo y de control frente a complejos y diversos problemas sociales. El “populismo punitivo” busca legislar desde un caso concreto —que ha sido foco de mediatización y espectacularización por parte de los medios masivos de comunicación— y volverlo regla general. Esta forma de gobernar el tema de la seguridad se reproduce “de abajo a arriba” instalándose como una demanda de la opinión pública y también se produce “de arriba hacia abajo” mediante la aprobación sistemática de nuevas leyes penales<sup>2</sup>.

Las acciones desarrolladas por el nuevo ministerio en las primeras semanas de gobierno responden al discurso pregonado de dotar a la policía mayor poder, autonomía y despliegue en territorio. El patrullaje constante de control, abusivo y represivo en particular con población definida discrecionalmente como “peligrosa”, con consecuencias fuertemente estigmatizantes sobre territorios y personas.

A continuación se analiza el contexto y posibles efectos de las modificaciones que la LUC incluiría según el anteproyecto presentado, a través de las siguientes dimensiones de análisis: sistema penal juvenil, sistema carcelario, legislación policial, espacio público, estupefacientes, reformas sobre inteligencia.

## **2 - Sistema Penal Juvenil**

### *Capítulo V: Normas sobre menores privados de libertad*

La avasallante exposición mediática de los y las adolescentes y el sistema penal no es actual, sino que ha estado presente a lo largo de la historia de nuestro país. Mediante el proyecto de LUC, una vez más se coloca a esta temática como una problemática social de la seguridad ciudadana en el Uruguay. Recientemente lo fue durante el período 2010-2014, que Uriarte y Zubillaga (2017)<sup>3</sup> denominan neopunitivismo juvenil, a raíz del tratamiento y las modificaciones legislativas del período. Asimismo, Paternain (2013)<sup>4</sup> refiere a este período como consolidatorio de una hegemonía conservadora en lo que

---

<sup>2</sup> Vernazza (2015) “Los dilemas de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005-2014”.

<sup>3</sup> Uriarte C. y Zubillaga D. (2017). *Neopunitivismo penal juvenil en el Uruguay*. En Justicia Juvenil. Paradigmas y experiencias comparadas, Marcial Pons, San Paulo.

<sup>4</sup> Paternain R. (2013). *Los laberintos de la responsabilidad* (121-140) en *Los Sentidos del Castigo*. Montevideo, Uruguay.

respecta a la seguridad y delito. Con la LUC, una vez más se coloca al tratamiento de la responsabilidad penal juvenil en el centro de las disputas entorno a las políticas de seguridad.

En este nuevo escenario se proponen los siguientes cambios al Código de la Niñez y Adolescencia (CNA, ley n.º 17823) aprobado en 2004: 1) modificación en el régimen de semilibertad; 2) modificaciones en la duración de las medidas de privación de libertad, estableciendo una pena máxima de 10 años y, a su vez, estableciendo un régimen especial para los y las adolescentes mayores de 15 años con penas mínimas de 2 años de encierro; y 3) conservación de antecedentes penales una vez alcanzada la mayoría de edad para los siguientes delitos: violación, abuso sexual, abuso sexual especialmente agravado, privación de libertad, rapiña con privación de libertad, homicidio, lesiones graves o gravísimas. Este capítulo de la LUC trae la contradicción del tratamiento mediante el castigo, es decir: se prioriza y se justifica el castigo mediante el encierro para que se imponga una medida socioeducativa por más tiempo.

Estas propuestas tienen un claro antecedente en las modificaciones que ha sufrido el CNA entre los años 2011-2013 y el año 2017. La sanción del CNA marcó un gran avance en materia de derechos y garantías para el sistema penal juvenil, a partir de su aprobación se consolida un sistema de responsabilidad penal adolescente. El CNA es el marco jurídico que implica una adecuación nacional a la Convención de los Derechos del Niño; sin embargo, las sanciones normativas posteriores acentúan grandes retrocesos en materia de derechos hacia los y las adolescentes.

El CNA fue modificado, durante los años 2011-2017, a través de la ley n.º 18778, sobre mantenimiento de los antecedentes judiciales en los casos que se determinen; de la ley n.º 18777 de tipificación de la tentativa y complicidad en el delito de hurto; ley n.º 19055 que establece un régimen especial para mayores de 15 y menores de 18 años implementando un mínimo de un año y máximo de cinco años para determinados delitos (entre ellos la rapiña); y la ley n.º 19.551 que determina un aumento de duración de las medidas cautelares de 60 y 90 días a 150 días.

En este sentido, todas las modificaciones que propone la LUC acentúan profundamente el proceso de regresión legislativa y endurecimiento de penas que se viene gestando desde hace más de 10 años hacia los y las adolescentes en conflicto con la ley penal:

- El establecimiento de una pena mínima de 2 años y máxima de 10 años puede implicar que el/la adolescente llegue a pasar cerca de la mitad de su vida en centros de privación de libertad. Con el mismo sentido que la mencionada ley n.º 19.055 —que signó respuesta punitiva y estigmatizante a la infracción penal— se aumentan las penas privativas de libertad para varios delitos y se limitan las alternativas no privativas o modelos de semilibertad. Esta propuesta va en contra de la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad, establecida en acuerdos internacionales (Convención de los Derechos del Niño, artículos 37 y 40) que Uruguay mantiene ratificados, y por tanto vigentes para su aplicación en la normativa nacional.

En relación al establecimiento de una pena mínima de dos años, la observación realizada por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC) en 2019 establece que “Las sentencias mínimas obligatorias son incompatibles con el principio de proporcionalidad de la justicia juvenil

y con el requisito de que la reclusión sea una medida de último recurso y por el período de tiempo más breve posible”<sup>5</sup>. Adicionalmente, establecer un mínimo de 2 años va a ocasionar un explosivo aumento de adolescentes privados/as de libertad, por lo que las carencias en la institucionalidad del sistema y las condiciones de encierro continuarán empeorando, profundizando la vulneración de sus derechos.

La propuesta instala el encarcelamiento y el encierro como principal respuesta del Estado ante los delitos cometidos por adolescentes, contraviniendo todas las normativas y tratados internacionales y nacionales que nuestro país adhiere. La privación de libertad debe ser utilizada como la medida de último recurso y en el menor tiempo posible, ya que el aumento de penas no disminuye el delito ni transmite mensajes disuasivos. Este tipo de modificaciones son respuestas punitivas donde prima la lógica del castigo como único instrumento, lo que dista de acercarse a los principios de justicia juvenil establecidos en la Convención de Derechos del Niño. (CRC, 2019)  
6

- En lo que respecta a la permanencia de antecedentes judiciales para las y los adolescentes (artículo 77 de la LUC), la iniciativa contraviene lo establecido en las Reglas mínimas de Beijing, particularmente a los artículos 21.1 y en el 21.2 donde se plantea que: “Los registros de menores delincuentes serán de carácter estrictamente confidencial y no podrán ser consultados por terceros. Sólo tendrán acceso a dichos archivos las personas que participen directamente en la tramitación de un caso en curso, así como otras personas debidamente autorizadas. 21.2 Los registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente”<sup>7</sup>.
- En relación a la sustitución del artículo 90 del CNA, que establece el régimen de semilibertad, se vuelve a priorizar la privación de libertad. El régimen de semilibertad es una medida privativa de libertad pero consiste en que el adolescente pueda visitar a su familia o realizar actividades recreativas, culturales y educativas externas al centro. Esta modificación reduce la posibilidad de que el/la adolescente pueda acceder a esta medida ya que queda excluyente para todos/as los/as adolescentes que hayan cometido delitos graves o gravísimos.

El contexto vigente en materia de justicia juvenil ya ha sido observado por el sistema internacional en numerosas ocasiones, destacándose la advertencia realizada por el CRC en 2015 ante la persistencia en la aplicación de penas privativas de libertad y la ausencia de propuestas alternativas (puntos 69 al 72<sup>8</sup>),

---

<sup>5</sup> Convención de los Derechos del Niño (CRC): Observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil

<sup>6</sup> Convención de los Derechos del Niño (CRC): Observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil. Observación 76: “(...)La aplicación de un método estrictamente punitivo no se ajusta a los principios básicos de la justicia juvenil enunciados en el artículo 40, párrafo 1, de la Convención.”

<sup>7</sup> <http://www.inau.gub.uy/institucional/normativa/item/30-reglas-de-beijing>

<sup>8</sup> En este sentido, se destaca en particular la recomendación n.º 70 insta al Estado parte a que “...derogue las recientes enmiendas al Código de la Niñez y la Adolescencia relativas a la administración de la justicia juvenil que restringen las salvaguardias consagradas en los artículos 37 y 40 de la Convención”.

que coloquen y cumplan con la excepcionalidad que en este sentido el encierro debe tener, en acuerdo con e los artículos de la Convención de Derechos del Niño (37 y 40). En el mismo sentido, el Comentario General n.º 24 del Comité de Derechos del Niño (CRC) publicado en 2019 insta a los Estados a evitar siempre que sea posible la iniciación de procesos judiciales o condenatorios, recurriendo a medidas extrajudiciales (recomendación n.º 72), y reiterando la aplicación de la privación de libertad como último recurso por el menor tiempo posible (recomendaciones n.º 73 y 85).

La propuesta legislativa elaborada no sólo desoye las observaciones realizadas a Uruguay, sino que profundiza las propuestas contrarias a los estándares y recomendaciones internacionales en materia de sistema de justicia juvenil. Presenta a los procesos penales como únicas soluciones, siendo una propuesta que envuelve respuestas con mayor tiempo de encierro y pérdida de garantías hacia lxs adolescentes. Las únicas respuestas que brinda la LUC son dentro del sistema penal, teniendo en cuenta el daño irreparable que esto significa para un/a adolescente<sup>9</sup>, sin apelar a medidas extrajudiciales o alternativas a la privación de libertad.

Por último, y nuevamente, queda el sistema penal juvenil en desventaja frente al sistema adulto, en el que se ofrece una nueva figura de pena no privativa de libertad como es la libertad a prueba (artículo 32), figura no prevista para las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. Asimismo, estas medidas se alejan de una respuesta particular para la justicia penal juvenil, representan una pérdida de respuesta específica para los y las adolescentes captados por el sistema penal.

### **3 - Sistema Carcelario Adulto**

(Capítulo VI Normas sobre gestión de la privación de libertad)

En el relato hegemónico instalado hace ya varias décadas sobre la respuesta a la infracción penal, el aumento de penas privativas de libertad para el sistema penal adulto ha sido la regla, orientando el presupuesto público hacia la construcción de nuevas mega cárceles que puedan albergar mayor cantidad de presos, sin considerar propuestas alternativas a la prisión.

Sin embargo, ninguna de las acciones implementadas de aumento de penas ha contribuido a reducir la cantidad de infracciones penales o los índices de reincidencia. Los números de hurtos y rapiñas han aumentado sostenidamente, demostrando la poca eficacia que el “efecto disuasorio”, buscado desde esta perspectiva, genera. Las propuestas desarrolladas en los últimos años muestran la permanencia y robustecimiento del análisis del delito desde una visión económica del crimen, que considera que la acción penal se basa en un cálculo racional y de costo-beneficio en relación al castigo que se impone.

Esta respuesta punitiva al tema de la seguridad ha dado como resultado un crecimiento sostenido de la población carcelaria. Mientras que en 1997 la cantidad de personas privadas de libertad en Uruguay era

---

<sup>9</sup> Tomando particular referencia en los artículos 55 y 62 del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en el Informe 2018 (A/HRC/38/36), donde se advierten los efectos nocivos para un desarrollo saludable, planteando que la reclusión afecta “su bienestar mental y su potencial de crecimiento psicológico y cognitivo quedan (...) de forma profunda y negativa”

de 3636, esta cifra ha ido evolucionando hasta alcanzar en enero de 2020 un récord histórico, con un total de 11 732 personas privadas de la libertad<sup>10</sup>. Uruguay es el tercer país con la tasa más alta de prisionización en América Latina, apenas por debajo de la tasa de Brasil y con mayor cantidad de presos por habitante que Colombia, Chile o Argentina<sup>11</sup>.

En la LUC, el capítulo de normas sobre la gestión de la privación de libertad revela aspectos que modifican y complejizan sensiblemente la situación del sistema carcelario, no sólo en relación al aumento exponencial de personas privadas de libertad producto del aumento de penas, sino también a la gestión de estas a través de la instalación de pautas autoritarias (como la obligatoriedad del trabajo<sup>12</sup>) y la eliminación de derechos adquiridos (como la redención de pena por estudio y/o trabajo).

En este marco, mención especial debe tener el sistema carcelario femenino, donde la reproducción de las desigualdades de género se acentúa en un espacio que no fue pensado para las mujeres. Hacia 2017 el comisionado parlamentario planteaba que las políticas de género son una materia históricamente pendiente en el sistema penitenciario uruguayo: “tanto los edificios como los programas penitenciarios han sido concebidos y funcionan desde una perspectiva masculina”<sup>13</sup>. La desigualdad extrema en el trato de las mujeres encarceladas en comparación con los hombres se materializa en aspectos como condiciones de prisionización, el acceso a una asistencia sanitaria acorde, el acceso a puestos de trabajo y la circunstancia de que muchas de las mujeres presas lo están con sus hijos a cargo<sup>14</sup>.

En la LUC, el aumento de penas en materia de estupefacientes (en especial el artículo 72, que hace efectiva la pena privativa de libertad con un mínimo de 3 años)<sup>15</sup> elimina la posibilidad de aplicar medidas sustitutivas a la privación de libertad bajo diversas hipótesis<sup>16</sup>. La eliminación de ésta parte del artículo perjudica particularmente a las mujeres, ya que en Uruguay son quienes tienen una mayor participación en los mercados de drogas asociados con contextos de mayor marginalidad. Mientras que entre las personas condenadas por tráfico de cocaína y marihuana las mujeres representan una quinta y una tercera parte respectivamente, en el caso de tráfico de pasta base, cuatro de cada 10 condenas son contra mujeres. Además, muchas veces participan de los delitos en calidad de cómplices o coaccionadas por sus parejas a hacerlo, lo que obviamente es un componente más de la violencia de género.

---

<sup>10</sup> Informe Anual Comisionado Parlamentario, 2020

<sup>11</sup> <https://www.prisonstudies.org/map/south-america>

<sup>12</sup> Este planteo había surgido en 2012 por parte del entonces ministro del Interior Eduardo Bonomi, del Frente Amplio.

<sup>13</sup> Comisionado Parlamentario Penitenciario, Documento de Trabajo 01, Comisión Administrativa del Poder Legislativo, Uruguay, 2017, p. 29

<sup>14</sup> Informe Anual Comisionado Parlamentario, 2017

<sup>15</sup> Ver apartado de Normas sobre estupefacientes

<sup>16</sup> Las siguientes hipótesis vigentes: “ A) Que el imputado no tenga antecedentes penales por haber cometido delitos a título de dolo. B) Que a criterio del Juez la sustancia incautada represente desde el punto de vista cuantitativo, una cantidad menor.C) Que el imputado no le haya vendido dicha sustancia a menores de edad.” (LUC, art. 72)

#### 4- Reformas al CPP y normas penales

La LUC introduce nuevas figuras penales y aumento de penas para varias conductas tipificadas como delitos. Se insiste nuevamente en aumentar los años de reclusión, profundizando el sentido del castigo basado en la privación de libertad, en centros que carecen de una perspectiva de derechos. Nuestras cárceles ya se encuentran colapsadas dada la alta tasa de prisionización y la ausencia de una política penitenciaria que efectivamente mejore la calidad de vida de las personas privadas de libertad, el acceso a derechos que efectivamente puedan promover otras trayectorias de vida, tales como el trabajo, la educación, la cultura, etc.

Como se señaló anteriormente, el camino de aumentar penas ya ha sido transitado tanto por gobiernos de derecha como progresistas y en nada ha contribuido a mejorar la seguridad, la alta tasa de reincidencia y la cantidad de delitos en ascenso así lo demuestran.

Otros de los puntos destacables que presentan una regresión a nivel de normativa son la modificación del principio de oportunidad y la suspensión condicional del proceso, la regulación de un auténtico *“procedimiento comisarial”* que amplía las potestades policiales de investigación, así como la *“derogación de facto”* (por reducir todos sus incentivos y garantías) del proceso abreviado.

Concretamente, y en relación con la suspensión condicional del proceso como mecanismo alternativo de solución de conflictos, es fundamental señalar su importancia cualitativa frente a la sensibilización procesal por el caso concreto, la potencialidad de instituir sentido comunitario, el diseño de respuestas especiales y su carácter preventivo. Nuevamente, el discurso punitivo instala la idea de que estas vías de gestión del conflicto son expresiones de impunidad cuando en realidad están organizadas a partir de un minucioso sistema y sanciones para los escenarios de incumplimiento.

Solo a modo de ejemplo, las condiciones de *“negociación”* están determinadas por un contexto de coacción, se dispone una vigilancia específica sobre el cumplimiento de las prestaciones, existen riesgos y desventajas latentes en caso de apartamientos, y un mecanismo de sanción para esos supuestos. A todo esto, debemos agregar que la suspensión condicional del proceso implica la renuncia a la posibilidad de absolución y ese es quizá el componente normativo sancionatorio más relevante de este instituto. Por tanto, existe un error de diagnóstico en cuanto a la pretendida *“flexibilidad”* punitiva de estas vías, que, dicho sea de paso, tienen una utilización cuantitativamente marginal.

Es importante subrayar que el principio de oportunidad tiene a la fecha una regulación detallada y sujeta a controles jurisdiccionales, que está totalmente alejada de la lectura que señala a este dispositivo como un facilitador de impunidad.

Es fundamental señalar que los cambios introducidos por la LUC implican, en términos de diseño estructural, una regresión hacia modelos de investigación y sanción de corte inquisitivo, en la medida en que centralizan un importante segmento de la instrucción en la policía, que tiene además la potestad de realizar evaluaciones sobre el fondo del asunto, a la hora de comunicar o no los hechos a Fiscalía. Es



decir, el Art. 19 de la LUC instaura una suerte de “principio de oportunidad” de facto, en manos de la autoridad administrativa y sin controles consistentes sobre la calidad de estas decisiones.

Este punto se ve reforzado por la ampliación de los poderes administrativos de investigación a través del interrogatorio policial, que en la legislación actual se ciñe a la identificación de la persona detenida, sin ingresar en los hechos acontecidos. Esta modificación es una vulneración clara al principio acusatorio (lo que, desde ya, adelanta posibles objeciones en cuanto a su constitucionalidad) en la medida en que desplaza la titularidad de la acción penal y de la instrucción, hacia los funcionarios policiales, inaugurando una suerte de *procedimiento comisarial*. Este aumento de potestades está precedido, además, por la ampliación de las hipótesis de registro de personas y solicitud de identificación.

Así, la LUC viene a aceitar las principales palancas de encierro del sistema. Entre ellas, destacamos la siguientes: el aseguramiento del cumplimiento efectivo de las penas negociadas bajo la estructura del proceso abreviado; la *preceptivización* de la prisión preventiva; la infrautilización y desvalorización de las vías alternativas de resolución del conflicto; la limitación de la libertad anticipada; y la restricción de la libertad vigilada como dispositivo alternativo a la pena privativa de libertad.

En cuanto a los marcos procesales, la limitación del proceso abreviado a aquellos delitos cuya pena máxima sea de cuatro años de penitenciaria, viene a desestabilizar el esquema actual de funcionamiento de la justicia penal (art. 272: CPP) en la medida en que el rango de figuras penales aplicables queda notoriamente reducido. Esto, sin perjuicio de que la versión modificada de la LUC haya establecido nuevos márgenes punitivos que permiten el juzgamiento, por ejemplo, del delito de rapiña a través de los cauces procesales abreviados. En efecto, las críticas a la primera modificación del proceso abreviado —y el impacto estructural negativo que podía generar el condicionamiento excesivo de su posibilidad de aplicación— repercutieron en esta nueva formulación, que se aproxima más a la regulación actual, aunque introduciendo modificaciones regresivas en los presupuestos de aplicación, que en la regulación vigente tienen un ámbito de validez más amplio.

Por otra parte, la incorporación del “proceso simplificado” contra la voluntad del propio imputado puede ser la antesala de un conjunto de prácticas procesales inquisitivas y tendientes a la precarización de los marcos de garantías, en la medida en que no se toma en consideración el consentimiento del imputado a los efectos de la adopción de esta vía procesal. Precisamente, esta decisión de política jurídica implica asumir que no existe un derecho a la tramitación de un juicio ordinario, oral y público, sino que existe simplemente el derecho a acceder a distintas formas procesales con distintos matices de garantías, incluso contra la voluntad del propio imputado. Esta nueva estructura procesal intermedia y destinada a las penas cortas de prisión puede ser un estímulo institucional potente para la construcción de condenas de baja calidad probatoria.

Por su parte, la destrucción del régimen de gestión de garantías y su sustitución por la “libertad a prueba” bajo supuestos estrictamente condicionados, parecería tener un efecto del orden simbólico, en la medida en que excluye de sus presupuestos de aplicación todas las variables fácticas que alimentan las cifras de prisionización en Uruguay. Más bien parecería estar diseñado para encauzar el conflicto en hipótesis especialmente asociadas a la negligencia y a figuras penales que, bajo ninguna circunstancia

razonable, deberían ser meritorias de penas de prisión efectiva. Ahora bien, el gesto de mantener la derogación de la suspensión condicional del proceso y sustituirla por una figura alternativa de gestión punitiva, de menor eficacia, preanuncia una nueva retracción de las modalidades sustitutivas de la pena de prisión, a favor de expresiones que con cada reforma tienen ámbitos de aplicación más y más estrechos, condicionados y limitados. Por eso, es sencillo luego decir que los mecanismos alternativos son ineficientes.

Este gesto de alteración sobre los guarismos de penalidad para el acceso al proceso abreviado y los derechos derivados de su aplicación, no contempla ningún criterio de razonabilidad, ni la evidencia empírica sobre la utilización de este mecanismo (con todas sus debilidades regulativas y falencias técnicas de preservación de garantías) en el funcionamiento diario de la justicia penal en Uruguay.

Curiosamente, la única modificación no-punitiva en materia de procedimiento abreviado se refiere a la derogación de la prohibición de establecer penas por debajo del mínimo legal para un conjunto de delitos sexuales (Art. 276.6 del CPP, derogado por el Art. 26 de la LUC). Es decir, esta nueva configuración permitiría que un caso de abuso sin contacto corporal (Art. 273-BIS) reciba una condena “más beneficiosa” en el esquema de la LUC, que en el previsto en la legislación actual.

La reducción de capacidad de acción de Fiscalía, en estos supuestos, puede derivar en un aumento considerable de las medidas cautelares de privación de libertad, en el entendido de que las estructuras de juzgamiento van a desarrollarse a partir de juicios orales ordinarios, siempre que no se acepte la vía expeditiva —y sin ningún tipo de incentivo a nivel de reducción de penalidad— del nuevo proceso extraordinario regulado en la LUC. Las condiciones institucionales que aseguran la gestión de recursos humanos en función de asuntos ingresados, quedan completamente cuestionadas y debilitadas a la luz de estas modificaciones.

## **5- Violencia Policial y profesionalización de la policía.**

### *Capítulo III Legislación Profesional Policial*

En esta temática también es menester señalar que muchas de las normativas que propone modificar, y otras que se agregan en la LUC, fueron consolidándose bajo la gestión de los gobiernos progresistas, particularmente en los últimos dos períodos. Se ha ido expandiendo el Estado policial y un sentido punitivo hegemónico de forma acelerada: programas como el PADO, la detención por averiguación de identidad, la expansión de la Guardia Republicana, la extensión de patrullaje por parte del Ejército hasta 20 km de distancia de la frontera, la ley de faltas, el aumento de penas, el recorte de libertades anticipadas, las modificaciones legislativas regresivas en materia de derechos y garantías para personas en conflicto con la ley penal, entre otras, dan cuenta de esto. Es decir, el tratamiento de la conflictividad y la violencia social se ha depositado básicamente en el engrosamiento del sistema penal en su conjunto, con políticas que no logran atender la multidimensionalidad y complejidad de estos fenómenos.

Alguno de los efectos que en el territorio produce este tipo de políticas de patrullaje se reflejan en la reciente publicación de la tercera edición de la Encuesta Nacional de Adolescencias y Juventudes (INJU-MIDES, 2020), donde se indica que en Uruguay el 40,2% de adolescentes y jóvenes de entre 13 y 35 años fue parado/a alguna vez por la policía, sólo para el caso de Montevideo la cifra es de 39%. El único registro anteriormente llevado a cabo<sup>17</sup> mostraba que para Montevideo entre los años 2011 y 2014 un 16,4% de jóvenes y adolescentes de entre 13 y 29 años de edad habían sido parados/as por la policía. Además, como organización social que trabaja la temática, hemos recibido y acompañado en los últimos años varias denuncias de adolescentes y jóvenes que son violentados/as por la policía en procedimientos de patrullaje realizados en los barrios.

Ahora bien, las medidas contenidas en el borrador del proyecto de LUC se orientan a reforzar profundamente la autoridad policial y sus poderes en la aplicación de violencia física o detención de ciudadanos/as de forma discrecional. Esto queda plasmado en una serie de artículos que amplían la capacidad de la policía de actuar legítimamente, aplicando violencia física ante situaciones de sospecha, peligro de conflicto o agravios verbales. De esta forma, aumenta su discrecional criterio para efectuar el uso de dicha violencia, lo que queda materializado en la modificación del literal *b*) del artículo 20 de la ley de procedimiento policial (18315), donde se establece que funcionarios/as policiales podrán hacer uso de la fuerza “cuando advierta la inminencia de un daño”, ampliando el ejercicio de la subjetividad para definir esas situaciones. A su vez, a la hora de disolver manifestaciones públicas que no sean pacíficas la policía se encuentra habilitada para utilizar la fuerza en caso de “conductas violentas” y acciones que tiendan al ocultamiento de la identidad de los/as manifestantes.

Además, el personal policial queda eximido de advertir e identificarse antes de usar la fuerza si la situación es considerada de inminente peligro por lo que, nuevamente, queda a criterio del/la funcionaria actuante tomar esa definición.

En relación a las detenciones: si bien la ley de procedimiento policial vigente habilita a exigir documentación que acredite la identidad de la persona cuando el/la funcionario/a piense que coincide con alguien requerido/a por la justicia, la LUC introduce que toda persona tiene la obligación de identificarse si se le es solicitado por la autoridad policial. Asimismo, en caso de estar frente a un hecho de “apariencia delictiva”, la policía tiene la facultad de conducir a los posibles responsables y a testigos del hecho a dependencias policiales y mantenerlos/as allí por un término máximo de 24 horas (sustituyendo el artículo 48 de la ley 18315). El proyecto de urgente consideración también introduce la figura de “resistencia al arresto” al código penal y el castigo será, para quien se resista así como para quién obstruya el procedimiento, de 6 meses a tres años de penitenciaría. Además, la pena se agrava si en la resistencia se agrede o atenta contra la autoridad pública, extendiendo la pena con hasta 4 años de encarcelamiento.

En particular, algunas normativas expanden facultades e instalan una defensa acérrima de la acción y quehacer policial, limitando las garantías y derechos de las personas que se encuentran en el marco de

---

<sup>17</sup> Mosteiro, Lagos, Paternain, Samudio, Salamano, Tomasini (2016): Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, nro. 6, Udelar.

un procedimiento o intervención policial. Algunos de estos ejemplos son: el artículo 43 de la LUC que amplía el rango de dos a cuatro horas que tiene la policía para dar aviso al/la fiscal sobre la detención; el artículo 22 que faculta a la policía a interrogar a una persona detenida con el fin de obtener información para investigar y esclarecer el presunto delito, cuando debería ser una tarea exclusiva de Fiscalía; el artículo 49 que introduce la presunción de inocencia para la actuación policial; y el artículo 11 que introduce al Código Penal la figura de “agravio a la autoridad policial” y la pena va de tres a doce meses de prisión. Esta figura contiene definiciones que pueden ser muy arbitrarias y subjetivas como “ofensa, menosprecio” que pueden ser así percibidas por los/as funcionarios/as policiales, sin dejar de considerar además que estas acciones físicas o verbales pueden ser consecuencia de un proceder violento por parte de estos/as.

Por otra parte, también se proponen cambios a la Ley Orgánica Policial con el fin de autorizar el porte de armas de fuego a funcionarios policiales retirados, dándoles un tratamiento diferencial al resto de la ciudadanía, con el riesgo que supone en todo sentido que personas que ya no prestan esta función puedan estar armados en cualquier espacio público y privado<sup>18</sup>. Debería tenderse a desalentar la tenencia, el porte y el uso de armas de fuego de todas las personas que no estén ejerciendo funciones (y en su horario laboral) para el Ministerio del Interior. Además, el artículo 64 que se pretende agregar le otorga la potestad al personal policial retirado a intervenir con el fin de evitar la concreción de delitos violentos.

Sobran argumentos para concluir que el borrador presentado de la LUC tiene el objetivo de garantizar mayor discrecionalidad para el accionar policial, ampliar el rango de legitimidad para el uso de la fuerza, así como aumentar y diversificar tareas que no serían convenientes que realizarán funcionarios/as policiales. Los efectos y consecuencias de estos cambios pueden traducirse en reforzar la conflictividad con la autoridad policial e instalar una sensación de miedo en la ciudadanía a la hora de vincularse o aproximarse a esta. Por su parte, se pueden multiplicar las situaciones de violencia policial y violaciones a los DDHH, pero, además, con la aprobación de la LUC existe el riesgo de exponer a trabajadores/as policiales a un recrudecimiento de la violencia en cualquier intervención u operativo del que participen, ya que el sentirse a la defensiva o más vulnerable frente al accionar policial puede fomentar el uso más rápido de la fuerza por parte de civiles.

## **6. Legítima Defensa**

Especial mención merece el primer artículo de la Ley de Urgente Consideración, que modifica el artículo 26 del Código Penal, al extender la presunción de legítima defensa a nuevas circunstancias y lugares, habilitando el empleo de la violencia tanto para la defensa de una persona y sus derechos, como para defender las dependencias de una propiedad privada.

Para que se consume la legítima defensa se establece que debe cumplirse la existencia de: agresión legítima; necesidad racional del medio empleado para repelerla o impedir el daño (prescindiendo en caso de la defensa del derecho patrimonial); falta de provocación suficiente por parte del que se

---

<sup>18</sup> Además, en la última versión del proyecto de ley, se incorpora la habilitación de porte de armas a militares retirados.

defiende (excepto en los casos de defensa de los parientes consanguíneos en toda la línea recta y en la colateral hasta el segundo grado inclusive, del cónyuge o de los padres o hijos adoptivos).

Otro aspecto que regula la LUC en relación a la legítima defensa refiere a la delimitación de las dependencias de una casa, tanto para zonas urbanas como rurales. Las viviendas de zonas urbanas incluyen en su delimitación a: espacios abiertos como balcones, terrazas, azoteas, barbacoas, jardines, garajes y cocheras. En cuanto a las dependencias de la casa en zonas suburbanas o rurales incluye a: galpones, instalaciones o similares que formen parte del establecimiento, “siempre que tengan una razonable proximidad con la vivienda” (Art. 1, LUC). Es particularmente preocupante la delimitación definida para los establecimientos suburbanos o rurales, donde el perímetro de galpones o instalaciones anexas a la vivienda puede incluir una amplia extensión de terreno. En este sentido, la peligrosidad de incluir predios amplios, de posible baja visibilidad, radica en la habilitación al empleo de violencia física contra terceros en situaciones que no impliquen una amenaza a la propiedad o la vida de quienes habitan la vivienda.

Otro punto de este artículo a modificar incorpora la presunción de la legítima defensa en los casos que sea un funcionario policial o del Ministerio de Defensa quien hace uso de la violencia, lo cual refuerza el constructo normativo elaborado para dotar de una mayor autonomía a la actividad policial y militar.

La expansión de la presunción de legítima defensa propuesta por la ley en consideración reafirma una concepción desmedida y no correspondida con los consensos en relación al respeto por los derechos humanos, donde el valor del derecho a la vida es igualado al valor del derecho de propiedad.

## **7 - Espacio Público**

Resultan preocupantes las escasas garantías que introduce la LUC en referencia al derecho a la protesta y el reforzamiento de su criminalización. En relación a manifestaciones sociales, actualmente se encuentra vigente el decreto n.º 76/017 que faculta al Ministerio del Interior a intervenir con el fin de garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público, lo que promueve la acción policial represiva en las protestas o marchas sociales. La LUC profundiza la criminalización de la protesta en su artículo 492, donde declara “ilegítimos los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios”. A su vez, el artículo 493 adiciona: “Facúltase al uso de la fuerza pública para disolver los piquetes a los que refiere el artículo anterior” y el 494 declara que en caso de tratarse de hechos con apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a “presuntos infractores”. Esto se suma a la potestad otorgada en las modificaciones a la legislación policial para ejercer legítimamente la fuerza en caso de “conductas violentas” de manifestantes o “tendientes al ocultamiento de su identidad”.

Por otra parte, en relación a los espectáculos deportivos se vuelve a la normativa anterior, dejando al Ministerio del Interior como responsable de la admisión así como la seguridad dentro de los espacios donde se desarrollan los espectáculos deportivos privados. Como se recordará, hechos de notoriedad pública dieron cuenta de la consecuente tensión, conflictividad y violencia que dentro de las tribunas deportivas generó la presencia policial.

En relación a la ocupación de espacios públicos, se proponen algunas pequeñas pero relevantes modificaciones. El artículo 14 de la LUC plantea sustituir el artículo 368 del Código Penal (Ocupación indebida de espacios públicos), e indica que quien “ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en ellos, será intimado por parte de la autoridad departamental, municipal o policial correspondiente a retirarse en forma inmediata y a que desista de su actitud. De permanecer o persistir, será castigado con una pena de siete a treinta días de prestación de trabajo comunitario.” Esta nueva redacción quita la condición de que el estar acampando y el pernocte sean de forma permanente para que se configure la falta. Por otro lado, se eliminan dos instancias de intimación que existen en la norma actual previo a la aplicación del castigo.

## **8 - Modificaciones a las Normas de Estupefacientes**

Pese a que en el 2013 Uruguay fue el primer país en regular el mercado de cannabis, intentando quebrar el discurso prohibicionista y con la intención de ensayar nuevas alternativas a un asunto complejo, la respuesta estatal continuó siendo un sistemático aumento de penas para el resto de las sustancias. Estableciéndose de este modo, una convivencia de paradigmas, donde la regulación se presenta como un estado de excepción para la marihuana, mientras que el prohibicionismo es mantenido y reforzado en lo que respecta al resto de las sustancias .

Las propuestas de modificaciones planteadas por la LUC en la legislación vigente en materia de estupefacientes responden a un recrudescimiento del enfoque prohibicionista en el combate al narcotráfico, basado en la pretensión de la reducción de la oferta mediante la represión penal y policial.

La “guerra contra las drogas” declarada por Estados Unidos en 1971 consiste en promover a escala nacional e internacional el endurecimiento de las penas por delitos de drogas; la ampliación del sistema de control mediante la incorporación de la penalización de todas las actividades relacionadas con las sustancias ilegales; y el fortalecimiento en la represión y el combate frontal de la producción y el tráfico.

El combate al narcotráfico en la ley penal y la persecución policial no ha reducido su crecimiento ni en esta región, ni en ningún lugar del mundo. Por el contrario, en los países de la región donde más se han desplegado las estrategias de la guerra contra las drogas, como México y Colombia, el narcotráfico ha logrado penetrar y establecerse al interior de los Estados mediante la corrupción, operando a través de prácticas como los chantajes, sobornos o coimas.

El combate frontal resulta, además, ineficaz en términos económicos. El poder económico del mercado ilegal de drogas lo posibilita de una gran capacidad de adaptabilidad de sus redes de tráfico para enfrentar o esquivar los daños del combate represivo. Lo que sí es constatable luego de casi medio siglo de aplicación sistemática de represión policial y aumento de penas, es el incremento de la violencia y el crimen organizado y la criminalización de personas pertenecientes a los sectores más excluidos de la población.

### Aumento de penas a los delitos comunes

Las modificaciones a la normativa sobre estupefacientes se basan en el aumento de penas para los delitos estipulados en el decreto ley 14.294. Los artículos 67, 68, 69, 70 y 71 propuestos en el proyecto de la Ley de Urgente Consideración establecen el aumento de las penas mínimas para todos los delitos comprendidos por la normativa de estupefacientes; 20 meses a 2 años para los delitos comprendidos en el artículo 31 y 34 del decreto ley 14.294: importación, exportación, introducción en tránsito, distribución, transporte, tenencia para no consumo, depósito, almacenamiento, posesión, venta y negociación, y suministro respectivamente; un aumento de 2 a 4 años en la pena mínima para el delito de organización o financiación (art. 32 del Decreto Ley 14.294), un aumento de 20 meses a 3 años en la pena mínima a quien introdujese en un país extranjero (art. 33 del Decreto Ley 14.294), y de 12 meses a 2 años para los delitos referidos a preparados contenidos en las Listas III (art. 35 del Decreto Ley 14.294) de las listas de sustancias controladas, establecidas por el sistema de fiscalización internacional.

El aumento de penas indiscriminado no diferencia los delitos de microtráfico de los delitos a gran escala. Actualmente, las personas privadas de libertad en las cárceles por delitos de drogas son aquellas que participan en los eslabones más bajos de la cadena de tráfico. Esto se debe en parte a que el aparato represivo del Estado en el combate frontal a las drogas no se despliega de forma equitativa entre los delitos de los pobres y los delitos de los poderosos, primando la persecución de los delitos menores sobre la persecución a los grandes delitos y el lavado de activos.

Los delitos más comunes por los que las personas son encarceladas son: tenencia para no consumo, venta y suministro. En 2017 el 62% de los delitos de drogas fueron penados por el artículo 31 de tráfico de estupefacientes, en su mayoría en la modalidad de tenencia para no consumo o venta. El 34% de los delitos de drogas fueron procesados por el artículo 34 correspondiente al delito de suministro, mientras que sólo el 4% restante fue encarcelado por otros delitos (CEDD, 2019)<sup>19</sup>.

La persecución indiscriminada del delito de tenencia para no consumo repercute en el encarcelamiento de personas usuarias. Esto se debe en parte a que es el juez quien determina, según la sana crítica, qué es considerada una cantidad superior a la correspondiente a un consumo personal, sin importar la inexistencia de pruebas materiales de un hecho delictivo. De igual modo, la persecución del microtráfico centrada en los delitos de venta o suministro produce el encarcelamiento masivo de personas vinculadas al narcomenudeo. Ubicados en los eslabones más bajos de las redes de tráfico. Cuando los *dealers* o micro-trafficantes caen, son sustituidos rápidamente, encontrando en las zonas pobres, marginadas y excluidas personas dispuestas a asumir los riesgos del castigo ante la posibilidad de acceder a una actividad lucrativa.

### Aumento de penas al crimen organizado

---

<sup>19</sup> CEDD (2019) Bardazano, G., Robaina, G., & Salamano, I.

El artículo 68 propuesto en el proyecto de LUC establece el aumento de las penas mínimas de dos a cuatro años para el delito de organización o financiación de actividades delictivas de estupefacientes dispuesto en el artículo 32 del decreto ley 14294 (en la redacción dada por la ley N.º 19513, del 14 de julio de 2017). Si bien esta medida tiene como cometido agravar las penas para los delitos hechos por las organizaciones delictivas del narcotráfico, la normativa vigente crece de una definición clara de crimen organizado, pudiendo considerarse como tal a la asociación en el tiempo de tres o más personas organizadas para delinquir. Nuevamente la normativa propuesta no apunta a diferenciar entre los delitos de microtráfico y tráfico a gran escala, pudiendo considerarse como una organización criminal al narcomenudeo efectuado por familias.

Cabe destacar que en 2017 el parlamento uruguayo aprobó el aumento de penas al crimen organizado en el marco del “plan integral de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo”. A tres años de aprobada la ley 19.513 no se ha hecho una evaluación de resultados ni del impacto que este reciente aumento de penas tuvo sobre la reducción del narcotráfico o mejoras en la seguridad pública. El uso indiscriminado del aumento de penas como respuesta inmediata a los problemas de seguridad carece de sentido y de eficacia sin una evaluación y monitoreo constante sobre su repercusión en el total de delitos.

El Artículo 72 de la LUC establece el aumento de las penas mínimas de 12 meses a 3 años, para el delito comprendido en el art.35 del Decreto Ley 14.294 cuando los delitos tengan por objeto material todas las formas de cocaína en su estado de base libre o fumable.

#### *Agravante cuando el delito tenga como lugar material al hogar*

En el mismo sentido, el artículo 73 propuesto en el proyecto de la LUC incorpora al artículo 36 del decreto ley N.º 14294 la consideración de agravante “cuando se utilice un hogar (artículo 11 de la Constitución) como “boca” para el expendio, venta, distribución, de sustancias a que refiere el artículo 1 del presente decreto de ley N.º 14.294, de 31 de octubre de 1974”. Eleva así la pena mínima a cuatro años cuando el delito de venta tenga como lugar material al hogar.

Esta medida es una clara expresión de selectividad penal y criminalización de la pobreza, que repercutirá directamente en el aumento del encarcelamiento creciente de mujeres pobres que se vinculan con el microtráfico de pasta base.

En la última década se constata un aumento exponencial de la participación de las mujeres en los delitos de drogas. Mientras que un 8% de los varones privados de libertad lo son por delitos de drogas, en la población femenina esta cifra asciende al 26%. La mayoría de las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas lo están por tenencia o venta de pasta base (Baudeán, 2017)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Baudeán (2017). Línea de base para la evaluación y monitoreo de la regulación del cannabis recreativo en Uruguay Objetivo Aplicación de la justicia. Montevideo: Monitor Cannabis. Disponible en: <http://monitorcannabis.uy/> (Consultado el 03/10/2018).



Las mujeres que se involucran en los delitos de drogas suelen hacerlo en las redes ilegales del microtráfico, impulsadas en su mayoría por la búsqueda de un rédito económico o la necesidad de ayudar a sus familias, muchas veces impulsadas por “penurias económicas” o para salir de situaciones “urgentes” o “apremiantes”. Por lo general el vínculo con el delito se conceptualiza como una estrategia de sobrevivencia, frente a la carencia de otras vías para satisfacer las necesidades (Mesa, 2013)<sup>21</sup>.

El encarcelamiento masivo de las mujeres, que cometen delitos de venta de estupefacientes en sus hogares, repercute además sobre la desestabilización de las familias, que son en su mayoría familias numerosas, con hijos a su cargo y en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

#### *Uso de alcohol y estupefacientes como impedimento para la admisión en espectáculos deportivos y otros espectáculos masivos*

El artículo 95 propuesto en el proyecto de la LUC establece que será considerado un impedimento para que una persona sea admitida en un espectáculo deportivo o de otra naturaleza de carácter masivo, el hecho de presentarse al recinto donde se desarrolla o desarrollará el espectáculo bajo los efectos del alcohol o de estupefacientes de cualquier naturaleza. Cabe destacar que esta disposición ya era contemplada por la ley de faltas.

Siempre que no repercuta en un daño para terceros, el uso de sustancias psicoactivas es un derecho individual inherente a las personas y reconocido por el marco legal vigente. Esta medida resulta una clara expresión de estigmatización de las personas usuarias de drogas, reforzando la idea errónea de asociar directamente al consumo de con la peligrosidad, la violencia o el delito.

La prohibición del uso de drogas no es una medida que logre desestimar el uso de drogas, por el contrario, contribuye a prácticas de invisibilización de los consumos, donde el escaso flujo de información y el marco de ocultamiento se constituyen como obstáculos para la generación de patrones y dinámicas de consumo responsables.

Los espacios de ocio, como los espectáculos masivos, se encuentran ligados a una forma de uso recreativo, en la medida que se constituye como un componente clave de la cultura motivacional de jóvenes y adultos, estableciéndose como una herramienta poderosa en la construcción de identidad y comunidad, y no de violencia y peligrosidad, como se nos suele hacer creer.

La redacción descuidada del artículo refiere además a “estupefacientes de cualquier naturaleza”, entendiéndose que no solo se refiere a las sustancias ilícitas sino que refiere a todo tipo de estupefacientes. Esta definición imprecisa podría dar lugar a una amplia discrecionalidad por parte de los operadores policiales y de justicia.

---

<sup>21</sup> Mesa Varela (2013), Investigación Drogas y Género. Las “carreras” femeninas en el microtráfico. Junta Nacional de Drogas

## 9 - Modificaciones a la ley de inteligencia (ley 19696)

La Ley N.º 19696 es de por sí un instrumento pasible de serias objeciones (entendemos que existen argumentos en favor de posibles inconstitucionales de algunas disposiciones) en cuanto a la técnica legislativa, y particularmente, los cuestionamientos se trasladan a las fronteras porosas entre la producción de información de inteligencia y la actividad de investigación o instrucción. La sanción de esta Ley debe leerse integralmente con otros instrumentos tales como la Ley Integral Antiterrorismo N.º 19749 e incluso con la propia Ley N.º 19574 que regula también integralmente el lavado de activos.

La escisión funcional y conceptual de dichas actividades se encuentra fuertemente cuestionada en el derecho comparado, y esto se explica por la expansión de la utilización de los informes y tecnologías de inteligencia en el marco de procesos penales, principalmente relacionados con el *crimen organizado* y las tipificaciones de delitos de terrorismo. Esto pese a que la propia Ley contiene una prohibición (*sujeta a excepciones*) sobre la realización de actividades de investigación por parte de las agencias de inteligencia.

### Mayor concentración de facultades para la Secretaría de Inteligencia

En el **proyecto** de LUC, se indican algunas leves modificaciones a la institucionalidad de la Secretaría de Inteligencia de Estado, apostando por una mayor concentración de funciones y potestades, imprimiéndole una fuerte impronta de inteligencia policial a la orientación del organismo. Estas modificaciones están incluidas en el Capítulo II (artículos 98 a 101) y tienen impactos concretos en materia de seguridad pública, sin perjuicio de que sean presentadas estratégicamente como un asunto de seguridad nacional más amplio. Es importante destacar que dos de los artículos (100 y 101: LUC), van dirigidos en el mismo sentido, pero modifican la Ley 18.650 (de Defensa Nacional).

Todos los cambios se concentran en la “parte orgánica” de la Ley 19.696, lo que hace presumir que las facultades legales establecidas son un marco suficiente de poderes para realizar las tareas de inteligencia, con la posibilidad de vulnerar la intimidad, interceptar comunicaciones en el más amplio sentido, y con controles más relajados que los previstos en el Código del Proceso Penal.

Estos cambios son quirúrgicos y deben entenderse como parte de una estrategia de fortalecimiento de las —ya de por sí excesivas— facultades de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE). Por ejemplo, el art. 98 indica que el rol de “coordinación” de todos los componentes (en la redacción original) del Sistema Nacional de Inteligencia, por parte de la SIEE, pasa ahora a desplegarse como un rol de dirección, acentuando la concentración ejecutiva.

El debate sobre la producción de información de inteligencia sobre fuentes cerradas, y el diseño específico de estos procedimientos (por ejemplo, el alcance de los controles, de la publicidad, de la existencia de protocolos de destrucción de la información) forma parte de un debate que se ha planteado históricamente en términos de “eficiencia versus garantías”. Los defensores de este modelo aducen que puede existir una suerte de “pérdida de competitividad” de los servicios de inteligencia locales, para el caso de que no exista una regulación y un permiso legal de producir información sobre fuentes cerradas (el *trade off* del control y la eficiencia). Es precisamente ese gesto, el que puede

resultar problemático a la luz de los poderes ampliados que otorga la ley 19696 y la regulación de los “procedimientos especiales” de obtención de información sobre fuentes cerradas, con un escaso o debilitado control judicial.

La LUC viene a establecer un mayor blindaje de la información considerada como “secreta” por parte de la ley 19696, así como a reforzar las ambigüedades en torno a los posibles usos procesales de los informes de inteligencia, inaugurando de esta forma un esquema de posibles disfuncionalidades de las agencias administrativas de inteligencia, ahora transformadas en agencias de investigación con poderes ampliados para intervenir, por ejemplo, comunicaciones privadas.

#### Procedimientos especiales de investigación.

Los procedimientos especiales están relacionados con los objetivos de la Ley N.º 19696, apuntan al concepto indeterminado de “asuntos” de la seguridad interior y exterior y la producción de información estratégica para la salvaguarda de los intereses nacionales. A partir de allí, surgen algunas interrogantes centrales: ¿es admisible que el Estado despliegue mecanismos de invasión sobre la privacidad de personas que no están sospechadas de haber cometido delitos? En efecto, el art. 10 de la Constitución Nacional recoge inequívocamente el principio de legalidad, que es el eje vertebrador de la intervención de las distintas expresiones de violencia estatal en las esferas de privacidad de las personas.

En esta línea, no hay una definición clara y precisa de los fines que dan lugar a la realización de actividades de inteligencia (ni se ofrecen, siquiera, enunciaciones abiertas, que podrían fungir como guía). Esto lleva a que sean las agencias administrativas quienes definan los eventos que dan lugar a la labor de inteligencia y no el legislador. En otras palabras, no existe un estándar legal mínimo de fundamentación y ese punto puede dar lugar a serias arbitrariedades.

Por otra parte, la Ley de inteligencia otorga suficientes para desterritorializar servicios de informantes sin control judicial es sumamente polémico, y esto pese a las reiteradas consideraciones sobre respeto a los derechos humanos contenidas en el texto legal así como la prohibición de producir inteligencia sobre organizaciones políticas.

Existe entonces un doble registro de concentración de facultades de la actividad de inteligencia, uno, aportado por la anterior legislatura, a través de la sanción de la ley 19696 y otro, con los anuncios integrados en el anteproyecto de LUC, que refuerzan el rol de la inteligencia, orientándola hacia la realización de actividades represivas y de inteligencia policial. Es imprescindible contar con mecanismos y técnicas normativas apropiadas para regular la actividad de las agencias administrativas de inteligencia.

Adicionalmente, es importante subrayar que la Ley no se encuentra a la fecha reglamentada, y existen cuestiones de primordial importancia que deben ser definidas a través del eventual decreto reglamentario. Por lo tanto, el gobierno tiene a través de la reforma introducida por la LUC y la posibilidad administrativa de reglamentar el texto integral, dos herramientas para cumplir con el objetivo de “direccionar” a los servicios de inteligencia para que cumplan tareas de policía.

