



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpaj.org.uy - Web: www.serpaj.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpaj.uy

Montevideo, 8 de mayo de 2020

RESUMEN 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

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 que atenta contra los principios democráticos del debate ciudadano. 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 país. La vigencia de un estado de excepcionalidad como implica la emergencia sanitaria actual, anula la posibilidad de manifestación y participación de la ciudadanía en la discusión pública, e inhabilita la posibilidad de desarrollo de instancias de organización y discusión política.

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, urgencias impuestas, o contextos de emergencia que limiten las garantías y derechos ciudadanos de debate, manifestación y participación política.

A continuación se presenta un análisis de los efectos esperados ante la aprobación de la LUC, y los impactos a nivel de seguridad pública, 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

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), aprobado en el año 2004, es el marco jurídico que adecua a la realidad nacional la Convención de los Derechos del Niño (1990), implicando grandes avances en las garantías y derechos del proceso penal para adolescentes. Sin embargo, reformas normativas



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

posteriores generan grandes retrocesos sobre lo avanzado, a través de la preceptivización de las medidas cautelares privativas de libertad y la instauración de penas mínimas de un año para mayores de 15 (ley 19.055), tipificación nuevos delitos (18.777), mantención de antecedentes judiciales en alguna circunstancias (18.778), y aumento de los días de aplicación de medidas cautelares (19.551).

En este sentido, 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 privativa de libertad mínima de 2 años y máxima de 10 años (artículos 75 y 76 de LUC) puede implicar que el/la adolescente llegue a pasar cerca de la mitad de su vida en centros de privación de libertad. Esta propuesta va 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.

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”*¹. Establecer un mínimo de 2 años, además, ocasionará 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 que nuestro país adhiere. El aumento de penas no disminuye el delito ni transmite mensajes disuasivos. Estas 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)²

¹ Convención de los Derechos del Niño (CRC): Observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil

² 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.”*



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

- La permanencia de antecedentes judiciales para las y los adolescentes para delitos de violación, abuso sexual, privación de libertad, rapiña con privación de libertad, homicidio, lesiones graves o gravísimas (artículo 77 de LUC), es una iniciativa que contraviene lo establecido en las Reglas mínimas de Beijing. Más precisamente, los artículos 21.1 y en el 21.2 plantean que: “Los registros de menores delincuentes serán de carácter estrictamente confidencial y no podrán ser consultados por terceros. (...) 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”³.
- En relación a la modificación 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, educativas diariamente externas al centro. Esta modificación reduce la posibilidad de que adolescentes puedan acceder a esta medida ya que queda excluyente para todos/as los/as adolescentes que hayan cometido delitos graves o gravísimos.
- La derogación de la suspensión condicional de proceso (art. 34 LUC), una de la vía alternativa de resolución del conflicto previstas en el Código del Proceso Penal y aplicable al proceso penal juvenil por lo dispuesto en el art. 83 del Código de la Niñez y la Adolescencia (en redacción dada por el art. 8º de la ley 19.551) constituye la eliminación de uno de los mecanismos de *desjudicialización o diversión*, lo que se opone al mandato de la Convención de los Derechos del Niño (arts. 37.b, 40.1, 40.3.b y 40.4). El Comité de los Derechos del Niño, en su Comentario General nº 24 sobre Administración de Justicia Juvenil ha sido claro respecto de que los Estados Parte deben adoptar medidas de *diversión*, tanto judiciales como extrajudiciales, como parte integral de sus sistemas de justicia penal juvenil (párrafo 26, Comentario General nº 24).

Nuestro país ya fue observado por el sistema internacional en numerosas ocasiones en relación a la situación de la justicia juvenil ante la persistencia en la aplicación de penas privativas de libertad y la ausencia de propuestas alternativas (por ejemplo, por el CRC en 2015 - artículos 69 a 72 - y CAT en 2014 - párrafo 12⁴).

³ <http://www.inau.gub.uy/institucional/normativa/item/30-reglas-de-beijing>

⁴ En este sentido, se destaca en particular la recomendación nº70 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”.



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

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 adolescente⁵, sin apelar a medidas extrajudiciales o alternativas a la privación de libertad.

3 - Sistema Carcelario Adulto, Reformas al Código del Proceso Penal (CPP) y normas penales

(Capítulo II Normas sobre proceso penal, y 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, 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.

En relación al proceso penal, el avance que significó la aprobación de un nuevo Código del Proceso Penal (CPP) en 2017, queda gravemente lesionado bajo las modificaciones de la LUC, al volver a introducir elementos inquisitivos en el proceso, además de disminuir las potestades y aplicabilidad de medidas de justicia restaurativa.

Un punto destacable que presenta una regresión es la modificación del principio de oportunidad y la suspensión condicional del proceso, la regulación de un auténtico “*procedimiento comisarial*”. Incluso, se prevé la ampliación de las figuras del colaborador y del agente encubierto (art. 12 LUC), dos “técnicas especiales de investigación” previstas en la ley de lavado de activos 19.574, aplicadas a los delitos en los que son competentes los Juzgados Letrados en lo Penal especializados en Crimen Organizado y a los delitos de terrorismo, que ahora podrán aplicarse en la jurisdicción ordinaria; es decir: para todos los delitos cometidos por mayores de 18 años de edad. Esto no es otra cosa que permitir la investigación policial retrospectiva y los *proactive police powers* en materia de delitos “comunes”.

Nuevamente, el discurso punitivo instala la idea de que vías como la suspensión condicional del proceso, que gestionan el conflicto desde una perspectiva comunitaria y alternativa, son expresiones de

⁵ 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”



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

impunidad cuando en realidad están organizadas a partir de un minucioso sistema y sanciones para los escenarios de incumplimiento. 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 (art 19, LUC) , a la hora de comunicar o no los hechos a Fiscalía. Dichas modificaciones vienen a “mover” a la Fiscalía del lugar central del sistema de enjuiciamiento penal, lo que afecta notoriamente el modelo de justicia acusatorio instaurado por el nuevo CPP. Estas modificaciones también pueden generar efectos contraproducentes, en la medida en que parte de la evidencia colectada en esta suerte de indagatoria comisarial, puede ser luego causal de nulidad que lleve a perjudicar el resto de la investigación.

Además, se amplían 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*.

La LUC acepta 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.

Además, 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 trabajo⁶) y la eliminación de derechos adquiridos (como la redención de pena por estudio y/o trabajo). En este sentido, cabe señalar el exponencial crecimiento que la población carcelaria experimenta en nuestro país, con el que alcanza en enero de 2020 el récord histórico de 11.732 personas privadas de la libertad⁷. Uruguay es el tercer país con la tasa más alta de prisionización en América Latina⁸.

⁶ Este planteo había surgido en 2012 por parte del entonces ministro del Interior Eduardo Bonomi, del Frente Amplio.

⁷ Informe Anual Comisionado Parlamentario, 2020

⁸ Apenas por debajo de la tasa de Brasil y con mayor cantidad de presos por habitante que Colombia, Chile o Argentina. De <https://www.prisonstudies.org/map/south-america>



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

Nuevamente y a pesar de este escenario de crisis, la respuesta al diagnóstico parecería estar exclusivamente orientada a la incorporación de una nueva figura penal, que amplía y agrava las hipótesis de daño cuando involucren objetos o inmuebles de establecimientos policiales y carcelarios. Sin perjuicio de que es obvio que estas conductas deben ser rechazadas, no se explica racionalmente que el Estado pueda estar legitimado para castigar formas de “deterioro” de algunas infraestructuras que han sido categorizadas como espacios de tortura institucional⁹. Una crítica similar debe emplearse respecto a la modificación del delito de autoevasión (art. 189 CP) a través del aumento punitivo de aquellas hipótesis en las cuales las violencias empleadas recaen sobre las cosas¹⁰.

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 ellas. 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)¹¹, elimina la posibilidad de aplicar medidas sustitutivas a la privación de libertad bajo diversas hipótesis¹². La eliminación de ésta parte del artículo perjudica particularmente a las mujeres, ya que en Uruguay las mujeres tienen una mayor participación en los mercados de drogas asociados con contextos de mayor marginalidad. En cuanto al proceso abreviado, concretamente y pese a haberse incorporado parte de las críticas recogidas en relación a los riesgos que representaba la primera versión de la LUC, respecto a su operatividad, sigue vigente la objeción referida a que estas modificaciones terminan desestimulando la utilización del mecanismo, en la medida en que impiden el acuerdo de una pena inferior al mínimo legalmente establecido. En esta línea, es estratégicamente erróneo que no pueda establecerse, de acuerdo a la exigencia de cumplimiento efectivo de la pena, que el acuerdo pueda involucrar la utilización de la “libertad a prueba” prevista en la propia LUC.

4.1. Sobre la creación y modificación de estructuras procesales.

⁹ Ver específicamente el art. 9, que incorpora el art. 358 TER al CP, y sobre la modalidad típica de “deteriorar”, e incluso “todo o en parte” las instalaciones y objetos pertenecientes al Instituto Nacional de Rehabilitación o dependencias policiales. El guarismo de pena de hasta tres años de penitenciaría para esta modalidad agravada del delito de daño, también debe ser caracterizado como una aberración a la luz de la dosimetría penal y el estado de las cárceles en Uruguay.

¹⁰ Ver, art. 13 de la LUC.

¹¹ Ver apartado de Normas sobre estupefacientes

¹² 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)



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpaj.org.uy - Web: www.serpaj.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpaj.uy

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, que precariza los marcos de garantías vigentes. La única vía de impugnación (el recurso procesal de reposición) se va a interponer frente al propio Juez, sin que exista la garantía de doble instancia que aporta el recurso de apelación. 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. Además, peca de una deficiente técnica legislativa, remitiendo a conceptos erróneos y confundiendo etapas procesales.

Es importante subrayar que esta estructura sui generis viene a incorporar un conjunto de poderes que contaminan cualquier viso de modelo acusatorio, y esto en relación a la facultad extraordinaria otorgada a los jueces de decidir sobre la aplicación esta estructura.

Por su parte, la incorporación del mecanismo de “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.

En línea de la lógica de aumento de penas, también corresponde subrayar críticamente la modificación efectuada por el art. 4 de la LUC, que establece un “régimen especial” de fijación de la pena para la modalidad de complicidad en ciertos delitos¹³. Curiosamente, se trata de los delitos que alimentan las grandes cifras de prisionización (como los delitos de estupefacientes, la rapiña y la receptación). Es fundamental denunciar esta lógica que equipara estas figuras, con otras expresiones delictivas considerablemente más graves, como la rapiña con privación de libertad.

Tampoco deberían celebrarse ciertas soluciones que nuevamente, y frente a problemas existentes (como pueden ser las violencias familiares expresadas en ámbitos comunitarios) plantean la tipificación de delitos y faltas para abarcar conductas que ya se encuentran comprendidas en el ordenamiento jurídico, pero buscan el “efecto simbólico” de, por ejemplo, señalar que se “protege a los trabajadores

¹³ A través de este mecanismo, se modifica el sistema tradicional de fijación de pena para los cómplices previsto en el art. 89 del CP, respecto a una modalidad de autoría que por definición se caracteriza por carecer de una participación directa en la consumación de los hechos delictivos.



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

de la educación” creando una suerte de falta contra multa en casos de violencias contra establecimientos educativos públicos y privados¹⁴.

4- Procedimiento Policial y profesionalización de la policía.

(Capítulo I Normas Penales, Capítulo III Legislación Profesional Policial)

En esta temática 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, donde se ha expandido el Estado policial, y un sentido punitivo hegemónico de forma acelerada¹⁵.

Ahora bien, algunas de las medidas contenidas en la LUC se orientan a reforzar profundamente la autoridad policial y sus poderes en la aplicación de la violencia física y detención de ciudadanos/as, aumentando su discrecionalidad. Esto queda plasmado en una serie de artículos que amplían la capacidad de la policía de actuar legítimamente, habilitando la utilización de la 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 (18.315), 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 lxs 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

¹⁴ Esto también puede predicarse respecto a la mentada “protección de los trabajadores de la salud pública y privada”, que pretende instalar el art. 17 de la LUC.

¹⁵ 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.



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpaj.org.uy - Web: www.serpaj.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpaj.uy

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 mantenerlas allí por un término máximo de 24 horas (sustituyendo el artículo 48 de la ley 18.315). El proyecto de urgente consideración también introduce, en el art. 4, la figura de “Resistencia al arresto” al código penal y el castigo será, para quien resista así cómo 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. El establecimiento de esta figura implica una auténtica expansión respecto a un conjunto de conductas que nunca habían sido consideradas como delito en el ordenamiento jurídico uruguayo.

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

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/as policiales retirados/as, 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. Debería tenderse a desalentar la tenencia, el porte y el uso de armas de fuego de todos los ciudadanos y ciudadanas que no estén ejerciendo funciones (y en su horario laboral) para el Ministerio del Interior.

Sobran argumentos para concluir que 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 la misma. 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



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

sentirse a la defensiva o más vulnerable frente al accionar policial puede fomentar el uso más rápido de la fuerza por parte de civiles.

4.1. Legítima Defensa y Legítima Defensa Policial.

Especial mención merece el primer artículo de la LUC 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.

Además, delimita la dependencias de una casa, tanto para zonas urbanas (incluyendo espacios abiertos balcones, terrazas, azoteas, barbacoas, jardines, garajes y cocheras) como rurales. La inclusión en dependencias de hogares en zonas suburbanas o rurales de galpones o instalaciones que formen parte del establecimiento, es particularmente preocupante. El perímetro de galpones o instalaciones anexas a la vivienda puede incluir una amplia extensión de terreno, de posible baja visibilidad, habilitando el empleo de violencia física contra terceros en situaciones que no impliquen una amenaza a la propiedad o la vida de quienes habitan la vivienda.

En este sentido, la incorporación de una referencia específica sobre la legítima defensa de “ cualquier derecho de contenido patrimonial”, y flexibilizando la exigencia normativa de apreciación de una agresión física concreta, implica establecer una interpretación legal sobre la equivalencia de bienes jurídicos, entre la vida y la integridad física de las personas. Esta equivalencia es excesivamente peligrosa, cuando se trata justamente de apreciar una causal de justificación. La inexigibilidad del requisito de una agresión física determinada puede tener peligrosos efectos expansivos en la valoración de la necesidad racional del medio empleado¹⁶. En efecto, un conjunto importante de circunstancias que hoy en día son valoradas por el ordenamiento jurídico-penal como hipótesis de “legítima defensa incompleta” (y por tanto, como atenuantes) son susceptibles de ser consideradas lisa y llanamente antijurídicas, a pesar de que no existe ningún potencial peligro de agresión física de quien “se defiende” del ataque a sus derechos de contenido patrimonial.

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.

¹⁶ Ver precisamente, la indicación de la nueva redacción del art. 26 propuesta por el art. 1° de la LUC: “Cuando la defensa deba ser respecto de cualquier derecho de contenido patrimonial, la racionalidad deberá ser apreciada con prescindencia de que no haya existido o ya hubiera cesado una agresión física a la persona que se defiende”.



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpaij.uy

Adicionalmente, debe apuntarse que el diseño técnicamente defectuoso de la propia “presunción” “legítima defensa policial” puede terminar consolidando el efecto adverso, en la medida en que transmite un mensaje erróneo a los propios efectivos policiales (y también, del “Ministerio de Defensa Nacional”) sobre el alcance de sus propios derechos y obligaciones. Esta disposición es absolutamente confusa, y la propia referencia indicativa de “sin perjuicio de la prueba en contrario”, es una auténtica confesión sobre los problemas técnicos que anteceden en esta nueva presunción de legítima defensa.

6- Espacio Público

Resultan preocupantes las escasas garantías que introduce la LUC en referencia al derecho a la protesta y el reforzamiento de su criminalización. El actual decreto n°76/017 sobre manifestaciones sociales 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, al declarar ilegítimos los piquetes “que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios” (artículo 492), y facultar la utilización de la fuerza pública para disolverlos (artículo 493). Además, se le da a las fuerzas policiales la posibilidad de detención de “presuntos infractores” (artículo 494), lo que se agrega a las potestades de ejercicio legítimo de la fuerza ante “conductas violentas” de manifestantes o “tendientes al ocultamiento de su identidad” (artículo 45).

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, las modificaciones son pequeñas pero relevantes, sustituyendo el artículo 368 del Código Penal¹⁷, de ocupación indebida de espacios públicos, en la que se quita la condición de que el estar acampando y el pernocte sean de forma permanente para que se configure la falta, además de eliminar las dos instancias de intimación que existen en la norma actual previo a la aplicación del castigo.

7 - Modificaciones a las Normas de Estupefacientes

¹⁷ Dice, 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.”



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

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 para el resto de las sustancias continuó siendo un sistemático aumento de penas. Se establece así 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.

El combate al narcotráfico centrado en las herramienta penal y la persecución policial, no ha reducido su crecimiento ni en esta región, ni en ningún lugar del mundo. 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 urbana, del 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.



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpaj.org.uy - Web: www.serpaj.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpaj.uy

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 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 (CEDD,2019)¹⁸.

La persecución indiscriminada del delito de tenencia para no consumo repercute en el encarcelamiento de personas usuarias.

Aumento de penas al crimen organizado

El artículo 68 propuesto en el proyecto de LUC establece el aumento de las pena mínima 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 14.294. Si bien esta medida tiene como cometido agravar las penas para los delitos hechos por las organizaciones delictivas del narcotráfico, la normativa vigente carece de una definición clara de crimen organizado, por lo que no se diferencian los delitos de microtráfico del tráfico a gran escala.

Cabe destacar que en 2017 el parlamento uruguayo aprobó el aumento de penas al crimen organizado (ley 19.513) en el marco del “Plan integral de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo”, sin contar hasta el momento con una evaluación de resultados ni de impacto que pudo haber tenido sobre la reducción del narcotráfico o mejoras en la seguridad pública.

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 la consideración de agravante cuando se utilice un hogar como “boca” para el expendio, venta, distribución, de sustancias, elevando así la pena mínima a cuatro años cuando el delito de venta tenga como lugar material al hogar.

¹⁸ CEDD (2019) Bardazano, G., Robaina, G., & Salamano, I.



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

Esta medida es una clara expresión de selectividad penal y criminalización de la pobreza, que repercutirá directamente en el aumento del encarcelamiento de mujeres pobres que se vinculan con el microtráfico de pasta base. Mientras que un 8% de los hombres privados de libertad lo son por delitos de drogas, en la población femenina esta cifra asciende al 26%.

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.

9 - Modificaciones a la ley de inteligencia (Ley No. 19.696)

La Ley No. 19.696 es de por sí una normativa pasible de serias objeciones (existiendo incluso argumentos en favor de posibles disposiciones inconstitucionales) en cuanto a la técnica legislativa, y particularmente, 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* No. 19.749, e incluso con la propia Ley No. 19.574 que regula también integralmente el lavado de activos.

El proyecto presentado a través de leves modificaciones concentra funciones y potestades a la Secretaría de Inteligencia de Estado, 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.

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 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.

La LUC viene a establecer un mayor blindaje de la información considerada como “secreta” por parte de la Ley 19.696, así como a reforzar las ambigüedades entorno a los posibles usos procesales de los informes de inteligencia, inaugurando de esta forma un esquema de posibles disfuncionalidades de las



Servicio Paz y Justicia SERPAJ – Uruguay

Joaquín Requena 1642 – 11200 Montevideo – Uruguay

Tel: (598) 2408 53 01 – Fax: (598) 2408 57 01

E-mail: serpajuy@serpai.org.uy - Web: www.serpai.org.uy

Facebook: Serpaj Uruguay – Ig: @serpai.uy

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 No. 19.696, 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.

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, pudiendo dar lugar a serias arbitrariedades.

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.