

# Aportes para el debate sobre el proyecto de Reforma Constitucional: “Vivir sin miedo”

Septiembre 2019

## Introducción

Junto con las próximas elecciones nacionales se pondrá a consideración de la ciudadanía el proyecto de reforma constitucional impulsado bajo la consigna “Vivir sin miedo”<sup>1</sup>. Esta iniciativa propone una serie de medidas que tienen como propósito mejorar la seguridad pública y que pueden ser resumidas de la siguiente forma:

1. Permitir el allanamiento nocturno para los casos en los que el juez actuante tenga sospechas fundadas de que se está cometiendo un delito.
2. Eliminación de cualquier instituto que posibilite la libertad anticipada para los reclusos que fueron condenados por determinados delitos.
3. Creación de la pena de reclusión permanente (revisable por la Suprema Corte de Justicia luego de 30 años de reclusión)
4. Creación de una Guardia Nacional con integrantes de las Fuerzas Armadas para cumplir funciones de seguridad pública interior.

A su vez la propuesta contiene una serie de disposiciones transitorias a través de las cuales se implementan las medidas propuestas que regirán hasta que no se aprueben las leyes correspondientes.

La Ley Orgánica de la Universidad de la República establece en su Art. 2 que entre los fines de la institución se encuentra “(...) *contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública.*”. En el entendido de que esta propuesta de reforma constitucional implica modificaciones importantes en nuestra normativa y trae aparejadas importantes consecuencias en lo que respecta a la seguridad pública y los derechos humanos, es fundamental que la Universidad ponga sus capacidades al servicio de la sociedad aportando elementos que permitan a la ciudadanía tomar una decisión responsable e informada.

De un tiempo a esta parte, la seguridad ciudadana ha adquirido relevancia en el debate público. La preocupación que gran parte de la población tiene al respecto muchas veces conlleva a que en el marco de instancias electorales se empleen argumentos efectistas que desconocen la complejidad inherente a los fenómenos sociales, e impide la formulación de políticas que tengan objetivos claros y sean coherentes con el diagnóstico del problema que se pretende

---

<sup>1</sup> <https://vivirsinmiedo.com.uy/>

abordar. Es por eso que la Universidad tiene la obligación de asumir un papel activo en el debate poniendo a disposición de la ciudadanía sus capacidades académicas a los efectos de aportar al esclarecimiento del tema y resolución de los problemas que el mismo acarrea.

Este documento procura ser un insumo que permita contribuir a la reflexión y al posicionamiento de la Universidad respecto al proyecto de reforma. Para ello expondremos algunas consideraciones sobre el proyecto que recogen lo expresado por varios especialistas en la temática durante la actividad organizada por la Universidad el pasado 21 de agosto de 2019<sup>2</sup>. Luego, daremos cuenta de las distintas posiciones que se han ido adoptando en el demos universitario. Para cerrar, presentamos parte de la bibliografía especializada que ha abordado el tema de la seguridad pública en Uruguay.

### **Sobre el proyecto de Reforma Constitucional “Vivir sin miedo”**

Tanto el surgimiento de esta reforma como la buena aceptación que genera en la opinión pública sólo pueden ser comprendidas en el marco un contexto cultural que permite concebir al delito como una conducta individual completamente dissociada de la realidad social. De este modo se construye la figura del delincuente no solo como algo externo a la sociedad sino enfrentado a ella, lo cual habilita a plantear el problema en términos de “combate contra la delincuencia”, como si se tratase de una lucha entre “buenos” y “malos” en donde es indispensable extirpar el tumor de la criminalidad con el fin de preservar el sano tejido social. Este discurso se encuentra profundamente arraigado en nuestra sociedad e impide visibilizar los componentes sociales que contribuyen a explicar el delito, ubicando como único factor explicativo la decisión del individuo de delinquir. El delincuente es un delincuente porque así lo ha elegido, no existen otros factores que intervengan, no hay un contexto cultural ni condicionantes estructurales. No hay una previa vulneración de derechos ni omisiones por parte del Estado, ni tampoco determinados hitos de vida que habiliten a transitar determinadas trayectorias. Se lo percibe como un oportunista racional que evalúa costos y beneficios y actúa en consecuencia. Siguiendo este razonamiento, la reforma propone elevar los costos del delito de forma tal de generar un efecto disuasivo en el delincuente. Si bien esta es una visión extremadamente pobre de la criminalidad y sus causas, es una fórmula atractiva en el marco de una sociedad particularmente sensibilizada con la inseguridad.

Esta concepción se encuentra tan extendida que atraviesa a todo el espectro político. En todo el sistema político se ha generado un consenso tácito de que es necesario ser más duros con los criminales, lo que se traduce en aumentar la punitividad de nuestras instituciones como el único argumento que sostiene a la política criminal. Aunque no hay ninguna evidencia que demuestre que aumentar las penas contribuya a mejorar los indicadores de criminalidad, ese es el camino que venimos transitando, por lo que esta iniciativa de reforma constitucional no solo no es una ruptura con las políticas de seguridad que se vienen desarrollando hace décadas, sino que solo puede ser entendida como su profundización.

---

<sup>2</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=b29oY4QKntQ&t=4370s>

En ningún momento los impulsores de esta reforma nos presenta una fundamentación respecto a cómo estas medidas pueden contribuir a reducir el número de delitos: ¿por qué con la aprobación de esta reforma vamos a “vivir sin miedo”? Tampoco hay una reflexión respecto a cuáles son las posibles consecuencias de cada una de las medidas propuestas. El único fundamento es el miedo, que si bien puede ser un factor de movilización muy poderoso, no es una base sólida para erigir la política de seguridad de un país. A su vez corresponde señalar que las medidas que se proponen tienen un efecto cuando el delito ya fue cometido. Ninguna se centra en la prevención del delito o en la superación de las causas que lo generan, ni tampoco en cómo preparar a las personas que egresan del sistema penitenciario para que vuelvan a insertarse en la sociedad y no vuelvan a delinquir.

Como resumimos anteriormente este proyecto de reforma presenta cuatro componentes: 1- creación de una Guardia Nacional con integrantes de las Fuerzas Armadas, 2- habilitación de los allanamientos nocturnos bajo orden de juez, 3- creación de la cadena perpetua revisable luego de 30 años, y 4- eliminación de cualquier instituto que permita obtener la libertad antes del cumplimiento total de la condena. A continuación realizaremos algunos comentarios sobre cada una de estas medidas.

### Allanamientos nocturnos

La propuesta contempla permitir la realización de allanamientos nocturnos para los casos en que el juez actuante tenga sospecha fundada. Los impulsores de la reforma fundamentan que el fin de esta medida es darle herramientas a jueces, fiscales y policías para combatir el tráfico de pasta base. Este fundamento no parece ser sólido ya que la estrategia para combatir el tráfico de drogas no debería estar centrada en allanar bocas de venta, que es el último eslabón de la cadena, sino más bien en desarticular las organizaciones que sostienen el tráfico lo cual requiere fortalecer las capacidades de investigación e inteligencia mucho más que irrumpir en hogares. Los allanamientos pueden ser una medida para combatir el narcomenudeo pero no tiene reales consecuencias para el narcotráfico.

Más allá de esto, también debemos señalar que en caso de que se denuncie el funcionamiento de una boca de venta de drogas la normativa vigente no impide que se realice un allanamiento. Las bocas no surgen y desaparecen por generación espontánea, por lo que nada exige que el allanamiento necesariamente tenga que realizarse durante horas de la noche. Perfectamente se puede acordonar la zona y realizar el allanamiento en las primeras horas de la mañana.

Además de ser una medida poco efectiva para combatir el tráfico, los allanamientos nocturnos pueden tener consecuencias negativas para la seguridad de vecinos y vecinas, y también para los propios efectivos policiales que desarrollan el procedimiento. Tengamos en cuenta que un allanamiento es de por sí una acción que es violenta para las familias, particularmente cuando se realiza ante la presencia de niños y niñas. Si además se realiza durante la noche la experiencia puede ser mucho más traumática. A su vez, que los allanamientos se realicen

durante la noche implica necesariamente que habrá menos personas en la vía pública, menos vecinos en los alrededores, en definitiva, menos gente observando el accionar policial. Esto tiene como consecuencia un menor control social sobre los procedimientos policiales.

Por otro lado, la baja visibilidad durante la noche expone tanto a vecinos como a la propia policía a un mayor riesgo de enfrentamientos y accidentes con armas de fuego. Supongamos, por ejemplo, la aparición de un vecino que sale de su vivienda en medio de la noche porque escucha ruidos y cree que están robando en la vivienda lindera. O simplemente la reacción de un padre de familia al verse sorprendido por la irrupción de la policía en medio de la noche. Si a esto agregamos la presencia de armas de fuego y la poca visibilidad que hay en la noche tenemos un escenario que fácilmente desembocará en un desenlace no deseado.

También existe el riesgo que de este tipo de intervenciones tense aún más el relacionamiento de la comunidad con la policía. Es de esperar que los allanamientos se concentren en ciertos barrios lo cual puede redundar en que la comunidad adquiera un sentimiento de hostilidad frente a la policía. Para que la policía cumpla sus tareas de manera efectiva es imprescindible que cuente con la confianza de la comunidad ya que es la única manera de saber qué es lo que está pasando en el territorio y cuáles son los problemas que hay que resolver. La implementación de procedimientos policiales cada vez más invasivos puede traer como consecuencia no deseada una erosión de la confianza hacia la policía por parte de la comunidad.

### Guardia nacional

La reforma propone la creación de una Guardia Nacional con integrantes de la Fuerzas Armadas para cumplir tareas de seguridad interna. A su vez, en la disposiciones transitorias se establece que dicho cuerpo dependerá funcionalmente del Ministerio de Defensa y que la coordinación operativa se hará con el Ministerio del Interior. También se prevé que su composición será de 2.000 efectivos que recibirán una capacitación intensiva.

En primer lugar, es necesario señalar que el problema de Uruguay no radica en la falta de agentes de seguridad. De hecho Uruguay presenta la mayor tasa de policías por cada 100 mil habitantes en América Latina (duplicamos el promedio regional). Es necesario desterrar esa idea de que para mejorar la seguridad es necesario contar con un mayor número de policías. Si observamos la tendencia de los últimos años veremos que desde el 2005 a la fecha la dotación de agentes del Ministerio del Interior aumentó considerablemente, sin embargo eso no ha traído aparejado una reducción en los niveles de criminalidad.

Mucho más que un incremento en la dotación de agentes de seguridad, lo que es realmente necesario es una policía más profesional, que cuente con mayor capacidad de investigación y que esté mejor preparada y mejor organizada. Algunas señales se han dado en este sentido: la reforma de la ley orgánica policial o la mejora salarial para los funcionarios policiales son acciones que fomentan la profesionalización de la policía. Sin embargo, la incorporación de

militares en tareas de seguridad interna operaría justamente en el sentido contrario a estos procesos que son tan necesarios.

La falta de formación de la Fuerzas Armadas para combatir el delito es uno de las debilidades que con frecuencia se señala. Los militares son formados para combatir a un enemigo en el marco de un conflicto bélico. Es evidente que las tareas de seguridad interna tienen otras características y por lo tanto requieren otra formación y otras capacidades. A su vez, generaría un verdadero desafío en términos de coordinación interinstitucional ya que los efectivos dependerán administrativamente del Ministerio de Defensa y operativamente del Ministerio del Interior.

También es importante señalar que la incorporación de militares para realizar tareas de seguridad interior no es una novedad en el contexto latinoamericano ya que existen varios países o ciudades que adoptaron estrategias similares. Si bien cada país o ciudad está inserto en un contexto particular y no es correcto trasladar conclusiones de manera mecánica, sería un acto de negligencia no considerar qué efectos tuvieron este tipo de medidas en aquellos lugares en donde se implementaron. La evidencia comparada es desalentadora: los países que han encomendado a las FFAA tareas de seguridad interna no sólo no han solucionado los problemas de violencia e inseguridad sino que los han agravado. Los casos de México, Brasil y Venezuela son elocuentes en este sentido. Todas estas experiencias han implicado un aumento en las detenciones arbitrarias, de las desapariciones, de las ejecuciones sumarias y de los homicidios en general. La evidencia comparada indica que la intervención de las FFAA en las tareas de seguridad interna ha traído como consecuencia un aumento en los índices de violencia.

#### Cadena perpetua revisable y eliminación de beneficios liberatorios

La reforma propone establecer la pena de reclusión permanente para ciertos delitos, que luego de transcurridos 30 años puede ser revisada por la Suprema Corte de Justicia. También propone la eliminación de cualquier instituto que permita liberar a los condenados antes del cumplimiento de su sentencia.

Ambas medidas tienen como objetivo alargar los tiempos de encierro de los condenados por lo que tiene un impacto directo en el sistema penitenciario. Nunca en toda la historia de nuestro país hubo tanta gente presa. Al día de hoy hemos superado la barrera histórica de las 11.000 personas privadas de libertad. Esto se debe básicamente a dos razones: cada vez estamos enviando a más gente a prisión y cada vez los estamos encerrando por más tiempo, lo cual no ha tenido como consecuencia una reducción de los niveles de delincuencia. La aprobación de estas medidas tendría efectos nocivos para un sistema carcelario que ya se encuentra al borde de sus capacidades.

La cárcel representa más un problema para la seguridad que una solución ya que no cumple con ninguna de las funciones que debería cumplir. No disuade de cometer delitos; no

incapacita, ya que en la cárcel se cometen delitos, y si tenemos en cuenta que los índices de reincidencia son superiores al 60% debemos concluir que tampoco rehabilita.

Adicionalmente debemos tener en cuenta que estas medidas no resuelven ninguno de los problemas que tenemos en la actualidad respecto al delito. El impacto de estas propuestas, si es que tienen algún tipo de impacto, recién podrá observarse en el largo plazo, ya que estamos hablando, por ejemplo, de que una persona cumpla con 20 años de penitenciaría en vez de 15, o directamente de establecer la reclusión permanente del condenado.

Respecto a los beneficios liberatorios se debe señalar que no son beneficios que se otorguen a todas las personas privadas de libertad, sino que son otorgados exclusivamente a aquellas personas que se juzga tienen buena conducta e invierten su tiempo en actividades laborales o de estudio que le permitan adquirir habilidades necesarias para re-insertarse una vez que egresen del sistema penitenciario. Es una herramienta que permite estimular la realización de actividades que de alguna forma sean un enriquecimiento para la persona y a su vez reducen el tiempo de ocio. La eliminación de estos incentivos implicaría comprometer seriamente cualquier posibilidad de trabajar en la reinserción de las personas privadas de libertad.

La cadena perpetua revisable se aplicaría para una serie muy específica de delitos. Sería un porcentaje menor al 1% del volumen delictivo que tenemos en Uruguay, por lo que tendría un impacto minúsculo y que se vería recién dentro de 30 años. Además esta medida plantea una serie de problemas adicionales. En primer lugar no cumple con el principio de que el castigo debe ser proporcional al daño causado. Al establecer una sentencia indeterminada se rompe con la lógica de la proporcionalidad de la pena que es un principio básico del derecho penal. En segundo lugar, introduce una instancia de evaluación por parte de un grupo asesor que deberá determinar si luego de transcurridos 30 años la persona puede recuperar su libertad. Aquí se abren un sinnúmero de cuestiones que no quedan para nada claras en el proyecto. Es dudoso suponer que tenemos las capacidades institucionales adecuadas para determinar si una persona debería estar privada de libertad para siempre. Tampoco son claros cuales son los factores o las herramientas para evaluar la rehabilitación de la persona, cuales son los instrumentos que utilizará el grupo asesor para recomendar o no la liberación del condenado. Muchos menos claro es si esas herramientas tienen el grado de precisión necesario para extraer conclusiones que implican un impacto tan grande para la vida de una persona. A su vez, hay un déficit en el diseño mismo ya que es imposible comprobar si el Estado toma la decisión correcta o equivocada al recluir de por vida a una persona: si la persona es liberada y luego reincide se podría decir que se cometió un error, pero si la persona nunca es liberada ¿cómo sabremos si se ha tomado la decisión correcta? Esto puede suponer un incentivo perverso que redunde en que aún existiendo duda se decida mantener la privación de libertad.

Otro aspecto preocupante es que indirectamente se podría estar realizando una transferencia de responsabilidad de parte del Estado al condenado en lo que refiere a la rehabilitación. Si una vez transcurridos 30 años se valora que la persona no debe recuperar la libertad, la responsabilidad por esa “no rehabilitación” queda ubicada exclusivamente en el individuo. El

Estado, que ha decidido mantener encerrado al condenado durante 30 años, parecería quedar eximido del fracaso de las políticas de rehabilitación que implementa.

### **Pronunciamientos universitarios**

Dado que esta reforma implica modificaciones en nuestra carta magna que pueden tener importantes consecuencias para nuestra sociedad, dentro de la Universidad servicios y órdenes han discutido profundamente sobre los efectos y consecuencias de esta iniciativa y algunos ya se han pronunciado al respecto.

La Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación fue el primer servicio universitario que manifestó su rechazo a esta iniciativa mediante resolución de su Consejo el día 3 de abril de 2019, ya que entiende se lesionan principios fundamentales consagrados en la Constitución de la República. A su vez, se señala que la experiencia internacional demuestra que este tipo de medidas no sólo no contribuye a mejorar la seguridad de la ciudadanía sino que aumenta los niveles de violencia.

El 30 de julio de 2019 la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo también resuelve manifestar su rechazo a la reforma. Entre los argumentos que conducen a este posicionamiento destacan:

- Que el allanamiento nocturno atenta contra la seguridad e integridad del núcleo familiar.
- Que la reforma es contraria al concepto de rehabilitación ya que se presupone, a priori, que hay personas que jamás pueden ser rehabilitadas.
- Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomienda separar las funciones realizadas por la policía y los militares en materia de seguridad pública.
- Los antecedentes en América Latina, e incluso en Uruguay, sugieren que la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna producen un aumento en la violencia.
- La necesidad de reivindicar el valor de la educación en la prevención de la violencia y en la rehabilitación de las personas, elemento que la propuesta de reforma omite.
- Que la aplicación inmediata de las medidas propuestas evitaría el necesario debate parlamentario inherente al proceso democrático.

Ambos servicios han llegado a la conclusión de que esta reforma tendrá efectos perniciosos para el país y consideran necesario promover el debate público para una mejor comprensión de la propuesta y de sus consecuencias por parte de la ciudadanía.

Por su parte servicios como Odontología y Ciencias Sociales también se han dado el espacio para discutir esta propuesta y se han pronunciado a favor de la realización de instancias de discusión que aporten insumos y ofrezcan elementos al debate sobre la reforma propuesta.

A nivel de los órdenes que integran el gobierno universitario el proyecto de reforma también ha sido discutido. Tanto ADUR<sup>3</sup> como la FEUU han coincidido en señalar que esta reforma implica un retroceso en términos de derechos y que a su vez no contribuirá a mejorar los niveles de seguridad pública del país.

### **Investigaciones sobre la temática**

Para finalizar presentamos algunos trabajos académicos que se han enfocado en abordar el problema de la seguridad pública en Uruguay. No se trata de un listado exhaustivo sino que se presenta algunas lecturas que pueden ser de utilidad para la temática.

Morás, Luis Eduardo (2009). *Nosotros y los otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*. Ediciones del CIEJ. Montevideo

Paternain, Rafael y Sanseviero, Rafael (compiladores) (2008). *Violencia, inseguridad y miedos en el Uruguay: Qué tienen para decir las Ciencias Sociales*. FESUR - Representación en Uruguay.

Paternain, Rafael y Rico, Álvaro (2012). *Uruguay. Inseguridad, Delito y Estado*. CSIC-TRILCE. Montevideo

Paternain, Rafael (2014). *Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda*. Cuestiones de Sociología N°10.

Disponible en:

<https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a04/6049>

Revista de Ciencias Sociales. Vol. 25, N° 31, Diciembre 2012: *Delito, inseguridad y punitividad*. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Disponible

en:

<http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2013/archivos/Revista%20CCSS%2031.pdf>

Vernazza, Lucía (2015). *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005-2014*. Tesis de Maestría. FLACSO. Argentina.

Disponible en:

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8085/2/TFLACSO-2015LV.pdf>

---

3

<https://www.adur.org.uy/index.php/106-documentos/documentos-adur/934-declaracion-de-rechazo-a-reforma-constitucional-vivir-sin-miedo>