



**Análisis del proyecto de  
Ley de Urgente Consideración  
en materia de seguridad, y  
recomendaciones de política  
criminal. Mayo 2020**

**Las y los abajo firmantes  
colaboramos en la realización  
de este documento:**

- Daniela Buquet Bidart
- Victoria Brückner
- Mariana Cattoi
- Ma. Noel Curbelo
- Federico Del Castillo
- Cecilia Garibaldi
- Soledad González
- Marcos Hernández
- Mariana Mosteiro
- Leonel Rivero
- Marcelo Rossal
- Mauro Tomasini

# Índice

▶ <b>Introducción</b> .....	4
▶ <b>Normativa penal y procesal penal</b> .....	8
Legítima defensa .....	9
Aumento de penas .....	10
Creación de delitos .....	11
Cambios en el proceso penal .....	12
▶ <b>Policía</b> .....	14
Discrecionalidad policial .....	14
Uso ilegítimo de la fuerza .....	16
Amenazas a los Derechos Humanos .....	16
Desprotección de policías .....	18
▶ <b>Sistema penal juvenil</b> .....	19
Mayor uso de la prisión .....	20
Medidas pensadas como castigo y no como educación .....	22
▶ <b>Sistema penitenciario</b> .....	24
Régimen de trabajo .....	25
Régimen de salidas transitorias .....	27
Redención de pena .....	28
Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario y creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria .....	29
Creación de nuevos delitos imputables en el marco de la privación de libertad .....	30
▶ <b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	33

## Introducción

Uruguay enfrenta serios desafíos en materia de seguridad. Los abordajes para enfrentar los problemas de violencia y criminalidad desarrollados en las últimas décadas (aumento de penas, de cárceles y de recursos policiales) han demostrado ser ineficientes para revertir el crecimiento constante de los principales delitos (homicidio, rapiña, hurto y violencia doméstica).

Nuestro sistema penitenciario ha crecido de forma desproporcionada, y con casi 12.000 personas privadas de libertad (PPL) y una tasa de prisionización de 328 PPL cada 100.000 habitantes, Uruguay ocupa el lugar 29 entre los países según este último indicador<sup>1</sup>, y el segundo lugar entre países sudamericanos. A ello se añaden aproximadamente 5.300 personas adultas que cumplen medidas alternativas a la privación de libertad, 581 adolescentes privados/as de libertad, y 433 cumpliendo medidas no privativas. A excepción de los indicadores relativos a adolescentes, los restantes han crecido casi ininterrumpidamente año tras año desde el retorno a la democracia. Adicionalmente, nuestra fuerza policial también ha crecido desproporcionadamente, y actualmente alcanza una tasa de 421 policías cada 100.000 habitantes, muy por encima del promedio regional de 368 policías cada 100.000 habitantes. Sin embargo, los delitos no han dejado de crecer.

---

**1.** Ver: [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All)

Estas cifras exponen la incapacidad del modelo de gestión de la seguridad que ha predominado en nuestro país para solucionar el problema de la violencia y la criminalidad. Las sucesivas administraciones de gobierno (conservadoras y progresistas) han apostado por la expansión del estado penal para resolver este problema. Ello, acompañado por discursos punitivistas enunciados y reproducidos desde múltiples sectores sociales, han redundado en:

**a.** Legitimación de prácticas judiciales orientadas al castigo y al aumento de penas, en oposición a la flexibilización de la condena y a vías alternativas a la privación de libertad;

**b.** Policialización de la seguridad, que ha colocado a la policía como el principal agente de intervención estatal sobre la violencia y el delito, en oposición a abordajes multisectoriales que asumen estos problemas como fenómenos multicausales que requieren soluciones integrales, y que promueven abordajes con una lógica de protección social, cuidado y acceso a oportunidades;

**c.** Aumento del volumen de PPL y deterioro de las condiciones de vida dentro del encierro, en paralelo al debilitamiento de alternativas a la prisión, como el cumplimiento de penas en comunidad, justicia restaurativa, etc.

El crecimiento del estado penal y su condición punitiva, ha sido legitimado públicamente una y otra vez por

nuestro sistema político. Con la cooperación del grueso de los medios de comunicación y las cámaras empresariales, ello ha redundado en la expansión de un sentir social punitivo, escéptico frente a alternativas orientadas a la reducción del castigo (en particular de la cárcel), la despolicialización de la seguridad, y la participación activa de los organismos públicos de protección social en la agenda de seguridad. Sin embargo –y paradójicamente–, son estas alternativas las que cuentan con mayor evidencia empírica a su favor en cuanto a su efectividad para reducir el delito, garantizar el acceso a derechos de personas socialmente excluidas en el sistema penal, y reducir el gasto público en materia de seguridad.

El proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) impulsado por el gobierno, profundiza el desarrollo del estado penal, y por lo tanto supone serios riesgos en materia de seguridad y convivencia.

Frente a esta situación, un grupo de activistas, especialistas e investigadores/as especializados/as en seguridad ciudadana, nos organizamos para analizar y discutir el proyecto de LUC, y explorar alternativas al modelo de seguridad predominante en nuestro país. Partimos de una posición antipunitivista, es decir, criticamos el supuesto infundado de que mecanismos orientados al castigo y el endurecimiento de las penas constituyan soluciones viables para abordar asuntos de seguridad. En este sentido, rechazamos medidas orientadas al aumento de penas, la policialización de la seguridad, el aumento del sistema penitenciario, la criminalización de los sectores vulnerados de nuestra sociedad, y posturas similares que

conducen a un aumento del estado penal.

El resultado de esta discusión es este documento, que contiene una evaluación crítica del proyecto en cuatro dimensiones: 1) Normativa penal y procesal penal; 2) Policía; 3) Sistema penal adolescente; y 4) Sistema penitenciario.

El documento tiene un perfil crítico y propositivo, y concluye con una serie de recomendaciones en estos cuatro niveles, que proponen insumos hacia una agenda de seguridad democrática en Uruguay.

Esperamos que este documento sirva de apoyo a la discusión colectiva por parte de organizaciones sociales y partidos políticos no sólo de la LUC, sino del modelo de gestión predominante en nuestro país.

# 1: Normativa penal y procesal penal

El proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) presentado al Parlamento pretende realizar diversas modificaciones en la normativa penal y procesal penal. Entre ellas se destacan cambios en el instituto de la legítima defensa, la creación de delitos, la modificación de algunos ya existentes, aumento de penas, cambios en el proceso abreviado y la creación de una nueva estructura procesal (“proceso simplificado”), entre otras modificaciones.

Todas ellas comparten una misma orientación política: endurecer la respuesta penal. Esta característica no es novedosa en nuestra legislación y ha sido el denominador común de la política criminal de las últimas décadas, pese a no demostrar ser eficaz en la reducción de la violencia y el delito. Llama la atención que se insista en medidas sobre las cuales la ciudadanía se pronunció recientemente, como es el caso del aumento de penas y de la reducción de las alternativas al encierro: propuestas que integraban el proyecto de reforma constitucional de “Vivir sin miedo”, el cual fue rechazado por la ciudadanía.

Los cambios proyectados en la LUC delinear un derecho penal y procesal de corte autoritario, lo cual supone un retroceso en derechos, libertades y garantías para los y las ciudadanas frente al poder punitivo del Estado. A continuación se repasan algunos de los aspectos más llamativos.



## ► **Legítima defensa**

Entre los múltiples cambios proyectados en la normativa penal se incluyen modificaciones en el instituto de la legítima defensa. La modificación en el elemento racionalidad parecería descartar la noción de proporcionalidad, en tanto los derechos en juego dejarían de ser considerados. Así, ante una ofensa a la propiedad se podría considerar racional una defensa que ponga en juego la vida del ofensor. A priori, no resulta razonable agredir un derecho más valioso que el que se pretende defender, sin perjuicio de la ponderación que debe realizarse en cada caso concreto.

También se crea una presunción simple a favor del personal del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa en cumplimiento de sus funciones, y para quienes repelen el ingreso de personas extrañas a un “establecimiento agrario”.

Esta presunción implica que las personas comprendidas en ella que cometan un hecho que en principio es delito (ej. disparar o golpear a alguien), pueden ampararse en la presunción y en principio no tendrán que demostrar que actuaron cumpliendo con los requisitos del Art. 26 Código Penal (recibir una agresión ilegítima, utilizar un medio razonable y no haber provocado la agresión). Queda en manos de la fiscalía investigar para saber si se cumplieron o no los requisitos del Art. 26, y deja de ser una responsabilidad del funcionario/a demostrar que así lo fue.

## ► **Aumento de penas**

El proyecto insiste en el aumento de penas para diversos delitos, sin que se haya demostrado a la fecha que tal medida es efectiva en la reducción de la violencia y la criminalidad.

Se aumentan penas que fueron revisadas por los legisladores recientemente, como las de los delitos sexuales (Ley N° 19.580 del 22/12/2017), y de forma poco coherente. El abuso sexual especialmente agravado (Art. 272 TER Código Penal) tendría una pena mínima igual al abuso sexual simple (Art. 272 BIS) e inferior al delito de violación (Art. 272), pese a que la conducta del abuso sexual especialmente agravado es igual de grave. Además, el cambio proyectado en el núm. 1 de los Arts. 272 y 272 BIS del Código Penal conduce a la criminalización de relaciones sexuales consensuadas entre adolescentes y elimina la presunción simple en relaciones entre personas con notoria diferencia de edad.

También se aumentan las penas en materia de drogas, reforzando el paradigma prohibicionista (política que implica prohibir y criminalizar toda relación con las sustancias, cuestionada por su ineficacia y sus “daños colaterales”) lo cual sumado a otros cambios proyectados (p. ej. en materia de complicidad, encubrimiento y ocupación indebida de espacios públicos) tendrá un efecto de criminalización de la pobreza en la medida que implicará una persecución penal más severa para quienes se encuentran en una situación económica más frágil, dado que se trata de conductas que difícilmente

serán realizadas por personas de alto poder adquisitivo (ej. pernoctar en espacios públicos) o que aunque lo sean, son menos reprimidas por las autoridades. ¿Por qué sería más grave el encubrimiento del narcomenudeo o de la receptación que el de los delitos “de cuello blanco”, la macrocriminalidad o la trata por nombrar algunos?

### ► **Creación de delitos**

Se pretende crear varios delitos que pueden conducir a abusos de autoridad por parte de la policía. Tal es el caso de los delitos de agravio a la autoridad y de resistencia al arresto, que dejan en manos de la policía decidir qué es o no delito (y por tanto, motivo de arresto), y que no se explica por qué sería necesario incorporarlos al Código Penal si ya existen, por ejemplo, los delitos de desacato (Art. 173) y de lesiones (Art. 316 y ss.), los cuales reducen la discrecionalidad de la policía, evitando así posibles excesos. También es el caso del delito proyectado en el Art. 10 (daño a bienes del INR), sería en todo caso un delito de daño, pero su castigo implica desconocer absolutamente la realidad de las condiciones de vida en los establecimientos penitenciarios.

En el Art. 17 del proyecto se pretende crear un delito que tampoco parece necesario, puesto que las conductas allí descritas (agredir verbal o físicamente a trabajadorxs de la educación o la salud, arrojar objetos a bienes afectados a esos servicios o *“perturbar de cualquier manera el ejercicio de la función educativa”*)

podrían enmarcar en el tipo penal de daño, de lesiones o de amenaza según el caso. Se advierte además el potencial efecto de criminalización del movimiento social (especialmente el movimiento estudiantil y los sindicatos de la educación) que este delito podría implicar, en tanto “cualquier perturbación” o acción que “provoque escándalo” estaría comprendida dentro del tipo penal, siendo difícil delimitar con precisión el alcance de los términos empleados.

### ► **Cambios en el proceso penal**

En materia de proceso penal se proyectan cambios que contradicen los principios del Código del Proceso Penal (CPP) vigente -el proceso acusatorio y adversarial- y hacen peligrar la viabilidad del sistema penal, con un posible impacto negativo en materia de Derechos Humanos y en las cárceles.

La derogación de la suspensión condicional del proceso -mecanismo por el cual el imputado admite su responsabilidad y se compromete a cumplir con determinadas condiciones fijadas por el juez (arresto nocturno, tratamiento de adicciones, etc.), bajo la advertencia de reiniciar el proceso y ser condenado-, la incorporación de la rapiña, el copamiento y la extorsión a los delitos que impiden la libertad anticipada y la severa limitación a las sanciones alternativas a la privación de libertad -“libertad a prueba” (Art. 32 del proyecto), similar a la libertad vigilada, recientemente modificada por la Ley N° 19.831 del 18/9/2019, por lo cual no parece razonable su tan pronta modificación sin una evaluación

de su impacto-, así como la limitación en la redención de pena, implican privilegiar aún más la cárcel y el encierro como la única respuesta para todos los delitos, sin importar su gravedad ni las posibilidades de reinserción o las diferentes situaciones que se presentan en cada caso.

Las facultades que se conceden a la policía a efectos de interrogar autónomamente a las personas vulneran el derecho a contar con la asistencia de un abogado. Se prevé un nuevo trámite procesal, el “proceso simplificado”, que implica un retorno al paradigma inquisitivo (el juez vuelve a tener decisión sobre la investigación en lugar de limitarse a juzgar); un retroceso en garantías dado que la defensa no tiene la última palabra sobre la renuncia al juicio ordinario (el de mayores garantías), afectando el principio de contradicción (se limita la potestad de la defensa de oponerse); y ni siquiera se garantiza la oportunidad de contestar la acusación en igualdad de condiciones respecto al acusador, dado que el fiscal puede preparar la acusación a lo largo del proceso mientras la defensa debe contestarla acto seguido a su presentación. Además, es contrario al Art. 22 de la Constitución Nacional puesto que la acusación está al final del proceso en lugar de estar al comienzo. Se podrían producir pruebas sin conocer de qué delito se acusa al imputado, limitando el derecho a la defensa.

Finalmente, los cambios en el proceso abreviado (mecanismo por el cual se tramitan la mayoría de los casos y por el que es posible obtener sentencias de condena rápidamente, mediante una renuncia del imputado

a seguir un juicio con todas las garantías a cambio de una pena menor que la que podría resultar de allí) hacen poco útil esta vía procesal, porque proponen que la pena sea igual o superior a la mínima y no se podría acceder a los institutos que permiten una liberación anticipada o el cumplimiento de una sanción alternativa, por ende no sería atractivo renunciar al juicio oral. Estos cambios podrían conducir a una sobrecarga de trabajo para los operadores jurídicos, deteriorando la calidad del servicio de justicia, con el consecuente impacto negativo en los derechos de las personas.

## **2: Policía**

La policía detenta una delicada responsabilidad: es el organismo legitimado para usar la fuerza pública. El proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) no garantiza un uso responsable de la fuerza por parte de la policía, y a su vez la desprotege ante los riesgos de utilizarla. Cuatro nudos problemáticos que ponen en riesgo la seguridad de civiles y policías emergen del proyecto: la extensión del margen de discrecionalidad policial, la ampliación de la probabilidad de uso ilegítimo de la fuerza, amenazas a los Derechos Humanos, y la vulneración de la seguridad de policías y ex policías.

### **► Discrecionalidad policial**

La discrecionalidad policial refiere al poder de la policía de tomar decisiones durante su trabajo. Su uso

desmedido es altamente peligroso, pues plantea serios dilemas a la seguridad democrática.

La policía focaliza la mayoría de sus acciones sobre barrios precarizados y los grupos vulnerables que residen en ellos. Estos grupos (en particular los jóvenes pobres) son criminalizados y violentados por la policía cotidianamente. Ampliar la discrecionalidad policial sin controles adecuados exacerbará esta tendencia, aumentando brechas de exclusión, reduciendo garantías, restringiendo derechos y legitimando acciones policiales violentas.

En este sentido, el Art. 4 de la LUC supone que toda detención policial es legítima y tiene fundamento real, y criminaliza con prisión toda resistencia al arresto, sin tener en cuenta que buena parte de las detenciones policiales suelen ser injustas y arbitrarias. La última Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud señala que el 40,2% de personas jóvenes fue parada alguna vez por la Policía, le pidió documentos o fue cacheada. Sin embargo, sólo el 8,1% fue detenido en una dependencia del Ministerio del Interior. Es decir, la mayoría de cacheos y averiguaciones fueron ilegítimos o no contaron con pruebas suficientes para justificarlos. Además, la facultad de registrar personas en operativos policiales rutinarios (Arts. 25 y 51 de la LUC) y la obligación de cualquier persona a identificarse cuando la policía lo requiera (Art. 45 de la LUC) también amplían el margen de discrecionalidad policial sin controles adecuados. Extender este margen de decisión a la hora de arrestar a una persona, registrarla o solicitar que se identifique,

no parece una decisión razonable en vista del porcentaje de detenciones injustas y arbitrarias que realiza cotidianamente la Policía.

### ► **Uso ilegítimo de la fuerza**

Son extremadamente preocupantes las modificaciones que introduce el proyecto en referencia al uso legítimo de la fuerza por parte de la policía. La LUC amplía el marco situacional en que la policía puede emplear la violencia, dejando a criterio de los/as funcionarios/as policiales intervinientes la definición de inminente daño frente al que utilizar la fuerza (Art. 45/B de la LUC). Ello deja la interpretación de conductas individuales en manos del criterio personal de cada policía, frecuentemente definido por clasificaciones sociales arbitrarias y estigmatizantes. Asimismo, se autoriza el uso de la fuerza en caso de que manifestantes en la vía pública protejan su identidad (Art. 45/F de la LUC). Es decir, una capucha, por ejemplo, puede ser un factor desencadenante para la represión policial. A su vez, exime a la policía de identificarse y advertir uso de la fuerza en caso de inminente peligro (Art. 46 de la LUC). El uso de la fuerza debe ser la última medida a tomar, de forma racional y proporcionada, quedando restringida a la preservación de la vida de terceros, la de policías y de la persona que está cometiendo un acto de violencia o delictivo.

### ► **Amenazas a los Derechos Humanos**

La LUC también plantea una serie de amenazas a los



Derechos Humanos de personas indagadas y detenidas. Ello opera en dos niveles: uno discursivo-simbólico, y el otro jurídico.

En el nivel discursivo-simbólico, la LUC abona un discurso del odio “desde arriba” que podría estimular violaciones a Derechos Humanos. Resulta central para la seguridad democrática que el sistema político no genere discursos de “mano dura”, sino que exija un accionar policial enmarcado en los Derechos Humanos. Las “culturas policiales” son fundamentalmente orales, es decir, funcionan en base a señales de ese tipo desde el poder, sea político o judicial. Que la actuación ilegítima de los funcionarios policiales esté respaldada por las autoridades, podría emular los movimientos represivos de conducción de la violencia estatal ocurridos en la región (al estilo de la “Doctrina Chocobar” promovida por Patricia Bullrich en Argentina, o al de Jair Bolsonaro en Brasil).

En el nivel jurídico, la ampliación de 2 a 4 horas del plazo en el que la Policía debe informar al Ministerio Público de la detención de una persona (Art. 19 de la LUC), podría devenir en distintas formas de malos tratos y abusos policiales. En este mismo sentido, la autorización a la autoridad administrativa a interrogar autónomamente a las personas por presuntos delitos, viola el principio de inocencia, ya que debe ser la justicia quien determine si la persona es culpable y si ese acto investigado computa como delito o no (Art. 22 de la LUC). Ello, sumado al estímulo producido por cierta impunidad en las detenciones llevadas adelante por la

presunción de que todo arresto es legítimo (Art. 4 de la LUC) y que todo registro policial tiene fundamento (Arts. 25 y 51 de la LUC), podría desembocar en la confluencia de razzias en el espacio público, malos tratos y abusos en las comisarías.

### ► **Desprotección de policías**

Finalmente, la LUC expone a serios riesgos a policías frente al uso de la fuerza. Ejemplos de ello son los artículos 64, 65, y 115, que habilitan respectivamente el porte de armas y su uso por parte de personal policial y militar retirado.

En cuanto al personal policial retirado, este no cuenta con cursos de actualización sobre asignaturas fundamentales, como por ejemplo tiro o defensa personal. Ello los coloca en desventaja por la falta de formación para actuar conforme a protocolos adecuados frente a una situación de violencia, exponiéndolos al riesgo de perder la vida o sufrir heridas como resultado de enfrentamientos.

Los mismos argumentos son válidos para militares en situación de retiro habilitados a portar armas (Art. 115 de la LUC). Este último punto es especialmente preocupante, pues legitima la intervención de ex personal militar en tareas de seguridad interna.

Además, la LUC extiende el tope del servicio policial 222 a 100 horas mensuales (actualmente 50). Ello supone que un policía que trabaja de lunes a viernes po-

dría llegar a trabajar 14 horas diarias, resintiendo sensiblemente la calidad de su servicio, y exponiéndolo a riesgos causados por la fatiga y el estrés acumulado. La formación inadecuada (policías y militares retirados) y la sobrecarga laboral (policías en actividad), podrían producir episodios trágicos de homicidios extrajudiciales, alimentados por el discurso de odio impregnado en la LUC.

En lugar de mejorar las condiciones laborales y aumentar los salarios policiales para brindar un servicio de calidad, la LUC recurre a policías y militares retirados y policías en actividad cansados y sobrecargados de trabajo para solventar insuficiencias en el servicio policial. Además de obvios riesgos para la población civil, esto expone al personal en actividad y en situación de retiro a riesgos innecesarios que podrían evitarse con políticas adecuadas de gestión de recursos.

### **3: Sistema penal juvenil**

La cuestión de la juventud y el delito ha estado en el centro de la discusión pública en la última década, plasmado con claridad en el plebiscito por la baja de edad de imputabilidad del 2014.

Este enfoque, del adolescente como peligroso y de la ampliación del castigo como medida de corrección (con la privación de la libertad como instrumento privilegiado), se mantuvo en el debate y trabajo parlamentario.

La tríada de leyes 18.777, 18.778 y 19.055 (con su actualización en la 19.551<sup>2</sup>) persiguieron ese espíritu punitivo, buscando asimilar la normativa penal de los menores de edad a la de los adultos.

Estas orientaciones punitivas se inscriben en los cambios propuestos en la LUC, que se detallan a continuación.

### ► **Mayor uso de la prisión**

La privación de libertad debe ser el último recurso utilizado según la filosofía penal. Además, la medida debe tener como orientación la resocialización de la persona. En el caso de adolescentes y jóvenes, a ello se suma la importancia de garantizar sus derechos en un momento de desarrollo biológico, psicológico y social. Así, es concebido en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), donde se establece un principio de especialidad por el cual todas las medidas tomadas deben proteger su condición de sujeto en desarrollo.

Esto implica que se deban agotar todas las medidas posibles antes de recurrir a las sanciones penales, dentro

---

2. En términos generales, estas leyes tipificaron la tentativa y la complicidad de menores en caso de hurto (robo sin violencia), incorporó el mantenimiento de antecedentes para que funcionaran como pena accesoria, estableció la privación cautelar de libertad en forma preceptiva para delitos graves y gravísimos hasta el dictado de la sentencia definitiva y agregó una limitación para solicitar la libertad anticipada: solo cuando el adolescente haya cumplido efectivamente el mínimo de privación de libertad (12 meses) y a su vez haya superado la mitad de la pena impuesta.

de las cuales la más dañina es la privación de la libertad (por ejemplo, pueden utilizarse medidas restaurativas del daño, medidas con componente socioeducativo no privativas de la libertad, entre otras). Sin embargo, una expansión del uso de la privación de libertad para adolescentes y jóvenes se presenta en la LUC del siguiente modo.

El art. 62 de la LUC (modifica el art. 90 del CNA) agrega delitos que no permiten el régimen de semi-libertad (violación, abuso sexual, abuso sexual especialmente agravado, privación de libertad, rapiña, rapiña con privación de libertad, homicidio intencional, y lesiones graves o gravísimas).

El art. 63 de la LUC (modifica art. 91 del CNA) aumenta la duración máxima de la privación de libertad de 5 a 10 años.

Y el art. 64 de la LUC (modifica art. 116-BIS del CNA) aumenta la mínima de la privación de libertad de 12 meses a 2 años .

La máxima de la privación de libertad hasta 10 años, implica un uso desproporcionado de la medida, que no tiene una finalidad socioeducativa, y que resulta de hecho contraproducente, perdiendo el/la adolescente contacto con la sociedad, sus normas y costumbres. Tomando en cuenta todos los hechos relevantes que suceden a esa edad (culminación de ciclos escolares, generación de vínculos laborales, conocimientos de la ciudad y los deberes cívicos, vinculación con la comunidad, desarrollo físico, emocional y psíquico) resulta

claro los efectos adversos que implica privar de la libertad a un/a joven por 10 años.

Además, la mínima prevista para la privación de libertad no presenta justificaciones e incluso supera a la aplicada a mayores de edad, lo que supone un criterio sumamente regresivo, que castiga a adolescentes y jóvenes en mayor medida que a los adultos, y que se realiza en contra de lo establecido por el CNA y las Reglas de Beijing. Por último, la supresión del régimen de semilibertad implica la pérdida de un mecanismo sancionatorio que permita la vinculación del/la adolescente con la sociedad, aislandolo/a y favoreciendo la consolidación de trayectorias delictivas.

### ► **Medidas pensadas como castigo y no como educación**

El enfoque general de la LUC concibe a la infracción adolescente como un problema que combatir a partir del castigo, a pesar de que todas las medidas debieran tener un componente socioeducativo. Ello en tanto lo prescripto por el CNA y las reglas de Beijing, pero también desde un enfoque de eficiencia: un mayor vínculo con la educación fomenta un mayor respeto por ella, y una mayor educación permite mayores herramientas para tomar mejores decisiones.

Como se expresara en los artículos anteriores de la LUC, este enfoque del castigo ya se plasma en la expansión del uso de la prisión, pero ello no acaba allí. La LUC también incluye las siguientes modificaciones:

**1.** Agrega delitos para el mantenimiento de antecedentes penales de menores: abuso sexual, abuso sexual especialmente agravado, privación de libertad, rapiña con privación de libertad, lesiones graves o gravísimas (Art 222 CNA por Art. 77 LUC).

Esta modificación tiene como única finalidad tomar en cuenta infracciones cometidas como menor de edad para agravar las penas en eventuales infracciones cometidas como mayor de edad. Esto supone consolidar el castigo, e incluso recrudecerlo, a pesar de que el sistema reconozca su incapacidad para rehabilitar al/la adolescente. Es decir, se castiga más aunque el castigo no sirva, y aunque se haya faltado en el cumplimiento de la protección del/la adolescente que es inherente al Estado.

**2.** Avala al juez a la consideración de los elementos constitutivos de la responsabilidad del adolescente para agravar la pena (Art. 73 CNA por Art. 78 LUC).

Este artículo permite, en los hechos, aumentar el uso de la privación de libertad. Sin embargo, por el derecho, la lógica debería ser la inversa: no debe aumentarse esta medida, en tanto debe ser utilizada exclusivamente como la última medida cuando todas las demás fallan. Antes de la privación de la libertad, el juez puede y debe valorar todas las otras medidas, tales como advertencias, amonestaciones, orientación y apoyo socioeducativo, observancias de reglas de con-

ducta, libertades vigiladas o asistidas, restauración del daño, entre otras dispuestas por el Artículo 80 del CNA.

La consideración de la responsabilidad del/la adolescente para agravar la pena en la privación de la libertad es erróneo e injusto en tanto no debe basarse en la noción de peligrosidad, (al partir de la base que la medida no es una pena, ni un castigo), sino que debe tener un carácter socioeducativo. Valorar la peligrosidad responde a la lógica retributiva (“pagar” por un daño, en lugar de buscar que “deje de cometerlo”). Es una medida que busca la inhabilitación y no la rehabilitación.

Como vemos, en términos generales, hay una ausencia flagrante de los mecanismos por los cuales 1) se garantizarían los derechos de las y los adolescentes en los momentos previos, durante, y posteriormente a la existencia de infracciones a la ley; 2) se trabajaría en políticas preventivas; 3) se promoverían cambios en los sistemas penales, de modo que las medidas tengan una finalidad socioeducativa; y 4) una política resocializadora, construyendo el vínculo entre adolescente y comunidad.

## **4: Sistema Penitenciario**

En materia penitenciaria, la LUC propone un agravamiento de las penas privativas de libertad para delitos graves, la eliminación de salidas transitorias, la dis-



minución en el uso de las penas alternativas a la privación de libertad, y la obligación del trabajo para las personas privadas de libertad.

Entendemos que esto agrava no sólo las condiciones dentro del encierro, sino también las consecuencias directas a la salida de la privación de libertad, y no incluye una política criminal que contemple el egreso como eje central para atacar la inseguridad y promover los Derechos Humanos.

### ► **Régimen de trabajo**

El proyecto propone dos artículos que modifican el lugar del trabajo actual en el sistema penitenciario. En el Artículo 80: *“El trabajo de los reclusos penados será obligatorio”* Mientras que el 81 propone la incorporación del siguiente apartado: *“La organización y los métodos de trabajo en los establecimientos penitenciarios se asemejarán, en la medida de lo posible, a los que se apliquen a un trabajo similar en el exterior de los mismos.”*

La privación de libertad como castigo, implica la privación del tránsito ambulatorio. ¿Cuáles son los mecanismos coercitivos para que se pueda llevar a cabo esta propuesta que entiende el trabajo como una obligación? Este artículo alude a la noción del sentido común que “los presos no trabajan porque no quieren”; mientras lo que sabemos es que casi en todas las unidades penitenciarias de la zona metropolitana, que representan a más del 60% de la población penitenciaria

del país, tienen cupos limitados para las actividades laborales.

En este sentido, si bien indica que no se apela a un trabajo de carácter esclavo, no se detalla bajo qué normativas se regirá el trabajo penitenciario sin promoverse la reglamentación del mismo. En el caso de que estemos hablando de trabajo remunerado institucional (con cobro de peculio), ¿habrá una inversión para generar puestos de trabajo en emprendimientos institucionales? En el caso de que no y la propuesta sea a privados, ¿está prevista una modificación de la normativa para regularizar el trabajo en la cárcel?

Para generar condiciones de trabajo similares al exterior, como señala el Art. 81 de la LUC, se deben generar políticas de egreso y deben ser orientadas a facilitar y promover el otorgamiento de salidas transitorias con motivos laborales, en pos de fortalecer la continuidad laboral intra/extra muros. Se vuelve al punto anterior: bajo qué normativa y con qué presupuesto.

Vinculado al trabajo y particularmente al estudio, el Art. 82 de la LUC crea la figura del adulto-joven (18-23) a quienes se les priorizará las actividades educativas. En este sentido, entendemos que es una disposición totalmente violatoria a las normativas nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos ya que limita de forma expresa el acceso a la educación de las personas privadas de libertad, no se puede priorizar el goce de los Derechos Humanos fundamentales.

## ► Régimen de salidas transitorias

El proyecto propone dos cambios sustanciales en los criterios para la concesión de salidas transitorias: 1) en su artículo 84 elimina la posibilidad de solicitar salidas transitorias a quienes hayan cometido los siguientes delitos: narcotráfico; homicidio simple, agravado y muy especialmente agravado; lesiones graves y gravísimas; rapiña y copamiento; extorsión y secuestro; 2) en su artículo 31 propone la obligatoriedad del dispositivo de rastreo y control (tobilleras) para el otorgamiento de salidas transitorias. La imposibilidad de obtener las salidas transitorias contribuye a que las dificultades del egreso se potencien; considerando que estas salidas transitorias no sólo fortalecen las redes sociales y de contención de la persona fuera de la cárcel, sino que también pueden acompañar procesos de (re)inserción en el mundo laboral y educativo.

No deja claro si una persona procesada actualmente por hurto pero con antecedente de alguno de los delitos a los que hace referencia el artículo, -a los que se les elimina la posibilidad de salida transitoria- está o no habilitada a solicitar dichas salidas. Es importante destacar que este punto incluye a la mayoría de las personas privadas de libertad, a la vez que excluye, entre otros, los llamados “delitos de cuello blanco”.

Otra de las modificaciones es que el art. 31 vuelve obligatorio para el tribunal competente de disponer la medida que cuente con dispositivo de rastreo y control, conocido como “tobillera”, agregando en la última re-

dación de la LUC el siguiente apartado: *“Lo dispuesto quedará supeditado a que la autoridad administrativa competente disponga de tales elementos.”* Esto seguramente dificultará las concesiones de dichas medidas ya que hasta ahora han sido bienes escasos, y cuando entran nuevas partidas su uso prioritario es para el control de las medidas de no acercamiento en los casos graves de violencia de género -no quede claro si se va a seguir priorizando las tobilleras para estos casos-. Además, según esta propuesta que una persona presa ahora tenga o no salidas transitorias no dependerá sólo de la voluntad y evaluación del juez; sino que también dependerá de contar con dispositivos de rastreo. En caso de implementarse, el otorgamiento de salidas transitorias disminuirá considerablemente.

### ► **Redención de pena**

El Art. 85 de la LUC excluye la posibilidad de redimir pena por estudio y trabajo a los condenados por los siguientes delitos: vinculados a estupefacientes; violación, abuso sexual, abuso sexual especialmente agravado; privación de libertad; homicidio simple, agravado y muy especialmente agravado; lesiones graves y gravísimas; rapiña y copamiento; extorsión y secuestro.

Esta propuesta, de la mano con la imposibilidad de conceder salidas transitorias a personas cuya condena responda a alguno de los delitos anteriormente mencionados, obturan los procesos socioeducativos, vinculados y laborales. La posibilidad de que mediante la participación en actividades educativas y laborales

las personas privadas de libertad puedan estar menos tiempo en esta condición opera como motor en la participación de las mismas. La redención es también un reconocimiento a la voluntad de querer salir de la situación en la que se encuentran, recurriendo actividades socialmente valoradas como el estudio y el trabajo.

### ► **Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario y creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria**

En el Artículo 86 del proyecto, se encomienda al INR a elaborar una *“Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario que incluirá metas a corto, mediano y largo plazo.”* Uno de los aspectos que llama la atención es que entre los elementos que debe contener no aparece ninguno referente a los ámbitos educativos del sistema, dejando en evidencia la intencionalidad de inclinar la reforma de la política penitenciaria ponderando los aspectos de seguridad por sobre todos los otros.

Por otra parte, en el artículo 87 se prevé la creación de un Consejo de Política Criminal y Penitenciaria. Si bien aparece la propuesta de dotar de una mayor institucionalidad al sistema penitenciario con la creación de un *“órgano honorario asesor colegiado encargado del diseño, la planificación, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de la política criminal y penitenciaria a nivel nacional, coordinando sus actividades con el Comisionado Parlamentario Penitenciario”* (pág. 50 LUC), no se menciona el trabajo interinstitucional en problemáticas centrales del sistema penitenciario que

requieren necesariamente de un abordaje transversal que articule las intervenciones provenientes de diversos sectores del Estado, ni en la creación de un organismo externo al poder ejecutivo que evalúe la política penitenciaria.

Vale la pena señalar también que a pesar de que la mayoría de las competencias asignadas tienen carácter de recomendaciones u opiniones técnicas, el proyecto en su artículo 90 señala : *“El Poder Ejecutivo procurará que la labor, acciones y recomendaciones del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria sean reconocidas y tenidas en cuenta por todos los órganos del Estado que tengan injerencia en la materia.”*

Así también, estas supuestas características de órgano que simplemente recomienda no se mantienen respecto del “Plan Nacional de Política Criminal” a quien encomienda su diseño y aprobación, sin especificar cuál será el alcance del mismo o a qué entidades enviará directrices. Si bien la multiplicidad de actores que intervienen a nivel nacional en las temáticas de criminalidad puede representar un desafío a la hora de articular planes a gran escala, también representan y respaldan una idiosincrasia de larga data en nuestro país como es la separación de poderes y la independencia técnica de dichos actores.

### **► Creación de nuevos delitos imputables en el marco de la privación de libertad**

En lo que atañe a seguridad, pero fuera del apartado

de gestión de la privación de libertad, el proyecto sugiere algunas modificaciones importantes para la política penitenciaria:

**a.** Como señala el Art. 10 se incorpora al Código Penal un nuevo artículo, con el número 358, en el que se establece *“El que intencionalmente destruyere, deteriorare o de cualquier manera inutilizare en todo o en parte alguna cosa mueble o inmueble, de los establecimientos o instalaciones del Instituto Nacional de Rehabilitación, será castigado con una pena de doce meses de prisión a tres años de penitenciaría.”*

Con este artículo se cambia la sanción interna que pone la autoridad penitenciaria en estos casos, por una pena que se incluye en el Código Penal. Como es sabido, es frecuente la rotura o inutilización provocada o por uso de las instalaciones del INR. En el caso del uso, se hace más frecuente en aquellos lugares que albergan más personas a la vez en una celda que no está construida a tales fines, en una infraestructura general de los edificios que no son adecuadas a los fines actuales. En el caso de los daños provocados, muchas veces surgen del propio tedio y falta de actividades recreativas, educativas y laborales. Es importante recordar que en algunos casos las personas recluidas no ven el sol más de una hora a la semana, permanecen en encierro sin infraestructura adecuada el resto del tiempo. El cumplimiento de medidas de este tipo conlleva a un aumento exponencial del tiempo de privación de libertad de estas personas.

**b.** Art. 11 - Delito 173 BIS - *Agravio a la autoridad policial (obstaculice, menosprecie, ofenda, atente, desobedezca, agravie, lesiones arroje objetos, amenace o menoscabe)* se castiga con una pena de entre 3 a 12 meses. Además, se aplican algunas de las agravantes del atentado, a más de dos funcionarios, calidad de jefe y elevación jerárquica del funcionario ofendido.

Es claro que las afrentas entre PPL y los funcionarios policiales son moneda corriente y este proyecto propone penarlas con más años de cárcel. Esto implica que la persona privada de libertad pasaría a prisión preventiva nuevamente, lo cual genera que se le prohíba el vínculo con otras PPL y por ende, se le restringen las salidas a las actividades educativas, laborales y recreativas dentro de la prisión. Ante tales situaciones de conflicto y afrenta se deben fortalecer los procedimientos de las investigaciones administrativas y judiciales correspondientes que contribuyan a dilucidar la naturaleza de los hechos.

**c.** Se crea el delito de auto-evasión en el Art. 13 el cual sustituirá al artículo 184 del Código Penal. Castiga la auto evasión simple, es decir la que se produce sin uso de violencia ni amenazas, que anteriormente no se castigaba. Propone una pena de entre 12 meses de prisión y 5 años de penitenciaría para aquella persona privada de libertad que no respeta el régimen de salidas transitorias en los plazos establecidos.



Numerosos autores entienden que la búsqueda de libertad nunca puede ser considerada como un delito si para conseguirla no se utiliza ningún tipo de violencia (sobre personas o cosas). En este sentido y de encontrar responsable de tal delito a la PPL que ya se encontraba cumpliendo pena, es lógico que traiga aparejado un retroceso dentro del propio pasaje por el sistema penitenciario ya que pasaría a estar en calidad de prisión preventiva y con ello, las consecuencias ya mencionadas en este documento.

## Conclusiones y recomendaciones

Uruguay necesita un debate sobre el modelo de seguridad vigente. El modelo actual ha derivado en más penas, más personas presas, más policía, más violencia y más criminalidad. Como tal, este modelo ha resultado inefectivo para reducir el delito y la violencia en nuestro país, y además ha profundizado los efectos de la exclusión social, castigando injustamente a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

El proyecto de Ley de Urgente Consideración se alinea al modelo penal vigente. Los artículos incluidos en él van en dirección contraria a intervenciones con respaldo científico y la experiencia internacional de países que han logrado mitigar y reducir la violencia y la criminalidad.

Creemos que es urgente reformar nuestro sistema penal, y no continuar expandiéndolo. Por este motivo, planteamos a continuación una serie de recomendaciones para cada uno de los núcleos temáticos abordados en este documento, con el objetivo de que sirvan de apoyo para construir una agenda de seguridad democrática.

### ► **Normativa penal y procesal penal**

- Orientar la política criminal hacia la prevención de la violencia y el delito teniendo en cuenta los factores sociales y económicos que inciden en su reproducción

más que hacia la represión: el castigo no evita el daño.

- Reducir al mínimo la intervención penal y sus efectos negativos.
- Involucrar a la academia y a la sociedad civil en el diseño de la política criminal.
- Informar adecuadamente a la población sobre la normativa penal y procesal penal: no hace falta flexibilizar institutos excepcionales como la legítima defensa o retacear las garantías del proceso penal, sino informar a la población acerca de sus alcances e implicancias de manera accesible.
- Abordar la problemática de la violencia basada en género con un enfoque preventivo: castigar no nos asegura una sociedad menos machista, y sí nos convierte en una sociedad más violenta.
- Asignar presupuesto para la efectiva aplicación de la ley de violencia hacia las mujeres basada en género N° 19.580.
- Revisión del Código Penal: nuestro Código Penal data del año 1934 y tuvo por base el Código Rocco de la Italia fascista, con múltiples modificaciones posteriores y leyes penales independientes. Esto implica que al anacronismo se suma la dispersión de las normas penales y la afectación de la proporcionalidad de las penas.
- Abandonar el paradigma prohibicionista en materia

de drogas: urge avanzar en la regulación y despenalización de las conductas vinculadas a las drogas desde una perspectiva de derechos y reducción de riesgos y daños.

- Concentrar esfuerzos en la prevención y represión del lavado de activos: una política de prevención y represión del lavado de activos puede ser más eficaz y eficiente que el “combate frontal” del delito, especialmente de aquellos más dañosos, como la trata o el tráfico de armas.

- Revisar y actualizar la legislación nacional y derogar aquellas leyes y decretos que vulneren los derechos de la población penitenciaria (adulta y adolescente). Fortalecer las sanciones alternativas a la privación de libertad y las políticas de egreso y pre egreso, informando adecuadamente a la población del alcance de éstas políticas, su funcionamiento y su importancia.

- Desarrollar políticas de justicia restaurativa que ponen el foco en la reparación del daño, tales como los acuerdos reparatorios o la mediación.

Implementar programas de justicia terapéutica como los “Tribunales de Tratamiento de Drogas”, lo cual puede realizarse en el marco de la suspensión condicional del proceso.

- Dotar de mayores recursos al sistema de justicia, especialmente a los defensores públicos, que actualmente no se encuentran en igualdad de condiciones respecto a la Fiscalía.

- Analizar la posibilidad de implementar juicios por jurados: nuestra Constitución los prevé y pueden ser una política importante a efectos de democratizar la justicia e involucrar a la comunidad en el conflicto penal.
  - Analizar la necesidad de crear un Ministerio de Justicia: una institucionalidad adecuada podría mejorar considerablemente el servicio de justicia en general y el sistema de justicia penal en particular.
- tad que no respeta el régimen de salidas transitorias en los plazos establecidos.

## ► **Policía**

- Orientar la formación policial hacia la profesionalización de la fuerza, dotándola de un perfil civil, desmilitarizándola, disminuyendo la brecha entre teoría y praxis, y alineándola a estándares educativos para dotarla de estatus universitario.
- Eliminar el Estado Policial de la Ley Orgánica Policial 19.315, así como la tenencia del arma reglamentaria fuera de servicio. Ello aumenta las probabilidades de que policías sean autores de homicidios, femicidios y suicidios, a la vez que los convierte en potenciales víctimas de rapiñas y homicidios.
- Desalentar la proliferación de armas mediante campañas de desarme y sensibilización.
- Exponer a la Policía a procesos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía y a auditorías de organismos

de Derechos Humanos en sus tareas de prevención, disuasión, represión y esclarecimiento del delito, así como otros procesos administrativos y complementarios a sus funciones. En ese sentido, es necesario desarrollar protocolos de actuación de forma colaborativa en comisiones multi-agenciales, y garantizar procesos de auditoría externa para prevenir el abuso y mala praxis policial.

- Crear un observatorio público del delito externo al Ministerio del Interior, que garantice una evaluación independiente y confiable de la performance policial y los datos delictuales.
- Publicar periódicamente datos e información detallada sobre lesividad y letalidad policial, así como los resultados de investigaciones sobre estos casos. Asimismo, es necesario producir estadísticas sobre detenciones con o sin orden judicial, y cantidad de policías procesados o condenados por delitos.
- Realizar encuestas de victimización periódicas (por lo menos cada dos años), para captar la magnitud de delitos que no se denuncian.
- La agenda de seguridad debe ser definida multilateralmente, y co-liderada por organismos de protección social (Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Turismo y Deporte, INAU, etc.) junto al Ministerio del Interior. Esto implica dejar de entender la seguridad como un asunto policial, y dotarla de un enfoque multisectorial.

- Jerarquizar la prevención del delito al interior de la institución policial. Existen múltiples intervenciones preventivas con apoyo de la evidencia empírica que han sido ignoradas o aplicadas a escala micro por nuestra Policía Nacional. En particular, el modelo de Policía Orientada a Problemas, las estrategias de disuasión focalizada, y las intervenciones de prevención situacional del delito son caminos que deben guiar el trabajo policial.
- Generar legislación para comprometer al sector privado de la construcción a que las obras de arquitectura y urbanismo destinadas a vivienda y comercio, sean diseñadas con una perspectiva de prevención situacional del delito, y contemple la realización de estudios de impacto que recomienden acciones para mitigar la incidencia delictiva con un enfoque de prevención situacional (luminaria, accesos seguros, circulación, etc.). Las recomendaciones deberán ser implementadas por contratistas privados en la construcción de viviendas y locales comerciales.
- En materia de análisis criminal, es necesario volver a jerarquizar la Unidad de Análisis Criminal, para que la policía realice intervenciones con base a evidencia y datos empíricos de calidad. Esta unidad debe adquirir un perfil policial-civil, y ser integrada por funcionarios que combinen saberes policiales con formación universitaria en ciencias sociales, estadística, econometría, gestión organizacional y ramas afines, y tener un enfoque eminentemente preventivo y disuasivo. Asimismo, no debería limitarse al análisis criminal, sino también

al análisis estratégico organizacional del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

- Homogeneizar la currícula de formación de investigadores policiales, a la vez que impulsar la formación conjunta de fiscales y policías en esta materia.
- Generar protocolos de investigación policial que la sujeten a estándares de calidad y transparencia, y que garanticen el flujo colaborativo de información entre Fiscalía General de la Nación y Ministerio del Interior. Generar mecanismos de control y transparencia de la investigación criminal, teniendo en cuenta la protección de datos personales y la confidencialidad del proceso de investigación.

### ► **Sistema penal juvenil**

- Generar una reflexión a largo plazo, capaz de abonar una nueva perspectiva de izquierda en torno a la cuestión de la seguridad y la violencia. En relación a este eje, a las formas en que se conceptualiza a los adolescentes en conflicto con la ley, y a las medidas que deben adoptarse para resolver estos conflictos.
- Articular los enfoques generales con problemas prácticos, de modo de buscar construir esta perspectiva en diálogo con los actores, nutriendo la reflexión y ampliando su capacidad comprensiva y utilitaria.
- Construir una política integral de protección de la adolescencia y la juventud, que permita un diálogo en-



tre las instituciones posibilitando el desarrollo bio-psi-co-social, libre de violencia. Aquí se enfatiza el rol del INAU, INISA, INJU, ANEP, MEC, y otras instituciones educativas y comunitarias.

- En el caso del INISA, es indispensable la creación de una ley detallada de funcionamiento y la definición de principios rectores transversales al sistema. En la actualidad no existe una política homogénea ni integral dentro de los centros. Asimismo, las medidas socioeducativas contempladas en el código de la niñez y la adolescencia distan mucho de ser las deseables y acordes a una perspectiva de derechos.

- La selección y capacitación de funcionarios/as que trabajen en los centros es clave para generar una cultura institucional que reconozca a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) como sujetos de derechos.

- Si bien se han reforzado y mejorado las medidas sustitutivas a la privación de libertad, debe continuar disminuyendo el uso de la prisión juvenil, ya que, en el caso de niños, niñas y adolescentes, los efectos negativos del encierro incrementan la vulneración y constituyen mayores riesgos.

- Derogar la Ley 19.055 para descongestionar el sistema y evitar el uso de la privación de libertad obligatoria para delitos gravísimos (dentro del cual se halla, por ejemplo, la rapiña). Por su parte, debe eliminarse del nuevo CPP el aumento de días para la disposición de prisión preventiva, porque deja en condiciones de mayor vulnerabilidad a NNAJ

en relación a los y las adultas en conflicto con la ley penal.

- Incrementar la edad de punibilidad. En este sentido, la dirección del INISA en su hoja de ruta para el período siguiente, sugiere subirla a 14, ya que prácticamente son inexistentes los adolescentes de 13 años dentro del sistema. Y, además, las consecuencias del encierro a tan temprana edad, en plena construcción de subjetividad e identidad, pueden ser extremadamente nocivas.
- Garantizar un acceso irrestricto a los organismos de contralor del sistema penal juvenil a las unidades penitenciarias, y que sus recomendaciones sean consideradas en el diseño y la ejecución de políticas penitenciarias.
- Construir sistemas de información integrales, confiables, transparentes y accesibles que permitan monitorear, evaluar y dar seguimiento a la ejecución de las políticas públicas en materia penal juvenil.

### ► **Sistema penitenciario**

- Es necesario aprobar y ejecutar una ley orgánica del INR que funcione como principio rector y transversal a toda la institución. Esta ley debe contemplar los aportes de especialistas en materia penitenciaria, apostar a la creación de centros pequeños de reclusión, y basarse en el principio de normalización (habilitar el menor tiempo posible de reclusión y asegurar que la calidad de vida en la prisión se asemeje a la vida en el exterior).

- Generar una institucionalidad multiagencial que articule el diseño y la intervención en materia penitenciaria. Este espacio debería estar integrado por ministerios de Interior, Desarrollo Social, Vivienda, Trabajo, Educación, Salud, así como organizaciones de la sociedad civil con perspectiva de Derechos Humanos.
- Fortalecer las políticas relativas al otorgamiento y seguimiento de las penas alternativas a la privación de libertad, otorgando más recursos a la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida para generar y garantizar su cumplimiento acorde a protocolos.
- Darle continuidad a la implementación de programas que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad, promoviendo el acceso a la educación, a la recreación, a la cultura y a actividades productivas. En el mismo sentido, desarrollar planes de acción que unifiquen este tipo de directrices en las políticas del INR.
- El INR debe necesariamente articular con otros organismos del Estado para construir una red de instituciones que puedan conjuntamente abordar la situación de vulnerabilidad de la población penitenciaria durante y tras su egreso desde una perspectiva integral e interinstitucional (Mides, MTSS, ASSE, MI, Intendencias, Municipios, MRREE, ANEP, etc).
- Generar una institucionalidad ajena al Ministerio del Interior que haga posible diseñar e impulsar políticas de egreso integrales, iniciando el trabajo con el sujeto incluso durante la privación de libertad, para que

el egreso sea un proceso planificado. Esto implica una necesaria coordinación interinstitucional y no debería ser una política exclusiva del MI.

- Fomentar, exigir y destinar recursos para que se investiguen con mayor profundidad y rigurosidad los conflictos internos dentro de las unidades penitenciarias, entre personas privadas de libertad y cuando involucren a funcionarios/as.
- Potenciar y promover programas que llevan a cabo actividades de educación formal en todos sus niveles y “no formal” en las cárceles generando una articulación fluida con las instituciones que los promuevan (estatales, ONGs, entes autónomos). La participación en estas instancias debe tener validez para la redención de pena independientemente del delito cometido. Esto debe ser extensible a la población que está en prisión preventiva.
- Promover y fortalecer programas alternativos a la privación de libertad respaldados por la evidencia empírica (justicia restaurativa o programas de mentoreo en comunidad, por ejemplo).
- Garantizar a personas privadas de libertad el acceso a actividades productivas bajo una normativa laboral que las ampare en sus derechos como trabajadoras, a la vez que buscar y coordinar emprendimientos/programas (públicos y privados) que generen más puestos de trabajo.

- Fortalecer las capacidades de análisis y producción de datos estadísticos de mayor calidad sobre el sistema penitenciario (ingresos, egresos, tasa de reincidencia, composición poblacional, entre otros). Asimismo, es necesario crear organismos de evaluación externa sobre asuntos penitenciarios que diseñen evaluaciones de las políticas penitenciarias.
- Trabajar para que todas las piezas que componen el sistema penitenciario no operen como compartimentos estancos, ya que esto muchas veces trae aparejado demoras procesales innecesarias, violaciones a los Derechos Humanos, etc.