XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

# Ley de Urgente Consideración y política criminal y penitenciaria: Repercusiones en el sistema penal juvenil.

Sofía Beretta Campalans.

Cita:

Sofía Beretta Campalans. (2023). *Ley de Urgente Consideración y política criminal y penitenciaria: Repercusiones en el sistema penal juvenil. XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/322

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de* acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

**XV JORNADAS DE SOCIOLOGÍA (UBA) 2023. 40 AÑOS DE DEMOCRACIA.**
**Aportes y desafíos de la Sociología para comprender y transformar nuestro tiempo.**
**Mesa 48: Sistema Penal y Derechos Humanos.**

# Ley de urgente consideración y política criminal y penitenciaria: Repercusiones en el sistema penal juvenil.

**Universidad de la República Oriental del Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. Diplomatura en Penalidad Juvenil.**

**Sofía Beretta Campalans.**[1]

**Resumen**

Nuestro trabajo consiste en reflexionar acerca de la Ley de Urgente Consideración (19889), particularmente su Estrategia de Reforma del Sistema Penitenciario(Art 87) y la creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria(Art 88 al 94) incluidos en el capítulo de seguridad pública. Señalamos algunos antecedentes en relación a políticas legislativas relacionadas con adolescentes y seguridad pública para luego analizar los artículos señalados. Finalmente identificamos algunas consecuencias de estas reformas legislativas en el sistema penal juvenil.

**Palabras clave:** Ley de urgente consideración, política criminal y penitenciaria, adolescentes.

## Introducción.

La Ley de Urgente Consideración (L.U.C) aprobada en julio de 2020 consiste en XI Secciones y en total tiene 475 artículos. La sección I es la de seguridad pública y tiene X capítulos. Nos detendremos en los capítulos VI y VII. El primero referido a las normas sobre la gestión de privación de libertad donde se incluye la Estrategia de reforma nacional del sistema penitenciario(artículo 87) y el segundo referido a la creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria (CPCP) (Art 88 hasta Art 94). Proponemos debatir acerca de las legislaciones relacionadas al delito y si existe una tendencia a endurecer las políticas y proponer más castigo.

Valoramos realizar un pequeño recorrido sobre cuestiones referidas a las políticas de seguridad y de privación de libertad que se vienen gestando antes de implementada la L.U.C. En materia de privación de libertad de adolescentes la idea de seguridad está cercana a un mayor punitivismo expresado en reformas legislativas, en las propuestas de

[1] Diplomada en Penalidad Juvenil. (Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales) Licenciada en Educación (Universidad de la República. Facultad de Humanidades) Educadora Social. (Instituto del niño y el adolescente del Uruguay. Centro de Formación y Estudios) Técnica Social en Programa de Acompañamiento al egreso-Cooperativa Bitácoras. Trabajo con adolescentes egresados del sistema penal juvenil.

plebiscitos y en la manera de tratar el tema en los medios de comunicación. A lo largo del trabajo vamos a citar algunos artículos de prensa que contextualizan algunas ideas que serán planteadas.

Luego identificar algunos artículos en concreto, el sentido de estos cambios introducidos en la legislación, las implicancias directas que proponen para la vida de las personas y los paradigmas para tratar las problemáticas de seguridad y la gestión de la privación de libertad.

Finalmente analizar algunas de las consecuencias que se desprenden de esta nueva legislación, y en concreto el Art 90 del CPCP lo que implica para los y las adolescentes. Pensar como una sociedad pretende dar solución a los problemas sociales y económicos a través de políticas de seguridad. Cómo se posiciona la justicia y los actores institucionales para reafirmar las políticas punitivas como respuesta a toda infracción cometida. Cabe destacar que ninguno de los artículos que tratamos en el trabajo se encuentran dentro de los 135 artículos que se sometieron a plebiscito el pasado 24 de marzo. https://www.mateamargo.org.uy/2021/01/04/10438/

**1- Antecedentes y contexto de realización.**

Al preguntarnos qué antecedentes podemos encontrar para el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria y para la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario se presenta a nivel general la respuesta punitivita que nuestro país ha tenido en materia penal y penitenciaria desde 2010 y particularmente con los adolescentes. Esto se manifiesta a través de distintas acciones, la modificación de leyes del "Código de la Niñez y la Adolescencia" (C.N.A), la propuesta de consulta popular para la baja de la edad de imputabilidad en 2014, el intercambio con diferentes actores de parte de los gobernantes que ubican a la seguridad pública como eje de las políticas de gobierno y por último el plebiscito del 2019.

**1.1 Modificación de leyes del Código de la Niñez y la Adolescencia (C.N.A)**

Para tratar las modificaciones en el C.N.A nos interesa el recorrido realizado por compañeras y compañeros en el 2018 cuando se publica el primer cuaderno del diploma en penalidad juvenil, propuesta de formación de posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, llamado "Marcha atrás. Reformas legislativas al Código de la niñez y adolescencia en Uruguay".

El título ya nos sugiere que dichas modificaciones no son propuestas que tengan en el centro la mejora de las condiciones de la niñez y la adolescencia de nuestro país. Ir hacía atrás implica que los esfuerzos realizados en el 2004 para elaborar un Código que respete a la niñez y a la adolescencia como exigen tratados internacionales como la Convención Internacional de los Derechos (C.D.N) se vieron opacados por la supuesta demanda de la

sociedad de más seguridad. Esto se traduce en los medios de comunicación que algunos gobernantes recogen para no fallar a sus electores. Independientemente si en esa demanda se violan tratados internacionales o se vulneran derechos básicos aprobados en convenciones internacionales.

Sobre el retroceso legislativo que implican estas modificaciones se hace referencia a la Comisión Bicameral, conformada en 2010 para el tratamiento de la legislación referida a la seguridad pública, focalizado en la infracción adolescente. “Esta comisión tuvo como producto final la redacción de un documento, el cual tenía una serie de recomendaciones que se vieron materializadas posteriormente en la modificación de la Ley 17.823 expresada en tres leyes” (Claudino 2018:36)

Las leyes del 2011 que expresan dichas modificaciones son: la 18.777 que penaliza la tentativa de hurto, la 18.778 que mantiene los antecedentes para algunos delitos y la 18.771 que crea el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)

“Estas leyes parecen responder al lanzamiento de la campaña “Para vivir en Paz” ya que todas las modificaciones están incluidas en las propuestas a plebiscitar” (Vernazza 2017:42) Dichas acciones políticas no responden a casualidades, ya que posteriormente se materializa la “Comisión para vivir en paz” que pretende juntar firmas para una reforma constitucional que logra su cometido y se realiza el plebiscito en 2014.

Al mismo tiempo que se desarrollan estas reformas que incrementan los castigos a adolescentes que cometen delitos se crean instancias para continuar con estos lineamientos punitivistas. Es así que en 2012 el Gabinete de Seguridad compuesto por los ministerios del Interior, de Defensa y de Desarrollo Social proponen la “Estrategia por la vida y la convivencia". De esta se desprende otra de las modificaciones realizadas al C.N.A. En el año 2013 con la Ley 19.055 que establece un mínimo de privación de libertad de un año para delitos graves a adolescentes entre 15 y 18 años.

No queremos dejar de mencionar un hecho que parece insoslayable en la consolidación de esta legislación, el delito cometido en un conocido local de comida en el 2013. “La llamada Ley La Pasiva representó la respuesta a las demandas de una opinión pública conmocionada y expectante”(Morás 2016:18) Estas acciones de colocar un nombre propio a las leyes propuestas no es exclusivo de nuestro país ya que lo que se busca es el impacto de privilegiar a las víctimas.

> “Los nombres dados a las leyes y medidas penales (...) intentan honrarlas de este modo, aunque indudablemente exista en esto una forma de explotación, ya que el nombre del individuo se utiliza para neutralizar las objeciones a medidas que por lo general no son más que leyes que expresan el deseo de venganza que se aprueban para ser exhibidas públicamente y obtener ventajas políticas.” (Garland, 2005:5)

**1.2 Reforma constitucional. Baja de la edad de imputabilidad.**

En 2014 se lleva a cabo junto con las elecciones nacionales de ese mismo año el plebiscito para bajar la edad de imputabilidad. Un 47 por ciento de la población habilitada vota a favor. Esta iniciativa comenzó años atrás a través del Partido Colorado más específicamente la agrupación Vamos Uruguay liderada por Pedro Bordaberry.

> **Artículo 1º.** Sustituyese el artículo 43 y la disposición transitoria y especial B de la Constitución de la República, que quedarán redactados en la siguiente forma: "**Artículo 43.** La ley establecerá como prioridad la protección de las víctimas del delito. Las personas mayores de dieciséis y menores de dieciocho años serán penalmente responsables y serán castigados de conformidad con las disposiciones del Código Penal. Iniciativa de Reforma Constitucional | Vamos Uruguay

Esta iniciativa expresa una postura a favor de las víctimas del delito, cuestión que se ve reforzada a través de los años, así no se haya votado el plebiscito. De alguna forma se ha dado continuidad a estos paradigmas de seguridad donde las víctimas son el eje de toda intervención. Al mismo tiempo se refuerza un rechazo hacia las personas que cometen delitos y en especial hacia adolescentes. Que los adolescentes entre 16 y 18 años sean castigados por el Código Penal muestra esa estigmatización y criminaliza la juventud.

Las reformas del C.N.A. mencionadas anteriormente también contribuyen a que la legislación comience a tratar la infracción adolescente como una cuestión de seguridad pública. Sumado a esto, algunos medios de comunicación tienden a incrementar la sensación de inseguridad que en teoría sufre la sociedad en manos de menores de edad. En la prensa se lo sigue llamando solamente menores resaltando la idea de la doctrina de la situación irregular, donde los niños, niñas y adolescentes en situación de abandono material o moral son sospechosos de futuros delitos. "La mirada del niño a partir de sus carencias, de sus problemas, aparejó la construcción de una doctrina llamada de la situación irregular, expresión que decía de la vida de los niños y los jóvenes que para la moral media se entendían irregulares"(Erosa 2000:17)

La infracción adolescente tomada como un tema de seguridad pública refuerza la idea de mayor punitivismo y la demonización mostrada en los medios provoca el rechazo, la estigmatización y la construcción de los menores peligrosos. Esta postura ante habla de la decisión que estamos tomando como sociedad para proteger a los "recién llegados" (Arendt 1961). Con esta expresión Arendt se refiere a nuestra responsabilidad como adultos ante los nuevos seres humanos. "El niño, el sujeto de la educación, tiene para el educador un doble aspecto: es nuevo en un mundo que le es extraño y está en proceso de transformación, es un nuevo ser humano y se está convirtiendo en un ser humano" (1961:236)

Debemos reconocer que como sociedad la postura adulta ante los adolescentes en conflicto con la ley, es castigo, es incapacitación, y no estamos ayudando a que se

conviertan en un ser humano habilitado en sus derechos, escuchado en sus reclamos. El encierro es la respuesta totalizante. Se puede ver esto como una ausencia de capacidad para pensar estrategias por parte mundo adulto, no nos queremos hacer cargo de estos recién llegados y la legislación no hace más que reafirmar esas irresponsabilidades.

**1.3 R. Giuliani en Uruguay. Reforma "Vivir sin miedo"**

En 2018 y de la mano del empresario Edgardo Novik llega a nuestro país el ex alcalde de Nueva York (1994-2001) Rudolph Giuliani. Es durante su gestión que se da lo que Wacquant(1999) llama" La mundialización de la tolerancia cero" que es explicada como "instrumento de legitimación de la gestión policial y judicial de la pobreza que molesta.." Junto a esta propagación de este tipo de gobierno al delito también se proponen una "retórica militar de la ´guerra al crimen´ y de la "reconquista del espacio público", que asimila a los delincuentes (reales o imaginarios), los sin techo, los mendigos y otros marginales a "invasores extranjeros"(1999:38). En este modelo de exportación de la cuestión criminal acordamos con lo planteado por M Sozzo "la criminología en tanto articulaciones discursivas en las que se tramitan -además de la capacidad de comprender "lo que sucede"- racionalidades, programas y tecnologías gubernamentales"(2013:16)

Si bien la visita no tenía que ver con cuestiones protocolares, es decir el gobierno no la había convocado, Giuliani fue recibido por el presidente Tabaré Vázquez y autoridades del Ministerio del Interior.La reuniòn puede ser vinculada con las políticas que ya se estaban llevando a cabo en nuestro país, aumentando sus plazas carcelarias como un mérito y patrullando las calles con dispositivos especiales. Su presencia parece consolidar una decisión política de encarcelamiento masivo, tolerancia cero, vigilancia extrema en los barrios, y por supuesto penas más severas.

Un titular de la sección política del diario "El País" del domingo 18 de noviembre de 2018, señala: "Rudolph Giuliani: Uruguay es muy permisivo con los delincuentes". En la bajada del titular lo llaman el "Alcalde de América" y hablan de que dejó un "legado". Rudolph Giuliani: "Uruguay es muy permisivo con los delincuentes" - Información - 18/11/2018 - EL PAÍS Uruguay. El titular reafirma esa imagen de "héroe" que se busca construir. Esto no hace más que ocultar las dramáticas consecuencias que tuvieron las políticas llevadas a cabo por el alcalde para la población más vulnerable, afrodescendientes, inmigrantes y jóvenes. Cuando se trata de castigar a los sectores más dañados por la desigualdad social y económica no hay duda que estas visitas aportan a la idea de "guerra al delito" y fomentan el "miedo " a esos "delincuentes" instalando a través de distintas formas una idea de "enemigo".

Estas ideas se reflejan en la propuesta de reforma constitucional "Vivir sin miedo" que lideró Jorge Larrañaga dando por hecho que vivimos con miedo de personas que hay que castigar y encerrar. Esta campaña tuvo entre sus principales propuestas una guardia

nacional con militares, allanamientos nocturnos, y reclusión permanente. "Vivir sin miedo": qué propone, quiénes se oponen y cómo funciona la votación - Información - 08/10/2019 - EL PAÍS Uruguay El plebiscito se llevó a cabo con las elecciones presidenciales del 27 de octubre de 2019 y no llegó a obtener los votos suficientes para modificar la constitución por muy poco margen. Sin embargo, varios resabios de esta propuesta se pueden ver como antecedente de la LUC aprobada en julio de 2020.

**2- La L.U.C y el sentido de las propuestas.**

La elaboración de la L.U.C. es una forma de posicionarse ante la seguridad pública y sobre las personas que cometen delitos. Anteriormente nombramos modificaciones legislativas, el gobierno actual que no es uno sino varios partidos son los que promovieron los plebiscitos que implican mayor punitivismo para los y las adolescentes y menos garantías para el conjunto social. Recordemos que se propuso que el ejército salga a patrullar las calles. Todo lo que se fue gestando durante esas iniciativas de reformas hoy se ve materializado en una forma de gobernar y por tanto de legislar.

Hay una idea interesante para comprender estas legislaciones que proponen más castigos y nuevas formas de control que es la de "Gobernar a través del delito". Simons (1997) en su argumento central plantea "una crisis del gobierno que los ha conducido a priorizar el delito y el castigo como los contextos principales para el ejercicio de ese gobierno. (1997:78) Esta forma de posicionarse incluye a varios actores sociales además de gobernantes, "la obsesiva atención de los medios de comunicación hacia el delito y el castigo… ha colocado al delito como la metáfora preferencial de ansiedad social."(1997:77). Resulta pertinente el término "ansiedad social" para referirse a cómo ese conjunto descarga todas sus angustias y frustraciones en el "delito" que no los deja vivir bien. Se manifiesta en varios niveles los medios de comunicación, los mensajes expresados por los miembros del gobierno y la llamada "opinión pública "que no se sabe bien a quien representa pero lo que es seguro es que reclama mayor seguridad.

La criminología crítica nos permite una amplitud de pensamientos e ideas. Pavarini citado en Sozzo explica:

> La criminología (..) fue y es ciencia normativa, inteligible y dotada de sentido solo y en cuanto sea entendida como saber orientado a brindar respuestas (..) a los problemas de malestar social normativamente criminalizados.(..) la ciencia criminológica termina siempre por construirse ( o re- construirse) en torno a una demanda social de política criminal."(2013,15-16)

Podemos advertir que estas "demandas sociales" han llevado a que los Estados ejerzan sus políticas con otras formas. "Borramiento del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal.(.)"(Wacquant 1999,18) Parece evidente que estas transformaciones en los comportamientos de los Estados tienen

estrecha relación con las políticas de seguridad acompañadas de propuestas legislativas como las que se proponen con la LUC y el capítulo destinado a la seguridad pública.

**2.1 Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario.(Art. 87)**

Capítulo sobre las "Normas sobre gestión de la privación de libertad" se trata de artículos relacionados al trabajo, las salidas transitorias, la reducción de la pena por trabajo y estudio entre otros. El mismo muestra un paradigma que recorta cualquier mínimo atisbo de libertad. Menos salidas transitorias y menos descuento de pena por trabajo o estudio. En definitiva, más cárcel. Resulta llamativa esa fantasía que tienen algunos actores políticos que aumentar el encierro va a ser beneficioso para las personas privadas de libertad, no parecen existir demasiadas evidencias que lo demuestren .

> Artículo 87. Encomiéndase al Instituto Nacional de Rehabilitación la elaboración de una Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario que incluirá metas a corto, mediano y largo plazo. Sin perjuicio de otros elementos que oportunamente sean incluidos, deberá contener:A) Planificación e implementación de un sistema de orden y seguridad que asegure la vida y la integridad física y psicológica de los reclusos, el estricto cumplimiento de los mandatos judiciales y la preservación de la infraestructura penitenciaria.B) Evaluación del riesgo criminal para determinar perfiles de ingreso y egreso a partir del pronóstico de reincidencia y de daños hacia sí mismo o terceras personas.C) Clasificación y segmentación de la población privada de libertad.D) Tratamiento e intervención en los medios cerrado, libre y pospenitenciario.E) Atención al uso problemático de drogas.F) Infraestructura y recursos humanos y materiales apropiados.G) Gestión de información.H) Diagnóstico, monitoreo y evaluación de todas las actividades que se lleven a cabo.

En ningún momento se tratan posibles alternativas a la privación de libertad, perdiendo relevancia la ejecución de medidas no privativas. Se enfatiza acerca del "orden y la seguridad" en los establecimientos para asegurar la integridad de las personas pero se desconocen las vulneraciones constantes de derechos por causas como el hacinamiento y las condiciones edilicias.

El literal B de la estrategia habla de la evaluación de "riesgo criminal" y la "clasificación y segmentación" de las personas relacionados a un paradigma dentro de la criminología: el de la "defensa social" donde las personas que cometen delitos son tratadas como objetos de estudio y ordenamiento.

> Esa "proclividad al delito" puede ser medido y estudiado a través del método causal explicativo, inquiriendo acerca de circunstancias endógenas y exógenas que actúan con cierto mecanicismo detrás del delito que es, repetimos algo natural. Esa circunstancia hace del sujeto un ser diverso a la normalidad, un hombre delincuente". (Uriarte 2006:40)

La expresión “riesgo criminal" es una forma de hablar de peligrosidad. La gravedad de este planteo radica en que la elaboración de estos perfiles de ingreso o egreso tiene relación con la posibilidad de libertad de la persona. Estos“pronósticos” tienen profunda incidencia en las posibilidades de las personas.

> En general la medida de resocializar (proclividad al delito) es la peligrosidad del sujeto; en última instancia la peligrosidad es un precipitado bio-psico-social la peligrosidad termina biologizando la explicación del delito, por lo cual los factores sociales pasan a segundo plano.”(2006:40,41)

En este tipo de posicionamiento es fundamental dejar afuera los fundamentos de los factores sociales, casi se niega su existencia y solo se piensa en el acto.Otra de las metas planteadas es la que refiere al “tratamiento” que abarca el medio cerrado, libre y post penitenciario. Esta idea es estudiada desde el comienzo de la Criminología. Rosa Del Olmo (1981) hace un recorrido histórico para comprender la gestación de estos paradigmas. En el apartado “La preocupación por el individuo delincuente” explica: “El problema central del momento era el tratamiento del delincuente para resocializarlo y así reducir el índice delictivo(...)fundamental para establecer la sentencia indeterminada que era considerada como la medida esencial para lograr esa reeducación”(1981:94)

En el año 1950 se celebra el II Congreso Internacional de Criminología donde se discute la idea de tratamiento que es retomada en esta Estrategia Nacional.

> Se insistía en examinar al delincuente para establecer sus “fallas” y"corregirlas” a través del tratamiento. El delincuente tenía que ser diferente al no-delincuente; de lo contrario no delinquiría. Predominaba “la ideología de la diferenciación” que sancionaba la inferioridad del otro mediante la afirmación de la propia superioridad.”(1981:95).

Resulta notoria la explicación desde el paradigma que se aborda al “tratamiento” y la gesta de esa “ideología de la diferenciación” manifiesta en la legislación y en diversas acciones políticas. Para graficar la vigencia de este tipo de posicionamiento en el mes de julio de este año el Ministro Heber realiza la siguiente declaración.

“La gente de trabajo, que es honrada, trabajadora, no tiene ningún inconveniente en mostrar sus documento y decir a donde va” https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Heber--La-gente-de-trabajo-no-tiene-ningun-inconveniente-en-mostrar-sus-documentos--uc792387

Es muy clara la diferenciación entre tipos de “gente”: la de trabajo, la que es honrada y los “otros”, que no reúnen estos atributos y por tanto deben ser parados por la policía por no tener esas características. Se detiene por “lo que se ve”, por esa supuesta “apariencia delictiva”. Más adelante, el ministro afirma que la policía estaba desprotegida en el gobierno anterior, que les hacían “cualquier cosa” y no podían reaccionar. Esta victimización de la policía puede ser una de las razones que provoca esta sobredimensión en sus facultades y

en sus alcances acorde con la creación del CPCP, formando parte de un conjunto de acciones que viene llevando a cabo esta nueva administración

**2.2 Consejo de Política Criminal y Penitenciaria.**

El Art 88 de la L.U.C, es el que prevé la creación del CPCP definiéndolo como órgano honorario asesor colegiado, integrado por tres representantes del Ministerio del Interior y uno del Ministerio de Educación y Cultura, de la Fiscalía General de la Nación y del Poder Judicial. Cada miembro tendrá uno o más suplentes, que actuarán en ausencia del titular. El artículo siguiente, el 89, explica que funcionará en el ámbito del Ministerio del Interior uno de cuyos representantes lo presidirá y tendrá doble voto en caso de empate. Su cometido esencial: el diseño, la planificación, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de la política criminal y penitenciaria a nivel nacional, coordinando con el Comisionado Parlamentario y el I.N.R(Instituto Nacional de Rehabilitación)

Los aspectos formales y el alcance del consejo se expresan en los siguientes artículos:

> Artículo 92.( Alcance de las acciones del Consejo).- 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. Artículo 93. (De las sesiones del Consejo).- Las sesiones del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria serán reservadas, y por consiguiente, a las mismas no podrán asistir personas diferentes a los miembros, salvo aquellos que sean invitados para la mejor ilustración de los diferentes temas a tratar por el Consejo. Tales invitados especiales tendrán voz, pero no podrán votar.
>
> Artículo 94. (Quórum).- Para sesionar y adoptar decisiones, el Consejo deberá contar con la mayoría de sus miembros.

El artículo 92 deja en evidencia el respaldo del Poder Ejecutivo para las acciones y decisiones del Consejo. Decir que procurará que sean reconocidas por todos los órganos del Estado entra en un terreno complejo con respecto a la separación de poderes y las decisiones que cada uno de ellos tiene la potestad de tomar más allá de cualquier recomendación. El Poder Ejecutivo es el que respalda y le da libertad y poder de acción a este consejo. Recordemos lo que dice la Constitución. En la sección IV "De la forma de gobierno y sus diferentes poderes" capitulo único que incluye el Artículo 82 " La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana", esto quiere decir que se basa en la división, control y equilibrio entre los tres Poderes: El Poder Legislativo: que hace las leyes. El Poder Ejecutivo: que ejecuta las leyes. El Poder Judicial: que interpreta las leyes y las hace cumplir a través de sus sentencias.

Cabe preguntar dónde queda la independencia de jueces y fiscales que al formar parte de dicho Consejo pueden interferir en el funcionamiento de los procesos judiciales motivados por ciertas directivas. En el funcionamiento y las potestades de dicho consejo

queda clara la preponderancia del Ministerio del Interior quien posee la mayoría de integrantes y tiene doble voto en caso de empate. Se le otorga, un saber completo, un conocimiento sobre todos los aspectos referidos a la seguridad pública y al sistema penitenciario que gestiona.

En el Art 93 se habla de “invitados especiales” que no tendrán voto pero que tendrán voz, Se expresa que el cometido es “ilustrar mejor los diferentes temas a tratar”. Podemos inferir que estos “invitados” serían los saberes expertos en los distintos ámbitos. Queda en evidencia el “declive de la influencia de los expertos”(Garland 2001) ya no son parte de la elaboración de estrategias, de aportar saberes con sus investigaciones, son simples invitados.

**2.3 Competencias del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria. Art 91.**

> A) Asesorar a los órganos representados en el Consejo y, por intermedio del Comisionado Parlamentario Penitenciario, al Poder Legislativo, sobre las medidas a adoptar para prevenir el delito y cumplir con los objetivos constitucionales en materia de penas privativas de libertad (inciso segundo artículo 26 de la Constitución de la República).
>
> B) Recomendar a los mencionados órganos la elaboración de estudios o consultorías para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad, el nivel de cumplimiento de los objetivos constitucionales de la pena, la eficacia de las medidas adoptadas por los jueces y, en general, todos los aspectos vinculados con la política criminal y penitenciaria del Estado.

Es importante resaltar que el Art 26 de la Constitución además de prohibir la pena de muerte expresa: “En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”.La idea de Derecho Penal como un límite para el poder punitivo del Estado, como un conjunto de normas que pretenden dar garantías a los y las ciudadanas que entren en conflicto con la Ley apuesta a un paradigma crítico. Desde esta perspectiva el delito no existe sino como una construcción social, una serie de conflictos seleccionados arbitrariamente por un conjunto determinado de personas. Hay teorías que le atribuyen a la pena la fuerza y misión de inhibir futuros delitos (Urarte,1999,8) La Teoría de la prevención general negativa es la que se ejerce a través de intimidación y como un ejemplo para el público en general, “el infractor se convierte en objeto de demostración en interés del buen comportamiento de otros” (Uriarte 1999, 9) Estas acciones claramente atentan contra las personas que tratadas como objetos pierden posibilidades de ejercicio de derechos.

Las reflexiones de Pesce (2003) acerca de “la individualización de la pena” entendida como “la fijación de amplios espacios entre el mínimo y el máximo de la pena señalada para

cada delito" (2003:9) es útil para señalar que en esos amplios espacios pueden presentar distintos destinos para la persona en conflicto con la ley. Teniendo en cuenta la selectividad del sistema penal, no todas las personas tienen las mismas posibilidades.

> "Al momento de individualizar la pena, no debe perderse de vista la comprobación generalizada en criminología respecto a la invariable selectividad criminalizante secundaria del sistema penal, como consecuencia de la cual las características personales son determinantes para la criminalización."(2003:40)

La selectividad en general la padecen las personas que sufren más desigualdades económicas y sociales. La política criminal no parece poner el foco en figuras como las estafas al Estado o el lavado de dinero. Lo que pasó con los Hermanos Peyrano generó la ilusión de la no selectividad, y de la igualdad ante la ley. La prevención general positiva es la que afirma los valores o las normas que se han quebrantado con el delito, "la pena tiene la función de declarar y afirmar valores y reglas sociales."(Baratta en Uriarte 1999)

El alcance de las acciones del consejo son expresadas en las competencias de las letras E y F expresadas en el Art 91.E) Elaborar anteproyectos de ley para adecuar la legislación penal y penitenciaria.F) Formular recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal, con el objeto de dotarla de la mayor eficiencia en la lucha contra el delito. Al igual que en el Art 92 aquí también se pone en juego tanto la autonomía de jueces y fiscales como el principio de la separación de poderes. ¿Quienes son las personas que elaboran las leyes en nuestro país? En principio los legisladores ya que son los representantes de nuestra forma republicana de gobierno y son elegidos por la ciudadanía, resulta peligroso que otros organismos que no fueron elegidos para elaborar leyes se tomen atribuciones de legislar a través de recomendaciones de un Consejo que representa a un Ministerio que controla el sistema penal.

¿Quienes son las personas que estructuran la justicia penal? En principio los distintos integrantes del Poder Judicial con sus distintos ámbitos y jerarquías. Nos resulta preocupante que un Consejo se entrometa en asuntos tan delicados como la estructura de la justicia penal, con la intención de la "lucha contra el delito". No se habla en ningún momento de otro organismo que controle las acciones de dicho consejo.

Desde el punto de vista ideológico estas competencias parecen coincidir con una formulación de Foucault (1975) que retoma Garland (2001) que es la "Declaratoria de Independencia de las cárceles". Con esta expresión se pretende explicar cómo las políticas de control del delito se tornan cada vez más hacia el lado de la segregación punitiva. Según Garland (2001) legislar a través del deseo de venganza, enalteciendo a las víctimas y dando prioridad a la opinión pública y no a la visión de los expertos son las principales acciones de un giro punitivo contemporáneo. Este declive de la influencia de los expertos como lo llama Garland ha llevado a este fracaso que consolida esta Declaración de Independencia de las

cárceles. La acepción original dada por Foucault a esta expresión es "...la Declaración de Independencia de la Cárceles: reivindícase en ella el derecho de ser un poder que tiene no solo autonomía administrativa, sino como una parte de esta soberanía punitiva."(1975: 250)

Este Consejo parece dirigirse hacía una soberanía punitiva expresada directamente en la letra de su articulado. Además en ciertas acciones, la policía se ve fortalecida por el gobierno y por el propio Ministerio del Interior. Recordemos que tras la muerte de Jorge Larrañaga se pintó en una fachada "La orden es no aflojar" una muestra de fuerza del cuerpo policial, ser duros y castigar. Si bien se ordenó borrar la frase , continúan siendo expresiones de algunas autoridades. Es una forma de mostrarse ante la población y enviar mensajes, que hay dureza y que no se va a aflojar.

Otras competencias son: J) Proponer y revisar, en coordinación con el Comisionado Parlamentario Penitenciario y el Director del Instituto Nacional de Rehabilitación, los programas de capacitación, divulgación y promoción de los derechos humanos en los centros de reclusión y en el sistema penal juvenil, tanto para las personas privadas de libertad como para sus familias, y el personal de custodia y de intervención técnica.

Nuevamente se vislumbra la inexistente especificidad para tratar el tema de la penalidad juvenil y el trabajo con las familias. Capacitaciones que no incluyen a las personas especialmente formadas. Cabe preguntar acerca de los conocimientos del INR acerca de la penalidad juvenil además de que el Comisionado Parlamentario tampoco trata en su labor estos temas específicos.

K) Diseñar y proponer para la aprobación del Poder Ejecutivo el Plan Nacional de Política Criminal. Debemos señalar que en el Art 87 se encomienda la "Estrategia de Reforma del Sistema Penitenciario" al INR, no se entiende si este "Plan Nacional de Política Criminal" se articula de alguna forma con lo expuesto en el Art 87.

Un aporte que puede consolidar las orientaciones del Art 87 y el CPCP que describimos anteriormente es la de "Derecho Penal del Enemigo" en la que Ferrajoli realiza un análisis sobre el nacimiento de esta idea que describe varias prácticas y legislaciones, "el enemigo debe ser castigado por lo que es y no por lo que hace" (2007,10) Expresión que resume tanto la selectividad del sistema penal, como el castigo como eje que organiza las políticas de seguridad.

La criminología crítica a través de Baratta nos plantea pensar la cárcel de una forma donde "no puede producir efectos útiles para la resocialización del condenado y que, por el contrario impone condiciones negativas en relación con esta finalidad (2004,378) Estas legislaciones de las que nos propusimos reflexionar vislumbran alternativas para la privación de libertad que es pensada como única respuesta. En esta realidad solo se puede visualizar más castigo.

> La reintegración social del condenado no puede perseguirse a través de la pena carcelaria, sino que debe perseguirse a pesar de ella (..) Desde el punto de vista de una integración social del autor de un delito, la mejor cárcel es, sin duda, la que no existe.(2004, 379)

Resulta pertinente señalar que así como no se plantea ninguna especificidad para la privación de libertad de adolescentes tampoco se menciona en ninguna de las propuestas la privación de libertad de mujeres, de los niños y niñas que quedan implicados en esa situación y de las adolescentes que también en ocasiones tienen niñas o niños a su cargo. Obviar absolutamente esta realidad pone de manifiesto el accionar de la justicia ante las mujeres y las adolescentes y las condiciones de privación de libertad que se les brinda.

**3- Repercusiones de la legislación en el sistema penal juvenil.**

El Derecho Penal Juvenil (D.P.J) no tiene su propio código de funcionamiento, no está dogmatizado lo que puede generar que en la parte procesal lo termine construyendo el derecho penal de adultos. Por supuesto que el C.N.A rige el funcionamiento del D.P.J, pero ante la duda se termina implementado el proceso de adultos. Lo que dice que hace el sistema penal juvenil y lo que hace en realidad es el resultado de esa falta de especificidad en normas y procesos. En el caso de adolescentes estas irregularidades en las garantías del debido proceso son consecuencia de esa indiferenciación del mundo adulto y el mundo adolescente.

Los artículos de la L.U.C citados durante el trabajo vienen a confirmar esta indiferenciación. No genera extrañeza que esta política de seguridad planteada devele el desconocimiento de esta dignidad específica de la adolescencia. Que la adolescencia en conflicto con la ley sea un problema de “combate del delito” y no una política de oportunidades y derechos para los y las adolescentes que estaban privados de ellos expresa el sentido de mayor castigo y el retroceso de garantías en los procesos judiciales y en la privación de libertad. A través del Artículo 90 de la L.U.C., que forma parte del articulado concerniente al C.P.C.P, podemos visualizar claramente esta ideología de indiferenciación que se esconde detrás de esta legislación.

> Artículo 90. (Adolescentes en conflicto con la ley penal).- El Consejo de Política Criminal y Penitenciaria podrá, a los efectos de incluir dentro de sus deliberaciones el seguimiento de las políticas y programas vinculados a adolescentes en conflicto con la ley penal, constituir bajo su dirección una sección especial vinculada a dicha materia, la que funcionará en régimen extraordinario de convocatoria y para lo cual se cursarán invitaciones a representantes de órganos oficiales y de la sociedad civil vinculadas a adolescentes.

El Art 93 del CPCP que trata de las sesiones del Consejo habla de “invitados especiales” que no tienen voto pero pueden emitir opinión. En el artículo 90 se habla de que se “cursarán invitaciones” a representantes oficiales y de la sociedad civil. El poder de constituir bajo el consejo una “sección especial” nos habla del lugar asignado a la privación de libertad de adolescentes. Cuesta entender que el seguimiento de las políticas de privación de libertad de adolescentes la realice un consejo del Ministerio del Interior. Se centraliza la política penal entre dicha cartera y el I.N.R ya que el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) no se nombre en ninguna parte de la legislación. Podemos inferir que si participa será como “invitado especial”. Que el Instituto que se encarga de la gestión de la adolescencia privada de libertad no sea tenida en cuenta no es cuestión de ignorancia, sino de reafirmación de un paradigma de la incapacitación, la segmentación y la escasez de garantías procesales que desde hace años vienen deteriorando principios consagrados en Convenciones Internacionales y Códigos aprobados.

Parece inconveniente que se puedan diseñar e implementar políticas para el S.P.J sin que ningún organismo dedicado a la adolescencia forme parte del Consejo. De esta forma se quitan posibilidades de desarrollar un proceso específico y respetuoso de las legislaciones. En una entrevista al presidente del Inau, P. Abdala .https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/inau-denuncio-caso-abuso-sexual-hogar-amparo.html. se refleja tanto un desconocimiento de la legislación como una postura de vulneración de derechos.

Veamos la pregunta del periodista “¿Por qué el principal agresor fue internado en el INAU pese a que tiene antecedentes penales?”(El País 2021) El adolescente ya había cumplido su medida judicial y estaba en Inau por amparo. Existen variedad de situaciones que llevan a que un adolescente que culmina su medida judicial sea ingresado a un hogar, resulta preocupante por el cargo que ocupa la respuesta de Abdala. “Advierto que muchas veces la Justica no termina de asumir que hay perfiles de determinadas características que debieran estar a cargo del Inisa y no del Inau” Lo que resuelve la justicia es el derecho del adoelscente a la protecciòn que debe brindar el Estado si su familia no puede hacerlo, al parecer tener “determinadas características” restringe derechos. Al final de la nota propone “Además del INAU y el Inisa tendríamos que tener una tercera modalidad de atención a adolescentes, de características intermedias.” Realmente cuesta creer que el presidente del Inau (que además es abogado) pueda sostener este tipo de razonamientos que vulneran derechos, estigmatizan y segmentan cada vez más a los adolescentes. ¿Que se podría considerar como “característica intermedia”? Que las autoridades realicen este tipo de propuestas es acorde a una ideología que acuerda con mantener antecedentes penales, ampliar las penas y restringir posibilidades de medidas no privativas de libertad.

Este estigma tan vigente en algunos sectores de la sociedad y en directores de Instituciones también lo encontramos en algunos actores del Poder Judicial. La investigación de Daniel Díaz (2014) propone una mirada sobre el discurso de los operadores jurídicos a través del análisis de expedientes judiciales de los Juzgados de Adolescentes. En uno de sus capítulos podemos encontrar en dos de los expedientes analizados la misma expresión apelaciones de Fiscalía. " ..No debemos olvidar que existe otro interés superior, el de la sociedad, el derecho a ser protegido en el goce de su libertad, seguridad y trabajo..." (2014:75) Claramente este argumento se realiza en contraposición del Art 3 de la C.D.N donde se les exige a los Estados partes que en todas las medidas que se tomen concernientes a niños se debe atender el Interés superior del niño. Que los "derechos de la sociedad" deben ser más protegidos que las personas, son parte del paradigma de enaltecer a la víctima de los delitos como principal preocupación.

Las faltas cometidas en un centro educativo no están bajo la órbita del derecho penal, pero si establecemos un paralelismo entre la sociedad y una escuela, y un niño o niña perjudica a toda la escuela con su conducta, no se le puede negar el derecho a la educación. La educación pública tiene el deber de atender la problemática y tiene prohibida la expulsión. En el caso de secundaria se considera la "suspensión" del estudiante pero en ningún momento se habla de la expulsión porque está prohibida por la Ley General de Educación Nº 18437. Si la sociedad se vio perjudicada por una acción que viola la ley, esto no le da derecho de expulsar a un adolescente de "lo social", de encerrarlo, en una etapa de la vida donde este intercambio con el espacio social, familiar y educativo es fundamental para la vida futura de la persona. La privación como recurso "excepcional" está amparado en normativas internacionales en el Art 37 C.D.N.

Los paradigmas utilizados para argumentar la privación de libertad de los adolescentes y ese interés superior de la sociedad se ven complementados por argumentos moralizantes, estigmatizantes y sin sustento empírico. Esto es constatable en el siguiente párrafo extraído de otra apelación de Fiscalía: "En estos últimos tiempos vemos cómo los adolescentes han ido perdiendo valores morales y humanos, por lo que ha ocasionado la desaparición de las buenas costumbres creadas y aceptadas por la humanidad."(2014:76) Qué tipo de argumento jurídico es que se pierden "valores" y "costumbres" que según la operadora de justicia son los correctos. Sucede que la justicia pretende resolver cuestiones que no son propias de ese ámbito. Erosa (2000) plantea "La justicia debe resolver el conflicto jurídico, no otro. Cuando se le presentan conflictos de naturaleza no jurídica, debe devolverlos a la sociedad.(2000:30) Es importante pensar que lo jurídico no podrá dar respuestas a los problemas sociales y de privación de derechos. Es por eso que la expresión "devolverlos a la sociedad" parece atinada para poder detenerse y lograr ubicar los problemas donde corresponden. Las opiniones expresadas en él expediente judicial

citado anteriormente nos remiten a expresiones que al igual que ésta, colaboraron para la construcción de un mayor punitivsmo para los y las adolescentes. En el trabajo de Rafael Paternain (2013) se citan notas de prensa a distintos actores políticos, una de ellas es la del ministro Bonomi "(...).cuando hablas con los jóvenes que roban, te dicen que con un salario de 8000 pesos no les da ni para comprar los championes.(....) No estamos hablando de la linda pobreza (...)son oposición a los cambios porque están con unos valores totalmente ajenos a los cambios.(2013, 130) Nuevamente "los valores" que son incorrectos o están ajenos a los cambios. Cabe preguntarse qué sería la "linda pobreza", generalizar de esa forma las adolescencias en conflicto con la ley diciendo que no quieren un sueldo de 8000 pesos habla del desconocimiento y la estigmatización.

En un artículo de investigación Tonkonoff se hace algunas preguntas interesantes para pensar, ¿Qué pasaría si frente a un joven infractor enfatizáramos más su condición juvenil que su conducta delictiva? ¿Y qué sucedería si a la variable juventud agregáramos la variable exclusión social para explicar esa conducta no deseada? (2007:34) El autor sostiene que son casi siempre más jóvenes que delincuentes y que la afirmaciòn de que alguien "es" delincuente implica colocarlo como un ser constitutivamente diferente de la media de los ciudadanos; percibirlo como otro hostil, intrínsecamente peligroso.(2007:34) Serìa importante que los y las participantes de los procesos judiciales de los y las adolescentes puedan hacerse alguna de estas preguntas y poder dejar atrás las actitudes "moralizantes" que discriminan y refuerzan esa exclusión mediante el castigo y la incapacitación.

**Reflexiones finales.**

La L.U.C propone que el sistema penal se expanda cada vez más hacía un poder punitivo. Al mismo tiempo las concepciones de las personas privadas de libertad expresan una gran distancia social hacía ellas así como un notorio rechazo y estigmatización. A lo largo del trabajo pudimos constatar cómo estas legislaciones no problematizan las situaciones de vida de las personas, ni se detienen en la especificidad que implica trabajar en la Penalidad Juvenil acercándose a paradigmas que solo responden a través del castigo.

El posicionamiento de esta ley hacia el sistema penal juvenil es de total indiferenciación y en general con repuestas únicas hacía las cuestiones específicas que implican el trabajo con adolescentes. La pregunta acerca del castigo como única respuesta a una infracción es un enorme debate filosófico y es lo que como adultos les estamos transmitiendo. Es más violencia, incapacitación y desprotección. Sería interesante que las políticas legislativas se hagan preguntas además de buscar respuestas. Que se proponga una reflexión del problema que implica el encierro en las adolescencias. ¿Cómo se podría evaluar si una medida de privación de libertad "sirve" para un adolescente?

Recuerdo que una autoridad de Interj (Instituto de rehabilitación juvenil perteneciente al Iname) comentó que la mayoría de los adolescentes que transitaban privación de libertad “después iban a la de mayores”. No logré olvidar ese dato. Sería interesante investigarlo en el presente. Las condiciones de privación de libertad de menores en Uruguay han tenido objeciones graves, y es importante que se pueda dar ese debate. Sorprende que como sociedad no nos preguntemos sobre lo que estamos haciendo mal con las personas a las que deberíamos proteger.

**BIBLIOGRAFÍA.**


ARENDT, H.(1961) “Entre el pasado y el futuro” Ocho ejercicios sobre la reflexión política.”Colección clásicos universales de Formación política ciudadana. Partido de la Revolución democrática, México, 2018.

BARATTA, A. “Criminología y Sistema Penal”, editorial B de f, Montevideo- Buenos Aires, 2004.

CLAUDINO, L. “Reformas de contrarreforma. La devaluación de la ciudadanía de algunas adolescencias. En Marcha atrás. Reformas legislativas al Código de la niñez y adolescencia en Uruguay, Cuadernos del diploma en penalidad juvenil, Casa Bertolt Brecht, CSIC Udelar, 2018.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY .Parlamento del Uruguay, Montevideo 2017.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Unicef, Montevideo, 1999.

DEL OLMO. R “América Latina y su Criminología”, Siglo XXI, México, 1981.

DÍAZ, D. “La culpabilidad en el derecho penal juvenil y su vinculación con la determinación judicial de la pena. El caso uruguayo.” Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Udelar 2014.

EL PAÍS (2018) Rudolph Giuliani: "Uruguay es muy permisivo con los delincuentes" - Información - 18/11/2018 - EL PAÍS Uruguay.

---------- (2019)"Vivir sin miedo": qué propone, quiénes se oponen y cómo funciona la votación - Información 08/10/2019 - EL PAÍS Uruguay

----------(2021))https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/inau-denuncio-caso-abuso-sexual-hogar-amparo.html.

EROSA, H. “El abandono y su construcción punitiva” Material de Apoyo Centro de formación y estudios del INAME, Montevideo 2000.

FERRAJOLI, L.” El derecho penal dcel enemigo y la disolución del derecho penal” En Revista del Instituto de Ciencias Juridicas de Puebla A.C, Mexico,2007.

FOUCAULT, M (1975) “Vigilar y Castigar”, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.

GARLAND.D.” La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea” Capitulo V, Gedisa, Barcelona, 2001.

L.U.C. https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/LUC.pdf

MORÁS, L.E. “Los enemigos de la seguridad. Desigualdades y privación de libertad adolescente. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2016.

PATERNAIN,R. “Los laberintos de la responsabilidad” en GONZALEZ,C;LEOPOLD,S,LOPEZ.L;Y MARTINIS,P “Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente” Montevideo, Trilce, CSIC,2013.

PESCE,E. “La individualización de la pena en nuestro ordenamiento jurídico penal” Carlos Alvarez Editor, Montevideo, 2003.

Portal Montevideo.com. https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Heber--La-gente-de-trabajo-no-tiene-ningun-inconveniente-en-mostrar-sus-documentos--uc792387.

SIMONS.J. “Gobernando a través del delito” Revista de Ciencias Sociales, Delito y Sociedad, Universidad Nacional del Litoral.1997.

TONKONOFF, S. “Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema” en alegatos, núm 65, México, enero/abril de 2007.

URIARTE, C. “Material de lectura sobre teoría de la pena, extraído de versión electrónica del libro “ Control Institucional de la niñez adolescencia en infracción. Un programa de limites al derecho penal juvenil. Montevideo 1999.

VERNAZZA, L. “La cuestión penal juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cualitativo. En ABELLA,R, FESSLER,D (compiladores)“El retorno del “estado peligroso” Casa Bertolt Brecht, CSIC Udelar,,2017.

WACQUANT, L. (1999) “Las cárceles de la Miseria”, Buenos Aires, Manantial, 2015.