

Cómo citar este artículo: Bardazano, G. La inseguridad en la cultura jurídica: comentarios a propósito de la iniciativa de 2019 de reforma de la Constitución uruguaya. *Fronteras* 14 (1): 52-65, enero-junio 2020.

# La inseguridad en la cultura jurídica: comentarios a propósito de la iniciativa de 2019 de reforma de la Constitución uruguaya

## Insecurity in legal culture: comments about the 2019 initiative of Uruguayan constitution reform

Gianella Bardazano Gradin<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo busca analizar la iniciativa de reforma constitucional a partir de las distintas dimensiones de reflexión acerca de la cultura jurídica. La iniciativa ha sido presentada como una solución normativa al problema de la inseguridad. Sin embargo, ha tenido lugar en un momento de la cultura jurídica global contemporánea que, entre sus principales y más complejos rasgos, posee a la condición de víctima como eje, o como situación normativa que orienta la producción de normas generales, las construcciones dogmáticas, las normas individuales, y designa el interés que el derecho debe privilegiar. Iniciativas normativas como esta instrumentalizan los mecanismos de democracia directa y, en consecuencia, el texto constitucional. La reforma constitucional tiene una doble dimensión: explícita en la constitución un programa político regresivo en materia de garantías individuales y penas, a la vez que suple en las disposiciones transitorias el no ejercicio de la facultad legislativa, incluyendo tales contenidos regresivos.

**Palabras clave:** Seguridad, Cultura Jurídica, Reforma Constitucional

### Abstract

This article seeks to analyze the constitutional reform initiative based on the different dimensions of reflection on the legal culture. The initiative has been presented as a normative solution to the problem of insecurity. However, it takes place at a time of contemporary global legal culture that, among its main and most complex features has victim status as the axis, or as the normative situation that guides the production of general norms, legal scholar constructions, individual norms, and designates the interest that Law should privilege. Normative initiatives like this instrumentalize direct democracy mechanisms. The constitutional reform had a double dimension: it makes explicit in the constitution a regressive political program in the matter of individual guarantees and penalties,

---

1 Magíster en Ciencias Humanas (opción Filosofía contemporánea), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad de la República. Candidata a Doctora en Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral. Profesora Titular en Filosofía del Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de la República. Correo electrónico: gbardazano@gmail.com

at the same time as it replaces in the transitory provisions the non-exercise of the legislative power, including such regressive contents.

**Keywords:** Security, Legal Culture, Constitutional Reform

## Introducción

El enfoque de la cultura legal asume que para entender al derecho (las fuentes sociales) y sus efectos en determinados lugares y momentos, es necesario prestar atención no sólo a la ley o a la Constitución (o a la fuente en cuestión), sino observar a las instituciones que las producen, por las que circula, se enseña y se consume; así como atender las prácticas, las ideas, las teorías y los comportamientos que dan sentido al derecho (Ansolabehere, 2011). Las dimensiones mencionadas en el siguiente apartado (juristas como grupo profesional, trasplantes, la interpretación, los ciclos de emergencia y de instrumentalización, el impacto en las garantías) son posibles elementos para analizar la forma en que jurídicamente se ha elaborado la inseguridad en la cultura jurídica uruguaya, y cómo esa tradición está presente en la iniciativa de reforma constitucional.

En otras palabras, el artículo presenta una reflexión acerca de los modos en que los juristas en Uruguay se han ocupado del “problema de la seguridad”, tomando como preocupación actual el contenido de la iniciativa popular de reforma constitucional plebiscitada el 27 de octubre de 2019<sup>2</sup> y proponiendo una reconstrucción de continuidades ideológicas, antecedentes políticos y antecedentes normativos (las décadas de los 40 y los 70 del siglo XX, el signo de la legislación

desde mediados de los 90 y las propuestas de 2019). La iniciativa pone a consideración de la ciudadanía la incorporación al texto constitucional de medidas tendientes a generar una mayor intensidad de la intervención punitiva, presentadas como componentes de una comprensión constitucional de la seguridad pública.

## 1. La inseguridad en la cultura jurídica

La incidencia de los juristas como grupo profesional, el tratamiento técnico y político que hacen de las fuentes del derecho, las consecuencias normativas de sus elaboraciones doctrinarias, el lugar de los trasplantes jurídicos en los cambios normativos nacionales y el modo en que se asocian a la globalización, el consiguiente debilitamiento del poder de decisión de los estados, la circulación de reglas, teorías y construcciones dogmáticas, las prácticas interpretativas y los modos de justificar opciones interpretativas, las distintas capas con que sucesivas interpretaciones engrosan el sentido de los mismos textos, la dimensión ideológica de los ciclos legislativos de emergencia y de la instrumentalización del derecho, las consecuencias de las reformas en la estructura del derecho y su impacto en las garantías (Tarello, 1976; Mattei y Nader, 2008). Este listado -necesariamente incompleto- de asuntos o preocupaciones, agrupa dimensiones de reflexión sobre la cultura jurídica. Este artículo se limita al análisis de las propuestas que integran la iniciativa de reforma constitucional, que se presenta como un elenco de soluciones normativas al problema de la inseguridad, y ocurre en un momento de la cultura jurídica que, entre sus principales y más complejos rasgos, tie-

<sup>2</sup> El literal A del art. 331 de la Constitución requiere que el proyecto articulado sea presentado a iniciativa del 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico. La iniciativa, conocida como “Vivir sin miedo” por el eslogan que adoptó la comisión que impulsó la recolección de firmas, liderada por el senador nacionalista Larrañaga. El 25.02.2019 se presentaron 376.427 firmas. En tanto el total de ciudadanos habilitados para votar asciende a 2.706.303 (resolución de la Corte Electoral, 28.02.2019), a la fecha de la sentencia se había cotejado ya la autenticidad de 271.112 firmas y la validez de las inscripciones cívicas respectivas, superando con ello el 10% requerido (Corte Electoral, Sent. 27415, 08.05.2019).

ne a la condición de víctima<sup>3</sup> como eje, o como situación normativa que orienta la producción de normas generales, construcciones dogmáticas, normas individuales; y marca el interés que el derecho debe privilegiar (Eliacheff y Soulez, 2009).

Si los límites del derecho no dependen tanto de las disposiciones, sino de las construcciones dogmáticas y la actividad jurisdiccional que producen los intérpretes, para describir los sentidos normativos y los cambios en el orden jurídico que podrían desencadenarse por una reforma constitucional, las tradiciones profesionales y doctrinarias en que se inscriben los promotores del texto de reforma, como los futuros intérpretes (legisladores, autoridades administrativas, tribunales, doctrinarios), resultan ciertamente relevantes. Es relevante el contexto social y político en que habrán de reglamentarse e interpretarse las nuevas disposiciones constitucionales, y el tipo de compromiso institucional que ostenta cada uno de los actores encargados de esas actividades. Son relevantes los antecedentes históricos que dan cuenta del uso de argumentos que tienen un parecido de familia a la hora de justificar la aprobación de disposiciones, de ahí que trataremos momentos normativos ocurridos aproximadamente setenta y cincuenta años antes. “La comprensión y evaluación de un texto [normativo] proyectado o vigente, no pueden

realizarse con eficacia si se le estudia y aprecia en sus textos abstractos, desprendidos de la historia y de la realidad social en que se insertan y que terminan su [...] sentido”<sup>4</sup>.

La inseguridad como concepto que incorpora y engloba todos los significados y representaciones acerca del delito y sus riesgos, sus efectos sobre las víctimas (incluyendo emociones y sensibilidades amplificadas en el espacio público, los medios de comunicación, las redes sociales, etc.) y su relevancia en la agenda política y social; encuentra, también, en los años 90 elocuentes expresiones de la comprensión de la ley como el lugar prioritario para canalizar iniciativas tendientes a atender el problema (Gutiérrez, 2011: 86). En esos años se reconfigura y expande la noción de víctima como titular de un derecho humano al castigo de los culpables (Gutiérrez, 2011: 87)<sup>5</sup>. Sin perjuicio de momentos más remotos —que se abordan en el apartado siguiente—, en los cuales la excepcionalidad y la emergencia se presentaban como problema a atacar normativamente frente a las carencias del orden jurídico (diseñado para la normalidad); suele situarse en la década de los 90 (especialmente con la sanción de la ley 16.707 en 1995<sup>6</sup>) el comienzo de un ciclo legislativo cuyo énfasis está en la expansión de las soluciones represivas y cuya apuesta central es recurrir a la técnica del encierro (Puig, 1995). La ley de seguridad ciudadana creó delitos, aumentó penas y, acompañando su vigencia, comenzó a funcionar el Programa de Seguridad

3 La legitimidad y el empoderamiento de las víctimas organizadas ha posibilitado su intervención directa en el espacio público y los procesos de juridificación. Es en las cuestiones vinculadas a la seguridad y al castigo donde, ese rol que el establecimiento del Estado de Derecho había neutralizado y mediatizado por la política, ha irrumpido con más fuerza (Tapia, 2007: 142). Se trata de un fenómeno que contradice las raíces modernas del Estado de Derecho. “Es una palinodia de la modernidad, caracterizada por sus onerosos preceptos: anda erguido, abandona la minoría de edad! (Kant, *Qué es la Ilustración*, 1784). Con la víctima rige más bien el lema contrario; en efecto, la minoría de edad, la pasividad y la impotencia son cosas buenas, y tanto peor para quien actúe” (Giglioli, 2017:11). Cuando el espacio público es invadido por una retórica de emergencia y miedo al delito, el clamor por seguridad es decodificado en términos de necesidad de intensificación del uso de la cárcel y fortalecimiento de los aparatos de seguridad (Pitch, 2003: 143). El reclamo de las víctimas o potenciales víctimas, que reúnen cientos de miles de firmas para promover una reforma con miras a “vivir sin miedo” articula activismo político y social basado en la vulnerabilidad (Calzado, 2011: 360).

4 Real; C.SS. T. 278. 26 y 27 de junio de 1972, p. 173.

5 Los reclamos sociales vinculados a la inseguridad y la asimilación de justicia con castigo y, a su vez, de castigo con privación de libertad, se emparentan con las representaciones de la impunidad de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el terrorismo de estado y, “a partir de esa asociación”, la cuestión social de la inseguridad frente al delito “se convertirá en una cuestión de derechos humanos” (Gutiérrez, 2011: 86).

6 Ley de Seguridad Ciudadana.

Ciudadana<sup>7</sup>. En la segunda mitad de los 90 la inseguridad ingresa en la agenda política y surge una demanda social que se articula en demandas por protección, ley penal, justicia, castigo e incide luego en la electoralización de la seguridad y en su permanente medición por estudios de opinión pública. En esa tradición se inserta la iniciativa de reforma constitucional.

### 1.1. Antecedentes

Rastrear antecedentes doctrinarios, normativos y de política jurídica permite identificar continuidades en el tipo de soluciones normativas que se elaboran frente al “problema de la inseguridad”, así como detectar el uso de figuras retóricas y terminología del campo semántico de la guerra, la excepcionalidad y la emergencia, para justificar una eventual afectación de garantías individuales que formaban parte del paisaje normativo considerado insuficiente para enfrentar la amenaza.

#### 1.1.1. El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política

En 1942 –tiempos de guerra mundial- fue creada por Acordada de la Suprema Corte de Justicia una comisión investigadora de actividades antinacionales con funciones de investigación, centralización de informaciones y denuncia, que fueron reglamentadas por el DL 10.214. Entre sus poderes jurídicos se encontraba el de realizar allanamientos, previa solicitud de orden escrita de juez competente. Esa comisión patrocinó un año más tarde la publicación del texto de Rovira y Seguí González (1943), que originalmente constituyó una respuesta a la sugerencia formulada en el marco del Comité Consultivo de

Emergencia para la Defensa Política (CCEDF)<sup>8</sup> del continente, en el sentido de concretar una sistematización de las disposiciones vigentes en los países de América Latina y de los compromisos internacionales. La valoración que da inicio al texto refiere a la insuficiencia de “los códigos criminales y la legislación penal represiva ordinaria en general de los países de organización democrática, construidos para épocas de normalidad” y a su ineficacia para “prevenir, reprimir y eliminar el empleo que, las actuales ideologías enemigas de la democracia hacen de una serie muy variada de actividades de carácter subversivo” (1943: 3). La defensa política del continente se remite al “ideal democrático americano” contra “la propagación de las doctrinas totalitarias” (CCEDF, 1947: 11). Según los informes del Comité, “los derechos mismos de la comunidad pueden justificar, en caso de peligro urgente e inequívoco, excepciones aisladas”; y, a propósito del alcance del derecho a la libertad personal, señala que el Estado puede establecer excepciones por leyes generales, “para casos de emergencia pública, en los cuales la seguridad pública predomina sobre el derecho del individuo (...). Pero si estas excepciones se convirtieran en regla la libertad ya no existiría” (CCEDF, 1947:21).

#### 1.1.2. Ley de Seguridad del Estado

En 1972 –tiempos de discusión del proyecto de ley de Seguridad del Estado-, al encontrarse la Asamblea General considerando el levantamiento de las medidas prontas de seguridad decretadas por el Ejecutivo (Reta y Grezzi, 1976: 21), el Ministro del Interior anuncia la preparación de un proyecto de ley “indispensable para combatir la sedición”. El 20.03.1972 comparece ante la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, y desarrolla lo que entiende son insuficiencias de los mecanismos legales vigentes y carencias normativas que impiden al Ejecutivo combatir con éxito la subversión. Se sintetizan en una serie de puntos (diecisiete “carencias le-

7 Con los proyectos aprobados por el BID en las áreas de reforma judicial y seguridad ciudadana, en 1994 Uruguay recibió U\$S 30 millones, y en 1998 U\$S 17.5 millones. Entre los objetivos del Programa se encontraba prevenir y tratar la violencia interpersonal, así como reducir la percepción de inseguridad en el país. Entre 1996 y 1999 varios países (Uruguay, Brasil, Honduras, Colombia, Costa Rica y El Salvador) recibieron préstamos para programas vinculados a la seguridad ciudadana (Biebesheimer, 2001: 137-140).

8 Los estudios de derecho comparado del Comité estuvieron a cargo del profesor Loewenstein y un equipo técnico integrado por Jiménez de Aréchaga (Pro Secretario del Comité), Rovira y Seguí González (CCEDF, 1947: 46).

gales” para las que se proponen soluciones legislativas), en tanto nuestro sistema normativo no legisla para casos de urgencia<sup>9</sup>. El punto referido a los allanamientos señalaba que, al poder efectuarse solo durante el día y con orden judicial, en la noche los sediciosos estaban en condiciones de realizar impunemente todo tipo de reuniones, sabiendo de antemano que no serían molestados. La Comisión recibió opiniones de numerosos juristas<sup>10</sup>. Presentaremos algunas, en el afán de ilustrar la dimensión política de la interpretación constitucional en la consideración de la situación de emergencia:

...el ministro señala con razón la existencia de escollos para una acción efectiva. Pero [...] pueden atenuarse. La Constitución en el artículo 11 solo refiere al ‘hogar’<sup>11</sup>. Ni las referidas ‘cárceles del pueblo’ o domicilios donde puede haber sedicio-

sos configuran ‘hogares’ y por tanto no gozan de inmunidad nocturna<sup>12</sup> (Paysee Reyes)<sup>13</sup>.

Creo que [...] las normas constitucionales a que se refiere el señor ministro del interior son preciosas garantías de libertad y deben mantenerse si es que deseamos vivir en un estado de derecho y si aspiramos a ser [...] una auténtica democracia (Arlas)<sup>14</sup>.

El derecho comparado y la doctrina universal [...] reconocen el supremo derecho de los Estados democráticos a defender su propia existencia ante la amenaza de peligros graves. [...] Las Constituciones tienen que tener en su seno los medios indispensables para su conservación. Negárselos, en nombre de interpretaciones restrictivas, supondría pretender sacrificar el país a la legalidad. Cuando se reconoce la existencia de la amenaza a las instituciones y se la quiere eliminar, el derecho

9 Actas de la Comisión de Constitución y Legislación CSS. 20.03.1972. Carpeta N° 199, Distr. N° 88.

10 Representativos de la casi totalidad de los profesores titulares de derecho constitucional, administrativo, penal y procesal de la Universidad de la República. En la sesión de 23.03.1972 el senador Ortiz, refiriéndose a las objeciones formuladas por Jiménez de Aréchaga, manifestó la preocupación acerca de que los juristas consultados se limitaran al mero análisis crítico del proyecto, y no aportaran las soluciones jurídicas para cubrir o reparar las carencias detectadas por el Ejecutivo (Actas Comisión C.SS., Carpeta 199, Distr. N° 87, p. 17). Había una inequívoca solicitud de colaboración a los juristas con la confección de soluciones normativas que colmaran las necesidades definidas por el Ejecutivo, expresadas en los diecisiete puntos del Ministro del Interior. Es decir, se solicitaba opinión acerca del proyecto de ley de Seguridad del Estado y “arbitrar las fórmulas jurídicas que (...) permitan suplir las carencias señaladas” en los puntos presentados.

11 Para justificar la viabilidad de los allanamientos nocturnos, sostenía que ni las “cárceles del pueblo” ni los domicilios donde puedan reunirse sediciosos pueden considerarse alcanzados por la garantía constitucional. El sustantivo “hogar” debía ser interpretado en sentido estricto. A su vez, como el registro del inmueble es posible en horas de la noche si media consentimiento del “jefe del hogar”, si éste lo negara “autoriza a presumir algún motivo de ocultamiento” (Paysee Reyes, T. 278. C.SS., p. 148).

12 Se relevaba entonces la necesidad de sancionar leyes interpretativas de la constitución y otras que actualizaran soluciones para enfrentar “hechos nuevos que complican la convivencia social”. En el mismo sentido, apoyado en el argumento de la intangibilidad de las bocas de droga que se benefician de la nocturnidad, actualmente se promueve la misma iniciativa que en 1972 ejemplificaba los escollos para la efectividad policial señalando, como lo hacía el ministro Rovira, que “la misión de vigilancia y seguridad de las bases y demás instalaciones de la infraestructura como la Cárcel del Pueblo se alivia durante la nocturnidad”.

13 Diario de Sesiones (DS) CSS, 26 y 27 de junio de 1972. T. 278: p. 148.

14 DS CSS, 26 y 27 de junio de 1972. T. 278: p. 154.

no puede nunca ser obstáculo de tal finalidad (Pacheco Seré)<sup>15</sup>.

Si no se recurre al artículo 31 o a las medidas prontas de seguridad [...] no hay posibilidad alguna de realizar allanamientos durante la noche [...]. Considero, igualmente que la ley podría facultar a los jueces, en casos excepcionales, para la expedición de órdenes de allanamientos relativas a un grupo determinado de viviendas o a una zona determinada, ante una solicitud fundada de la autoridad administrativa (Jiménez de Aréchaga)<sup>16</sup>.

Para enfrentar la “guerra interna” se identificaba la necesidad de limitar los institutos liberatorios. El ministro afirmaba que las libertades provisional, condicional y anticipada dificultaban la lucha contra la subversión al permitir que en un

15 Pacheco Seré trae en apoyo a su comprensión de la seguridad y las carencias del derecho, entre otras, las siguientes referencias, además de la invocación del derecho de los habitantes a ser protegidos en el goce de su seguridad, dispuesta por el art. 7 de la Constitución: a) “Francisco Bauzá: ‘las leyes necesitan dar al gobierno una provisión arreglada de poder, que le habilite para hacer frente a todas las emergencias, así en la buena como en la mala fortuna. De otra manera, las instituciones que atienden a subsanar este vacío, se inhabilitan de antemano para cualquier momento extraordinario en que los sucesos los pongan a prueba’ (Estudios Constitucionales, 1885, p. 175) [...]”. Para Bauzá, en suma, ‘el ejercicio tranquilo de todo derecho legítimo requiere la seguridad, que es la primera necesidad de las sociedades, la base de toda libertad civil o política’ (Ob. Cit., p. 99); b) “Por eso dice Ihering que ‘el derecho es un medio al servicio de la existencia de la sociedad y no un fin en sí mismo; todo lo que contraría este fin no es derecho e, inversamente, todo lo que es conforme a dicho fin debe ser derecho’” (DS CSS, 26 y 27 de junio de 1972. T. 278: p. 182).

16 En la introducción al análisis de cada punto propuesto por el Ministro, Jiménez de Aréchaga reconoce que “nos hemos quedado detenidos en nuestro desarrollo, y nuestra Constitución no ofrece otros recursos para enfrentar las situaciones excepcionales de conmoción del orden público que los regulados por el art. 31 y el nral. 17 del art. 168 [...] este esclerosamiento de nuestro sistema constitucional de protección del orden y la seguridad, esta insuficiencia de los medios defensivos que él instituye, es lo que obliga a los juristas a decir tantas veces ‘no, esto no se puede hacer’, ‘no, es inconstitucional’, cuando los políticos se afanan por inventar nuevas técnicas de lucha contra la subversión...” (DS CSS, 26 y 27 de junio de 1972. T. 278: p. 192-193).

período más o menos breve los autores de los delitos se reintegren a su “puesto de combate”<sup>17</sup>.

## 1.2. “Vivir sin miedo”

La continuidad que se procura mostrar con esta selección de momentos de reforma normativa (los ocurridos en los 40s y 70s del siglo pasado y la reforma constitucional estudiada) se centra en la presencia de una caracterización de la situación para la que se legisla con las notas de emergencia, guerra, excepcionalidad, alarma social, urgencia o amenaza a la seguridad; al tiempo que se califica al derecho como un escollo, con carencias o insuficiencias que lo hacen inadecuado para enfrentar la emergencia. Las libertades constituyen obstáculos a los fines que se persiguen, en tanto para facilitar la eficacia de la acción policial o para intensificar el poder punitivo, se pone a todos los ciudadanos bajo sospecha (Calvo, 1995; Zaffaroni, 2006; Fernández, 2014).

En ese sentido, la iniciativa para “Vivir sin miedo” incluyó una modificación al artículo 27 de la Constitución, autorizando al legislador a establecer que quienes fueren condenados por

17 “En la subversión, forma irregular de la guerra, el enemigo detenido, en función de los beneficios limitativos de la pena (libertad provisional, condicional, anticipada) o de las facultades extraordinarias de la Suprema Corte (libertad por gracia), vuelve a su puesto de combate” (punto N° 7 de la exposición del Ministro Rovira). Jiménez de Aréchaga sostuvo: “De los sustitutos que se cita, solamente uno, el de la libertad provisional, es regulado por un texto constitucional (art. 27). El artículo 27 de la Constitución no impone a los jueces la liberación del acusado mediante fianza, sino que simplemente los faculta para ordenarla. En consecuencia, nada impide que la ley haga cesar los beneficios de la libertad condicional y de la libertad anticipada tratándose de ciertos delitos [...]. No creo que el instituto arcaico de la gracia pueda crear dificultades en esta materia. Para que no fuera así habría que imaginar que la Suprema Corte puede liberar por acto de gracia a quienes conspiran contra la seguridad del Estado. En tal caso, el defecto no estaría en el sistema jurídico” (DS CSS, 26 y 27 de junio de 1972. T. 278: p. 193).

“determinados delitos”<sup>18</sup> no gozarán de ningún instituto que permita su liberación antes del cumplimiento de la pena en su totalidad. Las recientes modificaciones al CPP incorporaron una solución en este sentido: la ley 19.653 excluye la aplicación de la libertad anticipada para determinados delitos, o por la reiteración o reincidencia. Y las reformas aprobadas en 2016 (ley 14.466, hoy derogada tácitamente en forma parcial por la 19.653) modificando el régimen de libertades, contemplaban el mismo criterio. Al ritmo de las guerras, las emergencias, o los escenarios de riesgo, el parlamento tendrá la autorización constitucional (expresa, en caso de aprobarse la reforma) para privar del acceso a los institutos liberatorios a los condenados por los delitos que reúnan la mayoría legislativa. Pero si esas mayorías legislativas no se formaran, de todos modos, la reforma nos compromete con unos contenidos (los de las disposiciones transitorias).

18 La iniciativa incluye una disposición transitoria para que mientras no se apruebe una ley que establezca cuáles son esos “determinados delitos”, la desaplicación de los institutos liberatorios afecte los casos de violación, abuso sexual, rapiña, copamiento, extorsión, secuestro, homicidio con circunstancias agravantes especiales y muy especiales, trata de personas, delitos de tráfico de estupefacientes. Se agrega que la libertad anticipada tampoco será aplicable cuando se haya acordado con el Ministerio Público una pena de cumplimiento efectivo en un proceso abreviado. El listado de figuras coincide casi totalmente con el previsto en la ley 19.653 (agosto de 2018). Las diferencias son guiños ideológicos orientados a satisfacer clamores (o agendas) de grupos más o menos identificados con el partido del gobierno que promovió la iniciativa legislativa: la ley 19.653 también excluyó de los institutos liberatorios a los condenados por lavado de activos y a los condenados por delitos de lesa humanidad. La estrategia recuerda aquella propuesta de incorporar en la ley de procedimientos policiales una disposición interpretativa del art. 11 de la Constitución incluyendo la referencia a “jefe o jefa de hogar” para habilitar el allanamiento nocturno. En efecto, en 2006 el Ejecutivo envió al parlamento el proyecto de ley de procedimientos policiales, en el capítulo “allanamiento y registro domiciliario”, el art. 124 establecía: Entre la salida y la puesta del sol, solamente se podría ingresar a una morada con orden escrita del juez competente. En horas de la noche, además de la orden judicial, se requiere el consentimiento de la persona adulta jefe o jefa de hogar (Art. 11 Constitución).

## 2. Un programa legislativo regresivo y los juristas de la reforma

Hay en el texto de la reforma un programa político legislativo, trazado en la fuente de mayor jerarquía del ordenamiento, expansivo del poder punitivo. Lo que se propone incluir son disposiciones que expresan una orientación, indicaciones acerca del signo de una legislación que es facultad del Legislativo sancionar. A su vez prevé, para el período que transcurra hasta su sanción, contenidos normativos incluidos en disposiciones transitorias. La reforma tiene, por tanto, una doble dimensión: explícita en la constitución un programa político regresivo en materia de garantías y penas, a la vez que suple en las disposiciones transitorias el no ejercicio de la facultad legislativa, incluyendo tales contenidos regresivos.

En varias de las actividades públicas de defensa de la iniciativa de reforma importantes juristas, profesores titulares de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UdelaR), todos ex Decanos, de dicha Facultad o de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay<sup>19</sup>, comparecieron en debates o en entrevistas en los medios, fundamentando las soluciones propuestas. Se constituyeron en el equipo técnico, de respaldo jurídico, según fue anunciado por el Senador Larrañaga<sup>20</sup>. Sin perjuicio de su autoridad académica, sus intervenciones, tal vez por no tratarse de constitucionalistas ni de penalistas, se centraron fundamentalmente en explicar las características de las disposiciones transitorias, el carácter opinable de que se tratase de contenido constitucional o legislativo gran parte de la iniciativa y en los demás temas que opinaron (las consecuencias del consumo de pasta base en la violencia interpersonal, la necesidad del allanamiento nocturno como una herramienta policial, entre otros tópicos), podría decirse que lo hicieron más como ciudadanos o ex ministros o políticos que como Profesores. Sin embargo, su autoridad académica vino a cumplir la función

19 Prof. Alejandro Abal, Prof. Juan Andrés Ramírez, Prof. Carlos Delpiazzo.

20 <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/comando-defendera-vivir-miedo.html>

de procurar desautorizar críticas provenientes de la Institución Nacional de Derechos Humanos, así como pronunciamiento del Consejo Directivo Central de la UdelaR.

En definitiva, si –con excepción del allanamiento nocturno– la reforma constitucional no es el mecanismo jurídico ineludible para introducir los contenidos de la iniciativa al orden jurídico, nos enfrentamos a una instrumentalización de la Constitución y los mecanismos de democracia directa (como el plebiscito y la iniciativa popular), al recurrir a ellos con una finalidad electoral, cuando no han tenido viabilidad algunos proyectos de leyes ya presentados, o bien, cuando los textos legislativos aprobados en los últimos años no pueden adjudicarse a la oposición como logros, sino que han pasado a formar parte de las políticas de seguridad impulsadas por el gobierno y justificadas como política de estado<sup>21</sup>.

21 La misma consideración respecto de la instrumentalización de la Constitución y los mecanismos de democracia directa puede hacerse respecto del plebiscito realizado el 26.10.2014, en el cual no resultó aprobada la iniciativa de reforma constitucional impulsada por el sector Vamos Uruguay, liderado por el senador Bordaberry. Sin perjuicio de no haberse aprobado la incorporación de la baja de edad de imputabilidad penal en la Constitución, gran parte del contenido del texto propuesto incluía medidas que endurecían el tratamiento penal de los adolescentes. Sin embargo, el Parlamento, generalmente a iniciativa del Ejecutivo, en el período 2010-2014 destinó a los adolescentes medidas legislativas del mismo signo que las que se plebiscitaron. Algunas fueron fruto del acuerdo multipartidario sobre seguridad pública firmado en agosto de 2010, otras de acuerdos alcanzados en el seno de comisiones bicamerales, y otras reflejaban el resultado de la puja entre proyectos de diferentes bancadas. La concreción legislativa del sistema de responsabilidad penal adolescente (18.771), la consideración de los antecedentes penales juveniles (18.778), el aumento de las penas (19.055) y la ampliación del espectro de responsabilidad adolescente (18.777), son algunas de esas medidas que, al tiempo que la *Estrategia por la Vida y la Convivencia* (presentada por el Gabinete de Seguridad, 20.06.2012) aceptaba como diagnóstico que “el quiebre social y cultural ha impactado en el Uruguay donde desciende la pobreza y el desempleo y aumenta el miedo y las reacciones violentas de la sociedad, modificando valores de integración tradicionales”, que es necesario “dar satisfacción a la demanda cotidiana de seguridad ciudadana”, se sumaban a los promotores de la reforma constitucional en la estrategia de electoralización del delito y la inseguridad.

### 3. Temas abiertos que requieren deliberación pública de calidad

#### 3.1. El valor de la cárcel como respuesta

La iniciativa de reforma<sup>22</sup> incluye la eliminación de los institutos liberatorios para determinados delitos (los que ya estableció la ley 19.653, los que establece la disposición transitoria propuesta en la iniciativa a plebiscitar, y los que en el futuro disponga el legislador), así como la autorización al legislador para el establecimiento de la pena de reclusión permanente. La cárcel es el centro del sistema de penas desde el siglo XIX. Al ritmo de la “criminología mediática” (Zaffaroni, 2011) el crecimiento de la tasa de prisionización y las violaciones a los derechos humanos (muertes, problemas de hacinamiento, problemas de acceso a derechos como salud, educación, trabajo) constituyen efectos de las decisiones políticas cuyo producto legislativo comparte el signo de la emergencia. La prisionización reproduce criminalidad y violencia, además de la humillación, la desaparición de la privacidad y las consecuencias relacionales negativas de la privación de libertad. Presentada por el discurso de justificación de la política de seguridad como una respuesta necesaria en la persecución del objetivo manifiesto de prevenir la violencia o reducir el delito tiene, entre sus funciones latentes, la producción de carreras delictivas.

#### 3.2. La seguridad como derecho

Procuraremos plantear algunas alternativas conceptuales y técnicas disponibles para hacer frente a las transformaciones normativas que se implementan a partir de las tendencias globales del poder punitivo, a la luz de los cambios en la comprensión de la seguridad. En documentos oficiales, iniciativas legislativas, materiales normativos, encuestas de opinión pública y

22 A la fecha de publicación de este artículo la reforma no resultó aprobada, si bien obtuvo un apoyo muy significativo (46,3%). Sin embargo, la eliminación de institutos liberatorios para determinados delitos fue incluido como contenido del Proyecto de Ley de Urgente Consideración presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General en abril de 2020.

otros registros, conviven diferentes expresiones: seguridad ciudadana, seguridad interior, seguridad pública, cuyo significado no es unívoco. Cada una aparece asociada a otras, cuyo alcance también es problemático: “seguridad ciudadana como dimensión de la seguridad humana”, “seguridad ciudadana como derecho humano”, “derecho humano a la seguridad pública”, “seguridad pública como política pública”, entre otras. Repasemos, sin agotar el recorrido histórico y normativo, ciertos elementos que inciden en la determinación de las previsiones normativas adecuadas al modelo del estado de derecho en relación a “la seguridad”.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad (OEA, 28.10.2003) estableció una concepción de la seguridad de alcance multidimensional. La caracterización alude a los denominados enfoques integrales que identifican como principales amenazas a la seguridad contra las que hay que protegerse, junto a los conflictos armados tradicionales, el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, la ciberguerra, los flujos migratorios no controlados, las emergencias y catástrofes y la eventual inseguridad de las infraestructuras, suministros y servicios críticos de la comunidad.

La clave es una caracterización de las amenazas a la seguridad atribuyéndoles carácter multidimensional, transversal, interdependiente y transnacional, junto a una comprensión de las fronteras entre seguridad interior y seguridad exterior cada vez menos nítida y precisa, de forma que mantener la distinción se presenta como de dudosa pertinencia (Requena, 2014: 12-13). Las autoridades del Ministerio del Interior han presentado el enfoque conceptual de “seguridad ciu-

dadana como un derecho humano”<sup>23</sup>, ubicando sus raíces en el concepto de “seguridad humana” introducido por el Informe de Desarrollo Humano de ONU en 1994<sup>24</sup>. Desde esta perspectiva, se destacan los pilares enunciados en la Estrategia por la Vida y la Convivencia: el ejercicio de la autoridad, la práctica de la reciprocidad y el desarrollo de la convivencia. En ocasión del “Diálogo Social-Uruguay hacia el Futuro”<sup>25</sup>, se detallaron las principales amenazas y escenarios de riesgo que el Ministerio visualiza para los próximos veinte años: crimen organizado en sus distintas modalidades, narcotráfico internacional y urbano, terrorismo, bandas territoriales, bandas de asaltantes, criminalidad común, menores de 18 años, conflictos en el espacio público. En

23 “Más seguridad con plena vigencia de derechos es una dicotomía que no cierra. En primer lugar, porque la plena vigencia de derechos no es un planteo realista, del mundo del ser; no existe ni puede existir. Los derechos están en conflicto con el poder punitivo; se ha dicho que los derechos —garantías— encapsulan al poder punitivo, pero éste suele escabullirse exitosamente” (la elocuente conclusión pertenece a Carlos Uriarte (2012, documento de trabajo, inédito).

24 Esta concepción supuso el cambio del enfoque de la seguridad centrado en el Estado hacia la protección del sujeto para quien se crea esa seguridad. Con ello, la seguridad refiere no solo a la ausencia de violencia física sino, a la garantía de derechos, oportunidades y calidad de vida de los individuos, condiciones afines al bienestar y desarrollo integral de cada ser humano. Las concepciones de la seguridad han pasado de la idea clásica de la protección del Estado-nación a enfocarse en la garantía del desarrollo humano como arma contra la inseguridad. Pero, a su vez, en tanto el concepto de seguridad humana está ligado al de desarrollo humano, depende de la satisfacción de las necesidades esenciales que garanticen el adecuado desarrollo del individuo dentro de la sociedad (Ariza, 2010: 39). Se cuestiona, teniendo en cuenta lo anterior, que América Latina sea una región en la cual el modelo de seguridad humana tenga aplicabilidad, a la luz de los problemas en materia de desarrollo como pobreza, inequidad, violencia y acceso a derechos básicos, entre otros (Ariza, 2010: 48). En ese sentido, el pasaje de concepciones clásicas de la seguridad a concepciones apoyadas en la seguridad total del individuo se acerca más a una retórica entonada con los términos de la cooperación internacional que a un cambio de prácticas institucionales.

25 “Gobierno instaló Mesa de Seguridad y Convivencia Ciudadana enmarcada en Diálogo Social”: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/garcia-bonomi-seguridad-convivencia-dialogo-social>, 20.09.2016.

2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Señala que el derecho a la seguridad frente al delito o la violencia interpersonal o social se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Sostiene que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la que el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados.

Si atendemos a las propuestas concretas y a las mayorías legislativas obtenidas para su implementación, la visión de las políticas de seguridad la comparten prácticamente todos los partidos políticos. El lugar desideologizado que evoca la inclusión del poder punitivo emergencial en una “política de Estado”, es parte de las continuidades a considerar. Y es que parte importante de los contenidos de la iniciativa de reforma, se han planteado en los últimos años como contenidos de proyectos o leyes aprobadas, fruto de acuerdos de la comisión interpartidaria que empezó a funcionar antes de asumir Mujica la presidencia<sup>26</sup>. Si, desde una perspectiva distinta, asumiéramos que la seguridad es una necesidad humana y también una función del ordenamiento jurídico,

afirmar la existencia de un derecho a la seguridad se opone a la noción de “seguridad en los derechos” (Baratta, 2004). Al contrario de la inspiración de las sucesivas reformas e iniciativas, es necesario incorporar a la reflexión la cuestión de su impacto social y jurídico, en tanto que privilegiar un supuesto derecho a la seguridad afecta negativamente la seguridad en los derechos. El mecanismo cuyas características debemos esclarecer, para que las alternativas no contribuyan a potenciar la estafa de etiquetas, corre con una ventaja: usa un lenguaje protector –el de los derechos– y lo pone al servicio de fines represivos, contribuyendo al desarrollo expansivo de limitaciones de derechos. Por otro lado, el empleo populista del lenguaje de los derechos para calificar cualquier interés, bastardiza los derechos<sup>27</sup>. Respecto a la seguridad como derecho, quienes sitúan los procesos vinculados a la sociedad del riesgo en el centro de su reflexión, afirman que una sociedad obsesionada por la seguridad se solapa en una sociedad de consumidores, obsesionada por el consumo, tal que la necesidad de satisfacción del deseo, jurídicamente se expresa en una concepción del sistema jurídico como máquina de hacer derechos, de forma que el consumismo se ha apoderado también de la técnica jurídica: las disposiciones normativas, inclusive las constitucionales, constituyen productos para usar y desechar según los vaivenes de la urgencia y la demanda; productos que, por tanto, están en constante desactualización (González Ordoñas, 2010).

26 El ámbito para los acuerdos interpartidarios de políticas de Estado ha sido especialmente el Ejecutivo, activado a iniciativa de la Presidencia con la convocatoria a las cúpulas partidarias. Como consecuencia, si por el Parlamento (en tanto espacio que favorece la participación y provee información a la ciudadanía) no pasa el eje del poder sobre las políticas de seguridad, queda sujeto a la discrecionalidad del Ejecutivo (Acuña, 2007: 754) y sus variaciones todo aquello que se agrupe en la agenda gubernamental destinada al acuerdo interpartidario; a pesar de que el rótulo “política de estado” remita a una continuidad de la política independientemente de los cambios de gobierno, a una estrategia compartida para el largo plazo y a su no asociación ideológica o partidaria específica. La caracterización como “política de Estado”, entonces, parece perseguir una función simbólica (desideologizadora del avance del poder punitivo) que resulta contradictoria con la práctica instalada de electoralización de las políticas de seguridad.

### 3.3 Allanamientos nocturnos

En cuanto a la inviolabilidad del domicilio, si bien ya han estado a consideración iniciativas que debilitan o eliminan ese derecho constitucional, la

27 “La gente tiene que decidir poniendo en primer lugar el derecho a vivir sin miedo. Este mecanismo es a prueba de las peleas de los políticos. Asegura cambios al otro día de las elecciones del año que viene y se da una visión de parar la mano en esto que estamos viviendo” (Larrañaga, Conferencia de prensa en ocasión del lanzamiento de la recolección firmas, 22.05.2018). “La seguridad pública es un derecho humano [...] es un derecho de la gente” (documento de consenso de la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, 10.08.2010).

forma de hacer tal cosa no es asunto de consenso. Este derecho, referido a la protección del ámbito material de la intimidad personal y, en ese sentido, de la libertad, se encuentra expresamente establecido desde la Constitución de 1830 (que refería a “la casa del ciudadano” como un sagrado inviolable), con idéntica redacción a la actual desde la reforma constitucional de 1917. La eliminación de la prohibición de los allanamientos nocturnos estaba entre los contenidos de la reforma constitucional plebiscitada en 1980, rechazada por la ciudadanía. Luego fue en 2006, en ocasión de discutirse el proyecto de ley de procedimientos policiales, que permitir el ingreso al hogar durante la noche formó parte de la propuesta del Poder Ejecutivo, a través de la distinción entre ingreso a morada y allanamiento; que finalmente no fue incluida en la ley 18.315. En 2012 el diputado De León (Frente Amplio) presentó un proyecto de ley interpretativa del artículo 11 de la Constitución, concretamente del término “hogar”, para habilitar los allanamientos nocturnos en los inmuebles que tuvieran fines comerciales ilícitos. En 2012 el senador Pasquet y en 2016 el senador Bordaberry (Partido Colorado) presentaron sendos proyectos de reforma constitucional, que incluían que “la ley regulará el allanamiento nocturno con criterio restrictivo, limitándolo a las situaciones graves y urgentes”. El diputado nacionalista Rodríguez junto a otros legisladores del Partido Nacional, en abril de 2018 presentó un proyecto de reforma constitucional: “excepcionalmente, en situaciones graves o de manifiesta urgencia, podrá ingresarse en horas del día o de la noche, con orden escrita y fundada del juez competente, a requerimiento expreso del magistrado del Ministerio Público interviniente en el caso”<sup>28</sup>. La iniciativa “Vivir sin miedo” agrega una excepción a la prohibición del ingreso al hogar en horas de la noche sin consenti-

28 La exposición de motivos del proyecto “Ingreso a los hogares” sostenía que “las circunstancias han cambiado, y la protección consagrada por el art. 11 de la Constitución -sana y necesaria en su tiempo- ha devenido en un factor que, frecuente y lamentablemente, obsta a la eficacia de los procedimientos indispensables para la prevención y la represión del delito, especialmente en lo que refiere al narcotráfico organizado” (C.RR. Comisión Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N° 2947 de 2018, Rep. N° 918).

miento de su jefe para los casos en que “el juez actuante tenga fundadas sospechas (de) que se están cometiendo delitos”. Todas las iniciativas (las que no prosperaron y la plebiscitada) presentan a la inviolabilidad del domicilio como un obstáculo al accionar policial frente a las “bocas” de pasta base de cocaína, del mismo modo que los promotores de la doctrina de la seguridad nacional la consideraban una protección para que los sediciosos pudieran reunirse impunemente.

La protección de la inviolabilidad del domicilio, en los términos del artículo 11 de la Constitución, es parte del “edicto perpetuo” (Jiménez de Aréchaga, 1946) y constituye una de las dimensiones más significativas del alcance de la separación de lo público y lo privado en nuestro régimen constitucional. Está en el texto constitucional desde 1830 y con idéntica redacción a la actual desde 1917. Habilitar al legislador a que vacíe de contenido protector el primer inciso en relación a los allanamientos nocturnos, es una decisión que reclama un debate robusto acerca de la relevancia de los contenidos que han permanecido inalterados en la historia constitucional uruguaya. No son suficientemente fuertes como justificaciones de la eliminación de una garantía constitucional las basadas en que el orden jurídico uruguayo es uno de los pocos que la mantiene en su texto constitucional. Tampoco lo es subestimar el efecto general de la excepción a la regla como argumento de política pública, afirmando que se trata de medidas contra los “delincuentes” y, por tanto, de una expresión del derecho a la seguridad de los “ciudadanos honestos”<sup>29</sup>.

29 El 05.04.1972, Real, en su informe a la Comisión de Constitución y Legislación citaba fragmentos de una nota (El Diario, 20.03.1972) cuyo contenido calificaba como amenazas a quienes se opusieran al proyecto de ley de seguridad del estado: “...ni el régimen propuesto ni las Medidas Prontas de Seguridad, molestan ni limitan a ninguna persona de bien [...]. El hombre de bien, el padre de familia honorable para nada se sentirá alcanzado por las medidas de seguridad ni por la ley proyectada, y sí protegido él y los suyos. Quien no piense traficar o robar armas, entrar a violar domicilios ajenos cobardemente empatotados [...] entonces nadie tendrá nada que temer. La legislación es contra los delincuentes y sus cómplices” (C.SS. T. 278, 26 y 27 de junio de 1972, p. 171).

### 3.4 Más militares en tareas de seguridad interna

La creación de una guardia nacional con integrantes de las Fuerzas Armadas es otro de los contenidos de la iniciativa de reforma. Vale la pena prestar atención al impacto que tienen, en la comprensión del derecho y sus funciones, la importación o trasplante de modelos, programas y conceptos jurídicos que se incorporan a la legislación nacional, o que orientan nuevos diseños y prácticas institucionales. La circulación de fuentes, la importación y el trasplante ocurren por diversos mecanismos, vinculados al uso de la legislación comparada, a las facultades interpretativas de los tribunales, a las construcciones de los juristas, a las políticas de cooperación, etc. Una práctica de creación de derecho vinculado a lo anterior es la sanción de leyes como consecuencia de compromisos asumidos por el Estado en tratados internacionales vinculados a esos fenómenos globales que son el centro de las amenazas a la seguridad: armas, corrupción, terrorismo, crimen organizado, lavado de activos, drogas, trata de personas (las respuestas normativas, en general, incorporan circunstancias agravantes, criminalizan los actos preparatorios, entre otras técnicas expansivas del aparato penal), y que remiten al problema de la “crisis del derecho penal” (Fernández, 2014; Zaffaroni, 2006; Donna, 2006). El fomento de la unificación de las policías locales y la creación de guardias nacionales constituye un modo de recrear un cuerpo militarizado capaz de actualizar la ideología de la seguridad nacional en versión policial (en la medida que sus funciones son de seguridad pública interior). Iniciativas como la que se somete a plebiscito<sup>30</sup>, cuya inspiración coincide con la política exterior de Estados Unidos hacia Amé-

30 Existe una policía nacional militarizada -la Guardia Nacional Republicana-, que depende directamente del Ministro del Interior desde 2010. La Guardia Nacional, que había sido propuesta en 2009 por Larrañaga, fue creada por ley 18.719. En 2016 Larrañaga presentó un proyecto de ley, cuyo texto era igual al que se plebiscita (modificación del art. 85 nral. 7 e incorporación de una disposición transitoria). La exposición de motivos mencionaba al crimen organizado, tráfico de drogas, rapiñas y homicidios como fenómenos frente a cuyo crecimiento la Policía Nacional no ha tenido capacidad de respuesta adecuada.

rica Latina (Zaffaroni, 2011: 546; Rial, 2014: 34)<sup>31</sup> y que, a su vez, son resistidas por sectores nacionalistas de los ejércitos<sup>32</sup>, nos plantean un dilema. ¿Cómo identificar alternativas a estos dos direcciones? ¿Está disponible una forma de orientar las respuestas institucionales a fenómenos que reúnen notas locales y globales, que no resigne la independencia del país y que, a la vez, no fortalezca comprensiones nacionalistas de la soberanía?

### Consideraciones finales

Parece ser éste un tiempo de unanimidades discursivas en ciertos temas. Que la seguridad pública o ciudadana sea tratada públicamente como un tema de Estado que debe ser asunto

31 “...las fuerzas armadas ostentan niveles de confianza y credibilidad ampliamente superiores a la policía en prácticamente toda América Latina. Si este proceso enfrenta alguna resistencia, no proviene ésta, por lo general, de los estamentos políticos—cuyo incentivo para involucrar a los militares en la seguridad pública es bastante obvio—sino de la propia institución militar, usualmente recelosa de entrar en fricciones constantes con la sociedad y de exponerse a los peligros de corrupción que acechan en la lucha contra el crimen organizado. Es casi seguro que la persistencia de altos niveles de criminalidad conducirá en muchos países a un dilatado papel militar en el combate a la inseguridad y al crimen organizado...” (Casas, González y Mesías, 2018: 30).

32 Tres referencias a discursos pronunciados por el General (R) Manini en los últimos años: a) “...detrás de quienes atacaban a las Fuerzas Armadas, de quienes buscaban debilitarlas, de quienes buscaban destruirlas, suplantarlas por un guardia nacional, estaban los centros de poder mundial a los que Fernández Huidobro combatió toda su vida” (discurso del Comandante en Jefe del Ejército en el entierro del Ministro de Defensa, 05.08.2016); b) “...ser artiguista hoy implica no renunciar a la defensa de nuestro suelo, significa negarnos a ser meros ejecutores de una agenda, de un libreto elaborado en otras latitudes, generosamente financiado por los centros de poder mundial, que busca fragmentarnos, que busca tribalizarnos, que busca destruir o destruir a nuestras instituciones, que busca dejarnos inermes, dejarnos indefensos ante cualquier agresión” (discurso del Comandante en Jefe del Ejército, 18.05.2018); c) “...las falsedades de burócratas incapaces de ver la realidad, encogidos en su soberbia o atrapados en sus prejuicios ideológicos, y la acción de aquellos que lucran con la confrontación, convertidos en peones bien pagos de los centros de poder mundial” (discurso difundido en la web del Ejército el 13.03.2019, día siguiente a su cese).

de acuerdos interpartidarios de alto nivel, es un ejemplo de ello. A los decisores de las políticas de seguridad y de los contenidos normativos (constitucionales o legales) se los releva de los posicionamientos ideológicos y, por tanto, es plausible que se modifique el texto constitucional, instrumentalizándolo. El discurso de justificación de las propuestas, formulado y/o justificado por expertos en derecho -al que convenientemente se le atribuye neutralidad por tratarse de opiniones técnicas- legitima líneas de acción cuando habilita la presentación de temas y enfoques como problemas de Estado o como exigencias normativas que suponen avances en derechos fundamentales (el derecho a la seguridad, por ejemplo). Ello quita de la escena la dimensión ideológica del discurso de la seguridad y oculta que las decisiones constitucionales, legislativas, administrativas (y luego, las judiciales), son decisiones políticas. Instalar la necesidad de un cambio constitucional en base a una justificación apoyada en la emergencia y la excepcionalidad, en la guerra contra el delito (y la droga) y con soluciones regresivas, alienta un clima político autoritario y conservador; y un ambiente académico y profesional de producción dogmática dispuesta a sacrificar garantías y fortalecer los cuerpos represivos por razones de seguridad, sirviéndose de una retórica de derechos.

## Bibliografía

- Ansolabehere, K. (2011). Cultura legal. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* N° 1, septiembre 2011 – febrero 2012, pp. 133-140.
- Ariza, N. (2010). La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad. *Revista Oasis* (15). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 33-51.
- Baratta, A. (2004). *Criminología y sistema penal (Compilación in memoriam)*. Buenos Aires: BdeF.
- Biebesheimer, Ch. (2001). Justice reform in Latin America and the Caribbean: the IDB perspective. En: Domingo, P. y Sieder, R. (ed.). *Rule of law in Latin America: The international promotion of judicial reform*. Londres: Institute of Latin American Studies, pp. 99-141.
- Calvo, M. (1995). Políticas de seguridad y transformaciones del derecho. En: Muñagorri, I. (ed.). *La protección de la seguridad ciudadana. Oñati Proceedings* 18, pp. 95-134.
- Calzado, M. (2007) Conmociones, amenazas y fisionomías victimizantes. Una reflexión sobre la reconfiguración de los límites de la política en las sociedades de seguridad. En: Böhm, L. y Gutiérrez, M. (comps.). *Políticas de seguridad. Peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo*. Buenos Aires: Del Puerto, pp. 355-366.
- Casas, K., González, P. y Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Washington DC: BID/Diálogo Interamericano.
- Comité Consultivo para la Defensa Política (1947). Tercer Informe sometido a los Gobiernos de las Repúblicas Americanas. 15 octubre 1944 – 15 diciembre 1947. Montevideo.
- Donna, E. (2006). ¿Es posible el derecho penal liberal? En: Aguirre Obarrio et al. *Reflexiones Jurídico Penales (de Francesco Carrara a Günther Jakobs)*. Córdoba: Advocatus. Foro de Córdoba, pp. 273-300.
- Eliacheff, C. y Soulez, D. (2009). *El tiempo de las víctimas*. Madrid: Akal.
- Fernández, G. (2014). *Cuestiones actuales de derecho penal. Papeles para el debate*. Montevideo: FCU.
- Giglioli, D. (2017). *Crítica de la víctima*. Barcelona: Herder.
- González Ordovás, M.J. (2010). El nuevo consumidor de derechos. En: Bernuz, M. y Susín, R. (coord.). *Seguridad, excepción y nuevas realidades jurídicas*. Granada: Comares, pp. 231-248.
- Gutiérrez, M. (2011). Trazos para delinear el “populismo punitivo” en el caso argentino. En: Gutiérrez, M. (comp.) *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Buenos Aires: Fabián Di Plácido Editor, pp. 59-103.
- Jiménez de Aréchaga, J. (1946). *La Constitución Nacional*. Montevideo: Ediciones Medina.

- Mattei, U. y Nader, L. (2008). *Plunder. When the Rule of Law is Illegal*. Oxford: Blackwell.
- Pitch, T. (2003). *Responsabilidades limitadas*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Puig, G. (1995). La sencilla solución de resolverlo todo a través de la punición, por ejemplo, el delito de violencia doméstica. *Revista de Ciencias Penales* (1), pp. 233-239.
- Requena, M. (2014), "Inseguridad y violencia en América Latina". *Cuadernos de Estrategia* (171). Ministerio del Interior- Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 9-29.
- Reta, A. y Grezzi, O. (1976). *Aspectos penales de la ley de seguridad del Estado*. Montevideo: FCU.
- Rial, J. (2014). América Latina y sus problemas de seguridad y defensa. Incertidumbre en tiempos de cambio constante. *Cuadernos de Estrategia* (171). Ministerio del Interior- Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 31-56.
- Rovira, A. y Seguí González, L. (1943). *Contralor de actividades subversivas en el Uruguay*. Montevideo: Comisión Investigadora de Actividades Antinacionales.
- Spiller, P. y Tomassi, M. (2007). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. En: Acuña, C. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp.721-763.
- Tapia, A. (2007). Después del 11-M: la gobernanza de las víctimas. ¿Modelo europeo de política victimal? En: Böhm, L. y Gutiérrez, M. (comps.). *Políticas de seguridad. Peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo*. Buenos Aires: Del Puerto, pp.141-170.
- Tarello, G. (1976). *Storia della cultura giuridica moderna*. Bolgna: Il Mulino.
- Zaffaroni, R. (2006). *El enemigo en el derecho penal*. Buenos Aires: Ediar.
- Zaffaroni, R. (2011). *La palabra de los muertos*. Buenos Aires: Ediar.