

El impacto de la legislación penal sobre la propiedad en la prisionización en Uruguay

The Impact of penal property legislation on Imprisonment in Uruguay

JUAN PABLO PISCIOTTANO VEIGA²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3296-8502>

Resumen

En el presente artículo se analizan las modificaciones introducidas a lo largo de los años a los delitos de hurto y rapiña para evaluar su incidencia en el aumento o disminución de la población carcelaria de nuestro país. Se trata de un primer estudio que pretende evidenciar la posible utilización de estas figuras como mecanismo de control de la población de nuestras cárceles. Se planteó como hipótesis de trabajo que las modificaciones legislativas en materia penal relacionadas a la propiedad podían influir en la población carcelaria. Para realizarlo se recurrió a datos de acceso público sobre variaciones de la población carcelaria y el delito aportados por diferentes organizaciones nacionales, buscando evidenciar la relación entre ciertas modificaciones legislativas y tales variaciones.

Palabras clave: hurto, rapiña, prisión, prisionización

Abstract

This current article analyzes the modifications introduced throughout the years to the crimes of theft and assault. To evaluate its incidence in the increase or decrease of the prison population of our country. This first study intends to demonstrate the possible use of these figures as a mechanism of our prison population control. It was proposed as a work hypothesis that the legislative modifications in penal matters related to property could influence in the prison population. In order to prove this, different public access data was resorted to, such as variations on crime and prison population contributed by different national organizations, seeking to evidence the relation among certain legislative modifications and such variations.

Keywords: theft, assault, prison, imprisonment

1 El artículo presentado es parte de la ponencia expuesta en la mesa «Los alcances de la pena», desarrollada el día 25 de noviembre de 2022, en las IV Jornadas de Estudios Penitenciarios organizadas por la *Revista de Historia de las Prisiones*, el Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto (INHLEP- Universidad Nacional de Tucumán - Argentina) y el Grupo de Estudios sobre infracción adolescente Programa de estudio sobre control sociojurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente (Universidad de la República – Uruguay).

2 Doctor en Derecho, Universidad Católica del Uruguay. Aspirante a profesor adjunto de Derecho Penal, 2016-2023. Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: pisciottanoveiga@gmail.com

Introducción

El presente artículo es una primera exposición del estudio realizado sobre el impacto de los delitos de hurto y rapiña en la prisionización³ de nuestro país. Nos centramos en analizar cómo afectaron las diversas modificaciones a la pena de estos delitos, agravantes o la eliminación de mecanismos liberatorios en el aumento o disminución del número de personas privadas de libertad.

Desde finales del siglo pasado y sobre todo en los últimos años, el legislador uruguayo recurrió constantemente a modificaciones en los delitos de hurto y rapiña, las que, justamente, son las figuras delictivas por la que se encuentran imputados la amplia mayoría de los privados de libertad (más del 50 % de los reclusos, como veremos).

Entendemos que dichas modificaciones han influido de manera relevante en la población carcelaria y con ello en las demás derivaciones sociales del fenómeno carcelario. Pretendemos lograr un abordaje amplio e innovador del fenómeno y no centrarnos en lo netamente jurídico, para así medir el impacto de las modificaciones y la posible utilización de la criminalización de estas figuras como mecanismo de control de la población carcelaria.

1. Metodología de análisis

Para nuestro estudio partimos del análisis de los datos proporcionados por diferentes organismos

(o agencias)⁴ de nuestro país, que a lo largo de los años han recopilado información en la materia sobre delitos denunciados, personas imputadas, población carcelaria, hacinamiento carcelario, entre otros.

Debe tenerse presente que cada una de estas agencias tiene sus propios fines y muchas veces realiza una recolección de los datos de acuerdo a sus propios intereses o al mensaje que busca transmitir a la sociedad. Con una enorme claridad expresa Zaffaroni:

El sistema penal opera de forma parcializada y compartimentalizada, teniendo cada agencia sus propios intereses sectoriales y a veces corporativos y, por ello, sus propios criterios de calidad, sus discursos externos e internos, sus mecanismos de reclutamiento y entrenamiento, etc. Estas agencias disputan el poder y, por lo tanto, se hallan entre ellas en un equilibrio inconstante, caracterizado por antagonismos más que por relaciones de cooperación. (Zaffaroni, 2002, p. 11)

Recurrimos básicamente a tres fuentes (sin perjuicio de acudir a informes puntuales de otras agencias), cuyas características y forma de recopilar la información detallaremos a continuación, pero que provienen de tres instituciones claramente diferentes. Ellas son la Fiscalía General de la Nación, el Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad perteneciente al Ministerio del Interior y el Comisionado Parlamentario Penitenciario del Poder Legislativo.

Como se detallará a continuación la pertenencia institucional así como sus fines intervienen en el resultado de sus informes y en la información que decide priorizarse y transmitir.

3 Si bien reconocemos que el término «prisionización» (o *prisonization*) dado por Donald Clemmer (1940) tiene un alcance mayor y describe un fenómeno de gran complejidad (proceso de prisionización), en el presente estudio utilizamos el término de forma cuantitativa como expresión para referirse y comparar la población carcelaria de los diferentes países (índices de prisionización).

4 Recurriremos al término «agencias» para referirnos a los diferentes organismos, instituciones, corporaciones, etc., que participan e interactúan en el sistema penal, siguiendo el criterio de Zaffaroni quien expresa: «La referencia a los entes gestores de la criminalización como agencias tiene por objeto evitar otros sustantivos más valorativos y equívocos (tales como corporaciones, burocracias, instituciones, etc.). Agencia (del latín *agens*, participio del verbo *agere*, 'hacer') se emplea aquí en el sentido amplio —y natural— de entes activos (que actúan)» (Zaffaroni, 2002, p. 7).

1.1. Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad – Ministerio del Interior

a. Cometidos y pertenencia institucional

Creado en el 2005, pertenece al Ministerio del Interior y tiene por objetivo: «Brindar datos confiables y reales, elaborados mediante una metodología rigurosa para el tratamiento de los principales indicadores sobre la evolución de la criminalidad y la gestión policial en nuestro país».⁵ Si bien fue creado como observatorio en el año 2005 cuenta con información recopilada desde el año 1980; es una de las fuentes con datos de mayor antigüedad.

b. Objetivo de la información

Recopila información a los solos efectos de establecer el aumento de denuncias de diferentes delitos, por tanto no surgirá de tales estudios si se investigaron los hechos, se encontraron responsables o fueron sancionados (enviándolos a prisión o aplicando otras medidas). Simplemente pretende medir la variación anual de las denuncias por diferentes delitos y con ello busca demostrar cambios en la seguridad del país.

c. Forma de recopilar sus datos

Utiliza la información propia del Ministerio del Interior, las denuncias realizadas por la población ante la Policía, clasificando los delitos según lo manifestado por el denunciante o la interpretación de los hechos que realiza el funcionario que recibe la denuncia (lo que ocurre en la mayoría de los casos).

d. Información relevante/utilidad

Su utilidad está en que son datos sin un análisis mayor (que podríamos llamar ‘datos crudos’); se trata de números obtenidos siguiendo los mismos procedimientos, sin un análisis o interpretación que los desvirtúen. Además, es el mecanismo de relevamiento que tiene mayor antigüedad (1980).

⁵ Véase la descripción completa en <https://minterior.gub.uy/index.php/82-observatorio/presentacion>

e. Falencias detectadas

Adolece de diversas falencias; una de las más importantes es que la información es recopilada de forma poco técnica, los delitos son calificados como tales por el denunciante o en la mayoría de los casos por un funcionario policial (no son técnicos en derecho), con criterios completamente diferentes entre los funcionarios para calificar a un hecho como, por ejemplo, rapiña o hurto (hecho relatado además por una persona que puede agregar infinidad de componentes subjetivos a su relato), lo que puede llevar a una enorme diversidad de criterios. Distinto es lo que ocurre, como veremos, con los datos de ingreso a prisión o de imputación de personas por diferentes delitos, caso en que la calificación del delito fue hecha por un profesional en derecho (fiscal o Juez).

Por otra parte, dada su pertenencia institucional (Ministerio del Interior-Poder Ejecutivo), su objetividad puede verse afectada según los intereses del Ministerio del Interior, al tratarse justamente de quienes tienen a su cargo la seguridad (o mejor dicho, ejercen parte del poder punitivo del Estado).

En este sentido, hemos notado modificaciones en la forma en que se muestran a la población los datos obtenidos, dependiendo de los cambios, de autoridades, de ideologías internas, de la presión social o mediática que fue sufriendo dicha cartera, entre otros factores.

A modo de ejemplo, detectamos que a partir del año 2005 se dejó de contabilizar en los hurtos el hurto de vehículos automotores, que pasó a ser una categoría autónoma en la estadística. Ese año se registró un aumento del 13 % de los hurtos (111 279 en 2005 contra los 98 409 de 2004), pero de añadirse los hurtos de vehículos (5436) a la cifra total, el aumento registrado sería del 18 % (116 715 hurtos en 2005 contra los 98 409 de 2004). Esta modalidad solo continuó hasta el 2008.⁶

En el año 2012 se decide mostrar simplemente los datos referentes a los hurtos y rapiñas consumadas suprimiendo las tentativas. Con esa mo-

⁶ Véase tabla 1.

dificación los datos muestran una disminución de los hurtos del 0,8 % (97 573 hurtos consumados en 2011 contra los 96 827 de 2012) y un aumento de las rapiñas del 2,7 %⁷ (15 003 rapiñas consumadas en 2011 contra las 15 414 de 2012).

Recién en el año 2014 se vuelve a la metodología anterior, por lo que en los años 2012 y 2013 no sabremos cuántos hurtos y rapiñas en grado de tentativa fueron denunciados. Resulta llamativo que si se compara los datos del año 2011 con los del 2014 puede advertirse un aumento de los hurtos del 4 % (101 674 de 2011 contra los 105 871 del 2014) y sobre todo de las rapiñas —quizás el dato que se quería ocultar— que aumentaron un 23 % (16 332 en 2011 contra las 20 097 de 2014).

Asimismo, existieron otros cambios, en orden debidos, quizás, a los sesgos estratégicos de difusión de la información a la «opinión pública, según la época».

En el 2012 observamos que entre los homicidios se discrimina aquellos cuyo móvil era el denominado en la jerga policial o en la prensa como «ajuste de cuentas»,⁸ dado el aumento de los homicidios en tales años y una aparente preocupación por esta modalidad.

En el año 2013, ante modificaciones propuestas sobre la legislación penal respecto de los menores de edad, comienzan a mostrarse las cifras de delitos cometidos por estos (recordemos que, coincidentemente, el 26 de octubre de 2014 se plebiscitó la baja de edad de imputabilidad en nuestro país).

En el año 2014 se comienzan a mostrar datos referentes a mujeres víctimas de homicidio específicamente cometidos por sus exparejas, cuando justamente se discutía la necesidad de sancionar

el delito de femicidio, que terminó incorporándose como modalidad agravada del homicidio.⁹

Es decir que a la hora de mostrar la información se siguieron determinados intereses o se atendió a la discusión pública del momento, lo que en parte afectó la calidad y objetividad de los datos. Por esa razón optamos en nuestro trabajo por incorporar únicamente los datos objetivos que aportan.

1.2. Departamento de Políticas Públicas - Fiscalía General de la Nación

a. *Cometidos y pertenencia institucional*

El Departamento de Políticas Públicas es parte de la Fiscalía General de la Nación y tiene por cometido, según su propia descripción:

Contribuir en el diseño y ejecución de políticas a partir del análisis y estudio de información relevante, a los efectos de que la institución desarrolle y ejecute una política de seguridad pública. Monitorear y evaluar políticas, planes, programas, proyectos, procedimientos y metodologías para el cumplimiento de la misión, los objetivos y las funciones de la Fiscalía General de la Nación.¹⁰

Cuenta con información vinculada a la variación en las imputaciones penales realizadas por la Fiscalía desde la vigencia del Nuevo Código del Proceso Penal Uruguayo en el año 2017.

b. *Objetivo de la información*

Tiene el objetivo, claramente percibido, de dar a conocer los resultados de la implementación del nuevo sistema procesal penal en la persecución de los delitos. Busca detallar el número de imputaciones realizadas por la fiscalía, estudiar las posibles variaciones, duración de los procesos penales y envío de imputados o condenados a prisión.

7 Véase tabla 2.

8 Podría definirse como el homicidio cometido por un móvil de venganza entre delinquentes o el homicidio producto de enfrentamientos entre grupos criminales. La dificultad para definirlo demuestra la vaguedad y arbitrariedad del concepto.

9 En el artículo 312 del Código Penal en el año 2017-Ley 19538, promulgada el 18 de octubre de 2017.

10 Descripción en la web de Fiscalía General de la Nación. <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/institucional/estructura-del-organismo/politicas-publicas>

c. Forma de recopilar sus datos

Nuevamente aquí trabajan con información propia obtenida por la Fiscalía. Resulta llamativo que no se realice un trabajo coordinado con el Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior, limitándose simplemente a nombrar datos del Observatorio en alguno de sus informes.

d. Información relevante/utilidad

Se trata de información de calidad realizada con la intervención de operadores en Derecho. Al tratarse de información sobre imputaciones; ya no es la calificación jurídica dada a un hecho por denunciantes o la que resuelve la policía ante una determinada denuncia, sino que se trata de hechos efectivamente investigados e imputados por los Fiscales. Es decir que supera las falencias técnicas que presenta la información del Ministerio del Interior, tratándose entonces de datos mucho más confiables.

e. Falencias detectadas

La primera falencia tiene relación con el corto período de existencia de estos informes. Se comenzó con la tarea en el año 2017 (primeros informes del 2018), por lo que aún se encuentra en una etapa sumamente temprana como para poder obtener conclusiones confiables sobre la evolución de los delitos u otros factores relevantes. En general, la difusión de los lapsos relevados responde también a estrategias políticas.

También detectamos constantes cambios en la metodología de análisis y presentación de los datos. Pese a que se realizaron pocos informes, los criterios fueron cambiando, lo que dificulta las comparaciones. De hecho, estos cambios generan cierta inconmensurabilidad entre cifras.

Por otra parte, se trata, según nuestra percepción, de informes orientados a demostrar la eficacia del nuevo proceso penal según los criterios de la fiscalía y esa eficacia es entendida como mayor número de imputaciones. Es ostensible el objetivo de evidenciar que el nuevo proceso imputa y envía a prisión a más personas (y en

menos tiempo) que el proceso anterior. Nuevamente aquí, los intereses propios del organismo que realiza los informes tienen los resultados. Se destaca, por ejemplo, que se logró un aumento de los privados de libertad, punto que parecería enorgullecer a la fiscalía.¹¹

Es decir que todo estará orientado a demostrar las virtudes del Nuevo Proceso Penal y el trabajo de los fiscales, en la interpretación de la Fiscalía, desaprovechando la oportunidad para estudiar otros factores de utilidad para esa propia institución y para la población en general.

1.3. Informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario

a. Cometidos y pertenencia institucional

La figura del Comisionado Penitenciario fue creada por Ley 17684 del 29 de agosto de 2003, con el cometido de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial.

Su tarea no se limita simplemente a recabar información y asesorar respecto de la situación de las personas privadas de libertad o las condiciones carcelarias, sino que además da respuesta a las denuncias y reclamos de privados de libertad o sus familiares. A lo largo de los años, su trabajo ha cobrado importancia teniendo cada vez más incidencia en la realidad carcelaria, la opinión y las políticas públicas en materia carcelaria.

b. Objetivo de la información

La información recopilada en sus informes tiene por objetivo asesorar al Parlamento, así como a la

¹¹ En el Informe Anual 2020, la fiscalía expresa: En su aplicación práctica, el cpp está habilitando un mayor nivel de encarcelamiento de adultos, fundamentalmente a través de condenas, o sea, con mayores garantías para los involucrados que aquellas que ofrecían los procesamientos con prisión en el proceso inquisitivo (Fiscalía General de la Nación, 2021 febrero 10, p. 30).

población en general, sobre la situación del sistema carcelario de nuestro país.

Entrega informes anuales que han mejorado a lo largo de los años, en los que debe destacarse su perfil técnico y crítico en la materia, así como su independencia institucional, que permite mayor objetividad sobre la realidad de la que informan.

Nótese que es el único actor externo al sistema, por lo que no perseguiría otros intereses que puedan afectar su objetividad (es decir, no debe demostrar como los anteriores que mejoró la seguridad o que logró cambios en las imputaciones).

c. Forma de recopilar sus datos

En los informes se acude a información de otros organismos tales como el Ministerio del Interior, la Fiscalía General o el Poder Judicial, lo que contribuye a que sus informes sean de mejor calidad.

Existe además un gran trabajo en la recolección de los datos realizada directamente en las cárceles, mediante visitas periódicas a los centros, recepción de denuncias de familiares de reclusos o pedidos de informes a otras instituciones.

d. Información relevante

Aporta información de calidad sobre la variación de los privados de libertad, las condiciones de cada cárcel, muertes en custodia, trabajo y estudio de los privados de libertad, entre otros datos. No solo recopila la información, sino que la analiza de acuerdo a la normativa nacional e internacional y agrega, además, comparaciones con la realidad carcelaria de otros países (se acude a índices internacionales como, por ejemplo, el de prisionización).

e. Falencias detectadas

Lamentablemente, solo cuenta con informes a partir del año 2005 (cuando se creó la figura, los que tienen importantes diferencias en la metodología a lo largo de los años (o de las gestiones de los Comisionados).

Los primeros informes cuentan con información general o global del sistema carcelario, en cambio, en los últimos se distinguen una infinidad de aspectos de la vida en prisión (más allá del dato sobre la población total). Se hacen diferenciaciones por centro carcelario e incluso módulos dentro del centro, demostrando un mayor trabajo¹² en la recolección de los datos y su análisis.

Quizás su mayor falencia es que se trata de información sujeta a una importante interpretación de parte del Comisionado; algunos datos responden a una valoración técnica realizada por quien obtiene la información. A modo de ejemplo, cuando se refiere a centros aptos para la rehabilitación de los reclusos, se trata de una conclusión que realizó quien elabora el informe. Por más fundadas que sean sus conclusiones, se trata de una análisis de la realidad y ya no simplemente de números objetivos (número de denuncias, número de imputaciones, etcétera).

Notamos además que si bien son críticos a la hora de aludir a la legislación penal y procesal penal, se advierte en los informes cierta, digamos, «dulcificación» protocolar.

2. Una premisa. Los hurtos y rapiñas llenan nuestras cárceles

Ingresando en el objeto de nuestro trabajo, debe señalarse de forma previa, que la mayoría de los delitos cometidos en nuestro país son delitos contra la propiedad y mayormente se tratan de hurtos y rapiñas. Ello se observa en los delitos que son denunciados, en los procesos iniciados y, en definitiva, en la población carcelaria (por esa razón, subrayamos la importancia de distinguir las tres fuentes de información a las que acudimos).

12 La tarea del Comisionado Parlamentario ha ido en aumento en cuanto a competencias y volumen de trabajo; el trabajo realizado hoy en día no tiene comparación con el de los primeros años. A modo de ejemplo, en sus inicios se da cuenta de 156 visitas a establecimientos carcelarios entre el 2005 y 2006 (Comisionado Parlamentario, 2006, p. 9), en cambio solo en el año 2021 se realizaron 639 visitas carcelarias, sumadas 106 recomendaciones al Ministerio del Interior, 46 pedidos de informes a dicho ministerio, 12 denuncias penales ante Fiscalía y 35 acciones ante la Justicia (Comisionado Parlamentario, 2022, p. 15)

Iniciando por las denuncias, y simplemente a modo de ejemplo, en el año 2015 se registraron un total de 191 789 denuncias totales (por todas las figuras delictivas), de las cuales 108 755 fueron por hurto y 21 126 por rapiña. Es decir que el 57 % de las denuncias recibidas por la policía lo fueron por hurto y el 11 %, por rapiña. Lamentablemente (por razones que desconocemos) se trató del último año en el que el Observatorio del Ministerio del Interior publicó información sobre el total de denuncias; luego decidió publicar únicamente datos de hurtos y rapiñas.

Por su parte, si se acude a información de la Fiscalía se advertirá, en cuanto a imputaciones, que si bien en el último tiempo existió una diversificación de los delitos que se imputan (con o sin prisión), hurtos y rapiñas continúan siendo la amplia mayoría: en 2020, un 39 % por hurto y 10 % por rapiña (Fiscalía General de la Nación, 2021 febrero 10, p. 16). Sin perjuicio de la diversificación, las imputaciones por ambas figuras rondan el 50 %.

Por último, si recurrimos a los datos aportados por el Comisionado Parlamentario Penitenciario evidenciaremos que, de los penados o formalizados con prisión efectiva en el año 2021, el 41,9 % fueron por hurto y el 12 %, por rapiña. Es decir que prácticamente el 54 % de los reclusos registrados en el 2021 se encontraban en prisión por solo dos figuras delictivas (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, p. 129).

Sumamente claras resultan las conclusiones del Comisionado sobre el modelo actual, que entiende que la mayoría de las personas que están en prisión cometieron delitos de tipo económico, incorporando dentro de estos a los delitos vinculados al tráfico de estupefacientes. Al respecto señala:

Si bien el hurto es el delito que concentra más imputaciones tanto en hombres como en mujeres, los delitos vinculados a estupefacientes sobresalen en el caso femenino, llegando casi a igualar la incidencia del hurto () Si se atiende únicamente a quienes recibieron una pena de cumplimiento efectivo, entre el hurto y los delitos de estupefacientes en el caso de las mujeres se supera el

75 % de las imputaciones. De este modo, queda de manifiesto el tipo de comportamiento al cual estamos dando respuesta de modo prioritario en nuestro sistema de justicia criminal (y, en particular, con la pena privativa de libertad): se trata de delitos motivados económicamente, que no implican el uso de violencia. (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, p. 139)

Un estudio aparte merecería la situación actual del ingreso de mujeres en prisión, ya que se ha constado que el aumento de penas en materia de estupefacientes ha incidido directamente en el crecimiento de la población carcelaria femenina. Nótese que si bien los varones privados de libertad por delitos vinculados a estupefacientes representan el 13,5 % de la población carcelaria, en el caso de las mujeres representan un 40,9 % (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, p. 129) y muchas veces se trata de situaciones de simple suministro de sustancias o microtráfico de estupefacientes.

Incluso, señala el Comisionado Parlamentario Penitenciario que gran parte de las condenas de mujeres por estos delitos se da ante intentos de ingresar estupefacientes a cárceles:

El intento de ingresar drogas a las cárceles es permanente y por las vías más diversas, expresión de una cultura del narcomenudeo instalada como válvula de succión en las poblaciones más vulnerables. Estas sustancias generan en las cárceles extorsiones, amenazas, presiones sobre las familias y violencias varias. También son una fuente de nuevas condenas, en especial para las mujeres: un número significativo del total de las mujeres presas lo está por intentar ingresar droga a una cárcel, muchas veces por cantidades mínimas o incluso por sustancia de uso legal (marihuana). (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, p. 141)

Realizadas las aclaraciones de los párrafos anteriores, partiremos de las siguientes premisas: la enorme mayoría de las denuncias que son presentadas y procesadas en nuestro país lo son por delitos contra la propiedad, básicamente por hurto; las imputaciones realizadas por la fiscalía lo son en su mayoría por tales delitos; y nuestras cárceles están repletas de condenados por ellos.

3. Una realidad histórica. Las constantes modificaciones del hurto y de la rapiña

Como veremos a continuación, el Legislador recurrió a constantes modificaciones en estas figuras, una curiosa y proteiforme historia de idas y vueltas que intentaremos sintetizar.

Sin modificar directamente la descripción típica tanto del hurto como de la rapiña, el legislador acudió a reformas¹³ que tuvieron por objetivo aumentar la pena de ambos delitos, evitar su excarcelabilidad y recortar mecanismos liberatorios. Con ello, sin cambiar la esencia del hurto y de la rapiña, logró cambios de extrema relevancia e impacto. A continuación analizamos dichas modificaciones.

3.1. Primera búsqueda de sanciones más severas (Ley de Seguridad del Estado, Ley 14068)

a. Las modificaciones

La Ley 14068, del 10 de julio de 1972, denominada «Ley de Seguridad del Estado y del Orden Interno», fue la primera¹⁴ que buscó, con una impronta punitivista, aumentar las penas tanto del hurto como de la rapiña.

El mecanismo utilizado fue simple: creó un nuevo inciso al delito de rapiña (art. 344 del C. P.), haciéndole extensibles las agravantes del hurto (en cuanto fueran aplicables) y aumentando en tal caso la pena en un tercio. Con ello, a la anterior pena prevista para la rapiña de 4 a 16 años de penitenciaría, se le agregó una modalidad agravada con una pena de 5 años y 4 meses a 21 años y 4 meses de penitenciaría. Nació aquí una de las penas más altas de nuestro sistema.

En lo que respecta al hurto, se decidió establecer una pena específica a las hipótesis agravadas previstas en el art. 341 del C. P., llevando con ello a que existiera una pena de 3 meses de prisión a 6 años de penitenciaría para el hurto simple y una

nueva pena de 12 meses de prisión a 8 años de penitenciaría para las hipótesis agravadas del hurto.

Por último, se agregaron más hipótesis agravadas al artículo 341 del C. P. (para hurto, pero también para la rapiña) logrando con ello que muchas más situaciones deban ser consideradas hurto y rapiña agravada (restringiendo en definitiva la aplicación de sus modalidades simples).

La situación permanecería incambiada hasta el año 2000, momento a partir del cual se registran la mayor parte de los cambios de estas figuras, dentro de una política criminal de inflación de normas penales, aumento de penas y limitación de mecanismos liberatorios.

b. Impacto constatado

Lamentablemente, es sumamente difícil medir el impacto de la primera modificación, que si bien denota una impronta sumamente punitivista, dado que corresponde al año 1972, no pudimos obtener datos sobre denuncias realizadas o población carcelaria. Además, al transitar nuestro país en los años siguientes por un régimen dictatorial (1973 a 1985), los datos que se pudieran haber registrado son sumamente difíciles de obtener y, si fuera el caso, son poco confiables.

3.2. Las prisión efectiva como objetivo (Ley de Urgencia del año 2000, Ley 17243)

a. Las modificaciones

El 29 de junio de 2000 se promulgaría la denominada Ley de Urgencia. Servicios Públicos y Privados. Fomento del Empleo y la Inversión, que contenía diversas modificaciones en materia penal.¹⁵ Mayormente, aumentaba las penas de diversos delitos y buscaba (de acuerdo a la jurisprudencia dominante de entonces) la inex-

13 Véase las diferentes redacciones en tablas 4 y 5.

14 Reformó penas que no habían tenido modificaciones desde la sanción de nuestro Código Penal (1934).

15 Modificó los siguientes artículos: 8 (Del delito putativo y la provocación por la autoridad), 26 (Legítima defensa), 47 (Circunstancias agravantes), 151 (Circunstancias agravantes de la asociación delictuosa), 272 (Violación), 273 (Atentado violento al pudor), 341 (Agravantes del delito de hurto), 344 (Rapiña). Agregó: 346 bis. (Punibilidad de la conspiración seguida de actos preparatorios) y 348 bis. (Juego de la mosqueta).

carcelabilidad de la tentativa de diversas figuras delictivas.

En lo que respecta a la rapiña, se lograba con esta ley que todos los procesamientos fueran con prisión efectiva, ello mediante el agregado de un cuarto inciso al artículo 344 del C. P. que establecía que la pena en caso de tentativa (esto es, el simple comienzo de ejecución de la rapiña) nunca podrá ser inferior a los dos años de penitenciaría, por lo que se disponía la prisión sin importar otra circunstancia (según la interpretación que la jurisprudencia de entonces hacía del art. 27 de la Constitución).

En lo que respecta al hurto, se buscó el mismo objetivo al aumentar la pena mínima para dos de las agravantes previstas¹⁶ en el artículo 341 del C. P. a dos años de penitenciaría, obligando a enviar a prisión en todos los casos a quienes incurran en tales hipótesis.

Sobre estas dos últimas agravantes, es relevante la conclusión a la que Preza arribaba al analizar las modificaciones:

Ahora, los autores o coautores de hurto (consumado o tentado) irán a la cárcel sin excarcelación posible, si para hurtar violan el domicilio, realizan

una punja o ejercen violencia sobre una cartera o un portafolio. () lo cual determina inexorablemente que, la mayor parte de los hurtos que se cometan en el futuro, sus autores o coautores, no tendrán derecho a la excarcelación provisional. La consecuencia de la previsión salta a la vista: *las cárceles estarán abarrotadas de encausados*. (Preza, 2000, p. 122)

Con estas modificaciones entonces se generaba el ingreso a prisión de quienes incurran en tales delitos sin importar otras circunstancias (por ejemplo, que en su mayoría sean primarios).

b. Impacto constatado

Luego de esta modificación, a partir del año 2000 y hasta el 2003 se registra el mayor aumento de la población carcelaria de nuestro país. Se evidencia una notoria aceleración de los ingresos a prisión, así como de la población total en las cárceles. El aumento de la población privada de libertad para el 2001 fue un 15,4 %, en el 2002 un 17,3 % y en 2003 un 16,8 %. Es decir que se partió en el 2000 de 4 369 reclusos en promedio, y se llegó en el 2003 a 6 903 reclusos: un alarmante **58 % de aumento en solo tres años**, tal como puede observarse en la tabla 1.

16 Ellas fueron el hurto con penetración en edificio destinado a habitación, el hurto con destreza o por sorpresa.

Tabla 1

AÑO	POBLACION CARCELARIA PROMEDIO	% VARIACIÓN	% VARIACION DÉCADA
1990	2791		63,9%
1991	3148	12,8%	
1992	3131	-0,5%	
1993	3159	0,9%	
1994	3403	7,7%	
1995	3362	-1,2%	
1996	3350	-0,4%	
1997	3711	10,8%	
1998	3992	7,6%	
1999	4117	3,1%	
2000	4369	6,1%	49,8%
2001	5042	15,4%	
2002	5912	17,3%	
2003	6903	16,8%	
2004	7139	3,4%	
2005	7004	-1,9%	
2006	6844	-2,3%	
2007	7213	5,4%	
2008	7739	7,3%	
2009	8324	7,6%	
2010	8775	5,4%	70,7%
2011	9185	4,7%	
2012	9413	2,5%	
2013	9688	2,9%	
2014	9727	0,4%	
2015	9937	2,2%	
2016	10303	3,7%	
2017	11005	6,8%	
2018	10179	-7,5%	
2019	11027	8,3%	
2020	12414	12,6%	
2021	13693	10,3%	

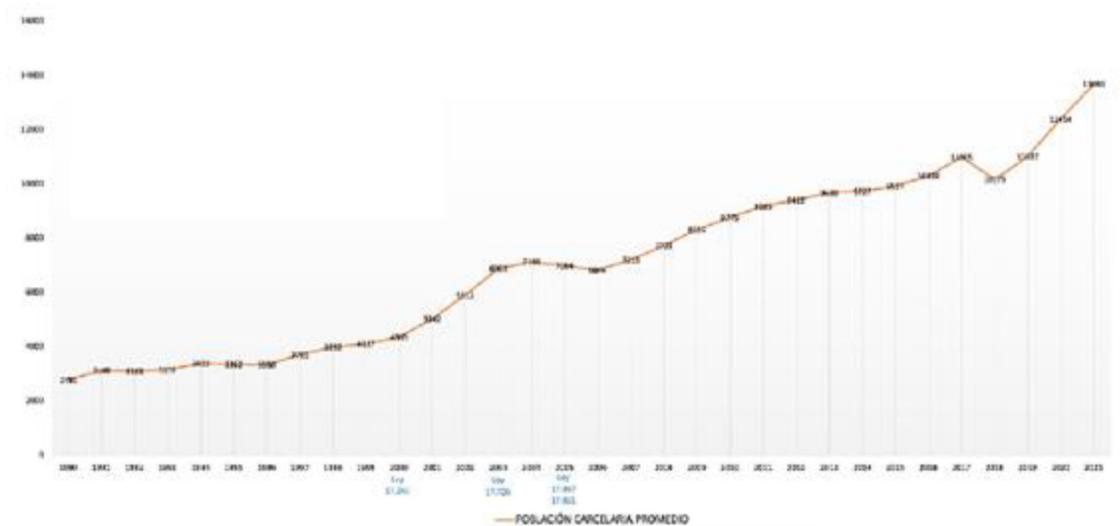
Fuente: Elaborado con base en informes del Comisionado Parlamentario.

Período 1990-1999 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2007, p. 27)

Período 2000-2021 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, p. 31)

En estos años, se llegaría a generar una verdadera crisis humanitaria en nuestras cárceles que obligó a adoptar las medidas legislativas que luego veremos.

En el gráfico 1 podrá observarse el notorio cambio del año 2000, en el que se inicia una tendencia de aumento continuará hasta nuestros días.

Gráfico 1. Población carcelaria promedio (1990-2021)

Fuente: Elaborado con base en informes del Comisionado Parlamentario.

Período 1990-1999 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2007, p. 27)

Período 2000-2021 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, p. 31)

Comenzaría aquí también una tendencia de aumento en las denuncias recibidas por el Ministerio del Interior tanto de hurto como de rapiña, registrándose entre el 2000 y 2003 de las un aumento denuncias por hurto del 48,2 % y por rapiña del 2,7 % (excepcional, si se lo compara con el total de la década 2000 a 2010 de un 123,6 %), tal como podrá observarse en los gráficos 2 y 3.¹⁷

Los resultados de la década 2000 a 2010 son ilustrativos del impacto de esta política. La población carcelaria aumentó un 49,8 % (la mayor parte en los primeros tres años), las denuncias por hurto aumentaron un 64,8 % y por rapiña, un 123,6 %.

Desde entonces, el aumento en las denuncias por ambos delitos se convertiría en una tendencia hasta nuestros días y no existirá prácticamente nada¹⁸ que detenga el incremento.

¹⁸ Únicamente se observarán cambios significativos al generarse una gran baja de la movilidad ante la pandemia de covid-19, en el período 2020-2021. Al respecto se realizó el informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a la que nos remitimos (Favaro, 2022, marzo 21).

¹⁷ Véase tablas 2 y 3.

Gráfico 2. Rapiñas denunciadas (1990-2021)

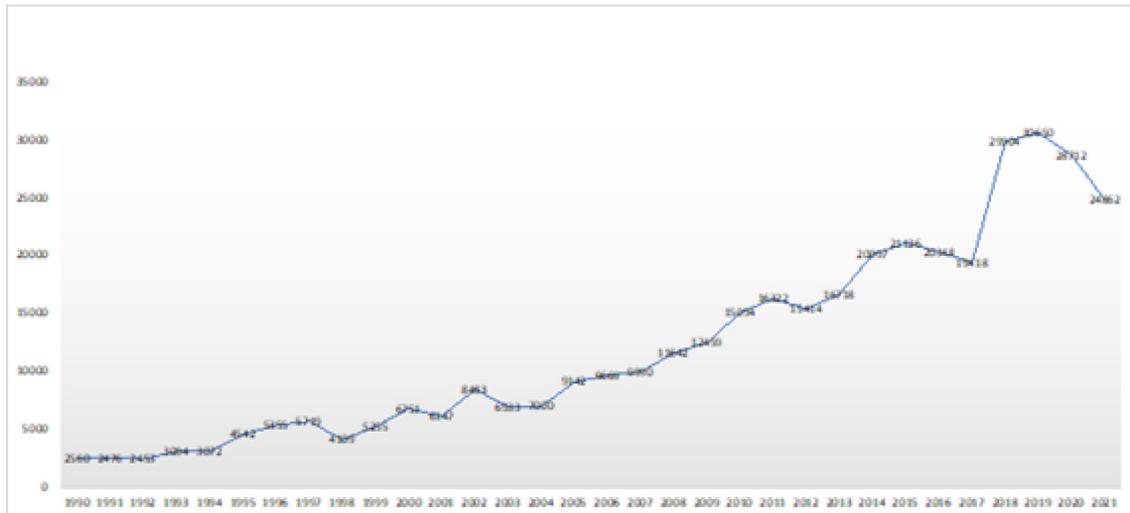
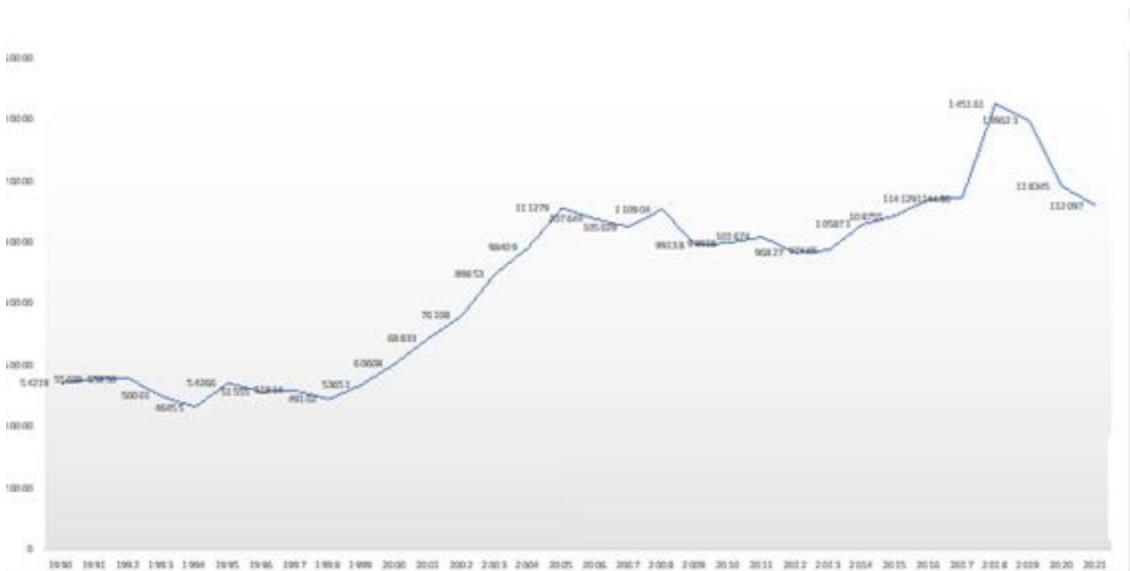


Gráfico 3. Hurtos denunciados (1990-2021)



Fuente: Elaboración con base en informes del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior entre 1980 y 2021

Un aumento de casi 1000 presos por año resultó en una gran crisis de un sistema carcelario que no se encontraba preparado para semejante incremento en su población. Para entender el impacto que podría tener un aumento sostenido de 1000 presos por año como se dio en tal período,

corresponde realizar un cálculo simple: si a los 6903 reclusos de 2003 se los proyecta a un incremento de 1000 por año, en 2021 tendríamos un total de 24 903 reclusos (ejemplo en el gráfico 4), algo completamente diferente a lo que afortunadamente ocurrió, ya que si bien la población

carcelaria siguió creciendo, en 2021 el promedio anual fue de 13693 (Comisionado Parlamentario, 2022, p. 31.).

A modo de cierre de este punto, corresponde destacar lo expresado en la exposición de motivos del proyecto legislativo (que luego se convertiría en la Ley 17726 del año 2003, Ley Sobre Medidas Alternativas a la Prisión), ya que es un acertado resumen de la situación que se vivía entonces. Expresaba el proyecto:

En la actualidad nuestros establecimientos de reclusión presentan una brecha inmensa entre los objetivos proclamados para legitimar el modelo punitivo y el funcionamiento real del sistema. La cárcel opera sobre el recluso amputándole su autonomía individual, la que se ve diluida en el anonimato derivado de la obediencia y sumisión, viéndose forzado a integrarse a una organización artificiosa y admitir la subcultura carcelaria. La utilidad de la cárcel se legitima por la idea de extraer de la sociedad a quienes han violado gravemente el orden jurídico, con efectos intimidatorios sobre la colectividad. Fuera del objetivo asegurador y ejemplarizante, el modelo carcelario actual no presenta ninguna eficacia resocializadora. (Cámara de Representantes, 2003 abril 30, pp. 1-2)

3.3. La búsqueda de disminuir la población carcelaria (Ley sobre Medidas Alternativas a la Prisión Preventiva de 2003, Ley 17726)

a. Las modificaciones

La crisis de nuestras cárceles fue tal, que rápidamente se dictaría la Ley 17726 a fines del año 2003, con la que en forma confesa se pretendía evitar los efectos nocivos de la cárcel en los delincuentes primarios, reconociendo el fracaso del modelo resocializador seguido.¹⁹

Se reconoce que la cárcel deteriora a quienes transitan por ella, por lo que se ve la necesidad

¹⁹ En la exposición de motivos se expresa: «En el período legislativo anterior se obtuvo la sanción de un proyecto de ley sobre las penas alternativas a la prisión, cuyas ideas centrales hoy plasmamos en el nuestro, en el cual realizamos algunas correcciones que entendemos apropiadas a fin de

de evitar que los delincuentes primarios ingresen a prisión. Ello, a través de una desprolija²⁰ modificación de las agravantes del hurto reguladas en el artículo 341 del C. P., que, en síntesis, disponía que podría reducirse la pena a aplicar hasta la mitad en caso de tratarse de delincuentes primarios y de una regulación especial de las medidas alternativas a la prisión.

Lamentablemente se perdió aquí la oportunidad de modificar la regulación de la rapiña, artículo 344 del C. P., por lo que siguió existiendo unos años más la inexcusabilidad de su tentativa (hasta el 2005).

Si bien fue una modificación parcial y desprolija se trató de un primer mojon en la búsqueda de medidas alternativas a la prisión, así como el reconocimiento de que el modelo resocializador había fracasado, generando cárceles abarrotadas y cada vez más delito.

b. Impacto constatado

Resulta sumamente complejo constatar el impacto de esta modificación, ya que pocos años después (en el 2005) se daría un nuevo cambio que también tuvo incidencia y que por el escaso lapso transcurrido entre ellos podría confundirse.

Lo cierto es que en los siguientes años se generó una notoria desaceleración en el aumento de la población carcelaria. Decimos ‘desaceleración’ porque la constante es que aumente la población carcelaria, sin embargo, puede evidenciarse un freno en la tendencia de crecimiento anterior. En el año 2004 se registró un crecimiento del 3,4 %, en el 2005 una disminución del 1,9 % y en el 2006 una disminución del 2,3 %. Impor-

evitar “los efectos nocivos de una prisión corta en un primario”, al decir del profesor Soler, pero defendiendo además los derechos de toda la sociedad y principalmente de las víctimas del delito». (Cámara de Representantes, 2000 diciembre 13, p. 5).

²⁰ Decimos ‘desprolija’ modificación ya que se agregó un nuevo numeral al segundo inciso del artículo 341 del C. P. estableciendo: «3.º) Para lo previsto en los numerales 1.º) y 2.º) precedentes, la pena podrá ser reducida de un tercio a la mitad si al autor del delito le comprendiere la atenuante prevista en el numeral 7 del artículo 46 de este Código».

tante cambio si se lo compara con los tres años anteriores en los que los aumentos rondaban el 15 % anual (un 15,4 % en 2001, un 17,3 % en 2002 y un 16,8 % en 2003).²¹

Constatamos que esta tendencia no se observó en las denuncias recibidas por el Ministerio del Interior en tales años, lo que evidenciaría que el número de delitos continuó en aumento de igual forma y que los cambios en la población carcelaria fueron producto de las modificaciones legislativas.

Si se estudia el aumento de denuncias por hurto, los porcentajes no variaron sustancialmente: aumentó un 13,6 % en 2001, un 10,6 % en 2002, un 18 % en 2003, un 9,5 % en 2004 y un 13,1 % en 2005; en 2006 fue la única disminución del período: 3,3 %).²²

Es decir que con una modificación legislativa sobre tan solo un delito se logró un impacto enorme en la población carcelaria. En consecuencia, es evidente el impacto del hurto en nuestras cárceles.

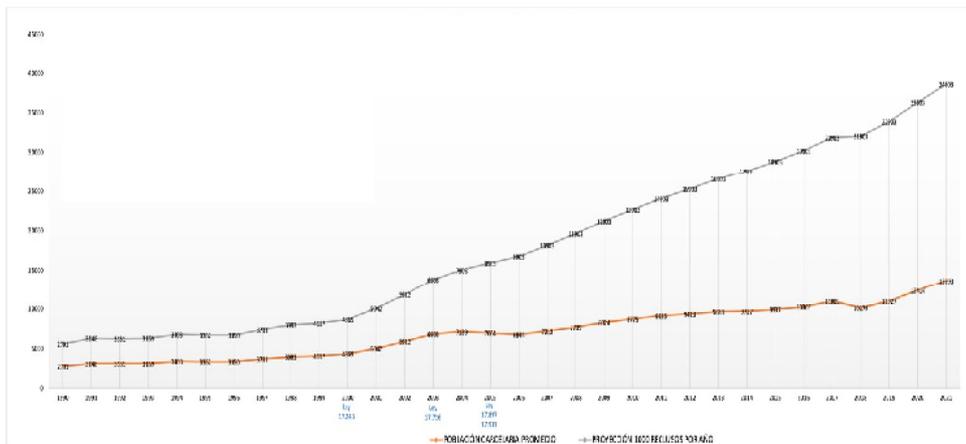
3.4. En la búsqueda de «humanizar» (Ley 17897 y Ley 17931)

a. Las modificaciones

Es un ejemplo claro de la gravedad de la realidad carcelaria buscar por ley la «humanización» de la cárcel, una institución a la que se envía justamente a seres humanos para ser reducados y resocializados.

La denominada Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario, Ley 17897 del año 2005 (y su modificativa, Ley 17931, del mismo año) vendría a atender la problemática de un sistema que se consideraba colapsado. La propia exposición de motivos de la ley es ilustrativa de la situación que se vivía en las cárceles al definir al sistema penitenciario como caótico y considerar que se estaba ante «la peor crisis humanitaria de nuestra historia reciente» (Cámara de Representantes, 2005 junio 27, p. 1).

Gráfico 4. Población carcelaria promedio (1950-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario. Período 1990 a 1999 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2007, p. 27) Período 2000 a 2021 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, p. 31) Aclaración: Se realizó proyección de aumento, que se obra en gris.

²¹ Véase todos los porcentajes en tabla 1.

²² Similar comportamiento en el período, aunque más cambiante, fue el de la rapiña —no fue modificada por esta ley—:(disminuyó un 8,9 % en 2001, aumentó un 38 % en 2002, disminuyó un 18,3 % en 2003 y aumentó un 1 % en 2004, un 30,6 % en 2005 y un 0,05 % en 2006).

Se agregaba además que a mayo de 2005 la población carcelaria era de 7213 (se trataba de un conteo parcial) para un sistema con una capacidad de 3676 plazas. Esto representaba una densidad de la población carcelaria de 196 %, la que es considerada hacinamiento crítico²³ (densidad mayor o igual a 120 %) (Cámara de Representantes, 2005 junio 27, p. 3).

Y continuaba la exposición, expresando que las leyes anteriores que habían incrementado la pena para ciertos delitos:

Contrariamente a lo que se esperaba, y pese a la severidad de las penas y la creación de nuevos delitos, la ley solo logró aumentar el número de personas privadas de libertad, pero no disminuir la criminalidad, ni el índice de reincidencia. El fracaso de esta política en cuanto a la resolución de los problemas de seguridad es manifiesto y rompe los ojos. Hay más delitos, más penas, más presos. Sin embargo los propósitos de lograr más seguridad y menor índice del delito no se han cumplido en absoluto. (Cámara de Representantes, 2005 junio 27, p. 2)

Esta de una de las pocas leyes que fue en contra de la impronta punitivista que caracteriza la legislación de nuestro tiempo. En tal sentido, expresa Rivera:

Esta constituyó casi la única excepción a una sistemática legislativa que se remonta por lo menos hasta 1972 (Ley 14068) orientada a la inflación del poder punitivo. () Afiliada a una posición que se encontraba en las antípodas de la de sus predecesoras, fue objeto de inmediato de un amplio debate político acerca de las consecuencias a las que a su vez podía generar dar lugar al promover la liberación de miles de reclusos que se centraban en una situación definida como de emergencia carcelaria, caracterizada por un hacinamiento crítico y sin posibilidad alguna de rehabilitación efectiva. (Rivera, 2015, pp. 375-376)

23 Un poco más esperanzador era el Comisionado Parlamentario Penitenciario, ya que reconocía, también para el 2005, que existía una densidad del 136,65 % debido a que estimaba que existían muchas más plazas de las que informaba el Poder Ejecutivo (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2008 marzo 1, pp. 16-27).

Ahora bien, en cuanto a las modificaciones se eliminó la inexcusabilidad de la tentativa de rapiña (pena mínima de dos años).

En lo que respecta a las agravantes del delito de hurto, se resolvió volver a la pena anterior para todas las hipótesis, esto es, 12 meses de prisión a 8 años de penitenciaría, eliminando las hipótesis que preveían penas consideradas inexcusables (mínimo de 2 años).

Es decir, que entre otras muchas medidas que buscaban reducir los efectos nocivos de la prisión, se volvió a la excusabilidad de regla de todas las hipótesis agravadas de hurto y permitió que las tentativas de rapiña fueran excusables.

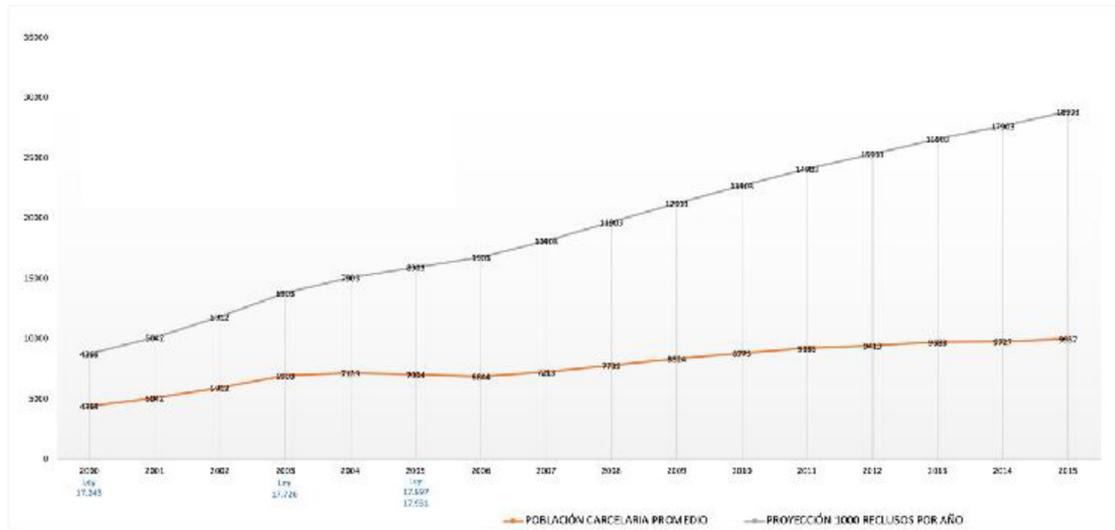
Lamentablemente, la disminución de las penas para estas figuras o la pretendida «humanización» solo llega cuando se choca con la realidad de nuestras cárceles, con el hacinamiento, con la pésima situación alimentaria, la violencia, las muertes en custodia y, por sobre todo, al advertirse la incapacidad del Estado (económica y de gestión) para hacerse cargo de la situación carcelaria.

b. Impacto constatado

Como expresáramos anteriormente, dado el escaso período transcurrido entre las modificaciones de la Ley 17726 (Medidas Alternativas) promulgada el 26 de diciembre de 2003 y la Ley 17897 (Humanización Carcelaria) promulgada el 14 de setiembre de 2005 (menos de dos años después), es difícil distinguir los impactos generados por una y otra. No obstante, consideramos que por su extensión y contenido los mayores impactos fueron generados por la Ley de Humanización Carcelaria.

Veamos entonces qué sucedió luego del año 2005. Si se recurre al gráfico anterior de incremento de la población carcelaria y proyección (simplificado a continuación), se observa que entre el año 2005 y diríamos que por lo menos hasta el 2015 existe una importante meseta, producto de la desaceleración en el crecimiento de la población carcelaria, tal como se observa en el gráfico 5.

Gráfico 5. Población carcelaria promedio (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en informes del Comisionado Parlamentario Penitenciario. Período 1990 a 1999 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2007, p. 27) Período 2000 a 2021 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, p. 31) Aclaración: Se realizó proyección de aumento, que se obra en gris.

En el año 2005 había en nuestras cárceles 7004 presos en promedio, para el año 2015 se había llegado a la cifra de 9937 reclusos en promedio; es decir, un crecimiento de casi tres mil (2933) reclusos en 10 años. Considerable aumento, pero nada comparado con lo que habría ocurrido si se seguía con el ritmo 1000 reclusos por año (el resultado para el 2015 debería haber sido 19 000 reclusos).

Por otra parte, corresponde preguntarse qué sucedió en dicho período con las denuncias de hurto y rapiña, para evaluar si la desaceleración de la población carcelaria respondió a una suerte de disminución del delito.

Como puede advertirse tanto en las denuncias por hurto²⁴ y aún más claro en las denuncias de rapiña,²⁵ la regla siempre fue el aumento, con bajas excepcionales, advirtiéndose incluso que,

24 Véase tabla 2.

25 Véase tabla 3.

contrariamente a lo que se piensa, en las últimas décadas los aumentos de estos delitos fueron los más moderados.

La conclusión que adelantamos, y sobre la que volveremos, es que no existiría una relación entre aumento del delito y aumento de la población carcelaria. El aumento de la población en nuestras cárceles no viene dado por el incremento de los delitos, sino que obedece a la política que se persiga en la materia. La regulación de tan solo dos figuras delictivas es una importante «llave» de nuestras cárceles.

3.5. Una nueva modificación que podría impactar (Ley 19996)

En el año 2021 surgió una nueva preocupación por aumentar la pena del hurto en ciertas circunstancias. El Ministerio del Interior decidió proponer una nueva modificación al a las agravantes del hurto artículo 341 del C. P., para aten-

der a lo que entendía era una nueva alarma por hurto de objetos expuestos al público.

En ese sentido, la Ley 19996 estableció una pena mínima de 24 meses de prisión para una de las modalidades más comunes del hurto, el cometido sobre objetos expuestos al público. Si bien, de acuerdo a los cambios en nuestra doctrina y parte de la jurisprudencia, este mínimo no obliga a imponer la prisión preventiva de forma preceptiva, obliga a los fiscales en todos los casos a perseguir estos delitos, al no poder aplicar el principio de oportunidad.²⁶ De esta forma se excluyó la posibilidad de que sea considerado un delito de escasa entidad (aunque claramente lo sea), impulsando más imputaciones.

El legislador vuelve aquí sobre la tendencia anterior, con la clara finalidad de asegurar la prisión para quienes cometan estos delitos, sin importarle los impactos que puede generar esta política, ni la situación actual de nuestras cárceles.

Debería tenerse presente que entre 2019 y 2021 asistimos a un incremento porcentual de la población carcelaria solo comparable con el registrado en el período 2000 a 2003 (el peor constatado): el incremento de la población carcelaria fue del 8,3 % en 2019, del 12,6 % en 2020 y del 10,3 % en 2021.

Para que se comprenda con mayor claridad, en el año 2018 la población registrada fue de 10 179 reclusos y en el 2021 fue de 13 693, lo que implica un **aumento promedio de 1171 reclusos anuales**. Llegó a 2022 con 14 511 reclusos y un tránsito anual por nuestras cárceles de más de 20 000,²⁷ un aumento a todas luces insostenible y que, de seguir así, podría generar una enorme crisis de un sistema sumamente saturado.

²⁶ Artículo 100.1 del Código del Proceso Penal, en la redacción dada por la Ley de Urgente Consideración, Ley 19889 del 9 de julio de 2020.

²⁷ Si bien el promedio anual actual (2022) rondaría los 14 511, la realidad es que alrededor de 20 000 personas por año transitan por la cárcel, debido a la constante entrada y salida de reclusos de prisión. Para mayor profundidad, véase Asamblea General, 2022, julio, p. 7.

Consideraciones finales

La normativa penal de nuestro país es objeto de una permanente expansión. Día a día somos testigos de la creación de nuevos delitos o de nuevas modalidades de otros existentes. Sin embargo, tenemos un sistema penal en el que solo dos figuras centran la atención de más de la mitad de las investigaciones, imputaciones y condenas penales.

Es posible impactar notoriamente en el sistema penal y sobre todo en la población carcelaria con solo realizar modificaciones al hurto y la rapiña. La historia reseñada anteriormente demuestra que cambios derivados de alarmas sociales (o mediáticas), de políticas punitivistas (campañas «Ley y Orden») o simplemente de la búsqueda de mayor seguridad, sin el debido cuidado o estudio, pueden generar impactos gigantescos llevando a nuestras cárceles a verdaderas crisis humanitarias.

Contrariamente a lo que se piensa, no existe evidencia de que el aumento en las imputaciones y encarcelamiento por estas figuras logre disminuir su frecuencia; es más, todo parecería indicar que mayor encarcelamiento llevará a más delito.

Es el mismo legislador que ignora o desprecia los efectos de la normativa que decide modificar el que luego se ve sorprendido por la realidad, a la que califica sin dudar de «crisis humanitaria», sin percibir su propia incidencia en todo ello. Este ida y vuelta desconsiderado se encuentra teñido del sufrimiento de la población privada de libertad y de su entorno familiar o vincular.

Referencias bibliográficas

Asamblea General. (2000, abril 12). Mensaje y proyecto de Ley del Poder Ejecutivo con declaratoria de urgente consideración, Repartido N.º 19 - Carpeta N.º 145/2000, XLV Legislatura.

Asamblea General. (2022, julio 7). Comisión Especial de Seguimiento de la Situación Carcelaria. Distribuido N.º 69 – Carpeta N.º 9, XLIX Legislatura.

- Cámara de Representantes. (2000, diciembre 13). Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, Repartido N.º 457 - Carpeta N.º 849/2000, XLVI Legislatura.
- Cámara de Representantes. (2003, abril 30). Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, Repartido N.º 457 Anexo I - Carpeta N.º 849/2000, XLV Legislatura.
- Cámara de Representantes. (2005, junio 27). Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, Repartido N.º 314 - Carpeta N.º 275/2005, XLVI Legislatura.
- Clemmer, D. (1940). *The prison community*. Christopher Publishing House.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2006, diciembre 15). *Informe de actuación y evaluación del sistema penitenciario nacional 2005 - 2006*, XLVI Legislatura.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2008, marzo 1). *Informe de actuación y evaluación del sistema penitenciario nacional 2007*, XLVI Legislatura.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2020, noviembre). *Informe Anual 2019*, XLIX Legislatura.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2021, marzo). *Informe Anual 2020*, XLIX Legislatura.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2022). *Informe Anual 2021*, XLIX Legislatura.
- Favaro, E. (2022, marzo 21). *La caída de la criminalidad en 2020-2021: ¿Un fenómeno transitorio o permanente?* Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo.
- Fiscalía General de la Nación. (2021, febrero 10). Sistema penal uruguayo: balance a diciembre de 2020. Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía. Montevideo.
- Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior. *Memoria Estadística Anual*. Años 1980 a 2021.
- Preza, D. (2000). *Estudios de la parte especial del Derecho Penal uruguayo*. Tomo II. Editorial Jurídica de Uruguay Eduardo Esteva.
- Rivera, J. (2015). Evolución de la legislación penal sobre propiedad en los últimos 25 años, *El derecho entre dos siglos: Estudios conmemorativos de los 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*. Tomo II. Universidad Católica del Uruguay.
- Zaffaroni, E. (2002). *Derecho Penal Parte General* (2.ª edición). Editorial Ediar.

Tabla 2

AÑO	HURTOS DENUNCIADOS	% VARIACIÓN	% VARIACIÓN DÉCADA
1980	21223		155,5%
1981	21711	2,3%	
1982	25379	16,9%	
1983	24720	-2,6%	
1984	31535	27,6%	
1985	49157	55,9%	
1986	Sin datos anuales		
1987	44707	-9,0%	
1988	42510	-4,9%	
1989	49045	15,4%	
1990	54219	10,5%	11,8%
1991	55686	2,7%	
1992	55856	0,3%	
1993	50001	-10,5%	
1994	46455	-7,1%	
1995	54266	16,8%	
1996	51555	-5,0%	
1997	51814	0,5%	
1998	49102	-5,2%	
1999	53651	9,3%	
2000	60608	13,0%	64,8%
2001	68833	13,6%	
2002	76108	10,6%	
2003	89853	18,0%	
2004	98409	9,5%	
2005*	111279	13,1%	
2006*	107644	-3,3%	
2007*	105029	-2,4%	
2008*	110904	5,6%	
2009	99138	-10,6%	
2010	99918	0,8%	18,4%
2011	101674	1,7%	
2012**	96827	-4,8%	
2013**	97465	0,6%	
2014	105871	8,6%	
2015	108755	2,7%	
2016	114129	4,9%	
2017	114486	0,3%	
2018	145161	26,8%	
2019	139623	-3,8%	
2020	118345	-15,2%	
2021	112097	-5,3%	

Fuente: Elaboración propia con base en informes del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior entre 1980 y 2021.

* En estos años se decidió contabilizar por separado los hurtos de vehículos de los demás; decidimos incorporar en el número final de hurto el de vehículos.

** En estos años solo se contabilizaron hurtos consumados; no están considerados los hurtos en grado de tentativa.

Tabla 3

AÑO	RAPIÑAS DENUNCIADAS	% VARIACIÓN	% VARIACIÓN DÉCADA
1980	1013		152,7%
1981	1142	12,7%	
1982	1499	31,3%	
1983	1039	-30,7%	
1984	771	-25,8%	
1985	1578	104,7%	
1986	Sin datos anuales		
1987	1720	9,0%	
1988	1522	-11,5%	
1989	1968	29,3%	
1990	2560	30,1%	163,7%
1991	2476	-3,3%	
1992	2453	-0,9%	
1993	3094	0,261	
1994	3072	-0,7%	
1995	4542	47,8%	
1996	5355	17,9%	
1997	5719	6,8%	
1998	4109	-28,1%	
1999	5255	27,9%	
2000	6751	28,5%	123,6%
2001	6147	-8,9%	
2002	8483	38,0%	
2003	6933	-18,3%	
2004	7000	1,0%	
2005	9142	30,6%	
2006	9669	0,058	
2007	9990	3,3%	
2008	11642	16,5%	
2009	12459	7,0%	
2010	15094	21,1%	90,2%
2011	16322	8,1%	
2012*	15414	-5,6%	
2013*	16718	8,4%	
2014	20097	20,2%	
2015	21126	5,1%	
2016	20348	-3,7%	
2017	19418	-4,6%	
2018	29904	54,0%	
2019	30650	0,025	
2020	28712	-6,3%	
2021	24862	-13,4%	

Fuente: Elaboración propia con base en informes del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior entre 1980 y 2021.

* En estos años solo se contabilizaron rapiñas consumadas; no están consideradas las rapiñas en grado de tentativa.