

Barómetro Legislativo



Número 1 - Agosto 2008

www.cadal.org

REFORMA AL SISTEMA PENAL Y CARCELARIO EN URUGUAY

Raúl Ronzoni y Gabriel C. Salvia

¿Qué opinan los legisladores sobre el Código del Proceso Penal? ¿Debería reemplazarse por un sistema acusatorio? En tal caso, ¿Cómo debería financiarse? ¿Por qué no ha sido posible hasta ahora instaurar en Uruguay un sistema acusatorio?

¿Qué piensan los legisladores sobre el aumento de las penas y la creación de nuevos delitos para disminuir la delincuencia? ¿Debería modificarse la prisión preventiva? ¿Qué opinan sobre la aplicación de penas alternativas a la reclusión?

¿Están de acuerdo los legisladores en mantener las cárceles dentro del ámbito del Ministerio del Interior o debe modificarse su ubicación institucional? ¿Qué piensan sobre privatizar las cárceles?

Este informe se realizó con el apoyo de:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Schweizerische Botschaft
Ambassade de Suisse
Ambasciata di Svizzera
Embajada de Suiza

El “Barómetro Legislativo” es una encuesta de opinión a legisladores cuyo objetivo es conocer los acuerdos existentes sobre un determinado asunto. Se trata de una herramienta elaborada por el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) destinada a facilitar la incidencia en las políticas públicas, ya que permite determinar si una iniciativa que se pretende impulsar desde la sociedad civil resulta viable –o no– en un momento dado.

Ello explica dos importantes características de la encuesta. Primero, la misma no se lleva a cabo entre todos los legisladores, sino solamente entre aquellos que integran la/s comisión/es que debe/n considerar el tema sobre el que se pretende influir; un proyecto rechazado por la comisión respectiva difícilmente sea tratado por el pleno. Y segundo, los resultados de la encuesta se publican de forma anónima, ya que el objetivo no es individualizar el comportamiento de los legisladores, sino averiguar si una determinada iniciativa tiene (o podría tener) consenso entre los mismos.

El “Barómetro Legislativo” es una encuesta de opinión a legisladores cuyo objetivo es conocer los acuerdos existentes sobre un determinado asunto. En tal caso, el descubrimiento de acuerdos brinda una excelente información para la posterior formulación e implementación de propuestas sobre políticas públicas.

De esta manera, antes de impulsar una iniciativa desde la sociedad civil para incidir en una política pública, el “Barómetro Legislativo” permite determinar si la misma es viable -en un momento dado- mediante la consulta a los parlamentarios que integran la/s comisión/es que deberían considerar el tema sobre el que trata la encuesta. En consecuencia, teniendo en cuenta las cuestiones que necesitan el tratamiento legislativo para su aprobación, esta herramienta del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina facilita la incidencia en las políticas públicas.

En este caso puntual, el tema del “Barómetro Legislativo” incluyó diez preguntas sobre reforma al sistema penal y carcelario del Uruguay dirigidas a los Representantes Nacionales que integran las comisiones de “Constitución, Códigos, Legislación General y Administración” y “Derechos Humanos”; a los Senadores de la comisión de “Constitución y Legislación”; y a los legisladores integrantes de la comisión bicameral “Especial para el seguimiento de la situación carcelaria”.

La encuesta es absolutamente confidencial y sus resultados se publican de manera general, manteniendo el anonimato de sus respondientes. En total, respondieron la encuesta 26 legisladores, 19 Representantes Nacionales y 7 Senadores; de los cuales 13 pertenecen al Encuentro Progresista –Frente Amplio- Nueva Mayoría (EP-FA-NM), 9 al Partido Nacional (PN) y 4 al Partido Colorado (PC). De esta manera, la encuesta fue respondida por el veinte por ciento de los integrantes del Poder Legislativo del Uruguay, compuesto por noventa y nueve diputados y treinta senadores.

Los resultados

A continuación se ofrece una síntesis de los resultados que surgen de las respuestas brindadas por los 26 legisladores a la encuesta sobre reforma al sistema penal y carcelario en Uruguay:

- El 92% está en desacuerdo con el actual Código de Proceso Penal (CPP), que establece un sistema inquisitivo, escrito, y con una investigación judicial reservada realizada por el juez.

- El 77% está en desacuerdo en que el juez que dicta un procesamiento y que dispone la eventual privación de libertad del indagado, deba ser el mismo magistrado que dicta la condena, como sucede con el actual sistema.

- El 84,6% está de acuerdo sobre un cambio en el Código de Proceso Penal que establezca un sistema acusatorio, debido a que ofrece más garantías y permite mayor transparencia.

- El 73% considera que la reasignación del gasto público para priorizar el aumento del gasto en Justicia es lo más conveniente para financiar un nuevo sistema acusatorio, con juicios orales y públicos, mayor número de fiscales, jueces, defensores públicos e infraestructura para salas de audiencias. Ningún legislador propuso aumentar los impuestos como alternativa al incremento del gasto en Justicia.

- El 65% respondió que el aumento en las penas no contribuye a disminuir la delincuencia, sino que sólo aumenta el número de reclusos, lo que genera un hacinamiento carcelario.

- El 58% respondió que el sistema de prisión preventiva debería modificarse, porque mantiene encarcelados a reclusos que aun no han recibido una condena firme, privándolos de su libertad.

- El 76% estuvo de acuerdo con la aplicación de penas alternativas a la reclusión, con la excepción de una gran variedad de tipos penales.

- El 80,7% opinó que las cárceles no deberían estar en el ámbito del Ministerio del Interior y el 61,5% se opone a la privatización de las prisiones.

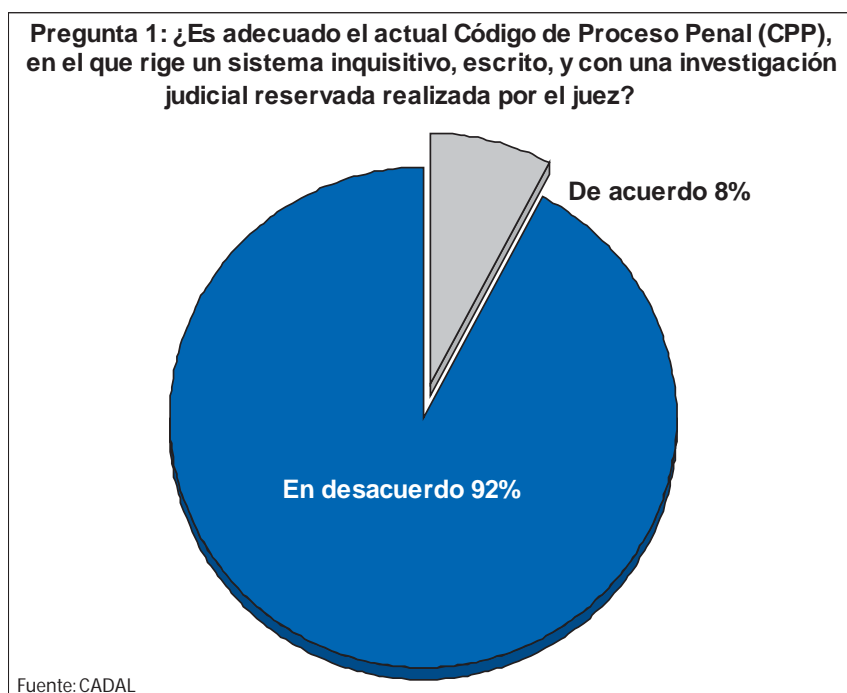
- La pregunta con respuestas más divididas fue la referida a los motivos que impiden instaurar en Uruguay un sistema acusatorio. La mayoría, 38%, considera que no se hace porque se priorizan inversiones en otras áreas más redituables políticamente.

A continuación, se acompaña el listado de los diputados y senadores que tuvieron la gentileza de responder la encuesta:

Legislador	Partido/Lema	Cámara
Abdala, Washington	Partido Colorado	Diputados
Abreu, Sergio	Partido Nacional	Senadores
Argimón, Beatriz	Partido Nacional	Diputados
Bernini, Gustavo	EP-FA-NM	Diputados
Borsari Brenna, Gustavo	Partido Nacional	Diputados
Cánepa, Diego	EP-FA-NM	Diputados
Cardoso, Germán	Partido Colorado	Diputados
Cocco Soto, Alba	EP-FA-NM	Diputados
Gallinal, Francisco	Partido Nacional	Senadores
García Pintos, Daniel	Partido Colorado	Diputados
Gargano, Reinaldo	EP-FA-NM	Senadores
Guarino, Gustavo	EP-FA-NM	Diputados
Ibarra, Doreen Javier	EP-FA-NM	Diputados
Lacalle Pou, Luis A.	Partido Nacional	Diputados
Longo Fonsalías, Fernando	EP-FA-NM	Diputados
Lorenzo, Álvaro F.	Partido Nacional	Diputados
Michelini, Rafael	EP-FA-NM	Senadores
Moreira Reisch, Carlos	Partido Nacional	Senadores
Novalés, Gonzalo	Partido Nacional	Diputados
Oliver, Luis	EP-FA-NM	Senadores
Orrico, Jorge	EP-FA-NM	Diputados
Payssé, Daniela	EP-FA-NM	Diputados
Penadés, Gustavo	Partido Nacional	Senadores
Percovich, Margarita	EP-FA-NM	Senadores
Roballo, Juan A.	EP-FA-NM	Diputados
Sanguinetti, Julio M.	Partido Colorado	Senadores

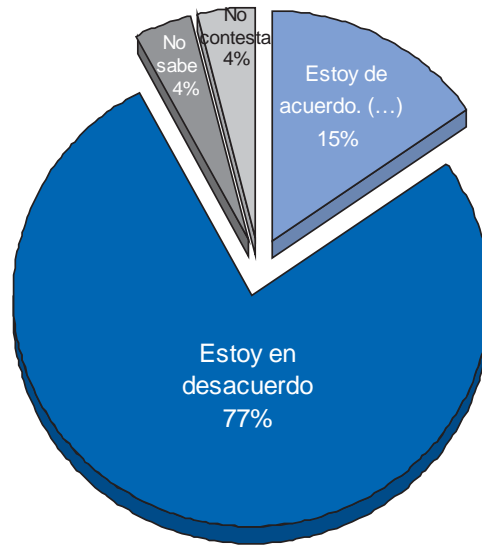
La encuesta

Lo que sigue son las preguntas incluidas en la encuesta, con los porcentajes que recibieron las distintas opciones de respuesta y agregándose los comentarios brindados por los legisladores:



Las respuestas a esta primera pregunta no registraron ningún comentario por parte de los legisladores consultados.

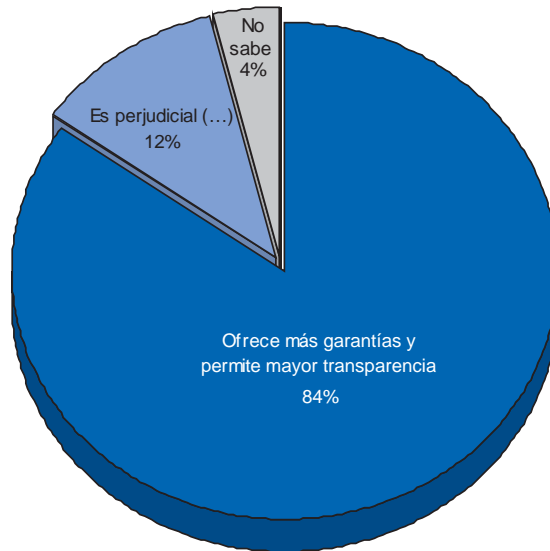
Pregunta 2: ¿Considera que el mismo juez que dicta un procesamiento y que dispone la eventual privación de libertad del indagado, debe ser el mismo magistrado que dicta la condena, como sucede con el actual sistema?



Fuente: CADAL

Un legislador fundamentó su desacuerdo, señalando lo siguiente: “En el Uruguay anteriormente eran diferentes el juez y el plenario. Lo cual daba mayores garantías al sistema, puesto que en la actualidad el juez que dicta un procesamiento y que dispone la eventual privación de libertad del indagado será tendencioso a ratificar lo anteriormente actuado a la hora de dictar la condena”.

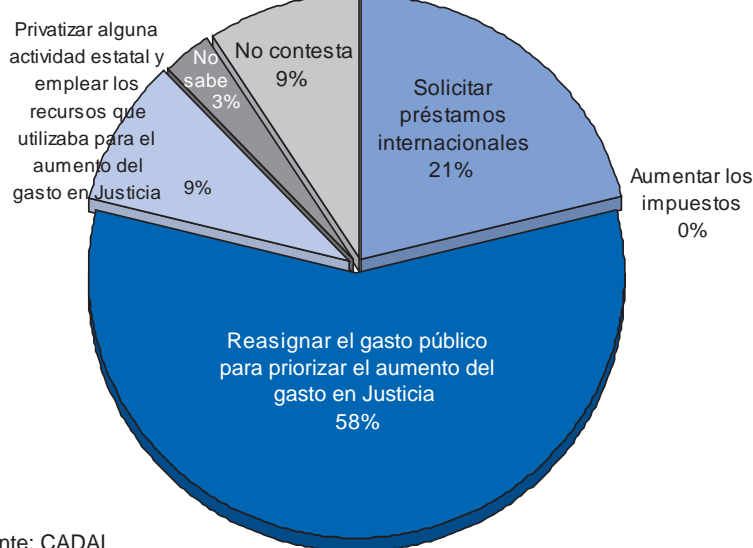
Pregunta 3: ¿Qué opina sobre la aplicación de un sistema acusatorio en un nuevo CPP?



Fuente: CADAL

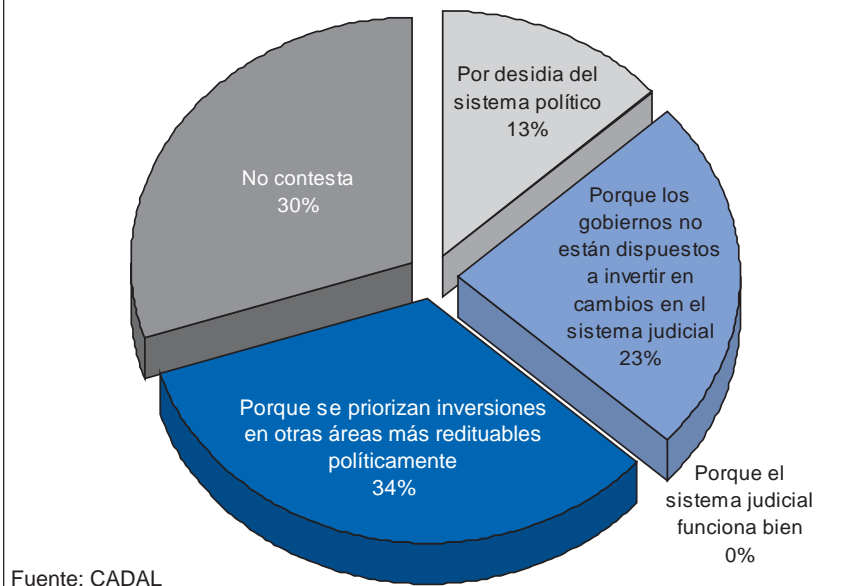
Un legislador añadió el siguiente comentario para fundamentar su acuerdo: “Ofrece más garantías y permite mayor transparencia. El perjuicio de la mayor injerencia que se le daría al Poder Ejecutivo se solucionaría creando un Ministerio Público autónomo que no dependa del Poder Ejecutivo. En el Uruguay hay dos ejemplos de funcionamientos autónomos absolutamente independientes como el Tribunal de Cuentas de la República y la Corte Electoral”. A su vez, otro legislador fundamentó su acuerdo “Por ésta y otras razones”.

Pregunta 4: Un nuevo CPP con un sistema acusatorio, con el juez como tercero imparcial, con juicios orales y públicos, requiere mayor número de fiscales, jueces, defensores públicos e infraestructura para salas de audiencias. ¿Cuál es el camino para financiar ese costo?



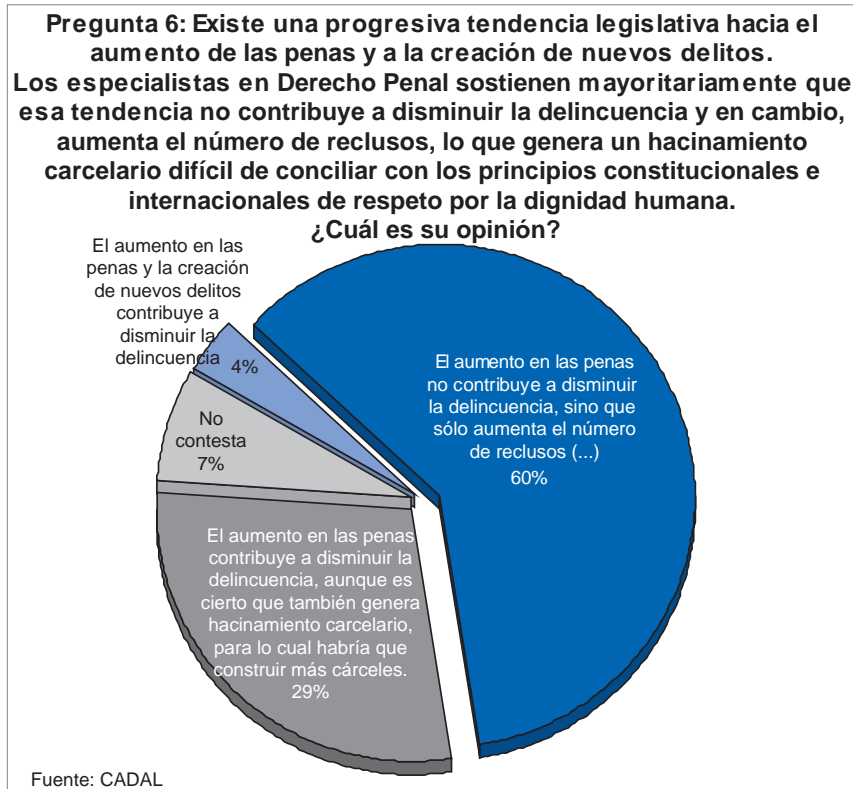
En este caso hubo cuatro comentarios de legisladores: 1) “Hay más opciones”; 2) “No es problema de costes”; 3) “Estaría de acuerdo con estudiar reasignación, no con establecerlo como prioridad”; y 4) “Lo principal es administrar y distribuir adecuadamente los gastos. Equipos técnicos especializados, capacitación de jueces y fiscales, redistribución de los tribunales ya existentes según demanda y necesidades de la población”.

Pregunta 5: ¿Por qué no ha sido posible instaurar en Uruguay un sistema acusatorio cuando ese sistema, con matices, se aplica en casi todas las naciones de Iberoamérica?

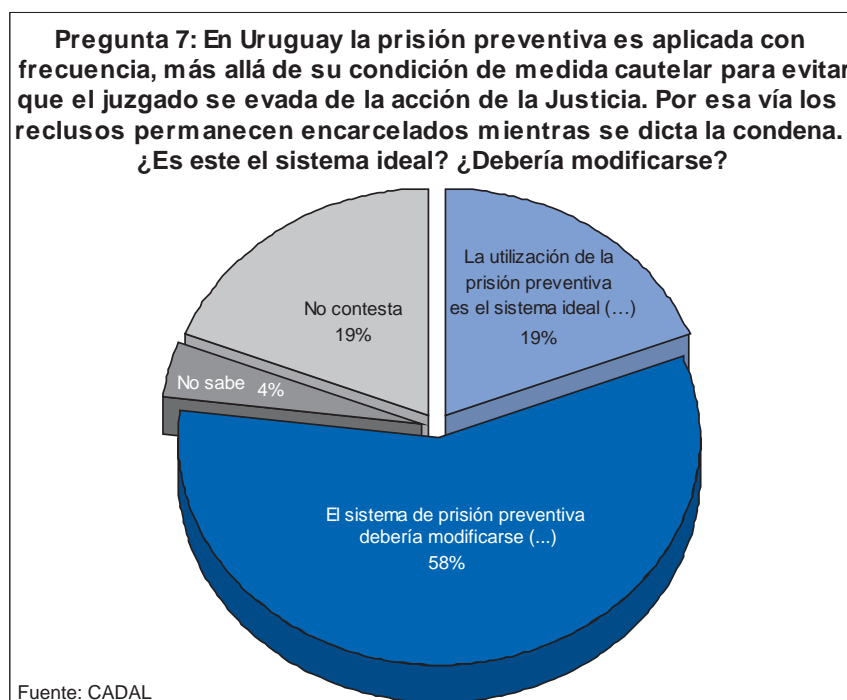


En esta pregunta hubo ocho comentarios de legisladores: 1) “Hay varias explicaciones”; 2) “Porque siempre fue inquisitivo, y hay una especie de conservadurismo a mantener esa situación en el tiempo”; 3) “La pregunta induce la respuesta y la opción número cuatro tiene defectos”; 4) “Otro: porque es un cambio estructural que necesita de amplios consensos”; 5) “Por conservadurismo y porque actualmente existen otras prioridades que no son necesariamente ‘más redituables políticamente’ sino necesarias”; 6) “Es otra la respuesta: es la oposición de los jueces”; 7) “Por que no hay voluntad política”; y 8) “Creemos que no existe un solo motivo. Tiene que ver con

modelos conservadores del sistema de justicia. El cambio debe implicar una transformación cultural y conceptual en relación a la administración de justicia.”

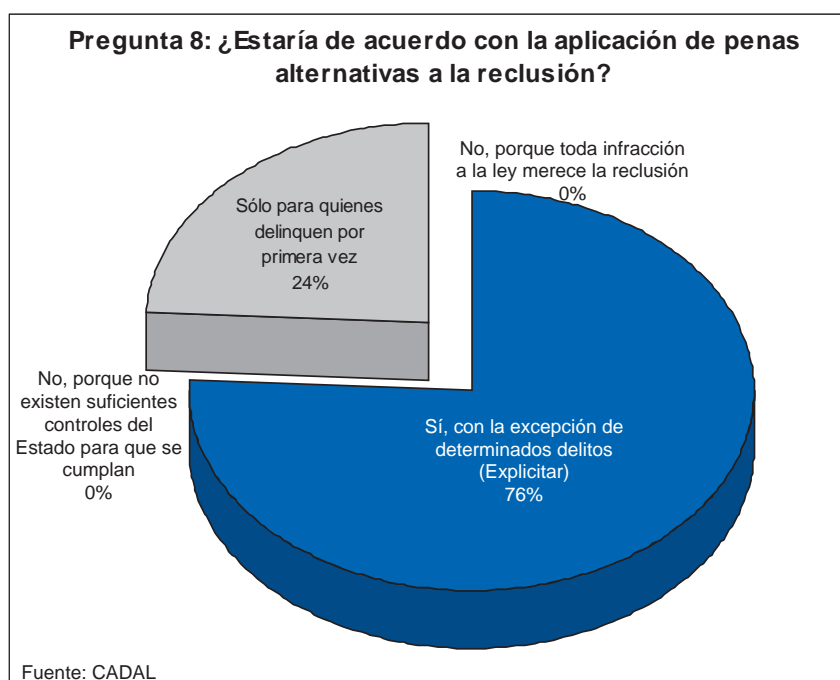


Esta pregunta mereció dos comentarios de legisladores: 1) “Parece contradictorio. No es para responder así de simple”; y 2) “Lo importante es que exista una coherencia ética entre las penas y los bienes jurídicos protegidos a través de las conductas penalizadas. Los delitos contra las personas deben tener una sanción mayor que los delitos contra la propiedad, especialmente aquellos que no se realizan con violencia contra las personas. Nuestro Código Penal debe ser revisado en ese sentido. Delitos que afectan la dignidad humana como los delitos contra la libertad sexual tienen correlativamente menor sanción que delitos contra la propiedad. Esta inequidad no fortalece la valoración social de los bienes protegidos por el sistema penal”

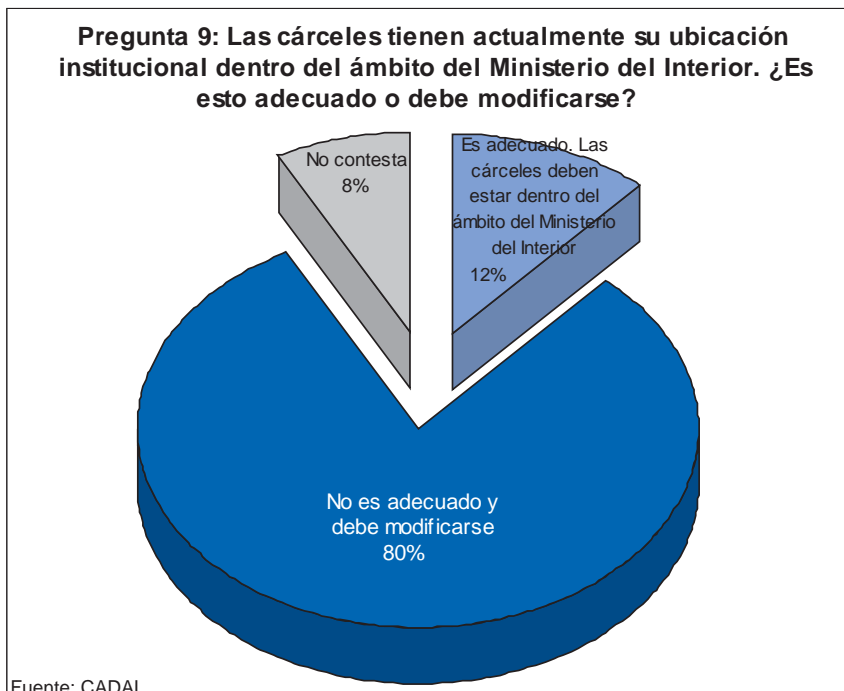


Esta pregunta recibió seis comentarios de legisladores: 1) “Mantenerla, pero se debería acelerar el proceso para

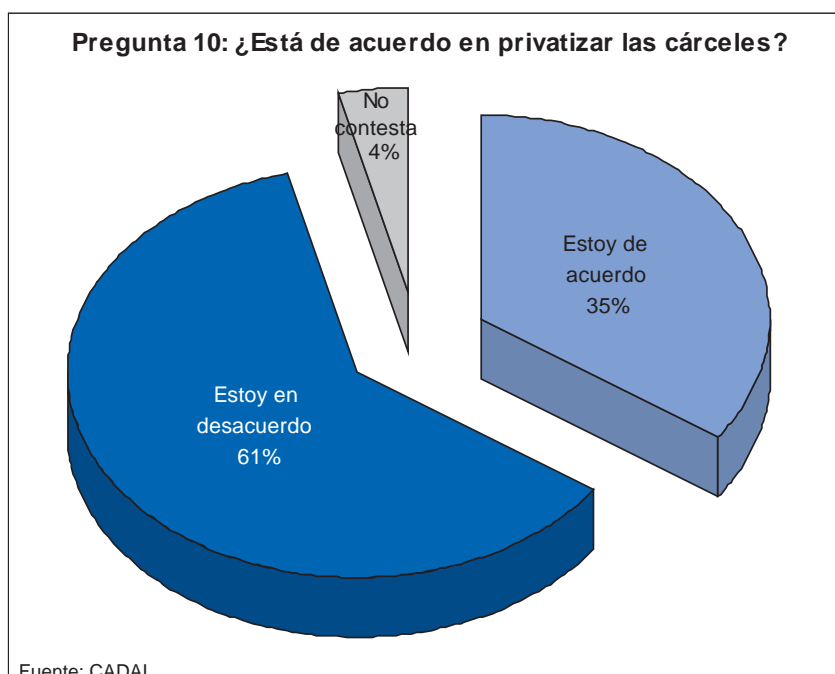
darle pronto diligenciamiento. Sería bueno establecer un período de tiempo determinado, el cual, en la medida que haya transcurrido sin que se haya dictado condena el encarcelado recupere la libertad de oficio”; 2) “En principio acelerar el juicio”; 3) “Otro: la prisión preventiva debería usarse en algunos casos y no necesariamente en todos, según el delito y la responsabilidad del mismo”; 4) “Ni una ni la otra”; 5) “Con salvedades”; y 6) “Esta pregunta refiere a un problema complejo que no puede responderse linealmente. Están en juego derechos humanos de más de una persona. En primer lugar, los tiempos para el dictado de sentencia deben acortarse. En segundo lugar, la prueba diligenciada para el procesamiento con privación de libertad debe respetar estándares de calidad. La privación de libertad debe ser medida de último recurso. Esta medida puede ser imprescindible para proteger los derechos humanos de las víctimas, especialmente, cuando el delito es violento y ocurre entre personas vinculadas entre sí (hogar, comunidad, trabajo, etc.)”.



Varios legisladores especificaron los siguientes delitos que exceptuarían de las penas alternativas: 1) Homicidio, Violación y Rapiña; 2) Delitos violentos agravados; 3) Homicidio, Violación y delitos sexuales; 4) Delitos de lesa humanidad; 5) Todos los que atenten contra la integridad física y emocional de las personas; 6) Homicidio, lesiones gravísimas, rapiña, secuestro, extorsión, delitos contra la patria y contra un orden político interno, y Delitos estatuto de Roma; 7) Homicidio, Rapiña, Copamiento, Violación y Secuestro; 8) Los delitos de sangre; 9) Violentos (homicidios, lesiones graves, secuestro, copamiento, rapiña, etc.); 10) De sangre, Rapiña y hurtos agravados y no primarios, violación, de asociación, con ciertas responsabilidades en la misma, cuando es funcionario público, de tortura, violación, DDHH, de terrorismo; 11) Homicidio, Lesiones graves, violación, tráfico de menores, estafa contra la administración y delitos económicos graves; 12) Homicidios agravados, tráfico de órganos, explotación de menores y niños, formas organizadas delictivas (tráfico de drogas, etc.); 13) Todos los enumerados en el art. 1º de la ley 17.897; 14) Violación, Rapiña, Asesinato/homicidio; 15) Rapiña, violencia, estupro, homicidio, lesiones graves, estafa; 16) Violentos (vida, sexuales y otros) y corrupción pública; 17) Para aquellos considerados graves; y 18) Salvo en aquellos que requieran de un máximo control de la conducta de quien ha delinquido para evitar conductas que puedan vulnerar derechos humanos de otras personas. Uno de los que contestó por la opción dos, aclaró que sólo para quienes delinquen por primera vez y siendo delitos leves.



En esta pregunta, algunos legisladores que respondieron “No es adecuado y debe modificarse” agregaron los siguientes comentarios: 1) “Debe modificarse. Quien actúa como auxiliar de la Justicia en el proceso de encarcelamiento de la persona, no debería ser quien lo custodie; porque no estarían dadas las condiciones necesarias para la reeducación del recluso”; 2) “Sin afectar la seguridad”; 3) “Deben estar en el ámbito de la Justicia”; 4) “Ministerio de Justicia o de Educación (recomendaciones ONU)”; y 5) “No necesariamente deben estar en el Ministerio del Interior. Sería buena la existencia de un órgano especializado con mayor responsabilidad del Poder Judicial en el seguimiento de casos y evaluación de las mismas. No son cambios que deban hacerse rápidamente, es necesario generar un proceso de cambio con evaluaciones periódicas.”



La última pregunta mereció dos comentarios de legisladores: 1) “No estoy de acuerdo, es una actividad inherente al Estado”; y 2) “Puede ser mixto”.



Miembro del Network of Democracy Research Institutes Instituto Asociado al Proyecto Plataforma Democrática

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede central en Buenos Aires, Argentina, y una representación en Montevideo, Uruguay, es una fundación privada, sin fines de lucro y apartidaria. La creación de CADAL, en febrero de 2003, tuvo en cuenta las crisis políticas, económicas e institucionales en varios países de América Latina, su impacto regional, y los futuros desafíos en materia de libertades civiles, políticas y económicas. En ese sentido, CADAL surgió para ocupar un espacio en la región promoviendo simultáneamente políticas pro democracia y mercado. CADAL integra el Network of Democracy Research Institutes (NDRI) y es un Instituto Asociado al Proyecto Plataforma Democrática.

Misión

La misión del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina consiste en promover: el fortalecimiento de la democracia y la vigencia del estado de derecho; la implementación de políticas públicas que favorezcan al progreso económico, social e institucional; la integración regional y su apertura al comercio mundial; y la promoción internacional de los derechos humanos.

Actividades

Para dar cumplimiento a su misión, CADAL combina las siguientes actividades: análisis, investigación e incidencia en políticas públicas; promoción de derechos y difusión de ideas; consultoría y asesoramiento; y capacitación profesional. Estas actividades se plasman en una variedad de publicaciones impresas, producción de contenidos en internet, organización de eventos, dictado de programas educativos y realización de campañas públicas.

Autoridades de CADAL

Presidente: Gabriel C. Salvia. Secretaria: María Reviriego. Tesorera: Emilce Grimi. Director de Programas: Hernán Alberro. Directora Administración y Finanzas: Marisa Di Vitto.

Staff en Uruguay

Representante en Uruguay: Nelson Fernández. Coordinador de Programas: Hugo Machín. Asistente de Programas: Flavia Biurrun.

Rincón 454 piso 3º Of. 315 (11000) Montevideo - Uruguay

E-mail: uruguay@cadal.org

www.cadal.org

Actividades de CADAL en Uruguay

Comercio en las Americas, Bloques Regionales y Desarrollo Económico

Seminario realizado en el auditorio de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, del cual participaron como expositores: Dolores Benavente, Asesora Económica de la CNCS; Raúl Ferro, Director de Desarrollo de Contenidos de Business News Americas; Karen Tramontano, Presidenta del Global Fairness Initiative, Principal Dutko Worldwide y ex colaboradora del presidente Bill Clinton; y Néstor Scibona, columnista del diario La Nación de Buenos Aires.



Democracia, Mercado y Transparencia en el MERCOSUR

Este evento fue auspiciado por el diario El País, el Centro de Estudios Jean Francois Revel y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. Entre los expositores estuvieron Luis Alberto Lacalle, ex Presidente del Uruguay; Luis Hierro, ex Vicepresidente de Uruguay; Roberto Conde, Presidente del Parlamento del MERCOSUR; Julio de Brun, ex Presidente del Banco Central de Uruguay; Gustavo Gutiérrez, ex diputado nacional y dirigente de la Coalición Cívica – Argentina; Eduardo Viola, Profesor titular del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia – Brasil; Gustavo Penadés, Senador (Partido Nacional) y miembro del Parlamento del MERCOSUR; María Dolores Benavente, economista; y Lorenzo Livieres Guggiari, Director Ejecutivo de CEPPE – Paraguay. La apertura del seminario estuvo a cargo de Rüdiger Graichen, Representante en Argentina de la Fundación Friedrich Naumann, y Gabriel C. Salvia, Presidente de CADAL, presentó el Informe “Democracia, Mercado y Transparencia 2007”.



Presentación del libro “Lula: La izquierda al diván”

Se presentó en la sede de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay en Montevideo, el libro “Lula: La izquierda al diván. Una biografía no autorizada y la difícil relación con Kirchner”, con la participación de su autor, el periodista Ceferino Reato, y con los comentarios de Luis Hierro López, Ex Vicepresidente del Uruguay, y Enrique Pintado, Presidente de la Cámara de Diputados del Uruguay.

Periodismo y Democracia en América Latina

Este seminario se realizó en el hotel Four Points by Sheraton en Montevideo, en cuyo cierre participaron como expositores Manuel Vázquez Portal, periodista, poeta y ex preso político en Cuba; Danilo Arbilla, Ex Presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa; y Carlos Lauría, Coordinador del Programa para las Americas del Comité para la Protección de Periodistas. También participaron como expositores: Fernando J. Ruiz, Profesor de la Universidad Austral (Argentina); Andrés Cañizález, Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela; Claudio Paolillo, Director del Semanario “Búsqueda”, Uruguay, y Vicepresidente regional de la SIP; y Jorge Elías, Secretario de Redacción del diario “La Nación”, Buenos Aires, investigador de la SIP y autor libro “Maten al cartero”.



Presentación de "Las frágiles democracias Latinoamericanas"



El diputado Pablo Abdala, el periodista Nelson Fernández, el diputado Diego Cánepa, la politóloga Rosario Queirolo y el historiador Ángel Soto durante la presentación del libro “Las frágiles democracias Latinoamericanas”, realizada en la Universidad de Montevideo”.

REFORMA AL SISTEMA PENAL Y CARCELARIO EN URUGUAY

Raúl Ronzoni (Compilador)

Beatriz Scapusio Minvielle - Alberto Reyes Oehninger
Rafael Ubiría Alzugaray - Eduardo A. Pesce Lavaggi
Olga Carballo Sica - Diego Camaño Viera - Raúl Ronzoni

**REFORMA AL SISTEMA
PENAL Y CARCELARIO
EN URUGUAY**

Raúl Ronzoni
Compilador

Prólogo de Álvaro Garcé



Beatriz Scapusio Minvielle

Alberto Reyes Oehninger

Rafael Ubiría Alzugaray

Eduardo A. Pesce Lavaggi

Olga Carballo Sica

Diego Camaño Viera

Raúl Ronzoni

"¿Qué razón hace que en nuestras cárceles abunden quienes no tienen aún sentencia definitiva? ¿Por qué las personas privadas de libertad no trabajan y por qué las cárceles no rehabilitan a los infractores? ¿Cómo sería posible superar este estado de cosas? Esta obra, por la excelencia y complementariedad de los enfoques que reúne, se perfila como un valioso insumo para la mejora de nuestro sistema penal".

Del Prólogo del Dr. Alvaro Garcé

En venta en las principales librerías