

**Autor: Goodfred Schwendenwein\***

## **Igualdad y no discriminación en contextos democráticos. El derecho a voto en las personas privadas de libertad<sup>1</sup>**

En este trabajo me voy a centrar en una primera parte en un recorrido histórico de las constituciones para ver el alcance de la ampliación del sufragio en el país, así como también se ha generado el concepto de ciudadanía, su suspensión y la pérdida de la misma. En una segunda parte, expondré la situación carcelaria del país para analizar el estado de situación actual y como las condiciones estructurales de la institución carcelaria, bajo el paradigma punitivo no está cumpliendo su función resocializadora.

Por último, se verá los intentos y solicitudes que se han realizados para otorgar materialmente el derecho al sufragio para todas aquellas personas que se encuentran en el sistema carcelario, pero no están comprendidos en el artículo 80 de la Constitución.

### **Ciudadanía, elegir y ser elegible**

A continuación, se analizarán los diferentes artículos constitucionales del Uruguay para poder observar con detenimiento dos cuestiones fundamentales para este tema (para tener un panorama más amplio y detallado, ver la tabla en Anexos). La primera de estas cuestiones es como hay una ampliación del concepto de ciudadanía entendida como la capacidad de elegir y ser elegible, yendo desde un concepto restrictivo y elitista propio del siglo XIX, a un otorgamiento de derechos más amplio durante la primera mitad del siglo XX, ampliando la base sufragista, incluyendo a los hombres sin educación ni capital, y más tarde la inclusión del reconocimiento del derecho al sufragio de las mujeres.

---

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Udelar), Magister en Derechos Humanos y democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad de San Martín y el Centro Internacional de Estudios Políticos (Argentina).

<sup>1</sup> Capítulo de tesis de la Maestría en "Derechos Humanos y democratización en América Latina y el Caribe" (UNSAM-CIEP)

La segunda dimensión para analizar en esta primera sección del capítulo, son las causales de suspensión y pérdida de la ciudadanía durante la historia del país, y como algunas de ellas se mantienen después de casi 200 años de independencia.

Cómo en todo inicio democrático, Uruguay no fue la excepción en tener una Constitución con ciudadanía restringida, que habilitaba a ser elector y ser elegible a un selecto grupo de hombres que cumplían con ciertas características, poseían capital y eran letrados. La primera Constitución como país independiente se firma en el año 1830, y detallaba que existían dos formas de ser ciudadano, la natural, para todos los nacidos en los límites territoriales del Estado (Art. 7), y la legal (Art. 8), que estipulaba un listado de condiciones para todos aquellos extranjeros que decidieran ser ciudadanos uruguayos<sup>2</sup>. Esta condición de ciudadanía implicaba que la persona estaba habilitada para ser elector y ser elegible (Art. 9).

Es interesante también ver la evolución en la dificultad de acceso que se tenía en ese entonces para ser legislador de la República, comparado con la actualidad. En aquel entonces, para ser elegido se necesitaba ciudadanía natural en ejercicio o legal con diez años de residencia y veinticinco años cumplidos, y un capital de cuatro mil pesos, o profesión, arte u oficio útil que le produzca una renta equivalente (1830: Art. 24). En cambio, para ser Senador, las barreras al ingreso siempre han tenido un umbral más alto, dado el carácter aristocrático que tiene su justificación teórica. Para ello se necesitaba ciudadanía natural o legal con catorce años de residencia, una edad mínima de treinta y tres años y un capital de diez mil pesos o una renta equivalente, o profesión científica que se la produzca (1830: Art.30).

Desde la Constitución del año 1918 los requisitos para ser legislador fueron disminuidos, sobre todo retirando el requisito de poseer capital, oficio o profesión. Esto amplía la posibilidad de la ciudadanía (aún en estos años, sólo conformada por hombres), de ser

---

<sup>2</sup> Dice el artículo 8 de la Constitución de 1830: Ciudadanos legales son: los extranjeros, padres de ciudadanos naturales, avecindados en el país antes del establecimiento de la presente Constitución; los hijos de padre ó madre natural del país, nacidos fuera del Estado, desde el acto de avecindarse en él; los extranjeros que, en calidad de oficiales, han combatido y combatiere en los ejércitos de mar o tierra de la Nación; los extranjeros, aunque sin hijos, ó con hijos extranjeros, pero casados con hijos del país, que, profesando alguna ciencia, arte ó industria, ó poseyendo algún capital en giro, ó propiedad raíz, se hallen residiendo en el Estado al tiempo de jurarse esta Constitución; los extranjeros, casados con extranjeras, que tengan alguna de las calidades que se acaban de mencionar, y tres años de residencia en el Estado; los extranjeros no casados, que también tengan alguna de las dichas calidades, y cuatro años de residencia; los que obtengan gracia especial de la Asamblea, por servicios notables, o méritos relevantes (sic).

elector y ser elegible. En esta nueva Constitución se requería para ser Representante, tener 25 años y ciudadanía natural o legal con cinco años de ejercicio (1918: Art.22). En el caso de los Senadores, los requisitos se modificaron, solicitando ciudadanía natural o legal con siete años de ejercicio y haber cumplido los 33 años.

También fue ampliada la base sufragista reconociendo como ciudadanos naturales a todos aquellos hijos de padre o madre oriental<sup>3</sup> que no hayan nacido en Uruguay pero que realicen el trámite de “avecinamiento<sup>4</sup>” en el país. Dicha situación se mantuvo incambiada hasta la actualidad, solicitando los mismos requisitos para la ciudadanía natural. Asimismo, los requisitos para lograr la ciudadanía legal fueron disminuidos, acorde a una nueva época del régimen democrático en el país. La Constitución de 1830, por ejemplo, detallaba con especial énfasis que aquellos extranjeros en calidad de oficiales han combatido y combatieren en los ejércitos de mar y tierra de la Nación (Constitución de 1830, Art. 8). Esto nos brinda un panorama que se vivía en un incipiente país que, hasta esa fecha, finalizaba el período de las batallas independentistas y la conformación de su ejército era de variopintas nacionalidades, retirándose en el año 1918 este requisito.

Después de la Constitución de 1918, también las exigencias para ser ciudadano legal han padecido pocas modificaciones hasta la actualidad. Los cambios más relevantes, fueron realizados en el año 1934, haciendo extensiva la posibilidad expresa para que las mujeres pudieran, por su sola voluntad obtener la ciudadanía legal, siempre y cuando cumpla los extremos solicitados de residencia y prueba de medio de vida, o gracia especial de la Asamblea, (1934: art. 66), causal establecido desde la Constitución de 1830 y que aplicaba solo para los hombres.

Asimismo, la segunda modificación que permite un salto cualitativo en la democracia uruguaya es la obtención del derecho al voto de las mujeres. Ya en la Constitución de 1918 existía un pequeño ensayo para permitir el voto femenino en las elecciones de representantes, el artículo 10 de dicha Carta Magna, establecía, el reconocimiento del derecho de la mujer al voto activo y pasivo, en materia nacional o municipal, o en ambas a la vez, sólo podrá ser hecho por mayoría de dos tercios sobre el total de los miembros

---

<sup>3</sup> Hasta hace algunos años, al referirse a la nacionalidad se decía que se era “oriental”, término extraído del nombre oficial, República Oriental del Uruguay. Esto es por encontrarse al oriente del Río Uruguay, límite natural con la República Argentina. En este caso se utiliza como sinónimo oriental y uruguayo

<sup>4</sup>Según el Art. 4° de la ley 16.021: El avecinamiento es la realización de actos que pongan de manifiesto, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido.

de cada una de las Cámara (1918: Art 10). Por varias demoras legislativas<sup>5</sup> no se pudo formalizar este derecho hasta su inclusión expresa en la Constitución de 1934, igualando la situación en el sufragio entre hombres y mujeres. Sin embargo, el voto de la mujer a nivel nacional no se materializó efectivamente hasta el año 1938.

Para el año 1943, el Parlamento uruguayo tuvo las primeras representantes mujeres en su plenario. Fue electa para la Cámara de Senadores Sofía Álvarez de Demicheli y también participó su suplente, Isabel Pinto, ambas del Partido Colorado. Asimismo, en la Cámara de Representantes fueron titulares Margarita Antonelli de Moreno por el Partido Colorado y Julia Arévalo de Roche por el Partido Comunista.

### **Suspensión y pérdida de la ciudadanía**

El Artículo 11 de la primera Constitución, estipula que la ciudadanía se suspende por siete causales, 1) la ineptitud física o moral, que impida obrar libre y reflexivamente, 2) por la condición de sirviente a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea, notoriamente vago o legalmente procesado en causa criminal que pueda resultar pena corporal o infamante, 3) por el hábito de ebriedad, 4) no haber cumplido los 20 años, o desde los 18 en caso de estar casado, 5) por no saber leer ni escribir, 6) por el estado de deudor fallido, declarado por juez y 7) deudor al fisco, declarado moroso ( 1830: Art. 11).

La suspensión implicaba diferentes categorías de desigualdades, las naturales expresada por la ineptitud física o moral, las desigualdades socio educativas de difícil solución ya que no existía la universalidad de la educación pública, situación que se mantendría incambiada durante 50 años desde esa primera Constitución. Pero la causal más llamativa es la segunda, que engloba a peones jornaleros, simple soldado de línea, notoriamente vago o legalmente procesado en causa criminal.

Asimismo, en ese primer ensayo constitucional existían causales de pérdida de la ciudadanía, escenario que se mantuvo hasta el año 1934, año en donde se modificó la legislación y la causal “Pérdida de ciudadanía” se estipula solo para aquellas personas

---

<sup>5</sup> El día 16 de diciembre de 1932 se promulga la ley N° 8927 : “Reconócese el derecho al voto activo y pasivo de la mujer, en materia nacional y municipal; modífanse disposiciones de la Ley N° 7690 de Registro Cívico y de la ley N° 7812 de Elecciones, sobre circuitos electorales, Comisión Receptora de votos” (sic) en [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)  
En el año 1933 Uruguay padece un golpe de Estado, dejando a la ciudadanía sin poder sufragar hasta el año 1938.

que se encuentran como ciudadanos legales. Para el año 1830 las causales de pérdida se referían 1) por sentencia que imponga pena infamante, 2) por quiebra fraudulenta declarada tal, 3) por naturalizarse en otro país, 4) por admitir empleos, distinciones o títulos de otro gobierno, sin especial permiso de la Asamblea, pudiendo en cualquiera de estos 4 casos, solicitarse y obtenerse rehabilitación (1830: art 12).

Ya para la Constitución de 1918, con la democracia uruguaya en pleno ascenso y consolidación, con instituciones y políticas sociales universales como la educación y la salud, más las políticas laborales con el objetivo de mejorar la calidad de los trabajadores, las causales de suspensión de la ciudadanía fueron disminuidas, retirándose de la nueva Constitución las causales de no saber leer ni escribir, ni la de vagancia. Asimismo, se retiró la causal por ser peón o jornalero, pero se mantuvo por ser militar de línea.

Nuevamente la Constitución de 1934, (a pesar de estar modificada en medio de un proceso dictatorial y un contexto internacional convulsionado), se le realizaron modificaciones importantes, incluso en la suspensión de la ciudadanía, ampliando las causales para tal extremo, muchas de ellas han perdurado hasta la actualidad.

En su Art. 70 menciona que las causales son 1) por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente, 2°) por la condición de soldado de línea, sea distinguido, músico, corneta, trompa, tambor, apuntador, o de cualquier otra denominación, de carácter inferior a la de Cabo , con excepción de los alumnos de las academias militares, 3°) por la condición de legalmente procesado en causa criminal que pueda resultar pena de penitenciaría, 4°) por no haber cumplido 18 años, 5°) por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de condena, 6°) por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonorosas, que determinará la Ley, de acuerdo con el inciso 7° del artículo 68; 7°) por formar parte de organizaciones sociales o políticas, que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución; 8°) Por la falta superviniente de cualquiera de las exigencias requeridas por el artículo 66 para la concesión de la ciudadanía legal. Estas dos últimas causales sólo regirán respecto de los ciudadanos legales (1934: Art. 70).

En la reforma constitucional del año 67 se retiró el segundo inciso, mencionado anteriormente, otorgándole el derecho político al voto a todos los soldados sin importar

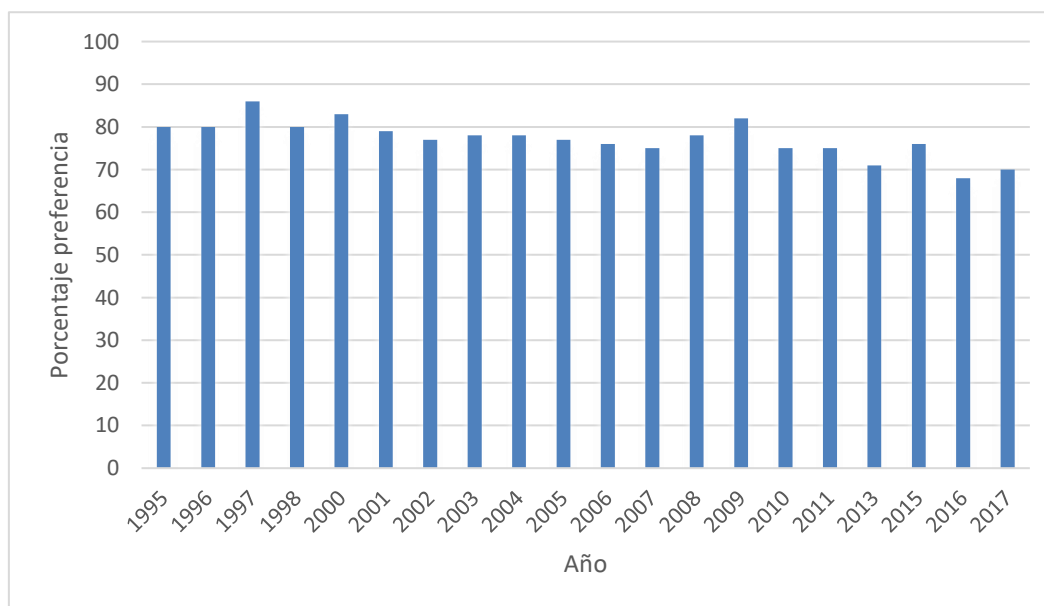
su rango. Después de esta modificación, el artículo sobre la suspensión de la ciudadanía se ha mantenido sin cambios en su redacción, manteniendo de forma rígida las causales para la exclusión de los derechos políticos.

Este breve recorrido sirve para tener un panorama constitucional sobre cómo ha sido el camino para la obtención de los derechos políticos por medio de las reformas de la Carta Magna. También nos permite visualizar la rigidez legal en la suspensión de la ciudadanía y como el legado histórico ha sido determinante para que en todos aquellos que recaiga pena de penitenciaria sean excluidos de los padrones electorales.

### **La Democracia en Uruguay**

Uruguay ha sido una excepción en la región en materia de democracia y bienestar social. Desde un largo período de tiempo hacia esta parte, los indicadores de satisfacción con el régimen han tenido altos niveles de aceptación. Si observamos los datos que nos proporciona Latinobarómetro, frente a la pregunta “*La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno*”, para el año 2016 el 70% de los encuestados apoyaban esta afirmación. Esta misma pregunta arrojaba en el año 1995 (primer año que se tiene datos), se situaba en un 80% de apoyo, mientras que para los años 2002-2003, en pleno contexto de la crisis más grande de la historia uruguaya, el porcentaje de apoyo ascendían a 77 y 78% respectivamente.

**Gráfico 4: Porcentaje de preferencia de la democracia**

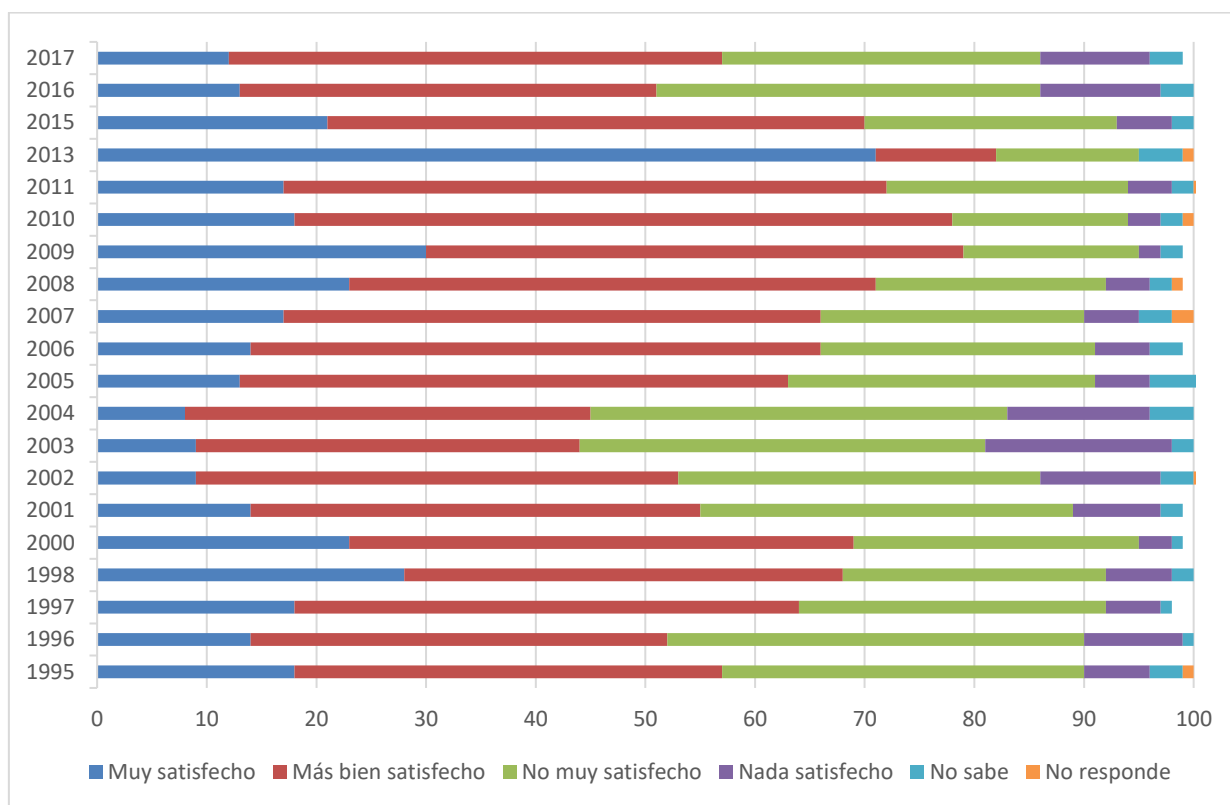


Fuente: Base de datos Latinobarómetro

Las causas de esta preferencia no es materia de este trabajo, pero podríamos a manera explicativa dar algunas razones. La temprana implementación de la democracia a principios del siglo XX, más un amplio espectro de políticas sociales que colocaron al Estado en el centro del tejido social, para generar una redistribución de la renta lo más igualitaria posible, sumado a una expansión universal de la educación pública y el sistema sanitario ya desde esas fechas han respondido a las demandas sociales. La institucionalización temprana de los partidos convirtiéndose como actores fundamentales para recibir las demandas sociales y transformarlas en políticas públicas han hecho que las turbulencias económicas y sociales queden suavizadas. Por último, y siempre dejando en claro que no es un examen riguroso, la última dictadura (1973-1985) tuvo un papel relevante en la revalorización de los principios democráticos. La pérdida de libertad y la supresión de los derechos ha llevado que la sociedad acepte la democracia como el mejor sistema con respecto a otros más autoritarios.

Asimismo, la satisfacción con el sistema democrático también se ha mantenido estable durante más de estos veinte años en que se llevan este tipo de datos. Para el año 1995, frente a la pregunta *¿Diría Ud. que está que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia?* El 18 % de respondió que se encontraba muy satisfecho con el funcionamiento, y un 39% satisfecho. Para el año 2002 el 9% asumía estar muy satisfecho, y una 44% mencionaba que estaba satisfecho con el funcionamiento democrático. Para la última medición, en el año 2017, 12 % estaba muy satisfecho y un 45% satisfecho.

**Gráfico 5: Satisfacción con la democracia**



Fuente: Base de datos Latinobarómetro

Las causas de estos altos apoyos al régimen quedarán para otros estudios posteriores seguramente, pero podemos observar que la temprana ampliación de la base sufragista desde principios del siglo pasado, más una cobertura social que permite un mínimo de bienestar en la población, unos partidos fuertemente institucionalizados con amplia legitimidad han hecho de seguro una buena combinación para lograr estas cifras.

En lo particular de la ampliación del sufragio, lo que se permitió fue poder visibilizar los problemas desde una mirada holística al incluir al grosso de la sociedad, la incorporación a mitad de siglo de las mujeres al Parlamento debió, sin dudas, haber dado otra óptica a algunos temas de relevancia para este grupo social<sup>6</sup>, aparte de aportar al pluralismo social y político propio de la democracia.

<sup>6</sup> De todas maneras, algunos logros fueron anteriores al voto femenino. La creación de la sección femenina de enseñanza (1912). El divorcio por sola voluntad de la mujer se aprobó en 1913 e ingreso a la función pública. La “ley de la silla” obligaba a los patrones a tener las sillas suficientes para todas las trabajadoras en caso de que el trabajo pueda ser realizado sentadas (1918). La



### **Situación Carcelaria en Uruguay**

Analicemos ahora lo concerniente al sistema carcelario uruguayo y se pueda establecer un patrón de las personas privadas de libertad. Según los datos documentados por el Institute for Criminal Policy Research de la Universidad de Londres<sup>7</sup>, para datos de 2016, se documentaba un total de 11.078<sup>8</sup> reclusos, ocupando el lugar 87 en el ranking entre 223 países. Sin embargo, cuando observamos la tasa de prisionización, Uruguay se encuentra en la posición 28 con un total de 321 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes, siendo el segundo país de Sudamérica, solo por debajo de Brasil (328)<sup>9</sup>.

**Cuadro 8 Tasa de Prisionización en Sudamérica**

<b>País</b>	<b>Tasa de Prisionización</b>
<b>Brasil</b>	328
<b>Uruguay</b>	321
<b>Guyana Francesa</b>	281
<b>Perú</b>	267
<b>Guyana</b>	259
<b>Colombia</b>	227
<b>Chile</b>	225
<b>Ecuador</b>	222
<b>Paraguay</b>	199
<b>Argentina</b>	186
<b>Surinam</b>	183
<b>Venezuela</b>	173

---

creación de las pensiones a la vejez e invalidez para todas las personas mayores de 65 años y que no tuvieran recursos (1919)

<sup>7</sup> Para más datos e información, [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)

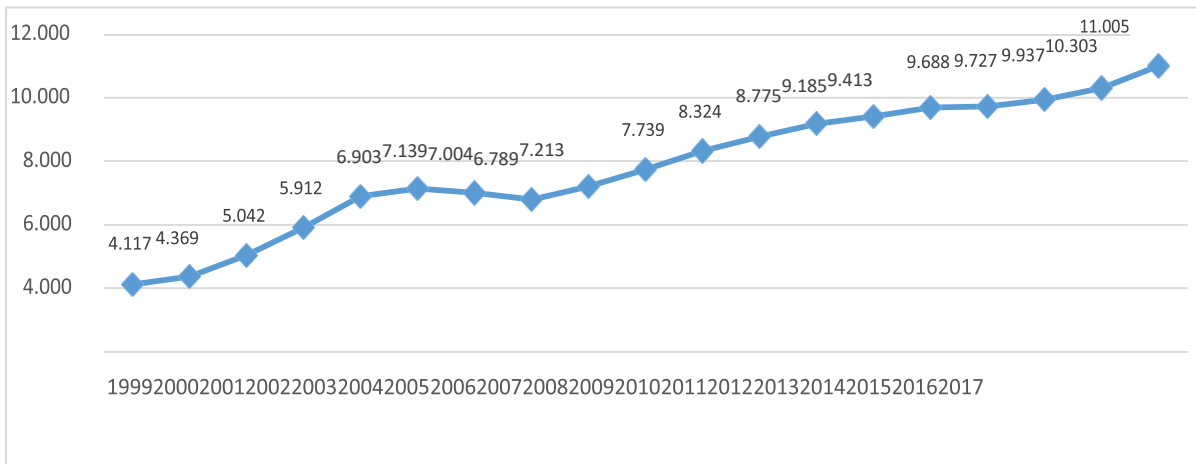
<sup>8</sup> Los datos para medir la población del sistema carcelario son muy dinámicos dados los permanentes ingresos y egresos de este, es por lo que no coinciden exactamente los datos brindados por este Instituto y los brindados por el Comisionado Parlamentario y el Ministerio del Interior. En este caso, la diferencia es mínima y no cambia en lo absoluto el análisis a realizar.

<sup>9</sup> Nuestra tasa de prisionización si tomamos Centro américa se encuentra en índices medios de dicha región. El Salvador (610), Panamá (390), Costa Rica (374), Belice (356), Nicaragua (238), Honduras (216), México (165), Guatemala (136).

Fuente: Institute for Criminal Policy Research

Los números no dejan dudas del gran aumento de esta población en los últimos 20 años, pasando de 4.117 en el año 1999, a aproximadamente 11.000 personas en dicha condición para el año 2017, según los datos del último Informe de la Oficina de Comisionado Parlamentario Penitenciario (CPP).

### Gráfico 6: Evolución del promedio anual de personas privadas de libertad (1999 - 2017)



Fuente: Informe anual de Cárcel 2017. Oficina Parlamentaria Penitenciaria

De estas 11.000 personas, el 30.8% están penados, mientras que el restante 69.2% se encuentra procesado. Como menciona el informe, la incertidumbre penal en el que viven casi tres cuartos de la población carcelaria implica un severo problema para afrontar las políticas inclusivas, aparte de ser violatorio a las normativas internacionales en la materia, pero sobre todo se aplica una justicia que va contra toda posibilidad de enseñanza de los valores que se quieren inculcar (CPP, 2017:18).

Pasemos a analizar los datos que se desprenden del Censo Carcelario, para poder establecer un patrón de la privación de libertad. Como muestran los resultados de este censo llevado adelante en el año 2010<sup>10</sup>, casi el 70% del total de la población era menor a 35 años. Un 35% tenía entre 18 y 25 años y un 34,5% entre 26 y 35.

<sup>10</sup> Este censo fue llevado a adelante por la Facultad de Ciencias Sociales específicamente el Departamento de Sociología.  
[https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/informe\\_censo\\_reclusos\\_dic.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/informe_censo_reclusos_dic.pdf)

**Cuadro 9: Edad según establecimiento<sup>11</sup>**

<b>Tramos de edad</b>	<b>Grupo 1</b>	<b>Grupo 2</b>	<b>Grupo 3</b>	<b>Total</b>
<b>18 a 25</b>	34,3	36,7	34,8	35,0
<b>26 a 35</b>	32,0	34,2	35,8	34,5
<b>36 a 45</b>	16,6	14,7	14,3	14,9
<b>46 a 55</b>	10,0	7,5	5,9	7,3
<b>56 a 65</b>	4,2	3,9	2,2	3,0
<b>65 y más</b>	1,9	1,8	0,5	1,1
<b>NS/NC</b>	1,0	1,1	6,5	4,1
<b>Total</b>	100	100	100	100

Fuente: Censo de Reclusos 2010

Cuando examinamos la variable nivel educativo para el total de la población, se puede observar que el 60% se encuentran en el rango de “Sin instrucción”, “primaria incompleta” y “completa” y “ciclo básico incompleto”, esto significa que el sistema educativo no logró retener a estas personas durante el período obligatorio determinado por el Estado<sup>12</sup>. Para el año de realizado el Censo, el 0.4 % respondía no tener ningún tipo de instrucción; la cifra se elevaba a 13,8% para aquellas personas con primaria completa y un 26,6 habían completado la primaria. Al preguntar sí habían realizado el ciclo básico, un 19,2 contestó que tenían estos años de estudio incompleto, mientras que el 7.8% había completado el ciclo básico.

---

<sup>11</sup> Se agrupó para este censo los establecimientos carcelarios en tres tipos, en base a características comunes.

Grupo 1: Artigas, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó (Capital y Paso de los Toros), Treinta y Tres, Centro Nacional de Rehabilitación (CNR), Casa Medio Camino.

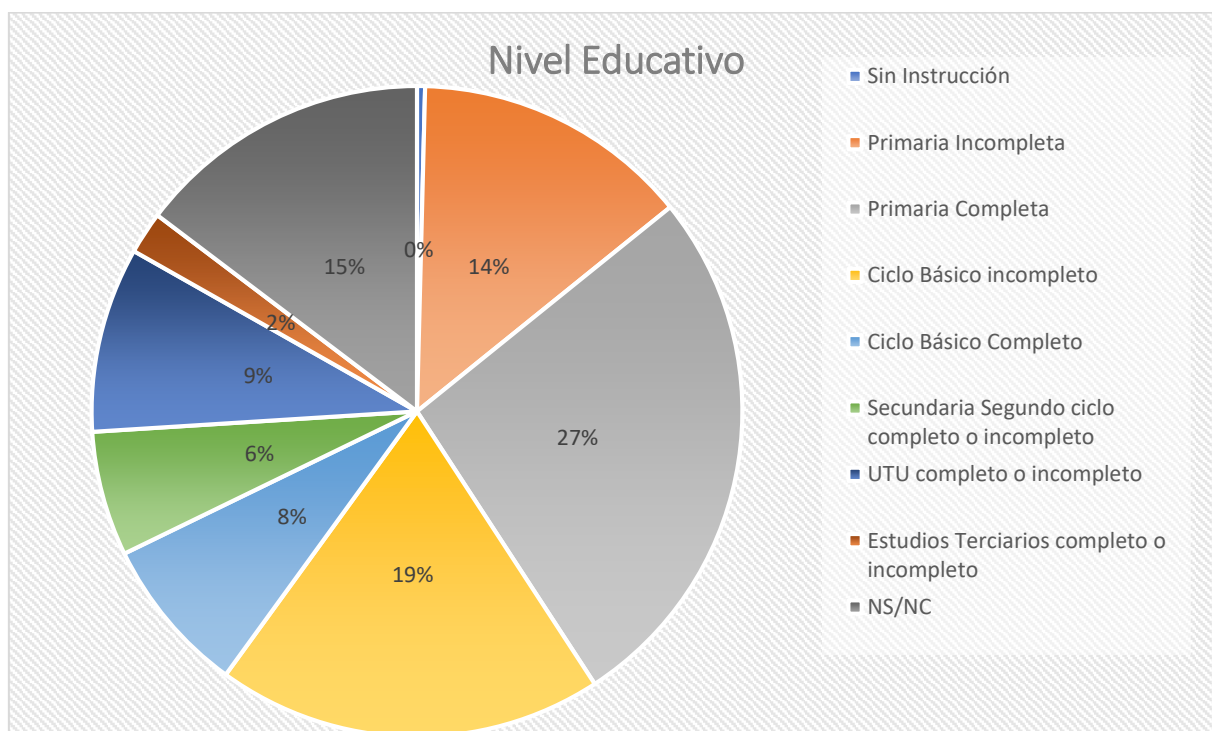
Grupo 2: Canelones y Maldonado.

Grupo 3: COMCAR, Libertad, Cárcel Central, La Tablada y Cárcel de Mujeres Cabildo.

<sup>12</sup> Para más detalle Ley N° 18437 en [www.imo.com.uy](http://www.imo.com.uy) . Art.6 (De la universalidad). - Todos los habitantes de la República son titulares del derecho a la educación, sin distinción alguna. El cuidado y educación de los hijos e hijas para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres.

Art. 7 (de la obligatoriedad). Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica...

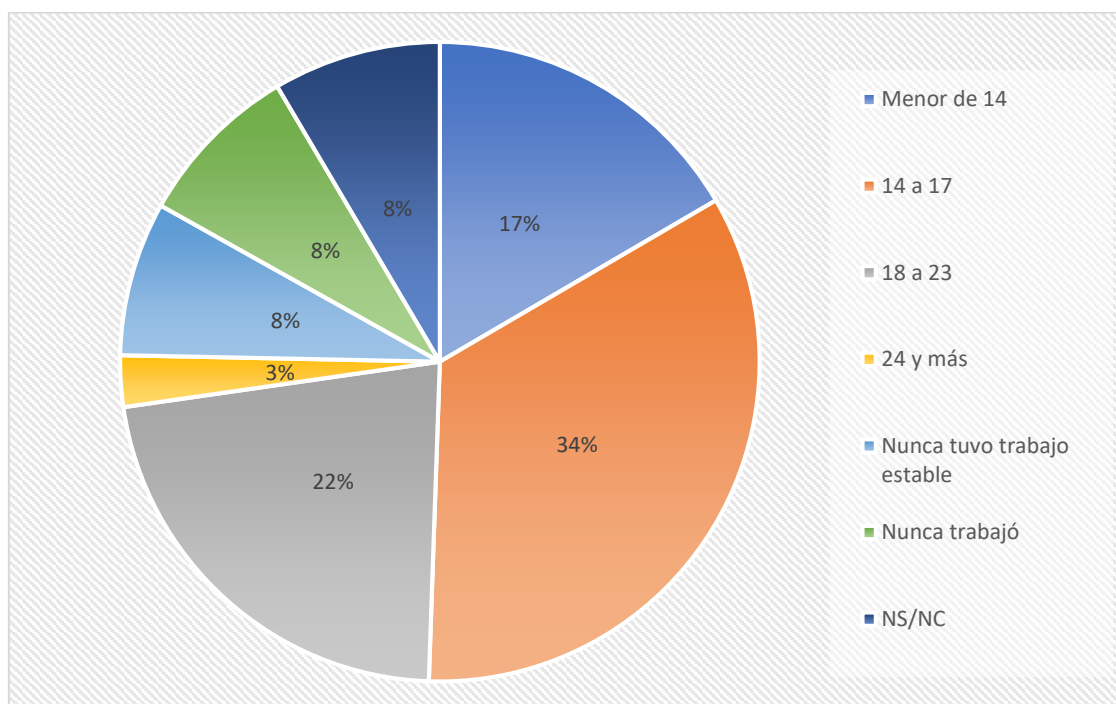
**Gráfico 7 Nivel Educativo de las personas privadas de libertad**



Fuente: elaboración propia en base a Datos del Censo de Reclusos

Otro punto para tener en cuenta es la inserción al mercado laboral. Según datos que se desprenden de este censo, poco más de la mitad de las personas privadas de libertad para el año 2010 había trabajado siendo menor de edad. El 16.6% de los encuestados declaró haber trabajado antes de los 14 años, mientras que el 34% lo hizo entre los 14 y los 17 años.

**Gráfico 8. Inserción laboral antes de ingresar al sistema carcelario**



Fuente: elaboración propia en base a Datos del Censo de Reclusos

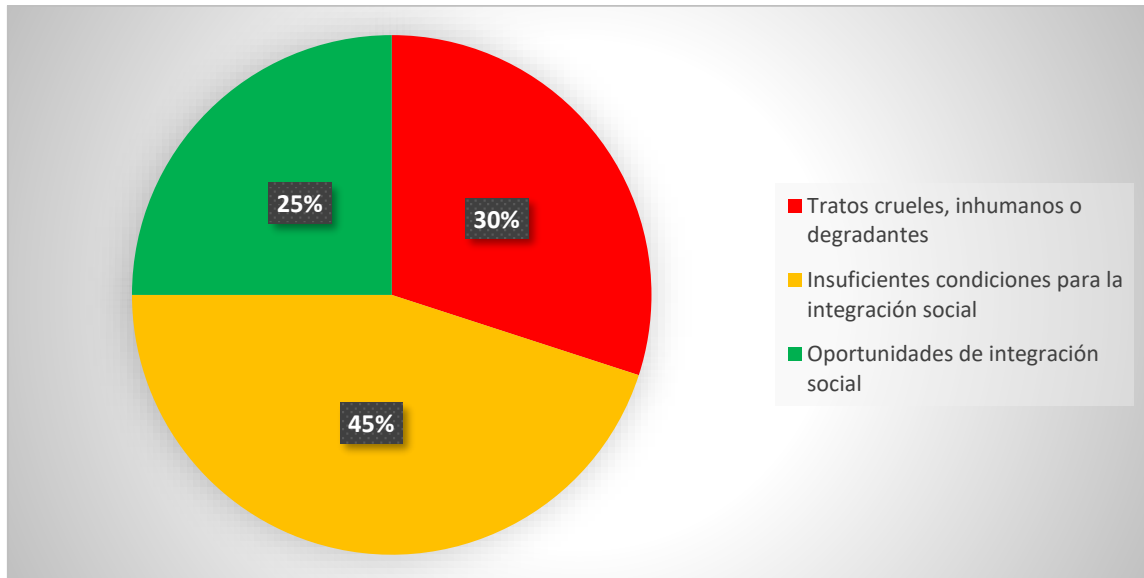
Por ende, más del 50% de la población carcelaria para el año 2010 había trabajado antes de los 18 años, edad que se establece como el fin de la niñez según los estándares internacionales.

Por último, tenemos que evaluar la calidad de los establecimientos para poder determinar el relacionamiento con el medio. La Regla Mandela N° 5, inciso 1, establece que las diferencias entre la vida en prisión y en libertad deberán reducirse al mínimo, a efectos de que no debiliten la responsabilidad de la persona.

En el Informe del Comisionado Parlamentario se estableció tres tipos de centros de acuerdo con indicadores tomados de los diferentes mecanismos internacionales. Se desprende de esto la siguiente tipología, “Tipo 1”, que son los centros que tienen una mala calidad de vida, altos niveles de violencia, no se cumple ni la normativa internacional (Reglas Mandela) ni la legislación nacional, concluyendo que en estas unidades hay tratos crueles, inhumanos o degradantes. Para el “Tipo 2”, en las mismas hay un espectro amplio de realidades en donde algunos reclusos realizan actividades socio educativas o laborales, mientras hay otros que no tienen la oportunidad de las actividades mínimas, como es salir al patio. Por lo tanto, las actividades de rehabilitación y reinserción son muy dispares. Por último, el “Tipo 3” de centros, se basan en unidades que cumplen con los requisitos de

rehabilitación y reinserción y no menos importante, existe un buen ambiente y relacionamiento entre las personas privadas de libertad, sus familiares y los referentes del centro (CPP, 2017:25).

### **Gráfico 9: Panorama de las condiciones de Rehabilitación del sistema penitenciario según cantidad de población**



Fuente: Informe Comisionado Parlamentario Penitenciario

El 30 % de los centros se encuentra en el grupo de “Tipo 1”, en donde se ejercen tratos crueles, inhumanos o degradantes, mientras que en el “Tipo 2” de unidades, en donde se dan unas condiciones insuficientes para la eficiente integración social, y apenas un 25 % de los establecimientos penitenciarios cuenta con las condiciones óptimas. Por lo tanto, existe un 75 % de las unidades en donde los indicadores internacionales para una eficaz reinserción no se están cumpliendo, siendo violatoria esta situación a la dignidad humana de las personas que allí se encuentran.

Pero esto también nos hace olvidar, o por lo menos perder la perspectiva de que no hablamos sólo de las personas privadas de libertad, sino que el sistema carcelario engloba directa o indirectamente a más individuos relacionadas con el mismo. Si existe este porcentaje de centros que no se encuentran en condiciones óptimas, sino que están por debajo de umbrales mínimos de bienestar, esto significa también que el bienestar y la salud de los guardias, como de los familiares en los días de visitas, incluyendo a los niños están siendo vulnerados. En definitiva, un sistema carcelario que ejerce violencia

institucional de forma estructural e histórica, lo único que puede generar y reproducir es más violencia.

Estas condiciones de reclusión y la disociación que existe entre el sistema penitenciario y la sociedad en su conjunto hacen que la reinserción no sea un proceso exitoso. Esto lo podemos medir, entre otras cosas por la tasa de reincidencia al sistema. Para el primer semestre del año 2017, según cifras que arroja el Boletín del Comisionado Parlamentario Penitenciario muestra que había un 39.4 % de personas primarias y un 60.6% reincidentes para el primer semestre del 2017 (2017: 7).

La clasificación de los delitos cometidos por las personas privadas de libertad, según los datos del Censo 2010, se tipificaba como, Rapiña o tentativa de rapiña al 36,9%; por hurto 14,8%; copamiento 1,6%; homicidio 12,6%; por tenencia de estupefacientes, narcotráfico o tráfico era del 10,4%; en el caso de porte de armas, el 0,2%; por delitos sexuales, proxenetismo o atentado al pudor, la cifra asciende al 4% y por último el 2,5% se encontraba por agresiones. Por otro lado, por delitos económicos o estafa, la cifra era de 1,1% de la población.

Al cruzar estas variables vemos un perfil muy marcado de las personas que se encuentran privadas de libertad. Si bien no se puede asegurar a priori el nivel socio económico ni la tentación de entrar en una falacia ecológica, hay una tendencia a una sobre representación en la población carcelaria de las clases sociales más desfavorecidas. En su gran mayoría menores de 35 años, que han sido expulsados o por lo menos no han sido retenidos por el sistema educativo, y que en su mayor parte no han sido respetados sus derechos en la infancia y la adolescencia.

Por lo tanto, la relación a desentrañar es entre pobreza y la función del sistema carcelario. Estos delitos son los que más influyen en la opinión pública en forma transversal a todas las clases sociales por igual y los que afectan de una manera más directa y cotidiana la integridad física de la población, por ejemplo, rapiña, hurtos, robos. ¿Son los únicos o los más importantes? La respuesta es no. Pero sin dudas son los que tienen mayores efectos directos en la opinión pública.

Parece no preocuparnos tanto el delito de cuello blanco. Es una cuestión inconsciente de la distancia en la escala social. A ese delito lo vemos alejado, blindado por varias capas administrativas que vuelven difusas las responsabilidades. Mientras tanto en el otro extremo, el delito físico y a la propiedad son cercanos, no sólo por la acción directa, sino

que la distancia social que nos separa entre víctimas y victimario es muy delgada, muy próxima.

Las sociedades que han fomentado e implementado las políticas de mano dura contra la delincuencia solamente han visto un aumento exponencial de la población carcelaria sin ver resultados en la disminución de los delitos. Estas medidas se basan en un modelo de represión y encierro, conformando un sistema que externaliza al individuo, disociándolo de las relaciones comunitarias. Esto, por su parte lleva a invisibilizar el componente social de la población privada de libertad y las condiciones de reclusión. El castigo no se basa solo en la pérdida de libertad, sino que es una muerte civil y política, es la exclusión absoluta del individuo “*pendenciero*”.

### **Sistema carcelario y mujeres**

Cabe hacer una mención para la situación de las mujeres y sus condiciones en el sistema carcelario. El rol de la mujer en la sociedad ha sido constantemente el de imponer altas exigencias del “deber ser”, pero sobre todo estipula un rol vinculado al hogar, ya sea en el cuidado de los hijos, o de los familiares que necesitan de cuidados. Cuando una mujer entra al sistema carcelario la disolución de los lazos familiares y del entorno se ven más resentidos por la propia visión social que se tiene de las funciones femeninas. Como se menciona en el Informe anual del Comisionado Parlamentario,

Las mujeres reciben un triple castigo cuando cometen un delito. Primero, la pena dispuesta por la justicia. Luego la pena social de sus allegado y entorno: rompieron el comportamiento esperable (“las mujeres no cometen delitos”) y por lo tanto son rechazadas, aunque sigan tratando de ocuparse desde la cárcel de la situación de los hijos que siguen en sus casas. Y el tercer castigo es cuando son liberadas: pasan a ser “mujeres que cometieron un delito”, por lo que las puertas a la inserción laboral les abren también con mucha dificultad (CPP, 2017:36).

Para el caso uruguayo, la infraestructura de las cárceles tampoco está diseñada para la reclusión de las mujeres, bajo la visión heteronormativa del delito. Incluso esta situación se agrava más cuando estás mujeres tienen a cargo a sus hijos en los centros penitenciarios. La violencia institucional no solo se da sobre el cuerpo de la mujer, sino que hay una violencia simbólica en el encierro de los menores a cargo. Pero también está violencia procede desde fuera del recinto, ya que, bajo esa visión del rol de la mujer, los vínculos filiales y más cercanos tienden a desvanecerse, recibiendo menos visitas y menos

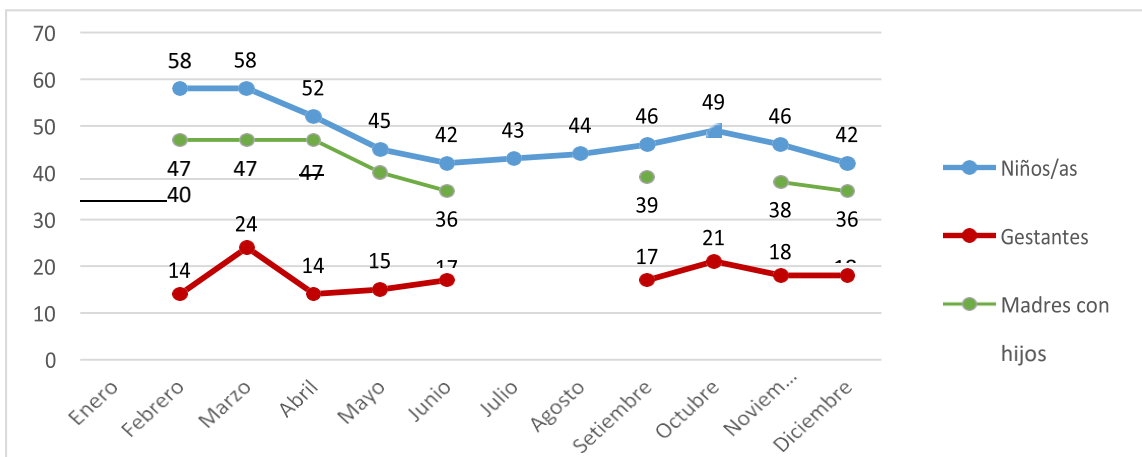


ayuda en el cuidado de los hijos, situación inversa que en el caso de los hombres (CELS, 2011:15)

Para el año 2017, según datos del Comisionado parlamentario, la población era de 466 mujeres para el mes de diciembre, número mucho más bajo de lo que había comenzado ese año, que eran 609 mujeres en el mes de diciembre.

Como mencioné anteriormente la particularidad de este grupo es que en muchos casos están recluidas con hijos a cargos, situación que no se da en la población masculina. Esto dificulta el abordaje y complejiza los procesos de relacionamiento interior, sobre todo teniendo en cuenta los déficits edilicios, los programas socio educativos y la disociación con el medio.

**Gráfico 10- Evolución mensual de niños, mujeres gestantes madres con hijos viviendo en prisiones (2017)**



Fuente: Informe Comisionado Parlamentario Penitenciario 2017

Por lo tanto, dar visibilización y otorgar derechos implica empoderar a las mujeres privadas de libertad, como también comenzar a generar un círculo virtuoso en la incorporación al régimen democrático y las demandas en las mejoras de las condiciones para ellas y sus hijos.

### La inclusión al sufragio

En vista de la presentación de los casos, se pudo observar que la democracia tiene un gran respaldo en el país, con altos índices de satisfacción y la preferencia frente a otros

sistemas. Las libertades están garantizadas como también los derechos fundamentales de todos, o casi todos.

Como se observó, la población carcelaria en Uruguay casi que se ha triplicado en los últimos 20 años, dejando sin voto a 11000 personas. Si bien esta cifra frente al padrón electoral es mínima, en realidad, como lo mencioné, está dejando de lado al equivalente de la circunscripción departamental más pequeña. En términos de derecho se está vulnerando la piedra angular de todo régimen democrático como es el voto, y si bien los derechos fundamentales a diferencia de los derechos humanos pueden ser restringidos, deben de mediar buenas razones para realizar tal vulneración.

La calidad de la democracia de los países que han incluido a las personas privadas de libertad al sufragio universal, ha mostrado mejores rendimientos en sus indicadores que aquellos que imponen restricciones. Esto puede ser un argumento de validez para continuar consolidando y fortaleciendo al sistema en Uruguay. Se podría comenzar a transitar un camino de las tres R de Fraser para estas personas. Reconocimiento, de que existen y que no queden invisibilizados bajo una concepción punitiva que presiona más y más por el castigo. Redistribución, de los recursos para implementar mejoras estructurales al sistema carcelario, desde los edificios, las condiciones materiales, hasta las políticas resocializadoras de estudios y trabajo. Representación, para que, a través del voto, puedan comenzar a tener voz.

En Uruguay atento a lo dispuesto en la Constitución vigente en su artículo 80<sup>13</sup>, se plantean dos situaciones bien diferenciadas. La primera refiere a las personas que no tengan los derechos suspendidos, esto es que están procesados con prisión, pero sin sentencia condenatoria<sup>14</sup>. La segunda situación es por tener la condición de legalmente procesados que pudiera resultar pena de penitenciaría y a las personas que sean

---

<sup>13</sup> Para el caso que nos interesa en este trabajo, se exponen las dos causales de suspensión de la ciudadanía: Inciso 2°) por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría. 4°) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena.

<sup>14</sup> Los delitos que tienen pena de penitenciaría (mayor a dos años de reclusión) y cuáles de prisión (se procesa con meses), depende de las leyes del código penal y a las leyes dispersas. Por ejemplo, un mismo delito puede tener penas mínimas de prisión y máximas de penitenciaría, dependiendo de los agravantes y los atenuantes. En la pena de prisión se puede pedir la libertad en cualquier momento, mientras que en penitenciaría sólo con sentencia firme una vez que se cumple la media pena.

condenadas, es decir que tengan sentencia al firme de penitenciaría. En estos últimos casos, se suspende el ejercicio de los derechos políticos.

En el año 2014, tanto el Comisionado Parlamentario Penitenciario, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, presentaron formalmente la Resolución 181/2014 con fecha 14 de marzo de 2014 al organismo encargado responsable de la organización de las Elecciones, la Corte Electoral:

El artículo 80 de la Constitución de la República establece que la ciudadanía se suspende entre otras situaciones o circunstancias, por “la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría”.

Dicha limitación del derecho al sufragio debe ser de interpretación restrictiva y no puede afectar los derechos de las demás personas privadas de libertad que no se encuentren en la mencionada situación (INDDHH, Res 181/2014: 2)

Entonces, viendo la primera situación de aquellas personas que estén procesados con prisión, pero sin sentencia condenatoria, el estado uruguayo está desatendiendo sistemáticamente en cada elección sus derechos, aduciendo problemas logísticos de implementación de los recursos electorales. Por un lado, en temas de dificultades podemos identificar tres problemas, se tiene la falta de autorización desde el Poder Judicial, para autorizar las salidas transitorias a todas aquellas personas privadas de su libertad que aún mantienen el derecho al voto. Una segunda dificultad en la implementación es que el Ministerio del Interior se encargue directamente del traslado de cada persona a su centro de votación para ejercer el sufragio y regresarlo. Esto significa un gran contingente de personal abocado a la tarea del traslado, que, sumado a la vigilancia habitual, más la custodia que se establece por cada Comisión Receptora de Votos, dificulta la distribución de los agentes.

La tercera opción es que la Corte Electoral, según la ex integrante de la INDDHH, Dra. Mirtha Guianze, *pide a la Corte que ponga fin a la práctica administrativa consolidada por la que los presos no voten* (Radio Uruguay, 26/3/2014). Para esto, la mejor opción sería instalar Comisiones Receptoras de votos en cada recinto carcelario.

Esta última opción tiene una dificultad legislativa importante, aunque no insalvable. La Ley de elecciones N° 7812 del año 1925 establece en su artículo 45 que:

Las Comisiones Receptoras de votos deberán funcionar en los locales designados previamente por la Junta Electoral.

Las Juntas Electorales procurarán seleccionar locales que por su emplazamiento permitan el fácil acceso de los electores eligiendo con preferencia los locales públicos, *salvo los destinados a las Fuerzas Armadas o la Policía*<sup>15</sup>. Cuando no se dispusiera de locales públicos suficientes para la instalación de las Comisiones Receptoras o los disponibles no reuniesen las condiciones adecuadas, las Juntas Electorales podrán utilizar sin compensación locativa las propiedades privadas que consideren necesarias (Ley 7812, 1925)

Esta referencia a la imposibilidad de instalar Comisiones Receptoras de Votos en los centros de reclusión ha hecho que la Corte se desentienda de tal situación, siendo entera responsabilidad del Parlamento la modificación de la Ley. Lo que ha sucedido en Uruguay es que el Estado a través de sus Organismos han fallado en la implementación del derecho consagrado en la Constitución, pero esta omisión debió de ser corregida por el procedimiento del “Control de convencionalidad” establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (de ahora en más Corte IDH).

Este mecanismo internacional tiene los siguientes elementos de análisis para la interiorización de las normativas internacionales en el ámbito local:

a) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; b) Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias; c) Para efectos de determinar la compatibilidad con la CADH, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino que también la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; d) Es un control que debe ser realizado ex officio por toda autoridad pública; y e) Su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la CADH o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública (Corte IDH s/f: 6).

En el caso del segundo escenario, donde se encuentran personas privadas de libertad que pueda recaer pena de penitenciaría (numeral 2 del Art. 80) y aquellos con sentencia condenatoria (numeral 4 del Art. 80) el ordinal segundo del artículo 80 de la Constitución, colida con el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>15</sup> El resaltado me pertenece

Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que establece que las leyes solo pueden reglamentar los derechos políticos por las causales establecidas, no encontrándose prevista la condición de legalmente procesado para limitarlo, como dice la Constitución uruguaya. Esto motivó que, al ratificar la Convención, Uruguay realizara una reserva respecto del artículo 23 numeral 2 citado, y por tanto no es de aplicación.

Tenemos una violación de los derechos en el primer escenario, y el uso de la soberanía y el “margen de apreciación” en la segunda situación. Esto lleva a plantearse la falta del debate público sobre la exclusión de la población privada de libertad en clave de ciudadanía. La marginación no reproduce ninguna buena práctica democrática ya que rompe el principio de las democracias representativas mediante el voto como agente de responsabilidad y compromiso. Asimismo, se coarta la posibilidad de voz y de visibilizar las necesidades y demandas de un grupo específico, que tiene determinadas características (falta de libertad) y por lo tanto se vulnera el principio de igualdad y no discriminación. Por último, la democracia nos llama a debatir constantemente sobre los principios que rigen nuestra vida en sociedad, y esta práctica de invisibilización por medio de la existencia rígida e histórica no beneficia ni el debate ni la inclusión participativa.

## **CONCLUSIONES**

Como se ha observado en los capítulos precedentes, el papel de las personas privadas de libertad y su relación con la democracia ha sido bastante conflictiva tanto en la cuestión teórica como en la práctica.

A partir de las teorías contractualistas se pudo tener un acercamiento de la defensa de la democracia y las mejores condiciones objetivas para su fortalecimiento. La necesidad del crecimiento económico como motor del progreso social (Locke) y la posterior cohesión social para disminuir los efectos atomizadores del pluralismo (Rousseau). Una sociedad que solventa y minimiza los conflictos puede desarrollar las políticas democráticas necesarias para brindar igualdad y justicia. Es por esto que todo aquel elemento disruptivo de la paz social debe ser excluido de la polis a solo efecto de preservarla. El revoltoso, el delincuente aparece encubierto no como un individuo que a través de la violencia alza su voz para mostrar las desigualdades sociales, sino que es identificado como un destructor del pacto social y de la democracia. Cómo menciona Popper en su paradoja de la

democracia, todo aquel que atente contra la democracia, debe de ser eliminado en virtud de la sobrevivencia y el bienestar de la mayoría.

Este camino de la exclusión en contextos democráticos es sumamente complejo ya que primero, quién se encarga de marcar los parámetros de la eliminación de los asuntos públicos, en base a que elementos se va a marginar y cuáles son las razones racionales y objetivas para tal medida. Marcar un proceso de inclusión sería más provechoso al poder tener un espectro amplio de miradas sobre la realidad, poder construir una democracia desde abajo y exigir una mayor rendición de cuentas entre la ciudadanía y los representantes. Entiendo que la oportunidad de otorgar derecho al sufragio a las personas privadas de libertad es comenzar a transitar un camino de reconocimiento de las obligaciones cívicas en una sociedad. Como menciona Stuart Mill, privad a un hombre de que haga algo por su país, y no se cuidará de él para nada.

Pero también como se expuso, el aumento punitivo en forma descoordinada y de manera totalmente incoherente hace perder de vista el rol resocializador del sistema carcelario, aumentando las penas de forma descontrolada. Aumento punitivo que básicamente sucede por la demanda social sin un proceso reflexivo de los actores para incluir en la legislación penal otras medidas alternativas. Por esto la inflación penal se obtiene para determinados delitos que atentan contra la vida y la propiedad privada, y aumentando los años para estar privados de libertad. Simplemente esto lo que hace es acallar las voces que demandaban dicho aumento, por lo tanto, el derecho penal se convierte en herramienta de fácil uso para las políticas partidarias con el objetivo electoral. Pero también cuando existen penas accesorias como es la suspensión de ciudadanía, se silencian las voces de las personas privadas de libertad excluyendo sus derechos políticos fundamentales.

Como se confirmó mediante los análisis estadísticos, las sociedades que no imponen restricciones tienen menor tasas de prisionización, y mejores indicadores socioeconómicos, mejor distribución de la renta y mayor desarrollo humano. Aquellas sociedades más homogéneas, con menor fraccionamiento de la sociedad tampoco presentan restricciones al voto frente a las restricciones impuestas en los países que tienen mayores niveles de fraccionamiento, sea lingüístico, étnico o religioso. En resumen, las sociedades que no colocan restricciones son más igualitarias, con mayores ingresos y menores tasas de prisionización.

Este indicador debe de ser tenido en cuenta como un factor para comenzar a discutir el valor del derecho al voto de todos los grupos, incluso de los más marginados. Y esta razón no debe de tratarse meramente por los datos económicos, sino que el paradigma actual de inflación punitiva demuestra que la tendencia es al aumento de la tasa de prisionización, mientras que un paradigma basados en derechos nos remite a una disminución de estas cifras.

Pero también hay que preguntarse si los altos niveles de prisionización en los países menos desarrollados y con mayores índices de fraccionamiento el derecho penal como un dispositivo inmediato para resolver, mediante medidas represivas los problemas estructurales de la democracia. Razonemos, por ejemplo, en una sociedad desigual en donde haya un gran número de personas marginadas de los sistemas formales, mediante la legislación se puede permitir la represión y el encierro de forma discrecional, de esta forma se invisibiliza todas las posibles demandas de estos grupos marginados. Pero esto también implica impactos al sistema económico y la legitimidad del Estado. Por un lado, las medidas estatales de desempleo, tasa de actividad y pobreza (por poner un ejemplo) quedan subrepresentadas por marginar de sus estadísticas a las personas que están dentro del sistema penitenciario. El segundo impacto económico y de legitimidad, es que el Estado puede responder a las demandas sociales de (in) seguridad mediante el crecimiento de las instituciones encargadas de la temática. La institución policial tiende a cumplir un rol fundamental en estos tipos de Estados, creciendo su plantilla y su presupuesto como burocracia especializada. Pero también se puede incentivar la implementación de la seguridad privada como mecanismo de prevención.

Dicho manejo del aparato estatal se convierte también como una herramienta política electoral, no sólo responder a las demandas del populismo punitivo del aumento de las penas, sino que hay otro factor electoral importante. Como exponen Shannon y Uggen para el caso de Estados Unidos, la privación del derecho al voto de las personas que se encuentran o se encontraron en el sistema carcelario (no olvidemos que algunos Estados de este país permiten tal práctica), tuvo un impacto importante en los resultados de las elecciones, incluida la del año 2000. Si estuviera habilitado el derecho al voto, al menos siete elecciones entre 1978 y 2000 se habrían dirimido a favor de los demócratas (Shannon y Uggen, 2012: 19). Un estudio sumamente interesante para transpolar a la realidad latinoamericana.

En los casos internacionales estudiados, los Estados alegaban dos razones primordiales para excluir del voto a las personas privadas de libertad. La primera es efectuar una sanción adicional. Recordemos que por los tratados internacionales sugieren que la sola pérdida de libertad es el castigo para las conductas delictivas y que es contra producente poner penas adicionales. La segunda razón, es que aumentar la responsabilidad cívica, el respeto al Estado de derecho y por consiguiente a las reglas democráticas de convivencia.

Sin embargo, a nivel europeo ninguno de estos países logró justificar razonablemente y de forma objetiva de qué manera se encuentran asociados la exclusión del derecho y el aumento de la responsabilidad cívica y democrática. Este argumento también es anulado por los datos estadísticos analizados en el capítulo II de este trabajo. La democracia necesita de la mayor cantidad de ciudadanos y ciudadanía para mejorar su calidad en los indicadores.

Por último, en lo particular de Uruguay, podemos concluir lo siguiente. En lo meramente electoral, en estos momentos se encuentran recluidos el equivalente a la mitad de los habilitados de la circunscripción departamental<sup>16</sup> más pequeña. El departamento de Flores, según datos de la Corte Electoral para la elección Nacional de 2014, contaba con un total de 22.121 habilitados para ejercer el sufragio. En este escenario, y haciendo un trabajo mental hipotético, se estaría excluyendo a las mujeres o los hombres del padrón electoral de este departamento. En materia de representatividad, esto equivale a tener un Representante de ese departamento. Esta situación hipotética nos muestra la gravedad de la situación de las personas que están recluidas, se está dejando sin voto, pero también sin voz a una parte importante de la ciudadanía.

Al analizar los datos socioeconómicos de las personas privadas de libertad en Uruguay, observamos por intermedio del cruce de las variables educativas y laborales, un claro sesgo de encierro direccionado (intencionalmente o no) a personas de un contexto de pobreza, exclusión y marginación. Dos apuntes ante esta situación. Primero, hay menos lazos vinculantes que obligue a los gobernantes realizar rendiciones de cuenta frente a esta población. Segundo, el sistema carcelario sigue reproduciendo estereotipos de encierro e invisibilización orientadas a los grupos que más necesitan ser protagonistas de

---

<sup>16</sup> El sistema uruguayo toma la circunscripción nacional para los Senadores, y circunscripciones departamentales para la elección de representantes. Los departamentos con menor cantidad de habilitados cuentan por defecto con dos representantes nacionales, como en este ejemplo, el departamento de Flores.



las políticas públicas. A pesar de casi 200 años de nuestra primera carta, podríamos decir que, aunque se eliminó el causal de suspensión “por notoriamente vago”, en los hechos aún ese concepto se mantiene arraigado en el imaginario colectivo.

Por lo tanto, viendo los déficits de representatividad que tiene el sistema actual, las razones para objetar este derecho deben de estar en una justificación rigurosa, pensando en una eficiente resocialización de la persona. A mí entender es posible mantener algunas exclusiones, tales como la penalización a responsables de fraudes electorales, manifestaciones de personas o grupos que por medio de la violencia socaven el régimen democrático, e incluso podría aplicarse esta exclusión para aquellas personas que ocupan u ocuparon cargos estatales por medio de la designación directa o indirecta, y que usaron los recursos del Estado para su enriquecimiento o utilizaron los recursos estatales para realizar el tráfico de influencias. El mal uso de los recursos estatales va en perjuicio de toda la sociedad en su conjunto.

En lo referente al ámbito penal, el paradigma punitivo que tiene como objetivo el aumento de las políticas de represión mediante la institución policial, la inflación punitiva tanto en la tipificación de los delitos como en el aumento de las penas, no han demostrado ser exitosas. En casi veinte años (1999-2018) la cifra casi que se ha triplicado pasando de 4 mil a 11 mil personas privadas de libertad. La lógica indicaría que si algo no funciona se debería de intentar transitar hacia nuevos métodos y caminos que permitan tener unos resultados más auspiciosos en inclusión social, disminución de las tasas de prisionización y de los delitos. Si el paradigma punitivo no ha funcionado en lo absoluto, la pregunta que nos queda hacernos es entonces ¿por qué no transitar hacia medidas que estimulen la responsabilidad social y cívica, que la inclusión social sea una realidad y fomentar la cohesión social?

Caminamos directo y sin cuestionarnos hacia una profecía autocumplida, en donde las personas que ingresan a los centros carcelarios no están moralmente a la altura del Estado de derecho ni de los requisitos democráticos para tener voz y voto. Sin embargo, se mantiene un statu quo de exclusión e invisibilización, disociando al individuo de toda responsabilidad social al excluirlo de obligaciones sociales cotidianas y a rodearlo de un sistema institucional cargado de violencia.

## **Bibliografía**

- Agapito, M. P. M. (2011). El Tribunal Europeo ante la suspensión de los derechos de sufragio: ¿un control subsidiario? In *Tópicos electorales: un diálogo judicial entre América y Europa* (pp. 693-709). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S., & Wacziarg, R. (2003). Fractionalization. *Journal of Economic growth*, 8(2), 155-194.
- Asamblea General de la OEA (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en primera sesión plenaria. Organización de Estados Americanos.
- Asamblea General de Naciones Unidas (1947). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III). París: Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea General Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Behrens, A., Uggen, C., & Manza, J. (2003). Ballot manipulation and the “menace of Negro domination”: Racial threat and felon disenfranchisement in the United States, 1850–2002. *American Journal of Sociology*, 109(3), 559-605.
- Binder, C. (2015). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Derecho de los Tratados, ¿Fragmentación o Unidad?
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad* (Vol. 24). Grupo Planeta (GBS).
- Brucato, B. (2014). Fabricating the color line in a white democracy: From slave catchers to petty sovereigns. *Theoria*, 61(141), 30-54.
- Burchardt, H. J. (2008). Desigualdad y democracia. *Nueva Sociedad*, 215, 79.
- Cantú Rivera, H. F. (2012). The Right to Vote of Prisoners in Mexico. *Mexican law review*, 4(2), 181-208.
- Carnota, W., & Cesano, D. (2007). *El voto de los presos*. Argentina: Ediar.
- CELS, M. PPN. 2011. *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*.
- Chesterman, J., & Galligan, B. (2009). The politics of rights protection in Western democracies. *Australian Journal of Political Science*, 44(1), 29-40.
- Chung, J. (2013). *Felony disenfranchisement: A primer*, 1. Washington, DC: The Sentencing Project.

Collí Ek, Víctor Manuel. (2013). Derecho de voto y su negación, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y México. *Cuestiones constitucionales*, (29), 349-361. Recuperado en 24 de junio de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-)

Comisionado Parlamentario Penitenciario. Boletín Estadístico del Sistema penitenciario N° 2. 1er semestre 2017. En <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos>

Comisionado Parlamentario Penitenciario. Informe anual 2017. En <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos>

Comité de Derechos Humanos (1996). *Observación General 25*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. Organización de las Naciones Unidas.

Consejo Económico y Social (2015). *Reglas Nelson Mandela*. E/CN.15/2015/L.6/Rev.1. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Viena: Organización de las Naciones Unidas.

Correa Freitas, R. (1984). Nacionalidad y ciudadanía en el régimen constitucional uruguayo en *Revista LA JUSTICIA URUGUAYA*, Tomo 89, Sección Doctrina, págs. 11 y ss.

Correa Freitas, R. (2013) *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo I, Cuarta Edición, F.C.U.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (s/f): Control de Convencionalidad. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°7.

Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Hirst v Reino Unido. Sentencia de 6 de noviembre de 2005, Estrasburgo. En <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-1463854-1529848>

Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Frodl v Austria. Sentencia de 8 de abril de 2010, Estrasburgo. En <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98132>

Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Green y M.T v Reino Unido. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. En <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101853>

Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Scoppola v Italia. Sentencia de 22 de mayo de 2012, Estrasburgo. En <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111044>

Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Anchugov y Gladkov v Rusia. Sentencia de 9 de diciembre de 2013, Estrasburgo. En <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260>

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs México. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa. Serie C No 170.

Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa. Serie C No 107.

Corte IDH. Caso Yatama vs Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa. Serie C No 127.

Corujo Guardia, W (2013). “Acerca de la suspensión condicional de la ejecución de la pena. La posición amplia por el largo camino de la reforma legislativa”, en Revista LA JUSTICIA URUGUAYA, Tomo 148, pp. D157-D161.

Departamento de Derecho Internacional (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: OEA.

Dahl, R. (1971). La poliarquía. Participación y oposición.

Dahl, R. A., & Wolfson, L. (1993). *La democracia y sus críticos*(Vol. 779). Barcelona: Paidós.

Dhami, M. K. (2009). La política de privación del sufragio a los presos: ¿ Una amenaza para la democracia?. *Revista de derecho (Valdivia)*, 22(2), 121-135.

Díaz Romeu, M. (1981) Suspensión condicional de la pena, en *Curso sobre el Código del Proceso Penal: Ley N° 15.032*, Edit. F.C.U. pp. 431-437.

Dworkin, R. (2008). La democracia posible. *Principios para un nuevo debate político*.

Dworkin, R. (2012). *Una cuestión de principios*. Siglo veintiuno editores.

Dzur, A. W. (2010). The myth of penal populism: Democracy, citizen participation, and American hyper incarceration. *journal of speculative philosophy*, 24(4), 354-379.

Dzur, A. W. (2014). An introduction: Penal democracy. *The Good Society*, 23(1), 1-5.

Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria (2013). Opinión Técnica Consultiva 005/13. *Derecho a la participación de las personas privadas de libertad de Panamá*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de:

[https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion\\_5/Opinion\\_Consultiva\\_005-2013.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf)

Elder, C., & Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 77-104.

Filippini, L., & Rossi, F. (2012). Nuevos aportes para el reconocimiento del derecho al voto de las personas condenadas. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 13(1), 187-213.

Folle, M.A & Vigna, A. (2016). Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI. Comisión Sectorial de Investigación científica (CSIC) de la Universidad de la República. Uruguay

Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. La Piqueta 3° edición.

Foucault, M. (2015). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Editorial Siglo Veintiuno. 2° edición 6°reimpresión. Buenos Aires.

Fraser, N (1997) ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época ‘postsocialista’”, en Fraser, N. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición ‘postsocialista’*, Universidad de los Andes - Siglo del Hombre Editores, pp: 15-54.

Fraser, Nancy (2008) “La Justicia social en la era de las ‘políticas de identidad’: redistribución, reconocimiento y participación” en *Revista de Trabajo*, Año 4, N° 6.

Gargarella, R. (2016). Castigar al prójimo. *Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores*.

Gerber, A. S., Huber, G. A., Meredith, M., Biggers, D. R., & Hendry, D. J. (2017). Does incarceration reduce voting? Evidence about the political consequences of spending time in prison. *The Journal of Politics*, 79(4), 1130-1146.

Giacomello, C. (2016). Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto. De objetos de normas a sujetos de ciudadanía. Primera edición. México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gray, A. (2014). Securing felons' voting rights in America. *Berkeley J. Afr.-Am. L. & Pol'y*, 16, 3.

Guzmán, K. M., & Rojas, E. V. (2017). La suspensión del derecho a sufragio de las personas privadas de libertad como un acto de discriminación. *Revista de Derecho Público*, (86), 57-73.

Habermas, J. (1988). ¿Cómo es posible la legitimidad por vía de legalidad?. Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 5 , pp. 21-45

Instituto Nacional de Derechos Humanos. Resolución 181/2014

Jiménez de Arechaga, J. (1992) *La Constitución Nacional*, Edición Cámara de Senadores, Tomo I.

Kaeble, D. y Cowhig, M (2016): Correctional populations in the United States, 2016. Bureau of Justice statistics. Departamento de Justicia de Estados Unidos. En <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=6226>

Kymlicka, W., & Gargarella, R. (1995). *Filosofía política contemporánea*. Editorial Ariel.

Levine, E. L. (2009). Does the social contract justify felony disenfranchisement? *Wash. U. Jurisprudence Rev.*, 1, 193.

Llambí, L. (2006) Algunas cuestiones relativas a la ejecución de sentencias penales, en *Revista de Derecho Penal*, Segunda Época, N° 16, F.C.U., pp. 481-493.

Mieres Muro, A. (1968) La suspensión condicional de la condena. Causa de extinción del delito, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración (R.D.J.A.)* N° 1-12, pp. 1-17.

Nino, C. S. (1988). Constructivismo epistemológico: entre Rawls y Habermas. Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 5 (1988), pp. 87-105

Noss, A. (2014): Household Income 2013. American Community Survey Briefs. Oficina Nacional de Censo de Estados Unidos. En <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/acs/acsbr13-02.pdf>

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, 128, 62-87.

Perdomo Rodas, R. y Pintos, Ma. C. (2012) “Cesación ope legis del vínculo funcional en caso de funcionarios públicos condenados a pena de prisión y de inhabilitación especial, aún cuando les sea concedida la suspensión condicional de la pena”, en *Revista de Derecho Penal*, Segunda Época, N° 20, F.C.U. pp. 467-470.

Pesce Lavaggi, E. (2004) Suspensión condicional de la ejecución de la pena: reformas de la Ley 17.726, en *Medidas alternativas: discusión y análisis de la Ley 17.726 de 26 de diciembre de 2003*, Edit. F.C.U. 2004, pp. 151-168

Presno, M. (2012). El derecho de voto como derecho fundamental. *Revista mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 109-151. México.

Primer Censo Nacional de Reclusos (2010). Ministerio del Interior y Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. En <https://bit.ly/2upRJuG>

Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, 10, 7-32.

Rabossi, E. (1990). Derechos Humanos: El principio de igualdad y la discriminación. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (7), 175-192.

Rancière, J. (1996). El desacuerdo. Filosofía y política. *Nueva Visión. Buenos Aires*.

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Fondo de cultura económica.

Reguillo, R. (2001); “Los laberintos del Miedo. Un recorrido para fin de siglo”. En revista de Estudios Sociales N° 5. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales Unión des. Enero del 2001.

Reta, A. (1968) Casos prácticos: Ejercicio de la ciudadanía en caso de la suspensión condicional de la condena a pena de prisión, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración (R.D.J.A.)* N° 1-12, pp. 51-54.

Risso Ferrand, M. (2006) *Derecho Constitucional*. Tomo I, F.C.U.

Robins, G. (2006). The rights of prisoners to vote: A review of prisoner disenfranchisement in New Zealand. *Nzjopil*, 4, 165.

Rottinghaus, B., Manatt, C., & Manatt, K. (2003). Incarceration and enfranchisement: International practices, impact and recommendations for reform. *International Foundation for Election Systems*, 27.

- Rousseau, Juan Jacobo. 2004. *El contrato social*. México: Porrúa
- Rusche, G., & Kirchheimer, O. (2004). *Pena y estructura social*. Temis.
- Ruth, T., Matusitz, J., & Simi, D. (2017). Ethics of disenfranchisement and voting rights in the US: convicted felons, the homeless, and immigrants. *American journal of criminal justice*, 42(1), 56-68.
- Sartori, G. (2012). *¿Qué es la democracia?* Taurus.
- Sayagues Laso, E. (1932) *Suspensión condicional de ejecución de la pena: leyes de 25 de enero de 1916 y 8 de junio de 1921*, Editorial PEÑA,
- Schumpeter, J. A. (1963). Capitalismo, socialismo y democracia (No. 04; HX72, S3 1963.).
- Sen, A. (2012). *La idea de la justicia*. Taurus.
- Shannon, S., & Uggen, C. (2012). Incarceration as a political institution. *Amenta, E., Nash, K. and Scott, A. "The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology"*, Wiley Blackwell, 214-225.
- Stuart Mill, J. (2001). Consideraciones sobre el gobierno representativo. *España: Alianza Editorial*.
- Tealdi, J. P. (2013) "La función jurisdiccional de la Corte Electoral en materia de depuración del Registro Cívico Nacional. Los Juicios de Exclusión", en *Tribuna del Abogado* N° 181, Enero-Marzo de 2013, editada por el Colegio de Abogados del Uruguay. Montevideo, Uruguay, págs. 25-29.
- Therborn, G. (1997). The rule of capital and the rise of democracy. Classes and elites in democracy and democratization: a collection of readings, 1083, 134.
- Tilly, C. (2000). La desigualdad persistente, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- Traversa, F. (2016). ¿Por qué quiebran las democracias? Educación y conflicto de clase revisitados. *Revista de Sociología e Política*, 24(60), 69-89.
- Traversa, F. (2011). *La gran transformación de la democracia: de las comunidades primitivas a la sociedad capitalista*. Ediciones Universitarias.



Traversa, F., & Carneiro, F. (2017) Presidencialismo, Juicio político y deterioro del vínculo democrático en América Latina. En <https://www.researchgate.net/publication/306941490>

Tullio, A (coord.) (2016). Estudios electorales: inclusión electoral. Argentina: Prometeo Libros.

Uggen, C., Van Brakle, M., & McLaughlin, H. (2009). Punishment and social exclusion: National differences in prisoner disenfranchisement. In *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*. Cambridge University Press.

Velandia Montes, R. (2015). La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas. Tomo I. Instituto latinoamericano de Altos Estudios-ILAE. Colombia

Vos, P. D. (2004). South African prisoner's right to vote: Prisoner's right litigation in South Africa: a critical evaluation. *CSPRI Research paper*, (3).

Zaffaroni, E. R., & Telégrafo, E. (2012). La Cuestión Criminal N° 23, en <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/951/1/cuestioncriminal23.pdf>