



## POSTURA DE SERPAJ ANTE EL PLEBISCITO DE ALLANAMIENTOS NOCTURNOS

*Montevideo, 30 de septiembre de 2024*

El Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) Uruguay quiere puntualizar algunas implicancias y consecuencias en la regresión de garantías procesales y derechos fundamentales, así como la demostrada ineficacia que significa la habilitación de allanamientos nocturnos para la ciudadanía. En términos generales, el allanamiento es una actuación estatal violenta de invasión al hogar, que solo debe ser utilizada en situaciones excepcionalmente justificadas y bajo la invocación de razones de peso relacionadas con una investigación penal y/o la detención de personas debidamente individualizadas.

La consagración del hogar como un sagrado inviolable en el artículo 11 de nuestra Constitución de la República, se instituye como una garantía ciudadana autoejecutable desde el año 1830, y que por tanto, ha acompañado nuestra historia nacional y la política criminal diseñada e implementada en distintos períodos de la vida democrática uruguaya.

La redacción original prevista en el art. 135 de nuestra Constitución de 1830 resguardaba una protección sustancialmente idéntica a la actual<sup>1</sup>. Es una auténtica marca de calidad institucional de casi doscientos años de vigencia y que se expresa bajo la siguiente fórmula: *“El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley”* ([Constitución de la República, artículo 11](#))

La propuesta de plebiscito propone modificar este artículo, y remover la histórica protección constitucional que prohíbe la ejecución de allanamientos de hogares durante horas de la noche. Expresamos nuestras preocupaciones sobre la propuesta en los siguientes puntos, intentando argumentar centralmente sobre la ineficiencia de una solución de estas características.

---

<sup>1</sup> El art. 135 de la Constitución de la República de 1830, indicaba en su redacción primigenia: *“La casa del ciudadano es un sagrado Inviolable. De noche, nadie podrá entrar en ella sin su consentimiento; y de día, sólo de orden expresa del juez competente, por escrito y en los casos determinados por ley”*.

a. **Sobre el allanamiento de hogares como medida de prueba y sobre el consentimiento del jefe/jefa de hogar: es falso que la policía no pueda actuar en la noche**

El concepto jurídico de hogar delimita un perímetro que excluye otro tipo de espacios físicos que no operan efectivamente como morada o vivienda. Esto quiere decir que los allanamientos pueden practicarse en horas de la noche sobre construcciones que no se identifiquen valorativamente con el concepto y estándar de morada. El allanamiento está detalladamente diseñado como un medio de prueba en el Código del Proceso Penal (CPP) en los arts. 192 a 196. La admisibilidad de este medio probatorio está sujeto a exigencias y garantías específicas que nunca han sido cuestionadas por su ineficacia o desactualización<sup>2</sup>.

En tal sentido el art. 195 del CPP. preceptúa que los *“allanamientos y registros se pueden hacer por un juez entre la salida y puesta de sol”*. Adicionalmente, se define el consentimiento del jefe de hogar como criterio para habilitar la intrusión nocturna, siempre bajo control judicial efectivo: *“podrá efectuarse el registro en horas de la noche, cuando medie consentimiento expreso del jefe de hogar, comunicándose inmediatamente al fiscal y al juez competente.”* Como se deduce de lo anterior los establecimientos comerciales, industriales y/o agropecuarios pueden ser allanados en horas de la noche: incluso sin el consentimiento del titular y/o apoderado de esos locales y espacios físicos. Es fundamental subrayar además que el art. 195.5 CPP regula especialmente el registro de hogares frente a una denuncia penal de violencia doméstica a través de una presunción de consentimiento expreso. En el mismo sentido, el art. 123 de Ley de Procedimiento Policial (LPP) regula como principio la habilitación de ingreso nocturno en una morada, con el consentimiento del jefe o jefa de hogar: *“sin perjuicio de la comunicación inmediata al Juez competente”*.

Por tanto, es falso que la actuación policial está funcionalmente maniatada por los horarios de la noche, es falso que no puede ingresarse a hogares en la noche, es falso que no puede atenderse policialmente una situación de violencia doméstica en la noche y es falso que no pueden allanarse depósitos y almacenes de drogas que funcionan como establecimientos industriales, agrarios y/o comerciales, también en la noche.

**El ingreso en el hogar vulnera el derecho a la intimidad, a la seguridad y la libertad individual e implica un riesgo relevante para la integridad física de las personas que lo habitan.** El hogar se constituye como el espacio donde se desarrolla la vida privada y

---

<sup>2</sup> Vid. Allanamiento y registro de domicilios particulares en la Ley de Procedimiento Policial. *Revista de Derecho Penal*, (18), 241-257. Carrera Aiub, Z. de la (2009) y Ley de procedimiento policial: la Justicia como auxiliar de la policía. *Revista de Derecho Penal*, (18), 133-154. Valentin, G. (2009).



familiar, esencialmente ligado al ejercicio de los derechos individuales mencionados. Estos derechos están explícitamente protegidos por la Constitución de la República bajo las fórmulas indicadas en el art. 7 sobre la seguridad, propiedad y vida; así como también la protección y garantía de la libertad individual contenida en el art. 10 de nuestra Carta Magna.

Estas garantías se encuentran consagradas en el sistema interamericano e internacional de derechos humanos, que regula en distintos instrumentos la inviolabilidad del domicilio como espacio de protección de la vida privada y la intimidad; entre ellos, destacamos el art. 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup>; el art. 17 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; y el art. 12 de la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, entre otros instrumentos técnicos interpretativos.

Sobre este punto crucial, ha indicado la Corte IDH: *“La protección de la vida privada, la vida familiar y el domicilio de injerencias arbitrarias o abusivas implica el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este sentido, el domicilio y la vida privada y la familiar se encuentran intrínsecamente ligados, ya que el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la vida privada y la vida familiar.”*<sup>4</sup>. Ver especialmente las sentencias de la Corte IDH: Caso de las Masacres de Ituango, párr. 194; y Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, párr. 157.

**b. Reducción ineficiente e injustificada de garantías fundamentales: existen mejores caminos para investigar y sancionar el narcotráfico.**

Desde el año 2004 se han sancionado en Uruguay distintas disposiciones que permiten ejecutar una intrusión en la esfera de intimidad de las personas (ver leyes nº 17.835, 18.494, 18.914 y 19.149). Por ejemplo, a través de las denominadas *técnicas especiales de investigación* que apuntan a utilizar una menor cantidad de recursos funcionales y alcanzar resultados eficaces en la recolección de evidencia en las investigaciones vinculadas al tráfico de estupefacientes.

Estas técnicas de investigación, como la videovigilancia, la interceptación de comunicaciones, el agente encubierto y la entrega vigilada están reguladas en leyes

---

<sup>3</sup> El art. 11.2, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, ratificada por ley 15.737, indica: *“Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación”*.

<sup>4</sup> Párrafo 95. Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Sentencia 4 de julio de 2007. Consultado en fecha 30 de agosto de 2024: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_165\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_165_esp.pdf)



especiales (arts. 61 a 67 de la Ley Integral Contra el Lavado de Activos nº 19.754) y en el propio CPP (arts. 205 a 2010). Desde el punto de vista estrictamente técnico un principio cardinal de investigación y sanción de delitos complejos consiste en utilizar siempre el medio menos lesivo para la privacidad e intimidad de los afectados, dado que eso también reduce la controversia procesal sobre la evidencia recolectada. Ni siquiera desde el punto de vista técnico es posible postular que los allanamientos nocturnos deben ser jerarquizados frente a otros medios de prueba más eficaces y menos lesivos para la intimidad.

**En este punto, el medio (probatorio) no puede ser el mensaje.**

En materia de seguridad pública, más que mensajes simbólicos sobre el manejo de la autoridad, se necesitan resultados concretos. La práctica cotidiana evidencia errores y defectos formales en la ejecución de los allanamientos diurnos que desde el punto de vista procesal se expresan en la nulidad potencial de toda la investigación, generando de esta forma un efecto boomerang. La consecuencia es que se tira a la basura meses y años de trabajo de inteligencia, diseño y planificación en investigación de delitos complejos. Y esa posibilidad de perder evidencias relevantes se incrementa, en tanto riesgo procesal, por el torpe afán de espectacularizar una herramienta que tiene funciones específicas y circunscritas a la producción de información.

Por último aunque no menos importante. Una vez removida la garantía constitucional, todos y todas los uruguayos y uruguayas vamos a dormir sabiendo que un error en la identificación de la orden de allanamiento puede despertarnos abruptamente en la noche y con policías en nuestro propio dormitorio. Esto significa un retroceso en la calidad del Estado de derecho y de la democracia uruguaya.

**c. La exposición de situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes y la consecuente violación de normas internacionales de protección de sus derechos.**

La posibilidad de vulnerar garantías fundamentales adquieren especial relevancia en el caso de las infancias y adolescencias. El ordenamiento jurídico internacional establece la necesidad de especial protección de las infancias y adolescencias, a través de la Convención de los Derechos del Niño y especialmente, en el art. 16: “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación” teniendo “derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>



El allanamiento de hogares donde infancias y adolescencias habitan con adultos referentes las expone la vulneración de sus derechos y empíricamente, a una situación de extrema violencia, que vivencian de forma traumática. Por ello, la habilitación de allanamientos nocturnos expone a niñas, niños y adolescentes a situaciones de mayor riesgo y daño.

En relación al proyecto, no se establecen criterios específicos para el cuidado y bienestar de las infancias y adolescencias víctimas de estos procedimientos. No se hace mención a la especificidad y especialidad con la que deben ser abordadas, algo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA: ley nº17.823). Tampoco determina los cuidados y responsabilidades sobre niñas, niños y adolescentes si los adultos referentes son detenidos en la noche.

**d. Inutilidad político-criminal para cumplir con el objetivo de “combate al narcotráfico”.**

Los allanamientos nocturnos no son un instrumento normativo y/o “herramienta” eficaz en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. En los últimos años se ha instalado la idea falsamente representada de que esta herramienta “ataca” el microtráfico, al desbaratar las bocas de venta de drogas.

Estas acciones se orientan exclusivamente al abordaje de los síntomas, y en particular al eslabón más débil de las cadenas de comercialización. Si no se gestiona el origen, nunca terminará de existir el problema. Todos los problemas vinculados al narcotráfico deben ser abordados integralmente (como un problema de salud, de educación y derechos humanos) y no desde el Ministerio del Interior. No es una cuestión tan lineal como una simple “guerra de bandas”. Además, es crucial comprender que el narcotráfico se alimenta de problemas y desigualdades estructurales vinculadas a trabajo, vivienda, y otro tipo de necesidades básicas que el sistema no ha sabido revertir. La espectacularización que se pretende instalar a través de los allanamientos nocturnos refuerza el discurso de que el Estado debe operar como una “súper-banda”, que combate en territorio a “otras bandas”, en disputa justamente del sentido de la autoridad.

Esta medida está dirigida a las denominadas “zonas rojas” con el objetivo de combatir el narcotráfico, pero lo que se combate es el microtráfico asociado a transacciones de mercado interno. El permiso para allanamientos nocturnos incrementa la violencia en estas zonas afectadas, profundizando la marginación y la exclusión.

Se necesita concentrar esfuerzos y recursos en desarticular a las grandes organizaciones que ingresan la droga al país y prevenir, investigar y sancionar efectivamente el lavado de activos. Si bien la ley nº 19.574 permite articular estratégicamente la intervención de un conjunto de



actores, desde SENACLAFT<sup>6</sup> hasta UAIF, pasando por las Fiscalías Especializadas, también vemos con preocupación algunas perforaciones a estas lógicas de combate al lavado de activos, especialmente incluídas en la ley n° 19.889, especialmente en el uso de dinero en efectivo (ver arts. 219, 220, y 221) y que han merecido advertencias al Estado uruguayo.

**e. Reproducción de la violencia comunitaria.**

Los allanamientos nocturnos acrecentarán la violencia en aquellos barrios de mayor situación de vulnerabilidad y exposición a la violencia comunitaria.

Las prácticas policiales de este tenor multiplican la violencia en zonas donde existe una importante ausencia del Estado para afrontar realidades complejas vinculadas a territorios excluidos, con prácticas de violencia territorial que atemorizan y dificultan la vida en comunidad. La presencia del Estado en estos territorios está fuertemente asociada al patrullaje e intervención policial, en detrimento de instituciones y programas de acompañamiento y acceso a derechos fundamentales (educación, salud, cultura, esparcimiento, entre otros).

Los instrumentos que habilitan prácticas represivas de este tipo repercuten negativamente en la vida cotidiana del barrio, reproducen las desigualdades territoriales existentes, y profundizan la criminalización de la pobreza. Además de incrementar los costos en la vida cotidiana, que se traducen en la alteración de actividades locales (educativas, recreativas, laborales), la disminución de la circulación, o la tensión entre las y los vecinos.

**f. Experiencia comparada en otros países no muestran resultados.**

La evidencia comparada muestra que la existencia de estos procedimientos no ha mejorado la situación de seguridad pre-existente. Basta considerar el ejemplo de Ecuador, que cuenta con la habilitación para allanamientos nocturnos, en los últimos años ha sufrido un incremento en el tráfico de drogas, resultando en una ola de violencia letal vinculada a grupos criminales y quintuplicando la cantidad de homicidios entre 2019 y 2022.

Además, muchos de los países que autorizan los allanamientos nocturnos cuentan con marcos regulatorios que determinan importantes limitaciones y requisitos para su

---

<sup>6</sup> Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo



implementación. En este sentido, su utilización está sumamente restringida por los riesgos que implica y significa.

**g. No existen garantías para los policías como trabajadores expuestos a una situación de violencia.**

Los propios encargados de llevar a cabo la medida presentan reparos y cierto rechazo a la misma siendo su principal argumento no contar con las garantías necesarias para poder realizarlo.

El Sindicato Único de Policías del Uruguay ha expresado su rechazo en diversos medios de comunicación, señalando públicamente que *“no vemos los garantías que podemos tener los funcionarios (...), que se necesitan”*<sup>7</sup>.

La insuficiencia de recursos materiales, formación y capacitación para las fuerzas policiales es un diagnóstico generalizado sobre la realidad de la institución policial. En este marco, la exposición en la ejecución de acciones violentas y de riesgo de vida para los propios trabajadores, requiere de personal capacitado y dotado de recursos para reducir al mínimo los riesgos. La vulneración de garantías y manifestaciones de violencias en torno a los allanamientos se verá reforzado al habilitar esta práctica en la nocturnidad.

A partir de nuestra experiencia en el Espacio de Asesoramiento y Consulta sobre Violencia Institucional queremos señalar que en estos más de cuatro años de funcionamiento hemos recibido numerosas denuncias sobre procedimientos de allanamientos irregulares. Varias de estas irregularidades pueden agravarse si el plebiscito llegara a aprobarse; estamos hablando de, por ejemplo: el ingreso y allanamiento de hogares que no eran los señalados (por dificultades para identificar la morada), ingreso en hogares cuya única presencia es de adolescentes menores de 18 años, ingresos de la policía bajo amenaza, así como situaciones de violencia física o daños en el hogar. La nocturnidad y consecuente baja visibilidad complejiza los operativos, aumentando el riesgo de efectos no deseados, como pueden ser la pérdida de la posibilidad de recolectar prueba, o sobre todo, la reproducción de la violencia (y los posibles daños asociados) y exposición de esa violencia hacia personas no involucradas.

Entendemos que es necesario elaborar una política nacional de seguridad ciudadana que abarque diferentes dimensiones esenciales, y que destruir esta garantía constitucional no soluciona los problemas de seguridad pública. Es necesario reforzar la construcción de una mirada integral sobre la seguridad, entendido como un asunto de derechos humanos de

---

<sup>7</sup>Ver especialmente:

<https://www.subrayado.com.uy/sindicato-policial-supu-desacuerdo-allanamientos-nocturnos-no-vemos-las-garantias-n955187>



toda la ciudadanía, y no a partir de recetas sesgadas, sin un objetivo estratégico claro más que dotar abstractamente de mayores potestades a las fuerzas de seguridad. En el paradigma de “lucha contra el narcotráfico” debería ser más relevante otorgar recursos a la producción de información de calidad y el empleo de técnicas especiales de investigación, que a la utilización y derroche de dinero en “espectáculos” de allanamiento nocturno, que no se van a traducir ni en condenas ni en incautaciones significativas.

**Área Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos**  
**Servicio Paz y Justicia Uruguay**