

El sistema penal juvenil en jaque

LUCIA VERNAZZA*

Resumen

El presente artículo busca reconstruir los principales hitos en materia de debate público y políticas públicas destinadas hacia los adolescentes infractores, que han llevado al estado de la situación actual— el sistema penal juvenil en jaque. El país se debate entre bajar la edad de imputabilidad penal, retrocediendo en materia de derechos humanos de la infancia, o mantener un sistema de responsabilidad penal juvenil ineficiente y alejado de los estándares mínimos. Tomando como punto de partida los informes de los Relatores de Naciones Unidas, el artículo muestra la vigencia y pertinencia de sus recomendaciones. El artículo concluye que es necesario que se explore una tercera alternativa al debate actual recomendada por la Convención de los Derechos del Niño para poder establecer un sistema penal juvenil respetuoso de los derechos humanos. Esta tercera alternativa implica una radical transformación del sistema, reconociendo una responsabilidad especial explícita a partir del inicio de la adolescencia y la incorporación de un conjunto de garantías que orientan una reacción del Estado ante el delito juvenil.

Introducción

La situación del sistema penal adolescente uruguayo es hoy particularmente crítica. Por un lado, será plebiscitada en el mes de octubre de 2014 una propuesta de reforma constitucional que podría determinar la aplicación del código penal de adultos a partir de los 16 años de edad y por otro, el sistema penal juvenil vigente no logra ser reconvertido, manteniendo excesivos niveles de privación de libertad y centros de reclusión en condiciones inaceptables.

En medio de la campaña electoral, el debate oscila entre quienes proponen rebajar la edad de imputabilidad y quienes buscan mantener el sistema penal juvenil tal como está. Ambas situaciones implican importantes dilemas en materia de derechos humanos y suponen no avanzar hacia las recomendaciones realizadas por los Relatores de Naciones Unidas contra la Tortura durante sus visitas de 2009 y 2012. En su visita en el 2012, el Relator Juan Méndez ratificaba las recomendaciones y las conclusiones emitidas por su predecesor en materia de justicia penal juvenil. Mientras reconocía como un avance la creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) en el 2011, recomendaba al estado uruguayo lo siguiente¹:

- Modificar tanto los elementos legales como culturales que contribuyen al abuso de la privación de libertad, en especial el encarcelamiento preventivo sobre otras medidas alternativas, y a reflexionar sobre el posible efecto que la reforma constitucional de reducción de la

* Socióloga especializada en Desarrollo Humano. Oficial de Planificación y Monitoreo de UNICEF en Uruguay.

¹ Méndez, Juan, Reporte del Relator Especial sobre Tortura y otras Penas y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53.Add.3_ES.pdf, 28 de febrero de 2013.

edad de imputabilidad pudiera tener sobre las ya precarias condiciones de detención de los menores y adultos.

- Priorizar la reforma del sistema de justicia juvenil en la agenda política proveyendo mayores recursos, tanto financieros como humanos, para la mejora de las condiciones de detención, la capacitación del personal que trabaja en los centros y la creación de oportunidades educativas, culturales y recreativas para facilitar la rehabilitación de los menores.
- Mejorar las condiciones de detención en los centros tanto de adultos como de menores en conflicto con la ley, ya que permanecen siendo preocupantes, en particular en lo relativo al hacinamiento. Las causas del mismo parecen estar cercanamente relacionadas con el abuso de la prisión preventiva, la falta de utilización de medidas alternativas a la privación de libertad y de excarcelación durante el proceso, y la creciente población carcelaria durante los últimos años.
- Profundizar los esfuerzos orientados a asegurar que las cárceles y los centros de privación de libertad de menores sean lugares apropiados para la rehabilitación y la pronta reinserción social y comunitaria.
- Trabajar en mejorar las condiciones de detención y el trato a los detenidos, pero también disminuir el ocio y proveer de oportunidades educativas, recreativas, culturales y laborales. En este sentido, se recomienda el desarrollo de planes específicos de tratamiento y de directrices educativas que puedan orientar y armonizar los programas de todos los centros.

Con el fin de reconstruir el estado actual del debate, analizar la vigencia de las recomendaciones del Relator Especial y arrojar luz sobre el camino futuro que el sistema penal juvenil debería recorrer, este artículo se propone: (1) repasar brevemente los principales hitos en la historia reciente que llevaron al estado actual del debate y la realidad del sistema penal juvenil; (2) describir la información disponible sobre la evolución de los delitos cometidos por adolescentes; (3) exponer información sobre el funcionamiento sistema de justicia penal juvenil y las condiciones en las que los adolescentes cumplen las sanciones penales; y por último, (4) realizar una puesta a punto de las recomendaciones realizadas por los relatores y aportar una mirada hacia adelante.

El camino hacia el estado actual del debate en materia de justicia penal juvenil

Desde la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en 2004, la justicia penal juvenil ha estado en el tapete político y mediático. El año 2005 fue un año de extremo conflicto en el sistema penal juvenil marcado por fugas, motines y un fuerte conflicto entre el sindicato del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Directorio de ésta institución.

Este conflicto comienza a instalarse en la prensa y es reforzado por un motín en uno de los centros de privación de libertad de menores en conflicto con la ley penal de la Colonia Berro, donde hubo fuga y toma de rehenes que tuvo como consecuencia la destrucción total de uno de los establecimientos de reclusión. El motín de junio de 2005 – que implicó la participación de varios jefes del poder ejecutivo – puede considerarse como un hito por las siguientes razones: en primer lugar provoca el cuestionamiento a las autoridades y revela la ineficiencia del sistema; en segundo lugar, coloca el tema en el debate parlamentario; y por último, comienza a instalar en la opinión pública la idea de que los adolescentes son ingobernables, impunes y peligrosos. Si bien durante el 2006 las autoridades del INAU y el sindicato de funcionarios suscribieron un acuerdo, los conflictos se

mantuvieron latentes provocando sucesivas renunciadas de los jefes a cargo del sistema penal juvenil.

Con este trasfondo y el antecedente de la Ley de Humanización Carcelaria impulsada por el Ministerio del Interior, la oposición y el gobierno se enfrentaron fuertemente por cuestiones relacionadas a las políticas de seguridad. Sin embargo, durante la campaña electoral del 2009, el tema de la seguridad ocupó un lugar importante, aunque no central, en la agenda del debate político. El tema de los delitos cometidos por adolescentes comenzó a permear los discursos partidarios, y la propuesta de rebaja de la edad de imputabilidad penal fue incluida en las propuestas de programa de gobierno tanto del Partido Colorado como del Partido Nacional.

Por otra parte, las fugas de los establecimientos de privación de libertad de adolescentes continuaban, y la presencia de esta situación en los titulares de los medios de comunicación era cotidiana. En paralelo, la preocupación por la inseguridad seguía creciendo en la opinión pública. Al inicio del gobierno de Vázquez en el 2005, los temas relacionados con la economía superaban a la preocupación por la seguridad. Según muestran las encuestas de opinión pública realizadas por la consultora CIFRA,² en el 2007 sólo el 13% de los encuestados mencionaba a la seguridad como principal problema, y la mayoría de la población estaba preocupada por otros problemas como la falta de empleo. En el 2009, sin embargo, el tema de la seguridad pasó a primer lugar, posición que mantiene desde entonces. En el 2010, el año en que asumió la presidencia José Mujica, la inseguridad preocupaba a cuatro de cada diez uruguayos. En este contexto de crecimiento de la preocupación de la opinión pública por los temas de seguridad y la conflictividad en el sistema penal juvenil, se activaron propuestas de reformas del sistema que buscaron dar señales políticas sobre una nueva institucionalidad y sobre la voluntad de endurecer las penas a quienes cometen delitos.

En noviembre de 2010, la Asamblea General decidió crear la Comisión Especial Bicameral para el Análisis de la Legislación relativa a los Temas de Seguridad Pública y en especial la de los Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. La Comisión tenía el objetivo de enviar sugerencias legislativas para afrontar los problemas de seguridad pública. En marzo de 2011, la Comisión presenta su informe final y recomienda al parlamento: modificar la ley a fin de mantener los antecedentes de los menores de 18 años, penalizar la tentativa de hurto y crear un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente fuera de la órbita del INAU.

Mientras tanto, sectores de la oposición al gobierno lanzaron en abril de 2011 la Comisión Nacional por la Seguridad para Vivir en Paz y se dió inicio a la campaña de recolección de firmas con el fin de plebiscitar la rebaja de edad de imputabilidad, sacar del INAU la administración de las sanciones penales a adolescentes y mantener los antecedentes penales de los menores de 18 años de edad. En julio de 2011, el parlamento aprobó la ley 18.771 que creó una nueva institución para la atención de adolescentes en conflicto con la ley penal, el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)³. En ese mismo año se aprobaron la ley 18.777 que penaliza la tentativa de delitos cometidos por menores de edad (incluida la tentativa de hurto)⁴ y la ley 18.778 que mantiene los antecedentes penales de los adolescentes⁵.

² Cifra, disponible en: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=162>.

³ Ley N° 18.771, Instituto De Responsabilidad Penal Adolescente, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18771&Anchor>, 25 de julio de 2011.

⁴ Ley N° 18.777, Adolescentes Infractores de la Ley Penal, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18777&Anchor>, 11 de agosto de 2011.

⁵ Ley N° 18.778, Adolescentes en Conflict con la Ley, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18778&Anchor>, 11 de agosto de 2011.

Sin embargo, estas señales no fueron suficientes para la ciudadanía y en abril de 2012, la Comisión Nacional por la Seguridad para Vivir en Paz entrega a la Corte Electoral las firmas recolectadas. En setiembre de 2012, la Corte Electoral notificó la validez de las 350.000 firmas en apoyo a la iniciativa de plebiscito—el mínimo legal exigido es de 250.000, 10% del padrón electoral— y anunció que la votación se realizará simultáneamente con las elecciones generales de octubre de 2014.

En junio de 2012, a solicitud de la Presidencia de la República, el Gabinete de Seguridad integrado por los Ministros del Interior, Defensa y Desarrollo Social presentaron un paquete de medidas para atender el “problema de inseguridad” que tiene Uruguay. Ese paquete se denomina “Estrategia por la Vida y la Convivencia” e incluye desde la legalización de la marihuana, el equipamiento de espacios públicos, hasta la “modificación de la normativa” en lo que refiere a menores infractores. En ese marco, en el mes de enero de 2013 se aprobó la ley 19.055, que modifica los artículos 72 y 76 del Código de la Niñez y Adolescencia, establece un régimen especial para adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años, e impone una pena mínima de un año de privación de libertad para los delitos “gravísimos”⁶.

En enero de 2013 se aprobó una nueva modificación legal (Ley 19.055)⁷ que acortó los plazos para dictar sentencia y estableció un plazo mínimo de privación de libertad de doce meses para aquellos adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años que comentan delitos “gravísimos”. En la actualidad, la delincuencia es considerada por el 47% de los ciudadanos uruguayos como el principal problema del país ⁸ y más del 50% de los uruguayos se manifiesta a favor de una rebaja de la edad de imputabilidad penal⁹.

La dimensión y la evolución de los delitos cometidos por adolescentes

La dimensión de los delitos cometidos por los adolescentes también ha estado en el centro del debate público. Las estadísticas han sido manejadas con muy poca rigurosidad tanto por políticos como por autoridades públicas, funcionarios estatales y medios de comunicación. Por esta razón, antes de presentar los datos disponibles es necesario realizar algunas aclaraciones.

La fuente utilizada de forma más recurrente suele ser la información del Ministerio del Interior. Sin embargo, esta información tiene evidentes dificultades para cuantificar el número de delitos cometidos en general, y en particular, aquellos delitos cometidos por menores de edad. La información refiere en unos casos a la “cantidad de denuncias realizadas” por tipo de delitos y en otros, a la “cantidad de menores intervenidos”. La asociación lineal entre denuncias y número de delitos no es correcta ya que no todos los delitos se denuncian: las denuncias están muy influenciadas por la confianza que se tenga en la agencia policial y existe una tendencia a no denunciar los delitos menores, y por tanto hay una sobre estimación en las estadísticas de los delitos más graves. La asociación lineal entre las características de los detenidos o intervenidos (como por ejemplo la edad) y las características de quienes efectivamente han cometido un delito tampoco es correcta porque el número de detenidos depende de los lineamientos de la política policial del momento y de la capacidad de acción infraganti del delito.

⁶ Ley N° 19.055, Código De La Niñez Y La Adolescencia, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19055&Anchor>, 22 de enero de 2013.

⁷ Ibid.

⁸ http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf, 1 de noviembre de 2013.

⁹ Baja de edad de imputabilidad continúa con amplio apoyo, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/278019/baja-de-edad-de-imputabilidad-continua-con-amplio-apoyo/>, actualizado diariamente.

Asimismo, la asociación lineal de la fuentes de información es defectuosa porque la policía interviene con menores de edad no solo cuando hay infracciones, sino también cuando necesitan protección. También es importante destacar que el ser detenido por la policía no significa ser el autor del delito, y desafortunadamente la información disponible no permite ser desagregada. Definitivamente, la fuente de datos utilizada en el debate público sobre la seguridad ciudadana tiene serios problemas para lograr hacer afirmaciones contundentes sobre el volumen general de delitos y sobre aquellos que cometen los adolescentes.

Una segunda fuente de información – no tan utilizada en los debates públicos y políticos –son los datos del poder judicial. Estos datos no permiten determinar el peso de los delitos cometidos por adolescentes en el total de delitos, para estos fines solo es posible comparar los “Asuntos Penales Iniciados a Adultos” versus “Asuntos Penales Iniciados a Adolescentes”. Sin embargo, este indicador se tiene que manejar con cuidado ya que refiere a los asuntos captados por el sistema y no al número de delitos cometidos y el sistema de sanciones no es el mismo para adultos que para adolescentes. Es importante destacar que las razones por las cuales se inicia un proceso en el sistema penal juvenil no son las mismas que las del sistema penal de adultos. Igualmente, la información se debe de analizar con cautela, ya que el inicio de un proceso penal no significa que el acusado sea culpable, y los tiempos de los procesos de adolescentes y adultos son diferentes. La información que se maneja a nivel del debate público no puede considerarse completa porque es confusa, y por lo general, no se lee adecuadamente.

Tomando en cuenta todas estas advertencias y asumiendo como razonable la afirmación de que el volumen y tipo de delitos tienen una relación considerablemente robusta con lo que sucede con el delito adolescente, a continuación se presentan datos sobre sentencias de delitos y medidas impuestas por la justicia penal juvenil entre los años 2009 (año en el que el país recibe la primera vista del Relator Especial Manfred Nowak) y el último año disponible. Es importante tener presente que los datos del poder judicial refieren a adolescentes procesados y no a números de delitos cometidos. Además, puede existir más de un adolescente procesado por el mismo hecho delictivo.

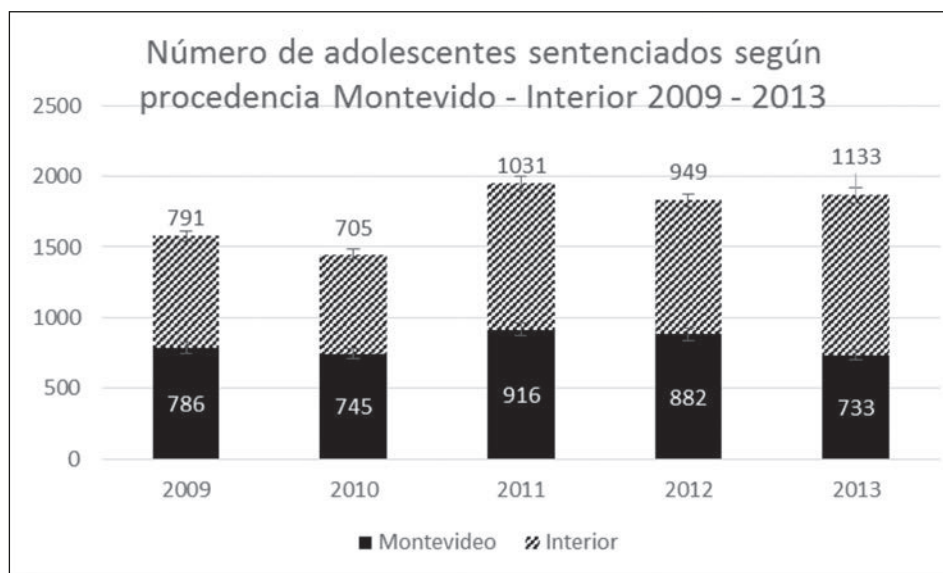
Número de sentencias por tipo de delito tipificado¹⁰

	2009		2010		2011		2012		2013	
		%		%		%		%		%
Rapiña	728	46.2	727	50.1	845	43.4	650	35.5	624	33.4
Hurto	503	31.9	469	32.3	726	37.3	766	41.8	790	42.3
Homicidio	53	3.4	51	3.5	58	3.0	63	3.4	47	2.5
Lesiones	70	4.4	48	3.3	79	4.1	49	2.7	49	2.6
Receptación	44	2.8	49	3.4	77	4.0	98	5.4	110	5.9
Lesiones Graves	26	1.6	15	1.0	18	0.9	30	1.6	43	2.3
Estupefacientes	24	1.5	17	1.2	27	1.4	54	2.9	39	2.1
Otros	129	8.2	74	5.1	117	6.0	121	6.6	164	8.8
Total	1577	100.0	1450	100.0	1947	100.0	1831	100.0	1866	100.0

¹⁰ Elaboración propia en base a datos del poder judicial.

Si comparamos el año 2009 con el año 2013, los datos del poder judicial muestran que el número de adolescentes procesados es un 18,33% mayor en el 2013, pasando de 1.577 sentenciados en el 2009 a 1.833 en el 2013. Los procesamientos por hurtos y rapiñas superan el 70% de las sentencias, siendo las sentencias por hurto la que registran un porcentaje mayor.

La evolución del número total de adolescentes sentenciados por año pega un salto cuantitativo entre 2010 y 2011 y luego se estabiliza. Este aumento de sentencias en 2011 es llamativo y sucede tanto en Montevideo como en el interior del país. Sin embargo, al final de la serie 2009-2013, el número de sentencias en Montevideo es muy similar al número de sentencias al inicio del período (786 sentencias en 2009 comparadas con 733 sentencias en 2013), mientras que en el interior existe un crecimiento muy significativo en el número de adolescentes sentenciados (791 en el 2009, 1,133 en el 2013).



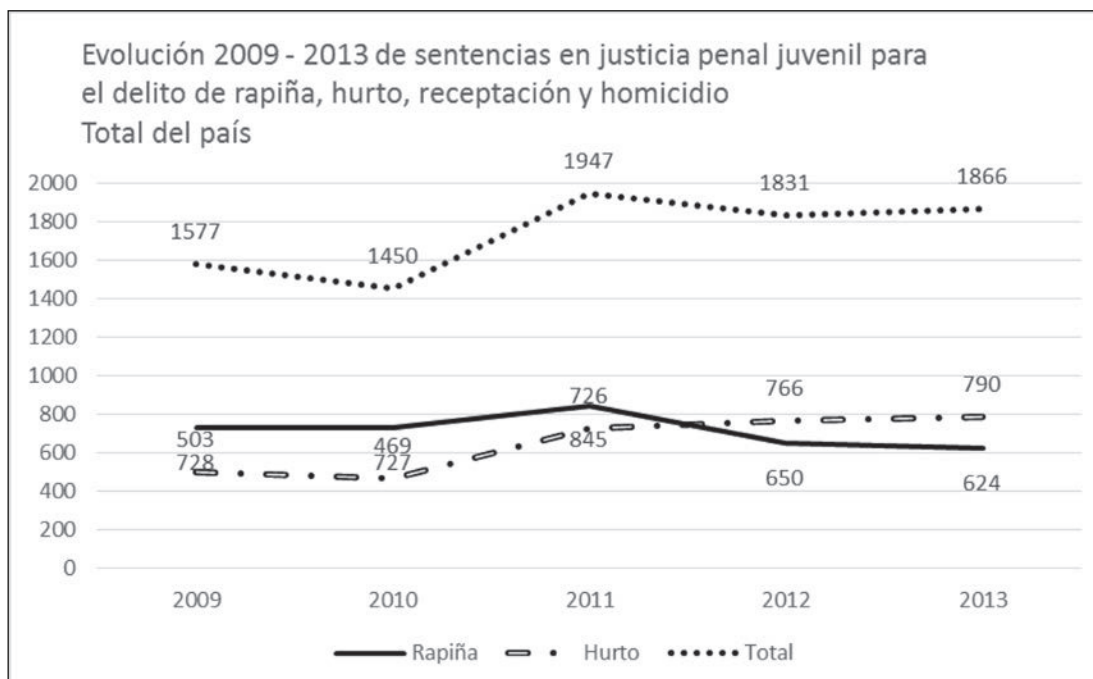
A su vez, el aumento en el número de sentencias en el 2011 parece estar explicado también por el importante crecimiento en las sentencias por hurto que se produce el mismo año. Entre el 2010 y 2011, los procesamientos por hurto pasan de 469 a 726 respectivamente. Esto podría indicar varias posibilidades, como que ha aumentado el número de hurtos, o que el sistema penal juvenil está captando más adolescentes que en el pasado, o que se están procesando adolescentes que antes no se procesaban. Lo que efectivamente podemos afirmar es que la distribución de las sentencias por tipo de delito ha variado significativamente en el período. Pese a la extendida creencia sobre el aumento de la violencia entre los adolescentes, los datos de la justicia sobre procesamientos por tipo de delito parecen indicar una tendencia inversa.

En el 2009, las rapiñas (hurto con violencia) representaban el 46,2% del total de los procesamientos, mientras que en el 2013 representan el 33,3%. Al inicio del período, los hurtos eran el 31,9% de los procesamientos mientras que en el 2013 son el 42,3% de ellos.

Variación de sentencias por tipo de delito total del país, comparación entre 2009 – 2013¹¹

Delito	2009	2013	%
Rapiña	728	624	-14.29
Hurto	503	790	57.06
Homicidio	53	47	-11.32
Lesiones	70	49	-30.00
Receptación	44	110	150.00
Lesiones Graves	26	43	65.38
Estupefacientes	24	39	62.50
Otros	129	164	27.13
Total	1577	1866	18.33

Además, en términos absolutos los datos muestran que efectivamente el número de procesamientos por rapiña descendió y el número de procesamientos por hurtos incrementó.



Este cambio de tendencias y crecimiento de los procesamientos por hurto está correlacionado con el muy significativo aumento de procesamientos en el interior del país. Históricamente, el hurto es el delito de mayor incidencia en el interior del país y la rapiña en Montevideo. Como ejemplo pueden observarse los datos del 2013 donde los hurtos representan el 52.9% de las sentencias del interior del país, mientras que en Montevideo un porcentaje similar corresponde a la rapiña.

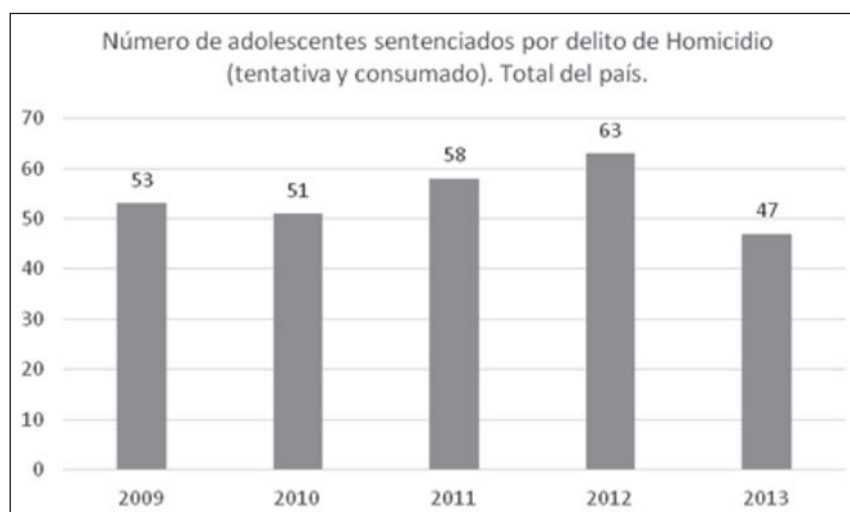
¹¹ Elaboración propia en base a datos del poder judicial.

Sentencias a adolescentes por tipo de delito en Montevideo y el interior, año 2013¹²

Delito	Montevideo		Interior		Total país	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Rapiña	381	52.0	243	21.4	624	33.4
Hurto	191	26.1	599	52.9	790	42.3
Homicidio	31	4.2	16	1.4	47	2.5
Lesiones personales	28	3.8	21	1.9	49	2.6
Receptación	23	3.1	87	7.7	110	5.9
Estupefacientes	11	1.5	28	2.5	39	2.1
Lesiones Graves	12	1.6	31	2.7	43	2.3
Otros	56	7.6	108	9.5	164	8.8
Total	733	100.0	1133	100.0	1866	100.0

Debido a las dificultades de medición de la violencia que mencionamos al inicio del apartado, a nivel internacional el número de homicidios es el más fiel indicador para comparar la situación de la violencia entre distintos países. Esto se debe a que es el indicador que tiene menos probabilidad de escaparse a los registros oficiales.

Los datos sobre el número de sentenciados por el delito de homicidio, reafirman lo que mostraban las sentencias por rapiña. Los procesamientos por delitos violentos o gravísimos no han aumentado en los últimos años, se mantienen relativamente estables e incluso en 2013 registran una leve disminución¹³.



En resumen, lo que indican los datos del poder judicial es que desde 2011 a la fecha, el número de adolescentes sentenciados no ha crecido y pese a lo que *a priori* podríamos pensar, el número de procesamientos por delitos considerados más violentos se mantiene relativamente estable incluso

¹² Elaboración propia en base a datos del poder judicial.

¹³ Elaboración propia en base a datos del poder judicial.

con un leve descenso. El crecimiento total del número de sentenciados podría estar principalmente explicado por un aumento en el número de procesamientos por hurto en el interior del país.

La excesiva utilización de la privación de libertad

La adolescencia es el período de afirmación de la identidad, y por tanto son particularmente dañinos los efectos que la prisión puede causar en el desarrollo inmediato y futuro de los adolescentes¹⁴. Lejos de “resocializar”, el encierro desde corta edad implica socializarse en la violencia, adquirir códigos propios de la cultura carcelaria, y aumentar el desarraigo comunitario y familiar.

Las características de los centros de privación de libertad, como el aislamiento, la disciplina mediante la utilización de la violencia, la mala alimentación, la falta de higiene adecuada, la utilización abusiva de medicación, y la carencia de relaciones de afecto, tienen consecuencias en los adolescentes tanto desde el punto de vista psicológico como social. Tomando esto en consideración es que la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular el artículo 37, dispone que la pena de privación de libertad debe ser el último recurso y por el menor tiempo posible¹⁵. Pese a estas disposiciones, la privación de libertad es la medida más utilizada por el sistema uruguayo de justicia penal juvenil. Lo era antes y más aún desde que se aprobó la reforma legal a través de la ley 19.055, que acortó los plazos para dictar sentencia y estableció un plazo mínimo de privación de libertad de un año para aquellos adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años que comentan delitos “gravísimos”¹⁶. Recordemos además que entre los delitos “gravísimos” se incluye la rapiña.

La información del poder judicial muestra que la privación de libertad como medida cautelar continúa siendo la medida más utilizada por los jueces penales juveniles.

Medidas cautelares y total de sentencias penales a adolescentes por año, 2010 – 2013¹⁷

	2010	2011	2012	2013
Cautelares privativas	1089	1482	1289	1223
Total de sentencias	1450	1947	1831	1866
% de cautelares privativas sobre total de sentencias	75.1	76.1	70.4	65.5

De acuerdo a los datos disponibles en 2013, de cada 100 adolescentes sentenciados 60 tuvieron una medida cautelar privativa de libertad. Si bien puede notarse que esta relación viene disminuyendo desde el 2010, cuando los datos son desagregados por el tipo de medida cautelar privativa – identificándose como arresto domiciliario o internación provisoria – notamos un importante aumento de la internación en establecimientos en el interior del país, y una disminución del arresto domiciliario en Montevideo.

¹⁴ Unicef, Boletín Infancia: Adolescentes Y Sistema Penal: Un Desafío Para El Sistema Democrático. Documento de Trabajo N°3, noviembre de 2003.

¹⁵ Unicef, http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_MNcdn.pdf, 20 de noviembre de 1989.

¹⁶ Ley N° 19.055, Código de la Niñez y la Adolescencia, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19055&Anchor=,7> de septiembre de 2004.

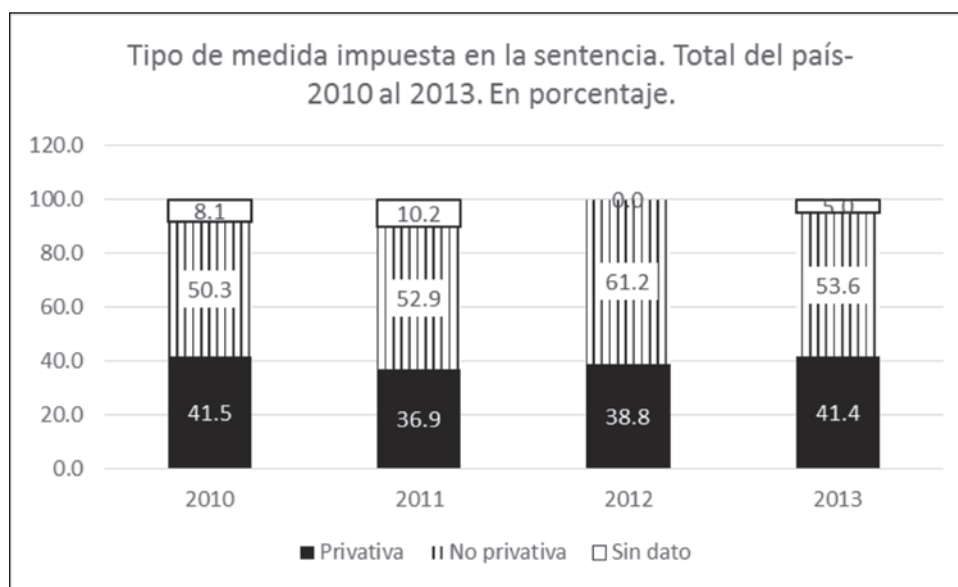
¹⁷ Elaboración propia en base a datos del poder judicial.

Medidas cautelares privativas de libertad por tipo de medida por año, 2010 – 2013 en Montevideo y el interior¹⁸

		2010	2011	2012	2013
Internación Provisoria	Montevideo	471	549	493	446
	Interior	298	488	447	490
Arresto domiciliario	Montevideo	180	212	178	59
	Interior	140	233	171	228

La prevalencia de la privación de libertad como medida cautelar es particularmente preocupante, ya que el único propósito de esta medida es el de asegurar la concurrencia del adolescente a las instancias judiciales y la de asegurar la seguridad de las víctimas.

En lo que refiere a sentencias judiciales, la privación de libertad mantiene un porcentaje relativamente estable en el entorno del 40% de las medidas impuestas en la sentencia.



El Artículo 76 del Código de la Niñez y la Adolescencia establece que tanto el arresto domiciliario como la internación provisoria sólo podrán aplicarse si la infracción que se imputa al adolescente puede ser objeto de una sentencia definitiva de privación de libertad y siempre que ello sea indispensable para asegurar la comparecencia del adolescente a los actos procesales esenciales, o asegurarla seguridad de la víctima, el denunciante o los testigos¹⁹.

Como se ha establecido, la internación provisoria en establecimientos de privación de libertad se constituye en la medida cautelar por excelencia, pero además, es llamativa la diferencia entre el número de internaciones provisorias y el número final de sentencias privativas. Este dato podría estar mostrando que existe un número importante de adolescentes que habrían sido internados

¹⁸ Elaboración propia en base a datos del poder judicial.

¹⁹ Ley N° 17.823, Código de la Niñez y la Adolescencia, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTexto Ley.asp?Ley=17823&Anchor=>, 7 de septiembre de 2004.

en establecimientos carcelarios como medida cautelar cuando el delito que se les imputaba no lo ameritaba.

Tabla comparativa ²⁰	2010	2011	2012	2013
Internación como medida cautelar	769	1037	940	936
Sentencia privativa	602	718	711	772
Diferencia	-167	-319	-229	-164

Las condiciones de los establecimientos de privación de libertad para adolescentes

Además de la utilización excesiva de la privación de libertad, las condiciones inaceptables de los establecimientos vienen siendo denunciadas por distintas organizaciones de derechos humanos. Ambos Relatores de Naciones Unidas sobre Tortura y otras Penas y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, en sus visitas a Uruguay en 2009 y 2012, mostraron su preocupación por la situación del sistema de privación de adolescentes y recomendaron al Estado uruguayo realizar sus máximos esfuerzos para mejorarlas.

Recientes informes realizados por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en la órbita de la Institución Nacional de Derechos Humanos, han vuelto a colocar en el debate público las condiciones en las que los adolescentes cumplen con las sanciones penales²¹. Los informes mostraron que pese a los esfuerzos que se han realizado por mejorar la infraestructura del sistema, las condiciones en las que se encuentran los adolescentes se mantienen por debajo de los estándares mínimos de derechos humanos. En esta misma línea, las observaciones finales del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas sobre el tercer informe periódico de Uruguay de mayo de 2014²² señalan lo siguiente:

Preocupan también al Comité los informes recibidos en los que se señala que el endurecimiento de la legislación penal aplicable a los menores infractores habría supuesto un aumento significativo en el número de menores privados de libertad, con el consiguiente deterioro en las condiciones de detención en los centros del Sistema de Responsabilidad de Adolescentes (SIRPA). Si bien el Estado parte no ha facilitado datos sobre la tasa de ocupación en estos centros, según la información de que dispone el Comité los centros SER y Las Piedras, en Colonia Berro, registran situaciones de hacinamiento agravadas por el hecho de que de que los menores permanecen hasta 23 horas al día confinados en sus celdas sin acceso a actividades formativas o recreativas. El Centro de Ingresos de Adolescentes Femeninos (CIAF) y el Centro de Privación de Libertad (CEPRILI), en Montevideo, también presentarían condiciones de detención precarias, en particular deficiencias en los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Al Comité le preocupan también las informaciones que indican que el reforzamiento de las medidas adoptadas para evitar fugas en estos centros han restringido considerablemente las posibilidades de contacto con el exterior de los menores internados (arts. 2, 11 y 16)

²⁰ Elaboración propia en base a datos del poder judicial.

²¹ Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Informes de visitas a los centros de privación de libertad, <http://inddhh.gub.uy/informes/>, 23 de junio de 2014.

²² Comité contra la Tortura Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Uruguay, <http://es.scribd.com/doc/226008014/Comite-contra-la-Tortura-Observaciones-finales-sobre-el-tercer-informe-periodico-de-Uruguay>, versión avanzada, mayo de 2014.

Además:

“El Comité expresa su seria preocupación por los informes recibidos en los que se denuncian casos de malos tratos a menores internados en los centros de menores del SIRPA. De acuerdo con la información remitida, los casos de malos tratos documentados consisten en palizas, posiciones de estrés como “el paquetito” (atar a la persona de pies y manos enganchando los grilletes por detrás), castigos de carácter vejatorio y humillante, incluida la desnudez forzada, castigos colectivos, registros sin ropa, registros corporales invasivos y el uso de medios de coerción en el interior de los centros. Si bien agradece la información adicional facilitada por la delegación, según la cual el SIRPA ha incoado 16 expedientes desde 2012 por malos tratos, abuso sexual e irregularidades en el procedimiento de contención, habiéndose interpuesto denuncia penal en tres casos ocurridos en el Centro SER, el Comité lamenta que en dicha información no se precise el número, sexo y edad de las presuntas víctimas, el lugar de detención ni las medidas cautelares adoptadas en cada caso. A pesar de la declaración de la delegación en la que refutó categóricamente todas las alegaciones sobre la administración de psicofármacos con fines de control, el Comité sigue preocupado por los informes que indican irregularidades en este sentido, en particular respecto de las menores internadas. Por último, el Comité expresa su inquietud ante las informaciones recibidas según las cuales se habrían producido represalias contra las víctimas, sus familiares, e incluso funcionarios de los centros que denuncian este tipo de maltrato (arts. 2, 12, 13 y 16)²³.”

Recomendaciones para el logro de un sistema penal juvenil respetuoso de los derechos humanos de los adolescentes

El país se encuentra inmerso en un falso dilema en lo que respecta al sistema de justicia penal de adolescentes. Bajar la edad de imputabilidad penal significa un retroceso muy significativo en materia de derechos de humanos, pero además no solucionará los problemas de seguridad que pretende resolver. Mantener el sistema en las actuales condiciones implica asumir que los adolescentes que cumplen sanciones penales no serán objeto de un trato digno ni tendrán oportunidades reales de resocialización.

A lo largo del capítulo hemos demostrado como las recomendaciones emitidas en 2009 y 2012 por los Relatores de Naciones Unidas parecen tener total vigencia. Las modificaciones legales que se han realizado en el país responden a un modelo cultural basado en el castigo como única respuesta a los problemas de seguridad, no existe un plan integral en materia de seguridad ciudadana; la justicia de menores continúa sin especializarse en el interior del país; la privación de libertad continúa siendo la medida más utilizada por el sistema de justicia; las penas alternativas son débiles y no han sido asumidas como una opción válida para los adolescentes; y las condiciones de privación de libertad siguen siendo inaceptables.

El debate se encuentra hoy paralizado y es necesario insistir en una tercera opción: un sistema de justicia penal especializado y respetuoso de los derechos de los adolescentes. Específicamente en el ámbito de la justicia penal, la Convención de los Derechos del Niño implicó una radical transformación: el reconocimiento explícito de una responsabilidad especial a partir de cierta edad (inicio de la adolescencia) y la incorporación de un conjunto de garantías que orientan una reacción del Estado ante el delito juvenil. Es así que el enfoque de los derechos humanos de los niños aplicados al ámbito de las infracciones a la ley penal, lleva a la proposición de un nuevo modelo jurídico, dif-

²³ Comité contra la Tortura Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Uruguay, <http://es.scribd.com/doc/226008014/Comite-contra-la-Tortura-Observaciones-finales-sobre-el-tercer-informe-periodico-de-Uruguay>, versión avanzada, mayo de 2014.

erente al “proteccional de menores”. Para aquellos adolescentes a quienes se acuse de haber infringido la ley, la Convención de los Derechos del Niño propone la creación de un sistema de justicia especializado. Esto supone la separación definitiva de las respuestas estatales relacionadas a cuestiones de protección – abandono, situación de calle, vulneración- y las respuestas relacionadas al delito. El sistema de responsabilidad penal juvenil, se basa en la estricta regulación de la respuesta de los Estados a las infracciones a la ley penal cometidas por los adolescentes. Los artículos 37 y 40 de la Convención introduce reglas claras que den garantía de un trato acorde a los estándares de derechos humanos²⁴.

En tal sentido, la Convención reconoce a los adolescentes lo siguiente: garantías del debido proceso, la presunción de inocencia, la proporcionalidad entre la sanción y el delito cometido, el derecho a asistencia jurídica y a una defensa técnica adecuada durante toda la etapa de su relación con el sistema de justicia, y la garantía del principio de legalidad. Esta última garantía establece que los adolescentes pueden ser sometidos a la justicia penal de adolescentes solamente por infringir la ley y no por sus condiciones sociales. Esto significa que en condiciones de reclusión, el único derecho que los adolescentes ven restringido es el derecho a la libertad. El resto de los derechos deben estar garantizados.

En resumen, si lo que se pretende es un sistema de justicia que implique mejorar el futuro de los adolescentes entonces es necesario: realizar reformas legales que disminuyan la discrecionalidad del juez y aseguren que el castigo es proporcional al delito cometido; invertir en la especialización del sistema judicial; ampliar el abanico de penas alternativas dotándolas de recursos y personal técnico; y mejorar las condiciones de reclusión invirtiendo más recursos y repensando el modelo en el que el sistema de privación de libertad se sustenta. Por último, como es evidente la situación de los adolescentes en contacto con el sistema penal juvenil muestra importantes fallas previas en las políticas públicas del país. Para que el número de adolescentes que llegan al sistema penal se ubique en una dimensión cuantitativa razonable, es necesario reforzar aquellas políticas que tienen como objetivo la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales.

²⁴ Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>, 20 de noviembre de 1989.