

intercambios»

Serie de documentos de trabajo de UNICEF Uruguay

#5

Derecho penal juvenil
y política penitenciaria

Susana Falca



únete por
la niñez

unicef 

#5

Derecho penal juvenil y política penitenciaria

Susana Falca

únete por
la niñez

unicef 

intercambios»

Serie de documentos de trabajo de UNICEF Uruguay

#5

Derecho penal juvenil
y política penitenciaria

Susana Falca

Serie Intercambios n.º 5
UNICEF Uruguay 2014
Derecho penal juvenil y política penitenciaria

Autora: Susana Falca
Abogada, con vasta trayectoria en el ámbito de la reflexión de la teoría y la práctica del derecho penal juvenil. Asesora en materia de adecuación legal a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. Diplomada en Políticas Públicas y Derechos de Infancia por la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Docente en cursos nacionales e internacionales para posgraduados.

Corrección de estilo: María Cristina Dutto
Diseño y diagramación: Taller de Comunicación
Impresión: Mastergraf
Primera edición: julio de 2015

La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *niños y adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

UNICEF Uruguay
Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay
Tel (598) 2403 0308

montevideo@unicef.org
www.unicef.org/uruguay

Contenido

Presentación	9
Introducción	11
Breve referencia al marco teórico normativo que regula la privación de libertad de adolescentes	13
Algunas apreciaciones acerca del funcionamiento del sistema	16
Lineamientos para una nueva política penitenciaria	26
Bibliografía	29

Presentación

La oficina de UNICEF en Uruguay presenta el quinto número de la serie Intercambios.

Este número se centra en el análisis de la situación del sistema penal juvenil uruguayo y particularmente en la estructuración del sistema de penas privativas de libertad.

Los aportes que aquí se presentan son producto del trabajo directo realizado por la Dra. Susana Falca durante su participación en los distintos mecanismos de monitoreo de los establecimientos de privación de libertad.

Además de un estado de situación, el documento avanza en los lineamientos que deben sustentar la política sobre privación de libertad de adolescentes, garantizando que esta sea respetuosa de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en la materia y asegurando una integración positiva de los adolescentes en un marco de respeto de los derechos humanos.

Creemos además que este material será de sumo interés para repensar el sistema penal juvenil a la luz de las falencias que varios organismos de derechos humanos han constatado.

Oficina de UNICEF en Uruguay

Introducción

El presente documento contiene un análisis de la política penitenciaria vigente en los centros de privación de libertad de adolescentes de la República Oriental del Uruguay y un esbozo de cuáles son los lineamientos que deben estructurar la política pública penitenciaria orientada a propugnar la efectiva integración social positiva de los adolescentes, respetando su dignidad y sus derechos fundamentales.

El abordaje se realiza a partir de la observación directa y sistemática de las condiciones en que las personas menores de edad cumplen las sanciones privativas de libertad, practicada durante dos períodos: el primero de ellos desde junio de 2008 hasta noviembre de 2012¹ y el segundo desde noviembre de 2013 hasta mayo de 2014.²

Como perspectiva de análisis se toma el marco teórico normativo que debe regular la política penitenciaria dirigida a los adolescentes, el cual marca los límites a la intervención punitiva del Estado, establece los fines de la pena y orienta la labor de la Administración en la gestión del encierro. Este dispositivo normativo es el estándar desde el que se debe interpelar las prácticas institucionales.

Una política penitenciaria que se diseñe acorde a las normas de protección de los derechos humanos tiene que fijar como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de los adolescentes para desenvolverse como actores activos de la comunidad. Toda estrategia de intervención, desde la estructura edilicia hasta el plan de trabajo individual, debe organizarse en torno al logro de dicho objetivo. En consecuencia, el adolescente tiene que ser el eje a partir del cual se articulen la política penitenciaria y las prácticas concretas de intervención institucional.

Este proceso de seguimiento ha permitido constatar que el modelo de intervención implementado en el país no muestra variaciones sustanciales durante los últimos quince años. En la gestión del encierro y las prácticas institucionales observadas se aprecia una continuidad de la política apli-

1 Durante este período la autora integró, en calidad de titular por UNICEF, el Comité de Observadores del Proceso de Adecuación del Sistema de Ejecución de Medidas de la Justicia Penal de Adolescentes a la cdn, cna y Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Dicho comité fue creado por el Consejo Nacional Consultivo de los Derechos del Niño y del Adolescente, por resolución 001/008, del 2 de junio de 2008.

2 En este segundo período la autora prestó asistencia técnica al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, como resultado del convenio de cooperación firmado entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Institución Nacional de Derechos Humanos del Uruguay el 2 de octubre de 2013.

cada desde fines de la década del noventa, cuyo horizonte principal sigue puesto en la defensa social, mientras el sujeto de la intervención, el adolescente, se encuentra ubicado en un plano subordinado a los aspectos de seguridad.

Breve referencia al marco teórico normativo que regula la privación de libertad de adolescentes

Los centros de privación de libertad de las personas menores de edad deben cumplir con aquellos estándares que garanticen la finalidad educativa de la pena, de acuerdo a lo que establecen la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, *la Convención*) y la Constitución de la República.

Ambos instrumentos se refieren a la protección de la dignidad de la persona que resulta intervenida como consecuencia de una sanción penal. El sentido o la finalidad de la pena debe fundarse en el respeto a la persona sobre la que se desarrolla la intervención. La dignidad del adolescente opera como límite a lo que está permitido al Estado hacer en el marco de la privación de libertad y a su vez funciona como principio orientador de dicha labor.

En la privación de libertad el Estado está obligado a hacer el máximo esfuerzo para fortalecer la subjetividad del adolescente. Es una tarea que resulta extremadamente compleja, dado que el encierro es un ambiente que propicia la realización mecánica de actividades como mero pasatiempo, donde las rutinas institucionales aparejan efectos desocializantes que generan de forma concomitante procesos de despersonalización.

En la etapa de ejecución de la sanción rige también el principio de legalidad, que en su dimensión cualitativa prohíbe la restricción de aquellos derechos que el juez no ha conculcado en la sentencia.

En una sentencia penal, el magistrado ordena la restricción de la libertad ambulatoria en diferentes grados, desde una medida cautelar de arresto domiciliario hasta la máxima restricción, que es la privación de libertad. En este último caso, la política penitenciaria ha de tener en cuenta esta dimensión del principio de legalidad para reducir al mínimo las posibilidades de vulnerar algún derecho que el encierro pueda producir. Por ejemplo, el derecho a la privacidad se afecta cuando no hay espacio suficiente para que los adolescentes convivan y desarrollen su vida decorosamente durante el lapso en que permanecen sujetos a la autoridad. Así también, el derecho al contacto fluido con la familia ha de regularse con la suficiente flexibilidad para que el adolescente no vea interrumpido el vínculo con sus referentes familiares.

Las autoridades, tanto jurisdiccionales como administrativas, deben tener presente que los sujetos pasivos de la sanción son personas que se encuentran en pleno proceso de desarrollo personal, psicológico, físico y social. Este factor es el determinante de la vigencia de los principios básicos que estructuran la Convención, tales como el de la excepcionalidad de la privación de libertad y el de mínima duración de la pena, por los efectos criminógenos

que el encierro tiene sobre la personalidad del adolescente y porque en esa etapa la temporalidad no es la misma que para un adulto.

La especial condición de sujeción en que la persona está situada frente al poder de la autoridad en la privación de libertad transforma al Estado en el garante de la protección que debe brindar al adolescente. Así lo ha entendido la Corte Interamericana en el fallo *Instituto de Reeducción del Menor contra Paraguay*,³ que exige a los Estados un deber mayor en la tutela de los derechos de los menores de edad que se encuentran bajo su custodia, con un plus de protección. Esto significa que el trato que se les dispense no debe ser igual al de un adulto; por el contrario, el Estado está obligado a garantizar la efectividad de aquellos derechos que el adolescente no pierde por su condición de privado de libertad.

Las autoridades deben asegurar aquellas condiciones en las que los adolescentes puedan desarrollar su vida cotidiana de forma tal que disminuya todo lo posible los efectos perjudiciales del encierro.

Con este fin, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (resolución 45/113, de 1990) establecen una serie de recomendaciones a los Estados partes de la Organización de las Naciones Unidas para el diseño y la administración de los establecimientos. El propósito es contribuir al diseño de políticas carcelarias respetuosas de la dignidad humana.

El efectivo cumplimiento de este objetivo debe ser controlado a través de los órganos jurisdiccionales y de organismos públicos de prevención de la tortura.

El control jurisdiccional está a cargo de los jueces (en el Uruguay les corresponde a los jueces letrados de adolescentes de Montevideo y a la Suprema Corte de Justicia, por aplicación del artículo 100 del Código de la Niñez y la Adolescencia).

Al Poder Judicial le corresponde, en el marco de una institucionalidad democrática, el control de la legitimidad de la política pública en general y de la política pública penitenciaria en particular, a fin de que esta se ajuste a los estándares normativos.

Además del control judicial se requiere la intervención de órganos de monitoreo independientes. La praxis de estos organismos, desarrollada desde un enfoque de derechos humanos, debe estar orientada a analizar si la intervención del Estado se ajusta a sus deberes jurídicamente establecidos en los instrumentos de protección, es decir, si cumple con su obligación de garantizar a los adolescentes en el encierro todos sus derechos económicos,

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Instituto de Reeducción del Menor contra Paraguay, sentencia del 2 de setiembre de 2004.

sociales y culturales, políticos y civiles, su contacto fluido con la comunidad, con su familia, el acceso a la salud de calidad y fundamentalmente el efectivo acceso a la defensa jurídica.

Las condiciones materiales del establecimiento son tan importantes como las que se acaban de mencionar: el libre acceso al agua potable para mantener su higiene personal, el acceso a los gabinetes higiénicos, luz eléctrica en condiciones de seguridad, entre otros.

La estructura edilicia condiciona la cotidianidad de los adolescentes. La arquitectura carcelaria, las rejas, las puertas macizas con las mirillas ubicadas a una altura que a veces supera la del adolescente, el uso continuo de grilletes y esposas para su traslado, tanto dentro de los establecimientos como desde y hacia el exterior, son factores que obstaculizan toda práctica orientada a fortalecer la subjetividad del adolescente y sus capacidades para interactuar socialmente.

Las prácticas institucionales vigentes, propiciadas por un entorno edilicio de las características reseñadas, producen efectos nocivos sobre la psiquis, la emocionalidad y, en definitiva, sobre la conducta del adolescente.

La política de intervención ha de estar sustentada en el respeto a la dignidad de la personalidad humana y dirigida a cumplir con el deber constitucional y convencional de la finalidad de la pena establecida en el derecho penal juvenil: que el adolescente asuma una actitud responsable frente a la sociedad, aprenda el debido comportamiento legal y respete las reglas de convivencia.

Algunas apreciaciones acerca del funcionamiento del sistema

Análisis descriptivo del sistema

El sistema de privación de libertad de las personas menores de edad en Uruguay es responsabilidad exclusiva del Estado.⁴ El organismo encargado de la administración de los centros de privación de libertad al día de hoy es el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el cual ejerce dicha función a través de la comisión delegada del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA).⁵ Los cometidos del SIRPA son ejercer las funciones propias del Directorio del INAU en la administración y gestión de los establecimientos que se destinan para la reclusión de los menores de edad que infringen la ley.

El sistema cuenta con veinte⁶ establecimientos destinados a albergar a los adolescentes que deben cumplir una sanción o medida cautelar privativa de libertad. De ellos, diez están ubicados en la ciudad de Montevideo, ocho en la Escuela Educacional Dr. Roberto Berro (Colonia Berro) —sita en la localidad de Suárez, departamento de Canelones, a unos 50 kilómetros de Montevideo—, uno en la ciudad de Mercedes, departamento de Soriano, y otro en la ciudad de Minas, departamento de Lavalleja.

En principio se puede afirmar que los centros —al menos los ubicados en Montevideo y la Colonia Berro— albergan a una población categorizada de acuerdo a criterios etarios, de género, a la conducta del adolescente y a la derivación que realiza el Poder Judicial.⁷

4 Artículo 92 del Código de la Niñez y la Adolescencia: «El cumplimiento de las medidas de privación de libertad son [sic] de responsabilidad exclusiva, irrenunciable e indelegable del Estado».

5 Ley 18771, de julio de 2011, artículo 2.º (Delegación): «A los efectos de lo dispuesto en el artículo 1.º de esta ley, el Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay delegará, por resolución fundada, las atribuciones que le asignan las normas legales (en particular la que refiere a ser ordenador primario de gastos e inversiones dentro de los límites de las asignaciones presupuestales correspondientes) en una Comisión Delegada compuesta por tres miembros de reconocida idoneidad técnica».

6 Con posterioridad, en agosto de 2014, se inauguró un nuevo centro en Montevideo, con capacidad locativa de 156 plazas, ubicado en el antiguo Regimiento de Caballería n.º 9. Al mes de noviembre aún no se había ocupado.

7 El inciso 2.º del artículo 92 del cna establece que las medidas de privación de libertad deberán «cumplirse en centros especiales hasta la finalización de la medida y de acuerdo a criterios, entre otros, de edad, complejidad física, gravedad de la infracción y adaptación a la convivencia».

Criterio etario

A un establecimiento ubicado en Montevideo son derivados los adolescentes varones de entre 13 y 15 años de edad. Los mayores de esa edad se encuentran distribuidos en el resto de los centros.

Criterio de género

El único centro de detención femenino del país está ubicado en Montevideo. En este establecimiento se alberga provisoriamente a las adolescentes que son detenidas por la policía y deben permanecer en esa condición por orden del juez competente hasta la celebración de la audiencia,⁸ así como a las jóvenes que cumplen una medida cautelar de privación de libertad y a aquellas que ya han sido condenadas.

Según la naturaleza jurídica de la medida

- a. Medidas cautelares: Centro de medidas cautelares para adolescentes varones.
- b. Ingreso y derivación: Hay varios centros en la ciudad de Montevideo que desarrollan en alguna medida estas funciones.

Conducta del joven

El comportamiento del adolescente en el encierro es otro elemento tenido en cuenta al momento de decidir en qué centro terminará cumpliendo la medida o sanción.

El delito cometido por el adolescente

Este es otro elemento que se considera al asignar el establecimiento.

Características personales del adolescente

Algunas características personales del adolescente son también tenidas en cuenta. Muchas de ellas son conocidas, ya sea por una estancia anterior en el sistema o fruto de una primera caracterización del joven que realizan funcionarios no técnicos, quienes pueden determinar que sea calificado como un «adolescente difícil».

⁸ Constitución de la República, artículo 16: «En cualquiera de los casos del artículo anterior, el Juez, bajo la más seria responsabilidad, tomará al arrestado su declaración dentro de veinticuatro horas, y dentro de cuarenta y ocho, lo más, empezará el sumario».

Perfil del joven

Los elementos que integran los últimos tres criterios señalados, más el carácter de reincidente o no, dan forma a lo que se puede denominar *la imagen que la institución crea del adolescente*, la cual lo signará en todo su tránsito institucional y tiene efectos no desdeñables en la vida del adolescente que pueden dificultarle su inserción en la sociedad.

Sin embargo, y a pesar de que el sistema organiza los centros de acuerdo a estos criterios, es común encontrar en establecimientos destinados al cumplimiento de medidas cautelares a adolescentes que ya tienen sentencia de condena y viceversa. Del mismo modo, en el establecimiento destinado a los adolescentes varones menores de 15 años es posible encontrar jóvenes que superan esa edad, mientras en otros centros del sistema hay adolescentes con 15 años recién cumplidos, por ejemplo.

Descripción y análisis de algunos aspectos fundamentales de las prácticas institucionales en el encierro

La política de intervención vigente se caracteriza por la existencia de un modelo no dicho, no escrito, pero que se detecta a través del análisis de las prácticas institucionales aplicadas en las instancias más significativas de la gestión del encierro. Es el caso de aquellas que tienen que ver con los criterios de derivación de los adolescentes cuando ingresan al sistema, con las medidas de seguridad implementadas, con el tiempo que dedican los jóvenes a las actividades, con el manejo de la cuestión de género, entre otras notas significativas que a continuación se presentan.

Criterios de derivación

Tal como se ha expresado, para derivar a los adolescentes a los distintos centros no parece haber un criterio objetivo, sustentado en parámetros técnicos orientados al logro de la finalidad de la pena como lo establece la normativa vigente.

De las entrevistas realizadas surge que son los directores de los centros quienes deciden qué adolescentes ingresan a sus respectivos establecimientos. En su selección pueden incidir muchos factores, tales como la condición de primario absoluto del adolescente, la docilidad o facilidad para adaptarse a las reglas. Influye negativamente el hecho de que sea reincidente, ya que sus antecedentes en el sistema son tomados en cuenta para la derivación. La discrecionalidad del operador es el fundamento de la selección del centro.⁹

⁹ Se puede constatar la existencia de esta práctica hasta el momento de la presentación de este documento. Surge de distintas entrevistas a directores, subdirectores y

Medidas de seguridad

En todos los centros hay medidas de seguridad perimetrales. En algunos —Colonia Berro, SER, Piedras, Sarandí) existe triple cerca perimetral, con alambre serpentina en la parte superior.

En el interior de la mayoría de los establecimientos se utilizan grilletes y esposas para trasladar a los adolescentes, ya sea a un aula, al patio o al médico.

Las requisas personales se realizan sin elementos electrónicos, circunstancia que transforma la revisión en un acto invasivo de la intimidad de los jóvenes, por momentos cuasivejatorio. Este método es utilizado en todos los establecimientos.

Las llamadas telefónicas de los jóvenes en todos los centros se hacen en presencia de un funcionario, lo que les quita toda privacidad.

La correspondencia de *las adolescentes* (véase la sección siguiente, «Cuestión de género») es sistemáticamente revisada por las funcionarias del centro, en clara contravención de lo establecido en el artículo 28 de la Constitución de la República y del artículo 296 del Código Penal.¹⁰

Todas estas medidas dan cuenta de que el principal objetivo de la gestión del encierro es impedir las fugas y cualquier indisciplina de los adolescentes, y el dispositivo cotidiano está definido en función del objetivo fijado: *cero fuga*.

Cuestión de género

La política de intervención en el centro de detención femenino desconoce las particularidades del género. Ello es fácilmente apreciable en la organización de la vida del centro y en la estructura edilicia. Esta situación resulta discriminatoria frente a la situación de los varones.

coordinadores que continúan yendo al ser y a otros establecimientos a seleccionar a los adolescentes.

- 10 Constitución de la República, artículo 28: «Los papeles de los particulares y su correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra especie, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro, examen o interceptación sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general».
- Código Penal, artículo 296 (Violación de correspondencia escrita): «Comete el delito de violación de correspondencia el que, con la intención de informarse de su contenido, abre un pliego epistolar, telefónico o teleográfico, cerrado, que no le estuviera destinado. Este delito se castiga con 20 ur (veinte unidades reajustables) a 400 ur (cuatrocientas unidades reajustables) de multa. Los que abran, intercepten, destruyan u oculten correspondencia, encomiendas y demás objetos postales con la intención de apropiarse de su contenido o interrumpir el curso normal de los mismos, sufrirán la pena de un año de prisión a cuatro de penitenciaría. Constituye circunstancia agravante de este delito, en sus dos formas, el que fuera cometido por funcionario público perteneciente a los servicios de que en cada caso se tratare».

Las adolescentes padecen las medidas de seguridad más extremas. Las requisas personales se realizan a diario y más de una vez al día. Son revisadas sin utilizar ningún elemento electrónico cada vez que salen del taller de costura o de cualquier taller en el que se manipulen elementos cortantes u otros que la autoridad considere peligrosos. Se les hace bajar la ropa y se las revisa, procedimiento que atenta contra la dignidad de las jóvenes y se convierte en una práctica vejatoria.

Tal como se ha expresado, la correspondencia que las adolescentes envían a sus familias es leída antes por los funcionarios. Las autoridades del centro explican que esta medida obedece a razones de seguridad.

En cuanto a las instalaciones sanitarias, no existen inodoros. De acuerdo a la explicación que da la directora del establecimiento, esto obedece a un criterio de seguridad de las muchachas, para evitar que se autoagredan. No es un problema de falta de recursos materiales.

La prohibición de utilizar papel, lápiz o libros en las celdas también obedece a razones de seguridad. Aunque las autoridades han manifestado que ahora se les permite la tenencia de estos materiales, ello todavía no ha sido constatado.

Funcionarios hombres en el establecimiento femenino. Se ha observado que dentro del centro y en contacto directo con las adolescentes trabajan funcionarios varones. En el ámbito carcelario esto resulta en todo sentido desaconsejable, porque pone en riesgo derechos de las adolescentes y termina por generar un ambiente inadecuado. Los funcionarios pueden cumplir otras funciones en el establecimiento, como guardias periféricos, cocineros, ayudantes de cocina o desempeñar tareas técnicas, pero no tener contacto directo con las jóvenes.

Funcionarias mujeres en los establecimientos masculinos. Lo mismo sucede con las mujeres que cumplen funciones de trato directo con los varones. La presencia de funcionarias en los centros de varones en este tipo de funciones debería estar excluida porque, como ocurre a la inversa, genera un ambiente inadecuado. En el contexto de la política penitenciaria implementada actualmente, en el que prevalece un modelo de contención física, no educativa, no socializante, la presencia femenina en el rol de *llavera* se torna un factor desestabilizante para los varones que permanecen encerrados en sus celdas casi todo el día y a los no que se les permite la visita conyugal. Estas mismas reflexiones caben para los funcionarios varones en el centro de internación femenina.

Actividades recreativas y educativas

En este período se ha venido observando que las actividades que realizan los jóvenes en los establecimientos son escasas e intermitentes. Las becas

de trabajo las usufructúan pocos: un promedio de cinco adolescentes por centro es lo que se ha constatado en las sucesivas visitas.

La propuesta educativa que se les ofrece a las jóvenes es indicativa de una concepción de género conservadora, en la que priman las actividades manuales típicas de una cultura patriarcal en torno a la subjetividad femenina, como los talleres de peluquería, de costura o de orfebrería. A diferencia de los varones, hasta el momento de escribir este documento las mujeres no se han beneficiado de los programas de becas laborales.

La organización cotidiana en función del objetivo del sistema (evitar las fugas) impide que en la inmensa mayoría de los centros se realicen muchas actividades, ya que esto conlleva el continuo circular de los jóvenes dentro y fuera del establecimiento, circunstancia que aumenta las probabilidades de fuga y de motines, en la lógica de la política penitenciaria aplicada, que amplifica y reproduce la violencia social ínsita en el conflicto penal.

Reglamento y disciplina

El reglamento vigente es el que fue aprobado por el directorio de INAU en fecha algo posterior a la creación del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTER),¹¹ y su redacción es obra del equipo técnico del citado órgano.

Se ha podido constatar que los muchachos y las adolescentes no conocen el reglamento de convivencia. Las autoridades de los distintos centros coinciden en que el reglamento se entrega a los jóvenes en su versión original. No ha sido *traducido* a un lenguaje comprensible para ellos y en el mejor de los casos los funcionarios se lo explican cuando ingresan al establecimiento, lo que pone en duda que los adolescentes puedan comprenderlo adecuadamente.

Algunos establecimientos continúan con la imposición de sanciones colectivas, a pesar de que han sido advertidos sobre su ilegalidad.

Persiste la práctica de los funcionarios de imponer las sanciones y después comunicarlas a la dirección del centro. El joven no tiene oportunidad de avisar a su abogado defensor, para que este analice la pertinencia de la sanción aplicada, ni tampoco a su familia. La mayoría de las veces la sanción se comunica al juzgado una vez que ha sido impuesta.

Las sanciones más graves consisten en el aislamiento del adolescente por un período de hasta treinta días; durante este lapso se suspenden todas las actividades. De por sí esta sanción constituye un trato cruel y denigrante, además de que se transforma en una nueva circunstancia propiciadora de otros tratos inhumanos.

¹¹ Actual sirpa.

Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes

A lo largo de este informe se han descrito situaciones que encuadran en los tratos humillantes que padecen los jóvenes privados de su libertad en los distintos centros del sistema.

Alarma la situación de las adolescentes que a diario son sometidas a tratos degradantes, como las requisas de sus cuerpos cada vez que salen de los talleres, así como los adolescentes varones cada vez que regresan al establecimiento desde los lugares donde algunos de ellos desarrollan actividades laborales.

El endurecimiento de las condiciones del encierro aumenta las probabilidades de que los adolescentes reciban tratos inadecuados.

Por su parte, el ocio y el hacinamiento son factores que abonan el malestar de los jóvenes y el abuso en la represión por algunos funcionarios, por cuanto son condiciones propiciadoras del conflicto.

El régimen sancionatorio aplicado se transforma en un factor facilitador de la tortura, dado que los adolescentes son sometidos a sanciones de aislamiento por períodos prolongados, sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios y sin el debido control externo que significa la visita de la familia o la concurrencia a las actividades educativas o recreativas.

La lógica institucional

La situación observada en los distintos centros de privación de libertad de adolescentes da cuenta de que la política institucional que se lleva adelante está centralmente enfocada a impedir que los adolescentes se fuguen.

Puede sostenerse que esta política no es sustancialmente distinta de la que se aplicaba antes de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (setiembre de 2004). En el pasado, también la política de intervención penitenciaria en materia de menores infractores estaba orientada a asegurar la contención de los adolescentes en los establecimientos. En la década del noventa, después de enfrentar una larga campaña mediática de *ley y orden*,¹² el Instituto Nacional del Menor (INAME, actual INAU) respondió a la exigencia de la opinión pública con la habilitación del «hogar» Asencio (actual SER), como un centro de máxima seguridad para la contención de los infractores. Esta política se consolidó a fines de dicha década con la creación del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), que centraliza la gestión de los establecimientos de internación de los infractores. Los lineamientos, in-

¹² Carlos Uriarte, Control institucional de la niñez adolescencia en infracción, Montevideo: Carlos Álvarez, 1999.

flujos e inflexiones comparten, más allá de sus diferencias, un mismo principio orientador: la defensa social, y un mismo objetivo: *aislar a los jóvenes peligrosos*.

Más allá de que el fenómeno de las fugas masivas aparece y se instala como problema en la opinión pública durante los años 2008-2009, la política de intervención penitenciaria en materia de adolescentes infractores no ha variado. Así lo demuestra el comentario de un funcionario respecto a la ausencia de programas de intervención social en la privación de libertad: «Nosotros somos quienes vamos trabajando, pero sin tener un plan determinado».¹³

No existen directivas explícitas del organismo (INAU) acerca del modelo de intervención educativa que debe seguir el órgano encargado de gestionar los centros de reclusión de los adolescentes, el SIRPA. Sin embargo, de las prácticas institucionales observadas se puede deducir que ciertos abordajes llevados a cabo por algunos centros resultan más promovidos por las autoridades que otros, lo que revela la existencia de una cultura institucional fuertemente instalada que orienta y estructura la práctica y el modo de pensar de los funcionarios.

Hay claros indicios que ponen al descubierto estos lineamientos *no dichos*; por ejemplo:

- El amparo de las prácticas de selección y derivación de los adolescentes a los distintos establecimientos según criterios fundados en la adaptabilidad del joven a las normas u otros parámetros vinculados a la distribución del trabajo y de las cargas institucionales entre los distintos centros.
- El fortalecimiento de la institucionalización total, con la inclusión de las actividades educativas formales y recreativas dentro de los centros.
- La prevalencia de lo custodial sobre lo educativo. La masificación del uso de esposas y grilletes para cualquier traslado del adolescente, aun dentro del mismo centro y para realizar actividades de carácter educativo.
- La utilización de los psicofármacos como método de adaptación al encierro.
- La imposición de sanciones colectivas.
- La estructura edilicia de características carcelarias en la mayoría de los establecimientos. Las nuevas edificaciones mantienen esta misma lógica de subordinación de los aspectos educativos.

Los establecimientos que llevan adelante un modelo de intervención más acorde a los lineamientos de la Convención y al mandato constitucional son excepcionales, y de ellos solo se beneficia un mínimo porcentaje de los adolescentes que actualmente se encuentran privados de libertad.

¹³ *Ibidem*, entrevista realizada el 14 de julio de 1992.

Algunas conclusiones primarias sobre el régimen penitenciario vigente

- El sistema se mantiene incambiado en su estructura y funcionamiento desde finales de la década del noventa, cuando se creó el INTERJ.
- El objetivo de la política penitenciaria aplicada es evitar las fugas y cualquier conducta de indisciplina de los adolescentes (defensa social).
- La cotidianidad de los centros está organizada en función del objetivo de la política penitenciaria. Por ello se observa que las actividades son escasas, que pocos adolescentes se benefician de ellas y que, en definitiva, la vida en el establecimiento está subordinada a los criterios de seguridad.
- Se ha edificado un nuevo establecimiento para varones en Montevideo, en el predio de General Flores y bulevar Artigas, con una estructura típicamente carcelaria, representativa de la política penitenciaria vigente.
- El hacinamiento continúa en la gran mayoría de los centros. En celdas de escasas dimensiones, cuya capacidad locativa es para dos personas, muchas veces se encuentran alojados hasta seis adolescentes.
- No existen lineamientos del directorio de INAU orientados a la implementación de un modelo de intervención que garantice el cumplimiento de la finalidad de la pena de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y la Convención.
- Cada centro alega contar con un modelo de atención a los adolescentes, pero solo lo tiene por escrito un establecimiento, el Centro de Medidas Cautelares (CEMEC), que paradójicamente trabaja con muchachos que en un gran porcentaje están cumpliendo sus condenas.¹⁴
- La cantidad de tiempo que los adolescentes permanecen encerrados en sus celdas presenta gran variabilidad entre los diferentes establecimientos. Esta variabilidad se corresponde con la severidad de las condiciones de vida en cada centro, que alcanza su máximo en centros como el SER o el CEPRI.¹⁵
- Es fácilmente constatable que el sistema opera en gran medida sobre la base de la amenaza sancionatoria, cuya máxima expresión es la posibilidad del traslado al centro SER. Esta circunstancia termina pautando una operativa que descansa en la amplificación de la violencia material y simbólica desencadenada por la emergencia del conflicto penal.
- Ello determina que, en lugar de propiciar el aprendizaje del debido comportamiento legal, se propugne el disciplinamiento bajo amenaza.

¹⁴ El 99% de los jóvenes que se encontraban en el establecimiento en la última visita realizada por la autora, el 28 de febrero del 2014.

¹⁵ Centro de Privación de Libertad (ceprili) es la nueva denominación del establecimiento Puertas, ubicado en Montevideo.

- La ausencia de los operadores judiciales como mecanismo efectivo de control de las condiciones de la privación de libertad es un aspecto fundamental, ya que las violaciones de los derechos de los adolescentes en esta etapa de ejecución de la pena se podrían reducir a su mínima expresión si los abogados defensores tuvieran una presencia continua y comprometida con la defensa de los derechos de sus patrocinados.

En suma, al finalizar este período de observación y seguimiento del funcionamiento del sistema de responsabilidad penal adolescente del INAU se puede afirmar que la política penitenciaria aplicada está orientada exclusivamente a asegurar la contención física de los jóvenes. Este objetivo se ha elevado al rango de única prioridad, a la que se subordina y condiciona cualquier decisión. El marco infraestructural y de recursos humanos determina que tal objetivo solo pueda conseguirse mediante una práctica de intervención que conculca los derechos fundamentales de los adolescentes, reproduce y amplifica la violencia social inherente a todo conflicto delictual.

Este modelo de intervención no es congruente con el deber que pesa sobre el Estado de desarrollar, en la etapa de ejecución de las penas, acciones tendientes a propugnar el aprendizaje del debido comportamiento legal por los adolescentes, finalidad última de la sanción.

Lineamientos para una nueva política penitenciaria

La política criminal es el conjunto de definiciones de carácter legislativo, jurisdiccional y administrativo dirigidas a prevenir y reprimir la conducta criminal. Uno de sus aspectos es la política penitenciaria.

La ejecución de las decisiones que se tomen en materia de política penitenciaria está fuertemente condicionada por las orientaciones generales de la política criminal.

Las opciones que se elijan en el plano legislativo respecto de la definición del elenco de conductas penalmente reprochables, así como los montos sancionatorios aplicables y la forma en que los magistrados interpretan y aplican las referidas soluciones legislativas, impactan directamente en la operativa de la política penitenciaria.

Sin embargo,

[...] hay un condicionamiento que va más allá del impacto que tienen las decisiones que toman los otros actores institucionales, el que discurre por el territorio de los discursos institucionales y de los relatos normativos. El conjunto de las decisiones que en materia de política criminal se toman, define una lógica que le envía particulares señales al sistema de ejecución de medidas.¹⁶

Por su propia naturaleza, en cuanto responsable de la ejecución penal, la institución penitenciaria se encuentra sobredeterminada por lo definido en otros espacios institucionales. Pero, tal como se ha afirmado, en las decisiones que se tomen en materia de gestión de los centros de privación de libertad «se entrecruzan el discurso de la Justicia y el discurso de la eficacia, sin que se perciba la necesidad de la primacía del primero, si se quiere partir del respeto inalienable de la dignidad humana».¹⁷

Una política penitenciaria formulada sobre la base del respeto a la dignidad de la persona requiere el desarrollo de nuevas praxis de intervención, dirigidas a potenciar las capacidades de los adolescentes para el desenvolvimiento de su vida en el medio social, respetuosas de su individualidad, que fortalezcan su subjetividad y su sentido de la responsabilidad. Exige asimismo cambios de significación en la ingeniería institucional responsable de la ejecución de las medidas.

¹⁶ Fabián Piñeyro, El discurso de la eficacia y el discurso de la justicia en el debate penal, ensayo inédito.

¹⁷ *Ibidem*.

Tales cambios incluyen el diseño de una nueva infraestructura penitenciaria. La arquitectura del encierro posee efectos no menores sobre la vida cotidiana dentro de los establecimientos. Se requiere una nueva arquitectura que posibilite y promueva dinámicas de interacción respetuosas de los derechos humanos, que resguarde la intimidad y la privacidad y que permita tener instancias de reflexión en un ámbito adecuado para ello. Asimismo, deben preverse espacios para el desarrollo de actividades educativas, recreativas y de socialización, así como lugares destinados a que los adolescentes se encuentren con sus familiares en un marco de privacidad. De esta forma, la estructura edilicia de los centros se pone al servicio de una nueva política de intervención cuyo eje pasa a estar ubicado prioritariamente en el sujeto privado de libertad.

La Convención, en su artículo 37, prevé que la privación de libertad se utilice como el último recurso y por el menor tiempo posible. Esto significa que la máxima sanción —la restricción de la libertad ambulatoria— es una pena posible para los adolescentes y debe cumplirse, como se ha expresado, en un entorno que propicie el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de los sujetos intervenidos, sin que ello signifique dejar de lado los aspectos de la seguridad o de lo custodial.

Las acciones que se lleven a cabo en pos de asegurar la contención de los adolescentes en la etapa de ejecución de la sanción deben ajustarse a los estándares de protección de la dignidad humana establecidos en la Convención y en otros instrumentos internacionales y nacionales de protección de los derechos humanos. Los medios tecnológicos con los que hoy se cuenta hacen posible que toda medida de control y vigilancia de las personas sujetas a la custodia del Estado se pueda aplicar sin necesidad de incurrir en prácticas invasivas y vejatorias.

La seguridad de los establecimientos no debe de asentarse en la violación de la dignidad de las personas privadas de libertad, ni de los familiares y visitas que reciben. El costo de la seguridad debe asumirlo el Estado.

Estas modificaciones en el diseño de las políticas penitenciarias requieren un cambio en la cultura institucional. Las prácticas instaladas en la esfera institucional deben modificarse sustancialmente, para que el eje de la intervención pase a ser el adolescente. Para ello es necesaria una reconfiguración de la cotidianidad de los centros.

Estas transformaciones exigen cambiar sustancialmente la manera en que se piensa la institución penitenciaria y la forma en que se tematizan las prácticas concretas de intervención en el encierro; asumir —más allá de eufemismos tranquilizadores— que los «hogares» son establecimientos penitenciarios; definir nítidamente los roles que han de cumplir los funcionarios dentro de los centros, y aceptar lo obvio: que las prácticas concretas de in-

tervención en el encierro no pueden revertir densos y prolongados procesos de marginación social. El castigo penal no puede ni debe operar como un paliativo a las debilidades de las políticas sociales.

El diseño y la implementación de esta nueva política penitenciaria pueden encontrar obstáculos importantes en la cultura institucional hoy vigente, lo que nos convoca a repensar la ingeniería institucional responsable de la ejecución de las sanciones privativas de libertad.

Para que ello sea posible, es preciso modificar la forma en que la sociedad significa y piensa las cuestiones vinculadas a la política penitenciaria. Es preciso que las personas logren visualizar que, tanto en términos de justicia como en términos de eficacia, es preferible una política penitenciaria que tenga como eje al adolescente, para fortalecer sus capacidades y estimular su integración positiva a la sociedad, frente a aquellas que tienen por único efecto propiciar prácticas que ofenden la conciencia moral de todos y amplifican la violencia social.

Bibliografía

- DEUS, Alicia, y Diana GONZÁLEZ (coords.), *Juicios y silencios. Los derechos humanos de niños y adolescentes en el proceso por infracción a la ley penal en el Uruguay*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer e Infancia Adolescencia Ciudadana (IACI), 1.^a ed., 2004.
- FALCA, Susana, «El control jurisdiccional de la ejecución de la sanción en el proceso de naturaleza penal juvenil», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 11.º año, tomo II, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2005.
- «Privación de libertad de adolescentes en Uruguay. Breve comentario del orden jurídico uruguayo. Algunas reflexiones acerca de la terminología utilizada en la ley y en los operadores del sistema juvenil». *Justicia y Derechos del Niño*, n.º 7, Asunción: UNICEF, 2005.
- FALCA, Susana, y Fabián PIÑEYRO, «La peligrosidad, ese cuerpo extraño al Derecho y a la Justicia», *Justicia y Derechos del Niño*, n.º 11, 2.a ed., Montevideo: UNICEF, 2009.
- INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informes, en <<http://inddhh.gub.uy/informes/>>.
- PIÑEYRO, Fabián, *El discurso de la eficacia y el discurso de la justicia en el debate penal*, ensayo inédito.
- SILVA BALERIO, Diego, Jorge COHEN, Silvana PEDROWICZ, Carlos MUÑOZ, FRANCISCO TERRA y Nicolás BRUNET, *Las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*, Montevideo: DNI-UNICEF, 2003.
- URIARTE, Carlos, *Control institucional de la niñez adolescencia en infracción*, Montevideo: Carlos Álvarez, 1999.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICEF Uruguay
Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay
Tel (598) 2403 0308
Fax (598) 2400 6919
montevideo@unicef.org
www.unicef.org/uruguay

