



Prácticas judiciales en los procesos infraccionales a adolescentes

Maldonado, Montevideo, Paysandú y Salto. 2005 – 2013

**Prácticas judiciales en los procesos
infraccionales a adolescentes.
Maldonado, Montevideo, Paysandú y Salto.
2005–2013**

Prácticas judiciales en los procesos infraccionales a adolescentes. Maldonado, Montevideo, Paysandú y Salto. 2005-2013

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay
Fundación Justicia y Derecho

Proyecto: Observatorio del Sistema Judicial
(www.observatoriojudicial.org.uy)

Autores: Agustina López, María Macagno y Javier Palummo

Colaboradores: Lucía Barboni y Pablo Easton

Equipo de investigación: 2004-2005: Lydia López, María José Ramos, Cecilia Tomassini y Luciana Vaccotti. 2006: Gabriel Gómez, Paula Manera, Cecilia Tomassini y Luciana Vaccotti. 2007: Luisina Fierro, Paula Manera, Anaclara Planel, Gianina Podestá y Cecilia Tomassini. 2008: Ivo Araujo, Alejandra Cabrera, Pedro Da Costa, Carolina Fernández, Paula Manera, Gianina Podestá y María Noel Volpe. 2009 y 2010: Nicolás Bico, Andrea Coronel, Paula Ermida, Sabrina Freira, Dora González y Gianina Podestá. 2011: Sabrina Massaferro y Agustina López. 2012 y 2013: Florencia Acosta, Juan Acuña, Ivo Araújo, Lucía Barboni, Ana Beceiro, Cecilia Casella, Pablo Easton, Fernando De los Santos, María Paula Garzón, Eloísa Lago, Agustina López, María Macagno, Ana Siffredo y Estefanía Suarez.

Foto de tapa: © UNICEF/UNI59041/Holmes

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Diseño gráfico editorial: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf
Primera edición: junio de 2017
ISBN: 978-92-806-4889-8

UNICEF Uruguay
Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay
Tel (598) 2403 0308
e-mail: montevideo@unicef.org

Nota: 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 *los niños* y *los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

Para reproducir cualquier parte de esta publicación es necesario solicitar una autorización. Se garantizará el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro. Sírvase dirigirse a: urgunicef@unicef.org

Contenido

Agradecimientos	7
Prólogo	9
I. Introducción	11
II. Implementación, endurecimiento y regresividad	13
Consideraciones previas	13
Características del proceso de endurecimiento	13
Consideraciones finales	15
III. Los delitos y sus circunstancias	17
Tentativa de hurto	20
Recuperación de lo sustraído	20
Autoría de las infracciones	21
Los lugares donde se cometen las infracciones	22
Rapiñas en Montevideo: variaciones y alarmas	24
IV. Violencia, drogas y armas	25
Introducción	25
Drogas	25
Armas	28
Las víctimas	31
V. La respuesta judicial	34
Las actuaciones policiales	34
Antecedentes judiciales	36
Conservación de los antecedentes como pena accesoria	38
El inicio de las actuaciones judiciales	38
La defensa de los adolescentes en el proceso	43
La pretensión punitiva	44
Actitudes de la defensa	46
El trámite abreviado	48
Duración de los procesos	48
VI. La privación de libertad	52
Las medidas cautelares privativas de libertad	52
La privación de libertad como sanción	57
El aumento de la cantidad de privados de libertad	62
VII. Alternativas a la privación de libertad	64
VIII. Conclusiones	69
Bibliografía	71

Agradecimientos

A la Oficina de UNICEF en Uruguay, especialmente a Lucía Vernazza, por sus valiosos aportes en todos estos años de trabajo.

Al Poder Judicial, en especial a la Suprema Corte de Justicia, por autorizar y apoyar la realización del trabajo del Observatorio del Sistema Judicial, y a los jueces, defensores y todos los funcionarios judiciales con los que hemos trabajado.

También a los representantes del Ministerio Público.

A todos los compañeros de la Fundación Justicia y Derecho.

Prólogo

La preocupación global sobre el efectivo ejercicio del acceso a la justicia no solo se ve reflejada en los tratados de derechos humanos, sino que forma parte de las preocupaciones de la comunidad internacional en su conjunto. Así se evidencia en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) recientemente aprobados. Los gobiernos del mundo se han propuesto trabajar hacia el 2030 con el propósito de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

El efectivo ejercicio del derecho a la justicia es una preocupación para todos, pero especialmente para los niños, niñas y adolescentes. Ellos se enfrentan a más dificultades que los adultos por la falta de especialización de los sistemas de justicia para atenderlos.

Desde 2006, UNICEF viene sosteniendo su apoyo técnico y financiero al proyecto Observatorio del Sistema Judicial, con el fin de generar información relevante sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal juvenil y justicia de familia a través del relevamiento y la sistematización de expedientes judiciales.

La información producida en este proyecto complementa los indicadores que genera regularmente el Poder Judicial y permite monitorear en profundidad la aplicación de la legislación nacional y la adecuación de las prácticas judiciales a los estándares establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Confiamos en que esta información contribuirá a cumplir dos objetivos: colocar en su justa dimensión el fenómeno de la justicia penal de adolescentes varones y mujeres y mejorar las prácticas judiciales para que sean justas con los niños, niñas y adolescentes uruguayos.

Lucía Vernazza
Oficial de Protección
UNICEF Uruguay

I. Introducción

El fenómeno de la delincuencia juvenil es una de las cuestiones más controversiales y debatidas en los últimos años en Uruguay. Pero ¿qué se sabe realmente de su evolución desde la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)? ¿Acaso el debate que se ha suscitado se ha basado en información confiable? Este informe intenta aportar insumos a la discusión como una forma de reenfocar el debate sobre la temática, dejando de lado los prejuicios que han alimentado el intercambio, por lo menos en la última década.

No es la primera vez que el Observatorio del Sistema Judicial (OSJ) realiza este tipo de contribuciones. Desde el comienzo de la implementación del CNA, a fines del 2004, se comenzó una labor de relevamiento de información que ha nutrido la elaboración de varios documentos analíticos.¹ Los informes elaborados por el OSJ se han referido tanto a la temática penal juvenil como a los procesos de protección de derechos. En el área penal, en diferentes informes se han analizado la implementación de la normativa vigente y las prácticas institucionales, el funcionamiento de la justicia penal juvenil como sistema, y diversos aspectos vinculados con el fenómeno de la delincuencia juvenil.²

En muchos casos la labor desarrollada se ha orientado a identificar los principales núcleos problemáticos del funcionamiento de la justicia penal juvenil en el país, así como algunas de las características del fenómeno de la delincuencia juvenil.

El presente trabajo es el resultado de un intenso seguimiento de las prácticas y resoluciones judiciales posteriores a la aprobación del CNA, realizado con el objetivo de fomentar una profunda reflexión sobre la implementación del sistema de justicia penal juvenil, especialmente a los efectos de favorecer el desarrollo de prácticas judiciales acordes con la normativa internacional consagratoria de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. Esperamos que la información que se expone sea útil para que el público en general y las agencias que componen el sistema de justicia juvenil puedan reflexionar sobre el funcionamiento de este.

El OSJ siempre ha tomado como referencia normativa la *doctrina de la protección integral*, de las Naciones Unidas. Por ello, un aspecto central de los análisis realizados se ha referido a la adecuación de la normativa interna y de las prácticas institucionales a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

El marco teórico y conceptual del trabajo llevado a cabo se ha nutrido en todos estos años de una variedad de corrientes —realismo jurídico y teorías críticas del derecho, entre otras— y se ha orientado a poner al descubierto el sentido político de la práctica cotidiana del sistema penal juvenil y de las conductas que periódicamente son atrapadas por él, las cuales configuran la porción de la delincuencia juvenil que ha sido abordada en los diferentes informes.

La fuente de la información presentada en este informe, al igual que en los anteriores informes del OSJ, está perfectamente identificada: la constituyen los expedientes judiciales. La metodología ha consistido en aplicar un formulario de relevamiento a una muestra estadísticamente representativa de esos expedientes para cada uno de los períodos analizados.

1. El Código de la Niñez y la Adolescencia, promulgado el 7 de setiembre de 2004, se enmarca en el proceso de adecuación de la normativa interna a los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño, y en este sentido deroga expresamente la ley 9.342, del 6 de abril de 1934 (Código del Niño).
2. Javier Palummo (coord.), *Discurso y realidad: Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Montevideo: UNICEF y MNGV, 2006, pp. 288; ídem (coord.), *Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Montevideo: UNICEF y MNGV, 2009, pp. 248; Javier Palummo, *Justicia penal juvenil. Realidad, perspectivas y cambios en el marco de la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo, Paysandú y Salto*, Montevideo: Fundación Justicia y Derecho y UNICEF, 2010, p. 93; Agustina López y Javier Palummo, *Delincuencia juvenil en la ciudad de Montevideo*, Montevideo: Observatorio del Sistema Judicial, Fundación Justicia y Derecho, 2013, pp. 93.

En el caso del presente informe, además, se pretende analizar y hacer público el grave impacto que ha tenido en el funcionamiento de la justicia penal juvenil el elevado número de fugas ocurridas principalmente en los años 2009 y 2010, así como también el endurecimiento de la legislación operado a partir del 2011. En un contexto en el cual se ha responsabilizado a los adolescentes por la situación de inseguridad de la población, parece indispensable plantear las responsabilidades que corresponden al mundo adulto y a sus instituciones en toda la cuestión, tomando como base la evidencia empírica.

Para la elaboración de este informe se ha utilizado buena parte de la información relevada por el OSJ desde el inicio de su trabajo. En los períodos que se mencionarán más adelante se relevaron 1935 expedientes correspondientes a los juzgados letrados de adolescentes de Montevideo y 722 correspondientes a los juzgados letrados con competencia en materia de adolescentes de las ciudades de Maldonado, Paysandú y Salto.³ Así, para la elaboración del presente documento se han relevado y analizado 2657 expedientes.

El primer período analizado corresponde a los expedientes iniciados en el primer año de aplicación del CNA en las sedes judiciales mencionadas. Los siguientes períodos corresponden, en el caso de los expedientes iniciados en Montevideo, a los años calendario 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, y en el caso de los expedientes iniciados en Maldonado, Paysandú y Salto, a los años calendario 2007, 2009, 2011 y 2013.

El informe fue redactado entre octubre y diciembre de 2014, por lo que no incluye ninguna referencia a la normativa ni a la información secundaria posterior a ese año.

3. No se incluyen sedes judiciales de los referidos departamentos que no se encuentren en las ciudades mencionadas.

II. Implementación, endurecimiento y regresividad

Consideraciones previas

El CNA, ley 17.823, del 4 de setiembre de 2004, representó un gran avance en el proceso de adecuación de la normativa interna a los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que había sido ratificada por ley 16.137, del 28 de setiembre de 1990. No obstante, desde la entrada en vigor del Código, se han verificado importantes dificultades para su implementación.⁴

Es posible identificar dos etapas muy claras en relación con la evolución normativa más reciente referida al sistema de justicia penal juvenil en Uruguay.

Una primera etapa comienza con la aprobación del CNA y culmina con el inicio del proceso de endurecimiento del sistema y de pérdida de garantías que representa la aprobación de la ley 18.777, del 15 de julio de 2011.

La segunda etapa, que se inicia con la norma antes referida, continúa con la aprobación de la ley 18.778, del 15 de julio de 2011, y la ley 19.055, del 4 de enero de 2013. En esta etapa, en forma paralela pero sin implicar una modificación del CNA, fue aprobada la ley 18.771, del 1.º de julio de 2011, orientada a modificar la institucionalidad a cargo de la gestión de las medidas y sanciones de la justicia penal juvenil.

En los siguientes apartados se presenta un esquema resumido de las principales modificaciones que han implicado las leyes mencionadas.

Características del proceso de endurecimiento

La ley 18.777 modificó los artículos 69, 76.5, y 76.6 del CNA. Esto significó:

- La criminalización de la tentativa y la complicidad en el delito de hurto, para las que se estableció la aplicación de medidas socioeducativas no privativas de libertad (artículo 69).
- La ampliación a 90 días del plazo máximo de 60 días de duración de las medidas cautelares privativas de libertad para los casos de infracciones gravísimas mencionadas en el artículo 72 de dicho Código (artículo 76.5).
- La aclaración de que la ausencia del informe técnico que se debe elaborar dentro de un plazo de 20 días en los casos de internación provisoria no impide el dictado de la sentencia definitiva (artículo 76.6).

Por su parte, la ley 18.778 efectuó las siguientes modificaciones a los artículos 116 y 222 del CNA:

- Se dispone que la Suprema Corte de Justicia creará y reglamentará un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, que debe constar de dos secciones: una primera con los antecedentes de los delitos de violación, rapiña, copamiento, secuestro y homicidio doloso o ultraintencional, y una segunda sección con las demás infracciones a la ley (artículo 116).

4. Javier Palummo (coord.), *Justicia penal juvenil...*, o. cit.; *Discurso y realidad: Segundo informe...*, o. cit.; *Discurso y realidad: Informe...*, o. cit.

- Se establece, como excepción a la destrucción inmediata de los antecedentes judiciales y administrativos de los niños o adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley, la situación de los adolescentes penados por los delitos de violación, rapiña, copamiento, secuestro o por las diferentes variantes del homicidio intencional. En esos casos, al dictar sentencia, el juez puede imponer como pena accesoría la conservación de los antecedentes, a los efectos de que, una vez alcanzada la mayoría de edad, si esa persona volviera a cometer otro delito doloso o ultraintencional, no pueda ser considerada primaria. En todos los casos los antecedentes judiciales de adolescentes deben ser eliminados pasados dos años desde que hayan cumplido la mayoría de edad o pasados dos años posteriores al cumplimiento de la pena, cuando esta se extienda más allá de los 18 años de edad (artículo 222).

Por su parte, la ley 19.055 modificó los artículos 72 y 94 del cna agregando los artículos 76.16 y 116 bis, y ordenó al Poder Ejecutivo, en el término de 30 días a partir de la entrada en vigencia de la ley, instalar una comisión especial con el cometido de redactar un proyecto de ley que legisle en forma exclusiva el régimen de responsabilidad infraccional juvenil.⁵ Como consecuencia de estas reformas:

- Se modificó el listado de infracciones gravísimas a la ley penal incluyendo el homicidio intencional con agravantes especiales (artículos 311 y 312 del Código Penal) en lugar del homicidio (artículo 310 del Código Penal), así como a la complicidad o tentativa de las infracciones de homicidio intencional con agravantes especiales, violación, rapiña y secuestro. En la redacción anterior se incluía únicamente la complicidad y la tentativa de homicidio, privación de libertad agravada y secuestro (artículo 72).
- Se estableció la posibilidad de que, de conformidad entre las partes, al finalizar la audiencia preliminar se pueda efectuar, en sustitución de la sentencia interlocutoria que da inicio al procedimiento, el dictado de sentencia definitiva, previo traslado, en la propia audiencia y por su orden, al Ministerio Público y a la Defensa, a fin de que efectúen sus alegaciones. Se dispuso que en tal caso los informes técnicos se realizarán paralelamente al proceso de la audiencia por el equipo técnico que determine la sede. La eventual ausencia de estos informes no obstará a que el juez dicte sentencia definitiva (artículo 76.16).
- Se creó un régimen especial aplicable en los casos en que el presunto autor sea mayor de 15 y menor de 18 años de edad, y el proceso refiera a las infracciones gravísimas previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 9 del artículo 72 del cna.⁶ En esos casos se

5. La Comisión referida termina dando lugar a la elaboración de un proyecto de "Código de Responsabilidad Infraccional Adolescente", remitido por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo el 19 de julio de 2013. Este proyecto recepciona algunos principios básicos de la justicia penal juvenil, y establece un proceso acusatorio en el que los fiscales pasan a tener un papel primordial en el establecimiento de la política criminal y en el que las víctimas, así como la mediación víctima-ofensor, encuentran un espacio específico en los procesos. Pero parece que es un proyecto que no tiene en cuenta algunas características principales de la aplicación de la normativa penal juvenil según los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Los principios de mínima intervención o lesividad, de desjudicialización, así como el de oportunidad reglada, que se encuentran orientados a dejar fuera del sistema penal algunas conductas, no tendrían una aplicación adecuada, cuando el proyecto no deja nada sin criminalizar: ni las faltas, ni las tentativas de delitos menores sin violencia, como el delito de hurto. El proyecto, además, limita la discrecionalidad del sistema únicamente a favor de la utilización del encierro. Lo peor es que eleva el máximo de privación de libertad de la justicia juvenil a 10 años.

6. Homicidio intencional con agravantes especiales (artículos 311 y 312 del Código Penal), lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal), violación (artículo 272 del Código Penal), rapiña (artículo 344 del Código Penal), privación de libertad agravada (artículo 282 del Código Penal), secuestro (artículo 346 del Código Penal), y cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las leyes especiales castiguen con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría.

deberá disponer, a solicitud expresa del Ministerio Público, la privación cautelar de libertad preceptiva hasta el dictado de la sentencia definitiva; las medidas privativas de libertad tendrán una duración no inferior a los 12 meses, y el infractor, una vez ejecutoriada la sentencia, podrá solicitar la libertad anticipada, siempre y cuando haya cumplido efectivamente el mínimo de privación de libertad referido y, a su vez, haya superado la mitad de la pena impuesta. Las infracciones sujetas a este régimen especial, además, provocarán la elevación preceptiva de las actuaciones al juzgado penal de turno a efectos de que este convoque a los representantes legales del adolescente para determinar su eventual responsabilidad en los hechos (artículo 116 bis).

- Se dispuso que, en los casos en que sea aplicable el mencionado régimen especial, no corresponde decretar el cese de la medida cuando resulte acreditado en autos que esta ha cumplido su finalidad socioeducativa.

Si bien no constituye una modificación de la normativa vigente, es importante mencionar como parte de este proceso el documento “Estrategias por la vida y la convivencia”, elaborado por el gobierno a mediados del 2012, con el que se procuró “recuperar la noción de convivencia, articular una mirada territorial y habilitar líneas de acción conjunta con programas sociales focalizados”. Este documento, que reivindica la necesidad de hacer una síntesis “entre las políticas sociales y las políticas de seguridad, operó como una estrategia ambigua en la cual ni las prácticas policiales ni las iniciativas punitivas fueron revisadas. Por el contrario, la convivencia ofició de cobertura para el despliegue de una ley de faltas, el aumento de penas para los adolescentes infractores, el hostigamiento policial y la expansión de cámaras de videovigilancia como resultado de las políticas de prevención situacional”.⁷

Consideraciones finales

La segunda etapa en la evolución normativa reciente del sistema de justicia penal juvenil en Uruguay, además de endurecer el sistema, ha traído consigo una clara disminución de las garantías y se encuentra orientada principalmente a los siguientes objetivos:

- La criminalización de nuevas conductas. Es el caso de la inclusión en la ley 18.777, entre las conductas castigadas por la justicia penal juvenil, de la tentativa y la complicidad en el delito de hurto.
- El aumento de los plazos máximos de utilización de la privación cautelar de libertad. La ley 18.777 amplió el plazo máximo de duración de las medidas cautelares privativas de libertad para los casos de infracciones gravísimas y la ley 19.055 creó un régimen especial con preceptividad de la privación cautelar de libertad y lapsos mínimos de 12 meses.
- El desconocimiento del principio de especialidad de la justicia penal juvenil. Ello es un efecto directo de la ley 18.778, que refiere a un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal y a la posibilidad de que en ciertas situaciones dichos antecedentes sean conservados luego de la mayoría de edad, para que en caso de un nuevo delito doloso la persona no sea considerada primaria.
- La limitación de la discrecionalidad judicial a favor del aumento de las penas. Es una consecuencia ineludible de la ley 19.055, que estableció un régimen especial

7. Rafael Paternain, “Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda”. *Cuestiones de Sociología*, n.º 10, Montevideo, 2014.

aplicable cuando el presunto autor sea mayor de 15 y menor de 18 años de edad y el proceso refiera a las infracciones gravísimas de homicidio intencional con agravantes especiales, lesiones gravísimas, violación, rapiña, privación de libertad agravada, secuestro, y cualquier otra acción u omisión que se castigue con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría. En todos esos casos la autoridad judicial interviniente debe utilizar necesariamente la privación de libertad y por un período que no puede ser menor a los 12 meses.

- La desvalorización de las garantías procesales y del proceso. Es el caso de la posibilidad de proceso abreviado que establece la ley 19.055, conforme a la cual al finalizar la audiencia preliminar se pueda efectuar, en sustitución de la sentencia interlocutoria que da inicio al procedimiento, el dictado de sentencia definitiva. Esto implica en la práctica juzgar a un adolescente en 48 horas desde la detención, con base principalmente en prueba obtenida por las autoridades policiales y sin un plazo razonable para articular en forma adecuada la defensa.
- La desvalorización de lo socioeducativo y del trabajo de los equipos técnicos. Esto se ha logrado con la disposición de la ley 18.777 referida a que la inexistencia de informes técnicos no impide el dictado de sentencias, así como con lo que establece la ley 19.055 respecto a que en los casos previstos en el régimen especial no corresponde decretar el cese de la medida, aun cuando resulte acreditado que la pena ha cumplido su finalidad socioeducativa. La desvalorización de los equipos técnicos también queda clara cuando, en el marco del proceso abreviado, se plantea que los informes técnicos se realizarán paralelamente al proceso de la audiencia —es decir, en el lapso de unas pocas horas— y que la eventual ausencia de estos informes no obstará a que el juez dicte sentencia definitiva.
- Limitación de la posibilidad de que los adolescentes puedan recobrar su libertad o acceder un régimen sancionatorio no privativo de libertad. La ley 19.055, en el marco del régimen especial que consagra, establece que una vez ejecutoriada la sentencia el adolescente podrá solicitar la libertad anticipada, siempre y cuando haya cumplido efectivamente el mínimo de privación de libertad de doce meses y, a su vez, la mitad de la pena impuesta.
- Violación del principio de intrascendencia o de personalidad de la pena. Conforme a este principio, la pena no debe recaer en nadie más que la persona responsable, y los demás, especialmente su familia, no tienen que sufrir ni toda la sanción ni parte de ella. El principio resulta claramente atacado por la ley 19.055, que establece la elevación preceptiva de las actuaciones al juzgado penal de turno a efectos de que este convoque a los representantes legales del adolescente para determinar su eventual responsabilidad en los hechos.

Es evidente que a partir de mediados del 2011 se ha precipitado una serie de reformas normativas que dan cuenta de una nueva etapa, en la que se han abandonado algunos postulados que en el 2004 dieron lugar a la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia.

No es posible seguir sosteniendo la existencia de una orientación minimalista en la legislación vigente. En aquel momento algunos autores habían expresado que el CNA instauraba un derecho penal mínimo, de acto, que reducía la intervención punitiva en consonancia con la CDN.⁸ Es claro que todo eso ha quedado en el pasado en pocos años.

8. Cf. Ricardo Pérez Manrique, "Uruguay: Reflexiones sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley n.º 17.283", *Justicia y Derechos del Niño*, n.º 6, Santiago de Chile: UNICEF, 2004, pp. 269 y ss.; Jacinta Balbela, "Código de la Niñez y la Adolescencia", *Texto y Contexto* n.º 35, Montevideo: FCU, 2004, p. 25.; Jacinta Balbela y Ricardo Pérez Manrique, *Código de la Niñez y la Adolescencia. Anotado y comentado. Ley n.º 17.823*, Montevideo: B de F, 2005.

III. Los delitos y sus circunstancias

En el régimen vigente son aplicables a los adolescentes las previsiones normativas del Código Penal de adultos en lo que refiere a la descripción de las conductas castigadas. En este sentido, las infracciones de la justicia penal juvenil no son otra cosa que los delitos previstos en el Código Penal cuando son cometidos por adolescentes.

No obstante, hasta la aprobación de la ley 18.777, en 2011, el cna preveía algunos límites a la intervención punitiva sobre los adolescentes, descriminalizando algunas conductas, como es el caso de la tentativa y la complicidad en las infracciones que eran consideradas por el propio Código como graves.⁹ Pero, como se ha expresado en el capítulo anterior, esto ha sufrido modificaciones con la ley mencionada, que incluyó la tentativa y la complicidad en el delito de hurto —infracción considerada grave por el cna— entre las conductas castigadas por la justicia penal juvenil.¹⁰

En adelante se analizarán las infracciones cometidas por los adolescentes a partir de la aprobación del cna, tomando en cuenta la calificación de las conductas que efectúa la autoridad judicial en la sentencia interlocutoria de inicio del procedimiento, una vez finalizada la audiencia preliminar.¹¹

Tal como surge del gráfico 1, es posible identificar en Montevideo tres grandes características de la evolución de las modalidades delictivas. En primer lugar, ha existido una clara concentración de los delitos contra la propiedad, para todos los años, en su gran mayoría en hurtos y rapiñas, mientras que los delitos contra la persona son claramente minoritarios.

En segundo lugar, hasta el año 2010 inclusive se observa una disminución del delito de hurto a la vez que un aumento de la rapiña. La diferencia entre ambos delitos contra la propiedad es que en el primero no media violencia contra las personas, mientras que en el caso de la rapiña ello ocurre con mayor o menor gravedad.

En tercer lugar, es posible observar a partir del 2011 una modificación muy importante de la distribución de los hurtos y las rapiñas, que implica prácticamente volver a la situación registrada en el 2005.

Gráfico 1. Distribución de los delitos por año. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



9. Es relevante mencionar que en el cna las infracciones son calificadas como graves y gravísimas. Por ello, al contrario de lo que podría sugerir el sentido común, las infracciones graves son precisamente menos graves.

10. Sobre este aspecto pueden consultarse los informes anteriores del Observatorio, entre ellos: Agustina López y Javier Palummo, *Delincuencia juvenil en la ciudad de Montevideo*, Montevideo: Observatorio del Sistema Judicial y Fundación Justicia y Derecho, 2013, p. 31.

11. Véase al respecto el capítulo v del presente informe.

Cuadro 1. Distribución de los delitos por año. Montevideo, 2005–2013, en porcentajes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hurto	32	16	20	20	13	10	22	31	27
Rapiña	49	69	59	63	75	76	60	49	48
Lesiones	3	5	8	4	6	3	5	2	5
Violación	1	2	0	1	0	0	1	1	1
Receptación	0	0	1	1	0	2	4	3	5
Ley de Estupefacientes	1	0	5	3	2	1	2	5	3
Homicidio	4	3	2	4	1	4	4	4	1
Otras	10	5	5	4	2	1	2	5	10

El sistema penal juvenil siempre ha sancionado las infracciones contra la propiedad en forma más que preponderante, pero las variaciones en la distribución entre los hurtos y las rapiñas ha llevado a afirmar que se han modificado las modalidades delictivas, especialmente en Montevideo y en la región metropolitana.¹²

En efecto, hasta el año 2010 el aumento de las rapiñas parecía ser una característica estable del sistema, algo predecible. No obstante, según la información relevada en los últimos años, corresponde revisar el análisis efectuado en los informes anteriores.¹³

En los departamentos del interior del país analizados también puede observarse la importancia que tienen las infracciones contra la propiedad, pero es posible identificar importantes diferencias respecto a Montevideo.

La diferencia más importante radica en que en los tres departamentos analizados se invierte la relación entre los hurtos y las rapiñas observada en Montevideo. En todos los casos el hurto aparece como la infracción más relevante. No obstante, existen algunas diferencias entre los departamentos. En su orden, los departamentos en los que las rapiñas han alcanzado porcentajes más altos del total de las infracciones del período son Maldonado (donde llegaron al 27,9% en 2007), Paysandú (19,2% en 2011) y Salto (15,8% en 2013). La diferencia señalada es muy relevante, sobre todo porque deja claro que la justicia penal juvenil en el interior del país aborda situaciones menos violentas, lo que, como se verá, tiene un correlato en la privación de libertad.

12. Sobre este aspecto puede consultarse Agustina López y Javier Palummo, *Delincuencia juvenil...*, o. cit.

13. A los efectos del presente informe, la rapiña es considerada principalmente un delito contra la propiedad. Aunque es evidente que se trata de un delito que contiene la afectación de otros bienes jurídicos distintos a la propiedad, la lesión a los otros bienes tutelados no es la principal.

Cuadro 2. Distribución de los delitos por año. Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes

Maldonado					
	2005	2007	2009	2011	2013
Hurto	56,8	52,5	57,9	52,9	67,1
Rapiña	15,9	27,9	26,3	9,8	10
Lesiones	11,4	4,9	2,6	5,9	4,3
Violación	2,3	0,0	2,6	0	0
Copamiento	0,0	0,0	2,6	0	0
Receptación	0,0	8,2	2,6	15,7	10
Tentativa de hurto	0,0	0,0	0,0	3,9	0
Ley de Estupefacientes	0,0	1,6	2,6	2	2,9
Homicidio	2,3	0,0	0,0	0	0
Otras	11,4	4,9	2,6	9,8	5,7

Paysandú					
	2005	2007	2009	2011	2013
Hurto	73,3	62,5	57,6	44,6	68,6
Rapiña	6,7	8,3	18,2	19,2	5,7
Lesiones	6,7	12,5	0	7,7	0
Violación	3,3	0	0	0	0
Copamiento	3,3	0	0	0	0
Receptación	3,3	8,3	3	3,8	2,9
Tentativa de hurto	0	0	0	3,8	0
Ley de Estupefacientes	0	0	0	3,8	5,7
Homicidio	0	4,2	0	3,8	5,7
Otras	3,3	4,2	21,2	13,1	11,4

Salto					
	2005	2007	2009	2011	2013
Hurto	78,8	77,8	78,8	77,8	73,7
Rapiña	3	8,3	3	11,1	15,8
Lesiones	3	0	9,1	2,8	0
Violación	0	0	0	2,8	0
Copamiento	0	0	0	0	0
Receptación	0	8,3	0	2,8	5,2
Tentativa de hurto	0	0	3	2,8	0
Ley de Estupefacientes	0	0	3	0	0
Homicidio	0	2,8	0	0	0
Otras	15,2	2,8	3	0	5,2

Tentativa de hurto

Con la aprobación de la ley 18.777 pasaron a criminalizarse las tentativas y la complicidad en el delito de hurto, para los que se estableció la aplicación de medidas socioeducativas no privativas de libertad. En los siguientes párrafos se analizan los casos de tentativa de hurto que han sido relevados.

La primera observación es que el número de casos es bajo. En los cuatro departamentos analizados encontramos únicamente 24 expedientes iniciados por este tipo de infracción, de los cuales 20 corresponden a Montevideo, dos a Maldonado, uno a Paysandú y uno a Salto.

En Montevideo, en dos de los casos referidos se adoptaron medidas cautelares privativas de libertad —un arresto domiciliario y una internación provisoria—; en cambio, no se adoptaron medidas socioeducativas privativas de libertad en las respectivas sentencias.

En Maldonado, en los dos casos referidos se dispusieron medidas cautelares de internación provisoria, que duraron entre 41 y 50 días. En uno de los casos finalmente se clausuró el proceso y en el otro se computó la medida cautelar como pena. En Salto, la medida cautelar derivó al adolescente a un programa de medidas privativas de libertad de más de 50 días de duración, que posteriormente fue computada como medida socioeducativa. En Paysandú hubo prescindencia de la acción penal.

Es evidente que la importancia de las tentativas de hurto ha sido muy relativa, pese a las consideraciones que han efectuado tanto operadores del sistema de administración de justicia como legisladores. También es claro que las respuestas a los casos de tentativa de hurto abordados fueron disímiles, lo que da cuenta de la inexistencia de criterios objetivos de aplicación de la normativa. Además, en algunos casos se trata de criterios que podrían contradecir lo preceptuado por la ley vigente respecto al uso de la privación de libertad.¹⁴

Recuperación de lo sustraído

Una característica específica de las infracciones contra la propiedad relevadas en Montevideo es la existencia de importantes porcentajes de recuperación de lo sustraído.

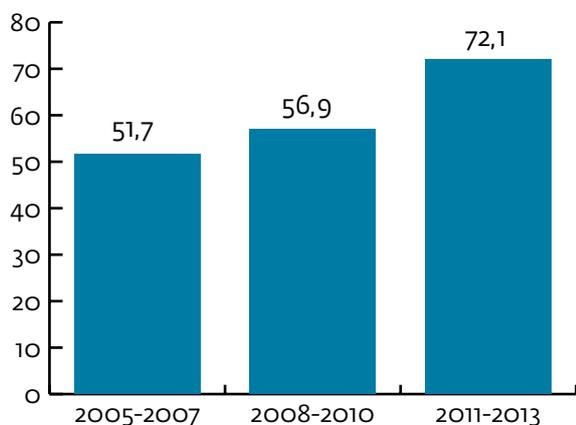
En los tres años posteriores a la aprobación del CNA, los casos en que lo sustraído se recuperaba apenas alcanzaban la mitad, pero en los siguientes períodos la proporción se incrementó. Cuando se compara el primer período con el último, la diferencia es de más de veinte puntos porcentuales.

En definitiva, aunque las infracciones contra la propiedad han sido siempre mayoritarias, la efectividad de los adolescentes al vulnerar el bien jurídico propiedad ha sido cada vez menor. Este aspecto del funcionamiento del sistema, así como la criminalización de la tentativa de hurto, aparece como especialmente criticable desde la perspectiva de la CDN y el principio de lesividad.¹⁵

14. Véase al respecto capítulo VI del presente informe.

15. El principio de lesividad es expuesto por Ferrajoli con el aforismo *nulla poena, nullum crimen, nulla lex poenali sine iniuria*. Implica que la protección de derechos de terceros constituye el límite racionalizador del ejercicio de la potestad penal (Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Madrid: Trotta, 1995, p. 464).

Gráfico 2. Hay recuperación de lo sustraído. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



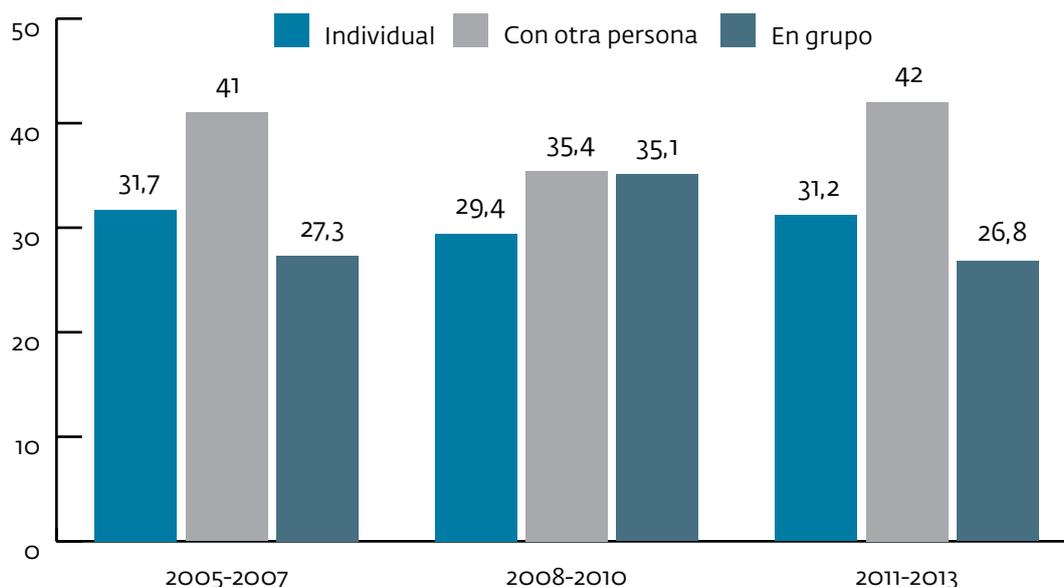
Autoría de las infracciones

Es preciso hacer referencia al régimen de la participación criminal en el cna para introducir nuestros datos acerca de la autoría de la infracción. El artículo 70 del cna define al adolescente infractor como aquel que es declarado responsable por sentencia ejecutoriada, dictada por juez competente, como *autor, coautor o cómplice* de acciones u omisiones descritas como infracciones en la ley penal.

En cuanto a la autoría, se presentan situaciones diversas. En el informe anterior¹⁶ los datos recolectados apuntaban a un aumento de las infracciones en grupo en Montevideo, pero para el último período se observa que esa modalidad ha disminuido.

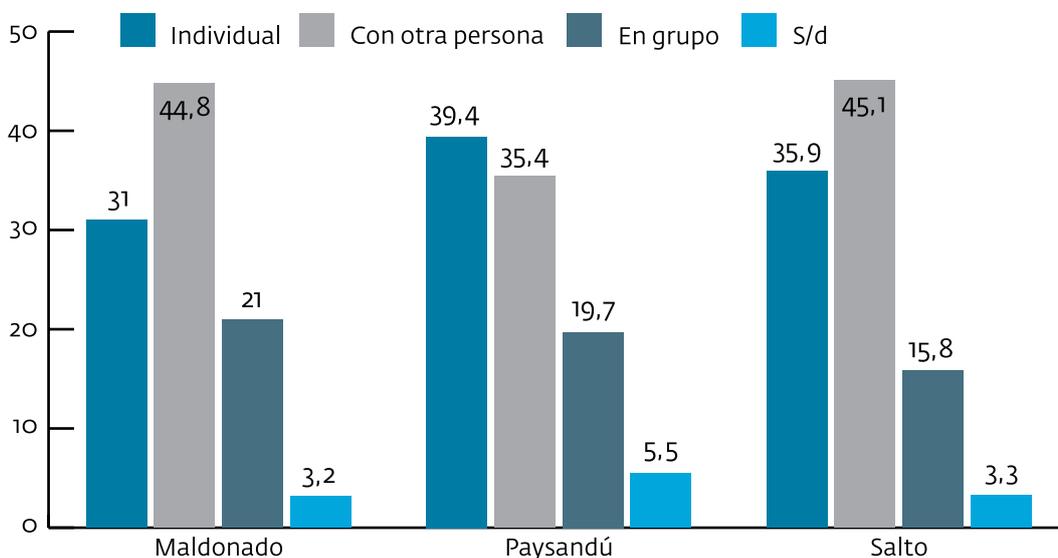
Existen similitudes claras entre el primer período analizado y el último; nuevamente el período 2008-2010 aparece como irregular.

Gráfico 3. Autoría de las infracciones. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



¹⁶. Cf. Agustina López y Javier Palummo, *Delincuencia juvenil...*, o. cit.

Gráfico 4. Autoría de las infracciones. Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, datos agregados, en porcentajes



En los departamentos del interior se observa que tanto en Maldonado como en Salto el porcentaje más relevante corresponde a las infracciones cometidas por los adolescentes acompañados por otra persona (44,8% y 45,1% de los casos respectivamente). Paysandú muestra una particularidad que lo diferencia tanto de Montevideo como de los restantes departamentos analizados: el porcentaje más relevante corresponde a infracciones cometidas en forma individual.

Los lugares donde se cometen las infracciones

Gráfico 5. Lugar de la infracción. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes

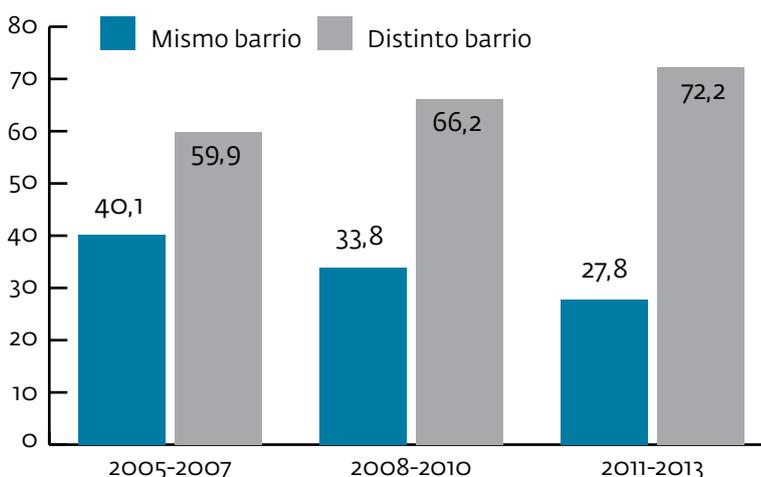


Gráfico 6. Lugar donde fue cometida la infracción. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes

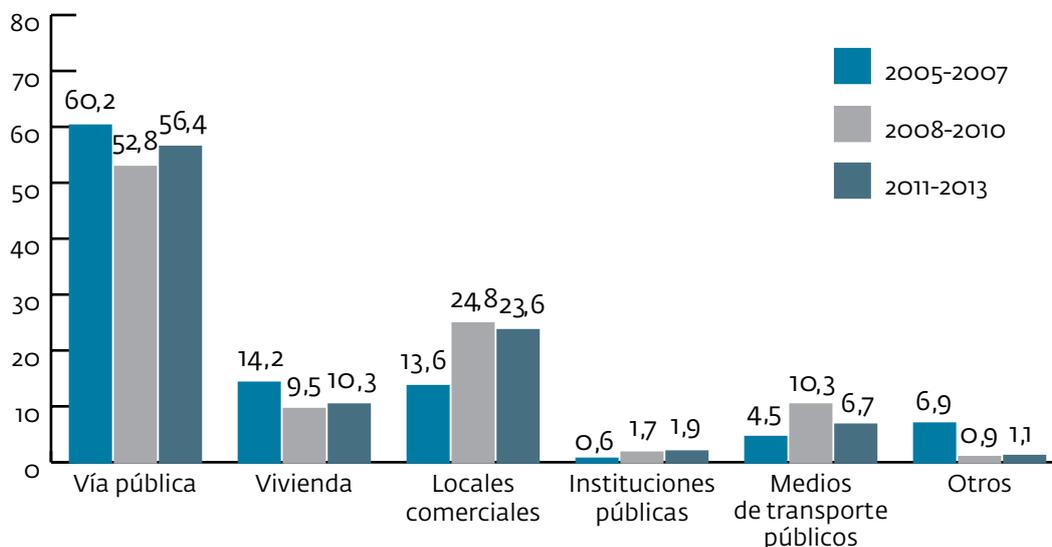
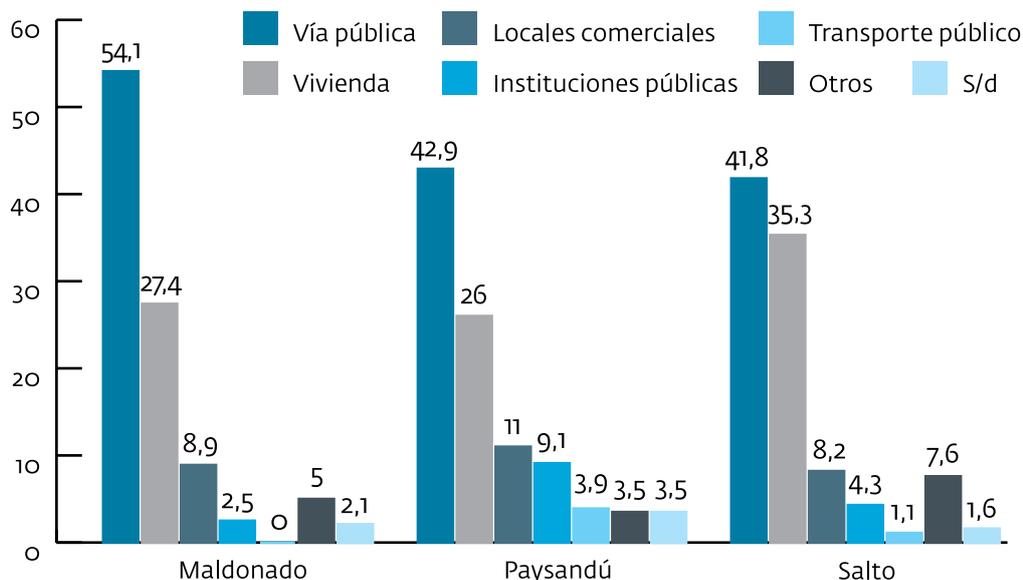


Gráfico 7. Lugar donde fue cometida la infracción. Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, datos agregados, en porcentajes



En Montevideo, con el correr de los años, cada vez en mayor proporción los adolescentes cometen las infracciones en barrios distintos a aquellos donde residen.

Además, la mayoría de las infracciones en Montevideo se llevan a cabo en la vía pública, aunque la proporción disminuyó en el segundo período analizado. En los últimos períodos, con variantes, se observan porcentajes importantes de infracciones en locales comerciales.

En los departamentos del interior analizados, al igual que en Montevideo, los mayores porcentajes corresponden a infracciones en la vía pública. La principal diferencia reside en los porcentajes relativamente bajos de las infracciones cometidas en locales comerciales y medios de transporte públicos.

Rapiñas en Montevideo: variaciones y alarmas

En Montevideo las rapiñas siempre han sido la infracción más usual abordada por el sistema penal juvenil. No obstante, los años relevados muestran importantes variaciones. Por ejemplo, mientras que en 2012 y 2013 eran el 49 % y el 48 % de las infracciones respectivamente, en 2009 y 2010 alcanzaban al 75 % y 76 %.

Las lecturas de esta notable variación ocurrida entre 2008 y 2011 han sido múltiples. En primera instancia se ha planteado que hubo un aumento de la cantidad de adolescentes que cometen este tipo de infracciones, pero también se ha argumentado que aumentó la violencia en la delincuencia juvenil.

Este último argumento es el que ha generado mayor reflexión en los analistas de la región. Así, se ha hablado de la consolidación en algunas ciudades de una “nueva delincuencia”: ladrones muy jóvenes, producto de la crisis económica y social y de la desestructuración familiar, que son incapaces de dosificar la violencia porque no adscriben a los códigos de comportamiento de los ladrones profesionales de antaño.¹⁷ Este tipo de explicación también ha estado muy presente en el discurso de algunas autoridades y operadores judiciales, pero, como sostuvimos en el informe anterior, existe otro factor explicativo de lo ocurrido: las fugas.

Los datos relevados para la realización del presente informe permiten reafirmar esta hipótesis. De acuerdo con las autoridades, en el 2009 se habían producido 1072 fugas y en el 2010 hubo 772;¹⁸ es decir que en los dos años referidos se informó de más de 1800 fugas.

Estas cifras son parecidas a las publicadas por el INAU en el 2014, según las cuales hubo 1187 fugas en el 2009, 767 en el 2010, 250 en el 2011, 35 en el 2012 y 25 en el 2013.¹⁹

El impacto a escala de esta anomalía del sistema de ejecución de las medidas y sanciones privativas de libertad es evidente. Más allá de implicar un incumplimiento de las medidas, el impacto de las fugas en el sistema es múltiple, y uno de sus efectos ha sido el aumento de la actividad de las agencias del sistema y el aumento de la modalidad delictiva más usual en Montevideo, al menos desde la aprobación del CNA: la rapiña.

En nuestro informe anterior habíamos formulado una hipótesis para la interpretación de la información: que los adolescentes responsables de buena parte de los delitos —y especialmente de las rapiñas— que se habían cometido en Montevideo no eran tantos, y que algunos eran especialmente activos o prolíficos, ante la incapacidad de las instituciones de evitar las fugas y asegurar el cumplimiento de las medidas y sanciones judiciales.

Esta afirmación ya no puede ser considerada tan provisional a la luz de la relación señalada entre las rapiñas y las fugas.²⁰ Una vez controladas las fugas, los porcentajes que corresponden a las rapiñas han vuelto a cifras similares a las registradas en los primeros años de aplicación del CNA. La alarma, lejos de haber sido creada por los adolescentes, ha sido responsabilidad de los adultos y sus instituciones.

17. Gabriel Kessler, “Las transformaciones en el delito juvenil en Argentina y su interpelación a las políticas públicas”, en Barbara Potthast, Juliana Ströbele-Gregor y Dörte Wollrad (eds.), *Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad*, Buenos Aires: FES, Adlaf y Nueva Sociedad, 2008.

18. Cifras comunicadas a las autoridades y publicadas el 7 de agosto de 2011 en *El País*, Montevideo, p. A12; *El Observador*, Montevideo, p. 6; *La República*, Montevideo, p. 7; y el 11 de agosto de 2011 en *El Observador*, pp. 8 y 9, y *La República*, pp. 4 y 5, entre otras oportunidades. De acuerdo con las autoridades, esas mismas cifras de los años referidos han disminuido luego en forma inexplicable. Así, más recientemente han expresado que las fugas fueron 695 en el 2009 y 440 en el 2010 (*El País*, 24 de julio de 2012, p. A7).

19. INAU, Comunicado a la población, s/f, disponible en: http://www.inau.gub.uy/index.php/sala-de-prensa/noticias/item/download/894_50b744b0518ab3957f5abfc56a53cd5f.

20. Cf. Agustina López y Javier Palummo, *Delincuencia juvenil...*, o. cit.

IV. Violencia, drogas y armas

Introducción

Para quienes defienden el endurecimiento del sistema de justicia penal juvenil y proponen las reformas normativas más regresivas, el problema del delito tiene una relación directa con las condiciones individuales de los adolescentes y no con las condiciones sociales en las que se producen tanto el aumento de la sensación de inseguridad como de las intervenciones sobre conductas delictivas. Desde ese punto de vista, estos jóvenes actúan de una forma inmoral pero racional; si bien desarrollan su actividad delictiva midiendo costos y beneficios, lo hacen con un completo desprecio por la vida humana y los valores sociales, y son cada vez más, cada vez más jóvenes y cada vez más violentos. Aunque estos razonamientos suelen presentarse para justificar la adecuación de la represión del delito a estos nuevos tiempos, las soluciones que proponen no tienen nada de novedoso y se vinculan estrechamente a las teorías de la defensa social desarrolladas casi dos siglos antes.²¹

Este capítulo se ocupa del uso de drogas y armas entre los adolescentes capturados por el sistema penal juvenil, aspectos que generalmente son vinculados a la existencia de un aumento de la violencia. También hará referencia específica a las víctimas de los delitos.

Drogas

Los discursos en torno a la delincuencia juvenil y los problemas de seguridad ciudadana se encuentran poblados de referencias al consumo problemático de sustancias psicoactivas. El vínculo entre el delito y el uso de drogas ha suscitado tradicionalmente el interés de las ciencias sociales, especialmente entre quienes se posicionan en el paradigma causal explicativo.²² También es usual encontrar documentos de diversas agencias de las Naciones Unidas que refieren a la existencia de un vínculo entre el uso de drogas, el delito y el desarrollo de conductas violentas.²³

El presente capítulo analizará la información sobre la temática que surge de los expedientes judiciales que han sido relevados desde que se ha comenzado a aplicar el CNA. No podría pretenderse llegar a ninguna afirmación que explique la relación entre un fenómeno y otro. Es claro que solo una porción de las conductas infraccionales es capturada por el sistema penal juvenil, el que además no es neutro en su accionar, sino altamente selectivo.

Los adolescentes intervenidos tienen múltiples problemáticas vinculadas a la vulneración de sus derechos. El consumo problemático de drogas es solo una forma de

21. Se hace referencia al concepto de *defensa social* desarrollado por la escuela criminológica positivista, de gran importancia a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX. En Uruguay, tanto el Código Penal como el Código del Niño de 1934 constituyen cuerpos normativos enmarcados en dichas teorías criminológicas.

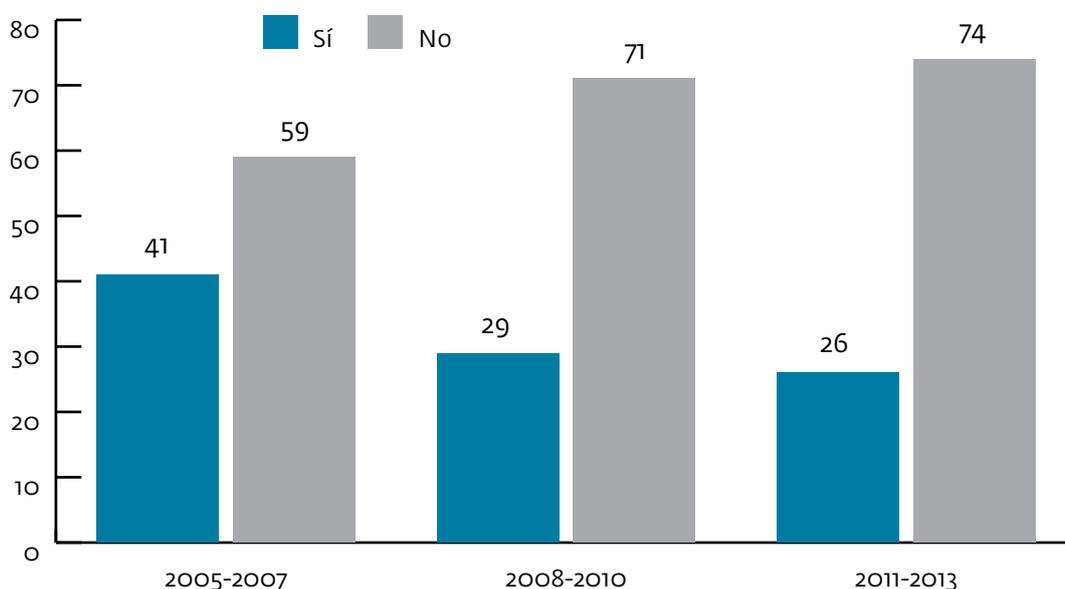
22. Es muy recomendable por lo documentado y la calidad del análisis desarrollado la lectura de: Clara Musto, Nicolás Trajtenberg y Ana Vigna, "Consideraciones teóricas y metodológicas sobre el vínculo entre el consumo de drogas y delito", en Alberto Riella (coord.), *El Uruguay desde la sociología*, Montevideo: UdelaR, Facultad de Ciencias Sociales, 2012, pp. 71 y ss. Los autores expresan: "Si bien existe una correlación relativamente robusta entre ambos fenómenos, ¿dicha asociación es indicador de la existencia de una relación causal? Y en caso de serlo, ¿cuál es el papel lógico que ocupan las múltiples variables en juego?, ¿cuál es el sentido de la relación?, ¿qué mecanismos explicativos conectan a ambos fenómenos?, o inclusive ¿cuál es la manera adecuada de estudiar este tipo de vínculos?".

23. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDDD), *La relación droga y delito en adolescentes infractores de la ley. La experiencia de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay*, Viena: ONUDDD, 2010, disponible en <https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/La_Relacion_Droga.pdf>.

vulneración, que es analizada específicamente por su presencia en los discursos sobre la temática de la delincuencia juvenil, así como por su impacto en el funcionamiento del sistema.

Desde una perspectiva adecuada a un enfoque de derechos, las principales acciones en esos casos deberían dirigirse a identificar servicios de salud para afrontar el problema. Es importante reafirmar que, en términos generales, los adolescentes que enfrentan problemas educativos, sociales, económicos o de salud deben ser atendidos mediante la prestación de servicios sociales, médicos o de protección de la niñez, pero no a través del sistema de justicia penal juvenil y menos aún mediante la privación de libertad.

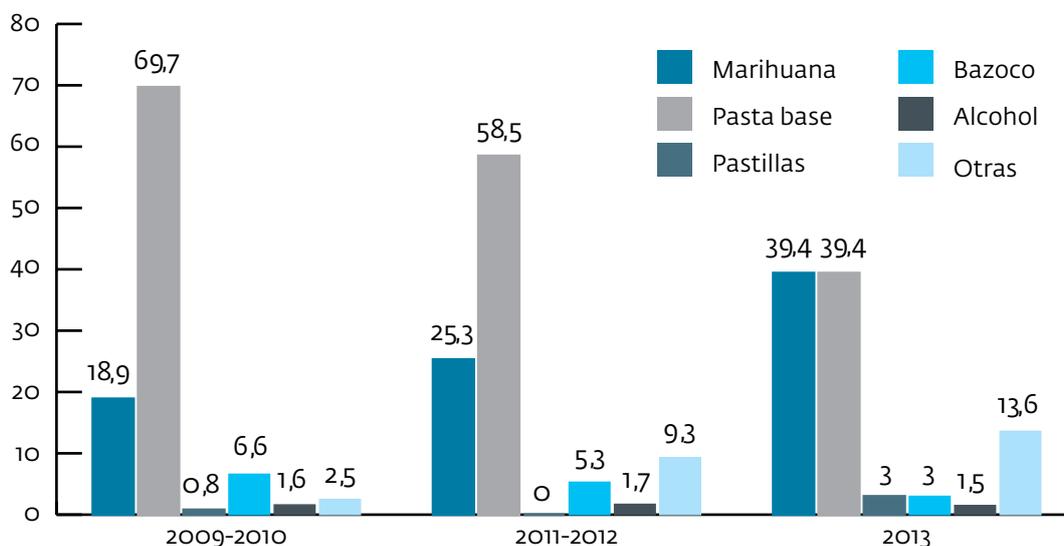
Gráfico 8. En los expedientes se menciona dependencia de drogas. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



La evidencia da cuenta de que en Montevideo, en el último período analizado, en prácticamente uno de cada cuatro casos los expedientes aluden a la dependencia de drogas. A su vez, como se muestra en el gráfico 8, esta proporción ha ido disminuyendo con el correr de los años.

Ello no permite afirmar que disminuya la relación entre el uso de drogas y el delito. El relevamiento indica que la dependencia del adolescente de drogas legales e ilegales cada vez se menciona en un menor porcentaje de expedientes. Son los operadores que intervienen en los expedientes —policiales, judiciales y técnicos— quienes consideran pertinente o no incluir este tipo de información. Es posible que su criterio haya ido variando con el tiempo.

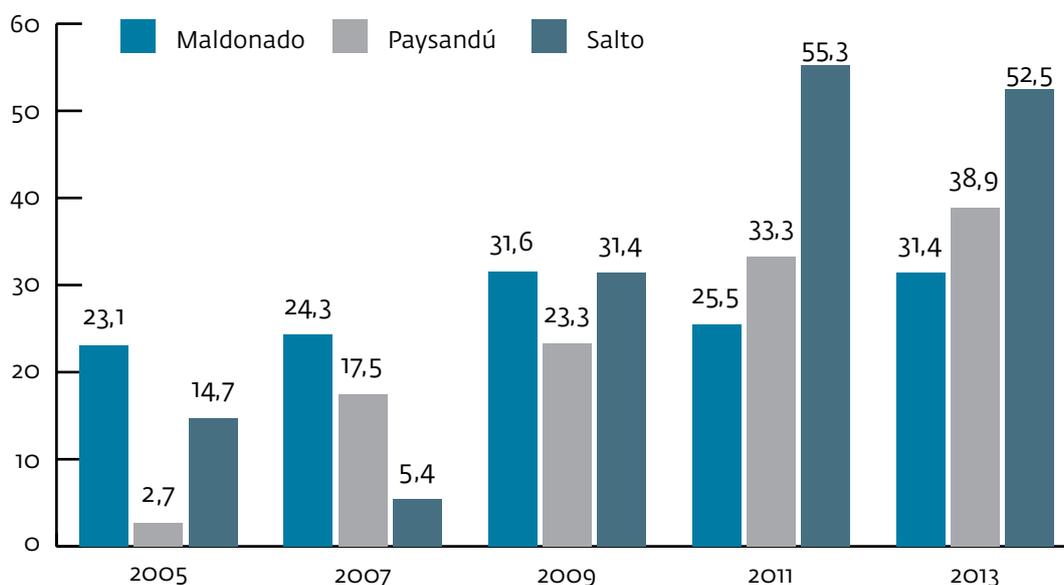
Gráfico 9. Tipo de droga mencionada en los expedientes. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



En cuanto al tipo de droga mencionada en los expedientes de Montevideo, hasta el 2012 predominan las referencias a la pasta base de cocaína; en segundo lugar se encuentra la marihuana y luego las restantes drogas. Sin embargo, las referencias a la pasta base han ido disminuyendo desde que se aprobó el CNA. Parecería que los discursos vinculados a las drogas y el delito en los últimos años se han ido modificando y eso se manifiesta en los criterios de los operadores del sistema para dejar constancia o no de este tipo de información en los expedientes.

En cambio, en los departamentos del interior analizados se observa el fenómeno inverso: cada vez es mayor el porcentaje de expedientes en que consta la dependencia del adolescente a drogas legales o ilegales.

Gráfico 10. Casos en que se menciona dependencia de drogas. Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes



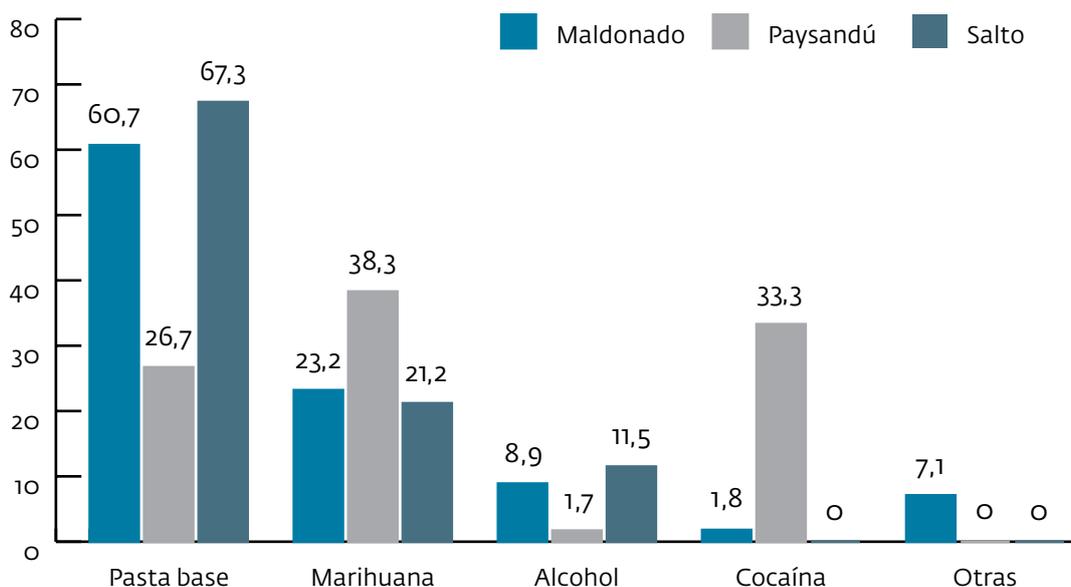
En Paysandú se verifica un aumento constante de las menciones a la dependencia de drogas: 2,7% de los expedientes en el 2005, 17,5% en el 2007, 23,3% en el 2009, 33,3% en el 2011 y 38,9% en el 2013. En Salto es claro el aumento de estas menciones en los dos últimos años analizados, en los que el porcentaje supera el 50% de los casos. En Maldonado se registra una tendencia al aumento, pero con variaciones entre los diferentes períodos.

Parecería que, mientras que en las sedes judiciales de la capital cada vez se considera menos relevante consignar el consumo problemático de drogas, en los departamentos del interior analizados ello cada vez se considera más importante. No disponemos de información secundaria que permita afirmar la existencia de una relación de los datos relevados con un aumento efectivo del consumo problemático en el interior.

Hay diferencias entre los departamentos analizados en cuanto al tipo de drogas que consta en los expedientes que refieren dependencia. La mención a la pasta base es importante, especialmente en Maldonado y Salto, y en ambos casos aumenta en los dos últimos años analizados, 2011 y 2013.

Un aspecto llamativo es el elevado porcentaje de referencias a la cocaína en los expedientes de Paysandú, que podría sugerir una confusión de los operadores entre esa droga y la pasta base, también llamada *pasta base de cocaína*.

Gráfico 11. Tipo de droga mencionada. Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, datos agregados, en porcentajes



Armas

El fácil acceso de la población civil a las armas de fuego es preocupante en todo el mundo. En el 2008 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo declaró que las armas de fuego son una amenaza para la vida de las personas y la convivencia pacífica de cualquier sociedad.

Uno de cada tres uruguayos posee un arma de fuego, cifra que coloca al país en el nivel

de las sociedades en guerra civil.²⁴ En marzo de 2006 Uruguay tenía inscriptas 592.923 armas. Este número incluye las armas de las fuerzas armadas y la policía, a las que correspondería un 8,35 % del total. Las personas inscriptas como tenedoras de armas sumaban 385.008, de las cuales 1187 eran coleccionistas. Se estima, además, que hay altos índices de registro, lo que se vería corroborado por el hecho de que el 51 % de las armas involucradas en hechos delictivos estaban inscriptas.²⁵ Asimismo, “según encuesta realizada en el mes de marzo del 2013 por la consultora Cifra para el semanario *Búsqueda*, un 14 % de los hogares uruguayos cuenta con al menos un arma de fuego, y un 6 % que no cuenta con ella tiene pensado comprar una”.²⁶

Al respecto ha habido iniciativas legislativas y se han mencionado algunas ideas tendientes al desarme de la población. La temática fue regulada por la ley 19.247, del 15 de agosto de 2014, que ha representado un avance pero no constituye una respuesta lo suficientemente integral al fenómeno. Con todo, la norma constituye un avance en el control del tráfico y la tenencia de armas de fuego por la población civil. Aún parecería necesario priorizar el desarme, restringir la oferta y reducir la demanda a través de campañas de educación y concientización.

Los datos para Montevideo son alarmantes. Como se ha expresado y se profundizará más adelante, algo extraño pasó entre los años 2008 y 2010 en el sistema penal juvenil.

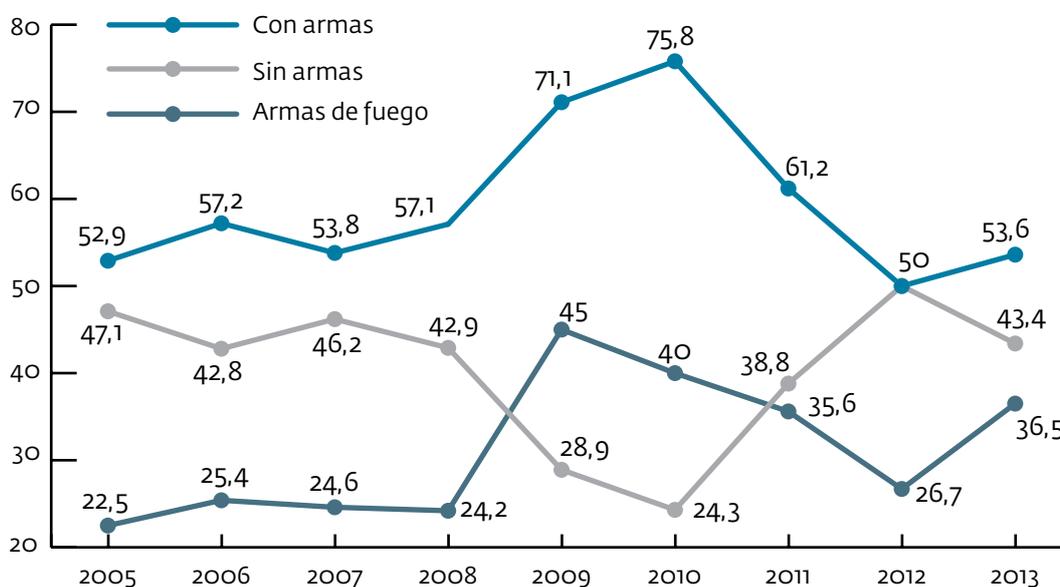
Las fugas, la alta circulación de un grupo de adolescentes infractores provocada por esas fugas y las dificultades para desarrollar actividades socioeducativas dirigidas a reinserter en la sociedad a dichos jóvenes fueron documentadas en múltiples informes: no gubernamentales, de organismos internacionales y de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Junto con otras circunstancias, ello provocó que durante esos años la justicia juvenil haya tenido un funcionamiento muy diferente al de los años anteriores y posteriores.²⁷

24. Rafael Paternain y Rafael Sanseviero, *Violencia, inseguridad y miedos en el Uruguay: ¿qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo: FESUR, 2009.

25. Cf. Diego Fleitas. *El problema de las armas de fuego en el Cono Sur*, Buenos Aires: FLACSO, Documento de Trabajo 1, 2006.

26. Respecto a esta temática se recomienda consultar la información y los documentos disponibles en el sitio <http://ielsurdesarme.org>. Fecha de consulta: diciembre 2014

27. La privación de la libertad ha estado desde siempre dentro de la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), pero la dependencia específicamente a cargo de la gestión del sistema cambió de nombre tres veces. Entre 2008 y 2009 había pasado de ser el Instituto Nacional Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ) a denominarse Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes Infractores (SEMEJI). Este cambio de nombre no duró demasiado, dado que el órgano encargado de la gestión de la privación de libertad se transformó en el actual Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA), el cual, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 18.771, de 1.º de julio de 2011, volvería a cambiar para transformarse en el Instituto de Responsabilidad Penal Adolescente (IRPA), un nuevo servicio descentralizado independiente del INAU.

Gráfico 12. Uso de armas en las infracciones. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes

En Montevideo, para el total de los delitos, hasta el 2010 se observa una clara tendencia al aumento del uso de armas, que ese año llegó a su punto máximo: 75,8% de los casos. Esto implica un aumento de casi 23 puntos porcentuales respecto al 2005. No obstante, la diferencia entre el 2005 y el 2013 no llega a un punto porcentual. La categoría incluye, además de las armas de fuego, las armas blancas y los simuladores de armas.

El gráfico 12 también muestra un aumento del uso de armas de fuego hasta el año 2009, cuando llegó al 45% del total de los expedientes, para luego presentar una disminución. No obstante, el último registro indica el uso de armas de fuego en un 36,5% de los expedientes, un valor alto en comparación con los primeros años analizados.

Cuadro 3. Uso de armas en las infracciones. Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, datos agregados, en porcentajes

	Maldonado	Paysandú	Salto
Con arma	14,2	17,1	10,3
Arma de fuego	4,7	2,4	0,6

Los departamentos del interior analizados también muestran una situación muy diferente a la de Montevideo en cuanto al uso de armas en las infracciones, y en particular al uso de armas de fuego, que tienen porcentajes muy bajos.

Junto con los bajos porcentajes de infracciones que implican alguna forma de violencia, estos datos revelan diferencias sustanciales entre las situaciones abordadas en Montevideo y en el resto de los departamentos analizados.

Las víctimas

La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, de las Naciones Unidas, define como *víctimas de la violencia y el delito* a todas las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños —lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales— como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente, incluida la que proscribe el abuso de poder.²⁸

En los expedientes analizados suele haber referencias muy claras a la existencia de una víctima o de un damnificado.

Gráfico 13. Sexo de la víctima. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes

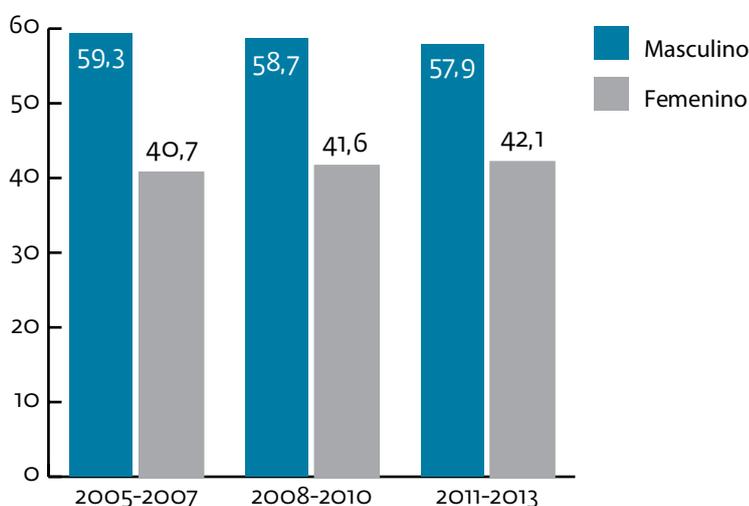
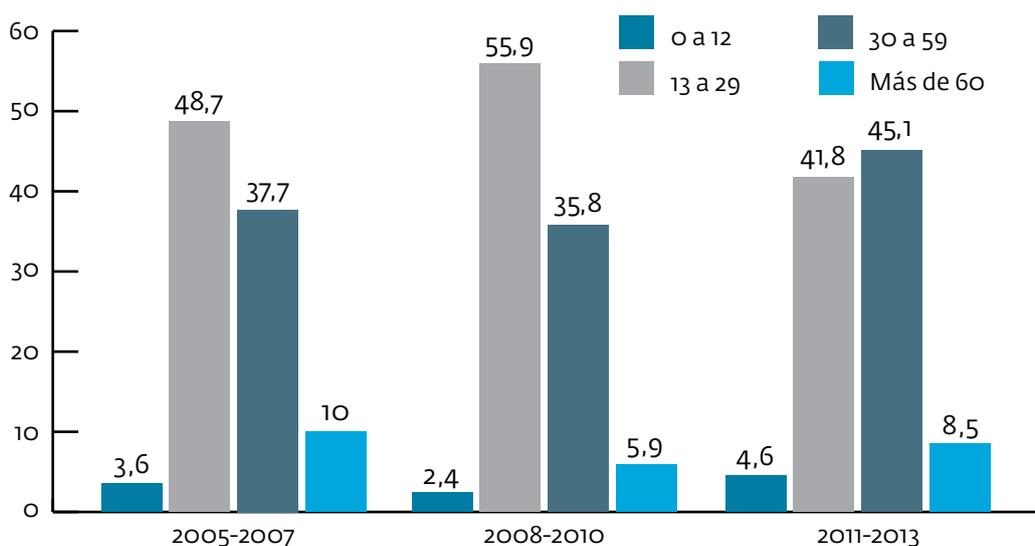


Gráfico 14. Edad de las víctimas, por tramos. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



28. Naciones Unidas, Asamblea General, resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. El CNA refiere en varias oportunidades a la situación de las víctimas de las infracciones, como es el caso del artículo 76, numerales 2, 5.2, 5.5.B y 10, y los artículos 80 y 82, entre otros.

En Montevideo se constata con cierta regularidad que las víctimas son mayoritariamente del sexo masculino. En cuanto a sus edades, en los primeros períodos analizados el porcentaje más elevado correspondía al tramo de 13 a 29 años, mientras que en el último período se ubicó en el tramo siguiente, que incluye a las personas de 30 a 59 años.

En los párrafos siguientes se analiza la información relativa a las consecuencias de la violencia respecto de las víctimas concretas identificadas en los expedientes judiciales relevados en Montevideo. En especial se toma en cuenta la relación entre la existencia de víctimas con lesiones y el uso de drogas y armas por los adolescentes infractores.

Gráfico 15. Lesiones y uso de drogas. Montevideo, 2009-2013, en porcentajes

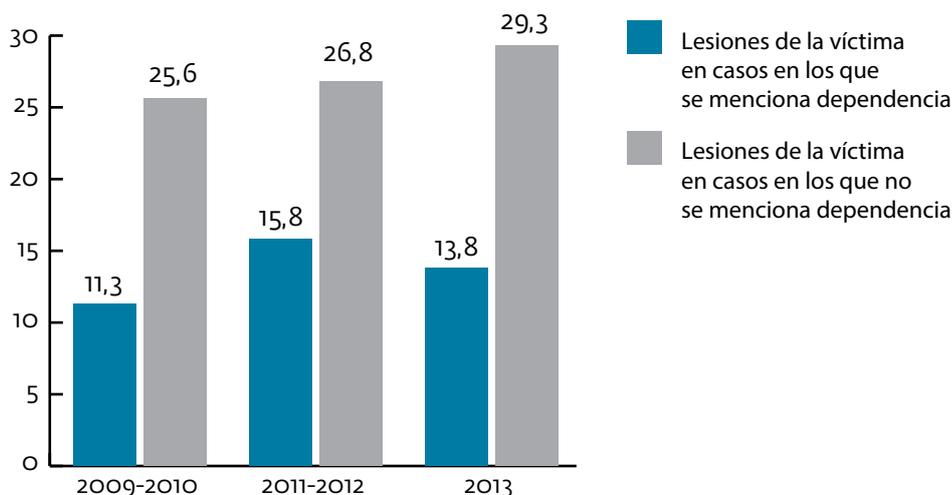
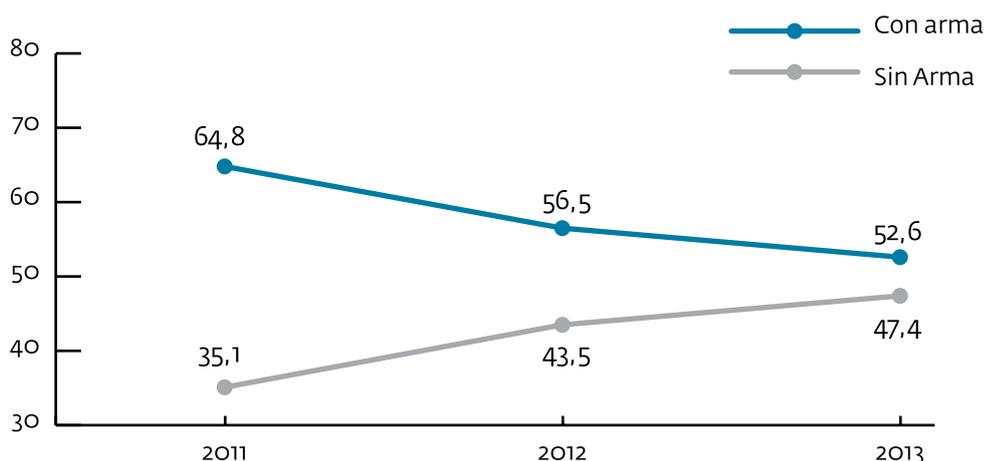


Gráfico 16. Víctimas que presentaban lesión producida con arma o sin arma. Montevideo, 2011-2013, en porcentajes



Los expedientes no permiten constatar una relación entre la mención a la dependencia de drogas y el desarrollo de conductas especialmente violentas. Cuando se menciona que el adolescente tiene consumo problemático, el porcentaje de casos en que la víctima sufre alguna lesión causada por el infractor es mucho menor que cuando no se menciona ese tipo de consumo. Los datos recolectados contradicen los discursos habituales en nues-

tra sociedad en cuanto a que el consumo de drogas es un problema asociado al aumento de los delitos violentos cometidos por adolescentes.

En cuanto a la vinculación entre el uso de armas y las lesiones de las víctimas, la información relevada muestra una situación muy diferente a la que podría suponerse. Aunque existe una relación positiva entre ambas variables, esa relación ha ido disminuyendo a partir del 2011.

En el interior, debido en parte a la prevalencia de delitos como el hurto, que no implican violencia contra las personas, la información sobre las víctimas y las lesiones que hayan podido causarse en el marco de las infracciones son muy poco relevantes desde el punto de vista estadístico. Por ejemplo, si tomamos el año 2013 es posible identificar 19 casos en los que las víctimas presentan lesiones, 10 en Maldonado, seis en Paysandú y tres en Salto, lo que representa respectivamente el 9%, el 10% y el 7% del total para cada departamento.

V. La respuesta judicial

En este capítulo se abordará la respuesta de sistema judicial ante los adolescentes en conflicto con la ley penal. En los trabajos previos del osj se identificaron y analizaron una serie de problemas en el diseño y el funcionamiento de la justicia penal juvenil, y se formularon recomendaciones concretas a los efectos de ir superando dichas dificultades.²⁹ En adelante se actualizará buena parte de esa información, pero no se examinarán en profundidad los problemas mencionados.

Las actuaciones policiales

Antes de que el adolescente sea sometido al proceso previsto en el cna para determinar su eventual responsabilidad en una infracción penal, suele darse la intervención de la policía. Esta es la agencia encargada de comenzar el proceso de criminalización de los adolescentes.

El artículo 76.1 del cna establece como criterio la excepcionalidad de la detención. No obstante, la intervención policial suele implicar la detención previa al proceso, la que en Montevideo y en todos los períodos analizados ha ocurrido en porcentajes muy importantes: 95 % en 2005-2007, 91,5 % en 2008-2010 y 95 % en 2011-2013. En los departamentos del interior analizados los porcentajes de detenciones suelen ser inferiores a los registrados en Montevideo, pero también allí lo más usual es que las primeras actuaciones judiciales se encuentren precedidas por detenciones de la policía. Los funcionarios policiales suelen ser quienes toman el primer contacto con los adolescentes que luego serán sometidos a los procesos penales.

Existen requisitos para que la restricción de la libertad ambulatoria de una persona sea jurídicamente admisible. El primero es el principio de legalidad, conforme al cual nadie puede ser detenido sino por las causas y circunstancias expresamente tipificadas en la ley y con estricto cumplimiento de los procedimientos objetivamente definidos por ella. Pero, además, el artículo 15 de la Constitución agrega dos requisitos fundamentales para que una detención sea legítima: “Nadie puede ser preso sino in fraganti delicto o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de Juez competente”.

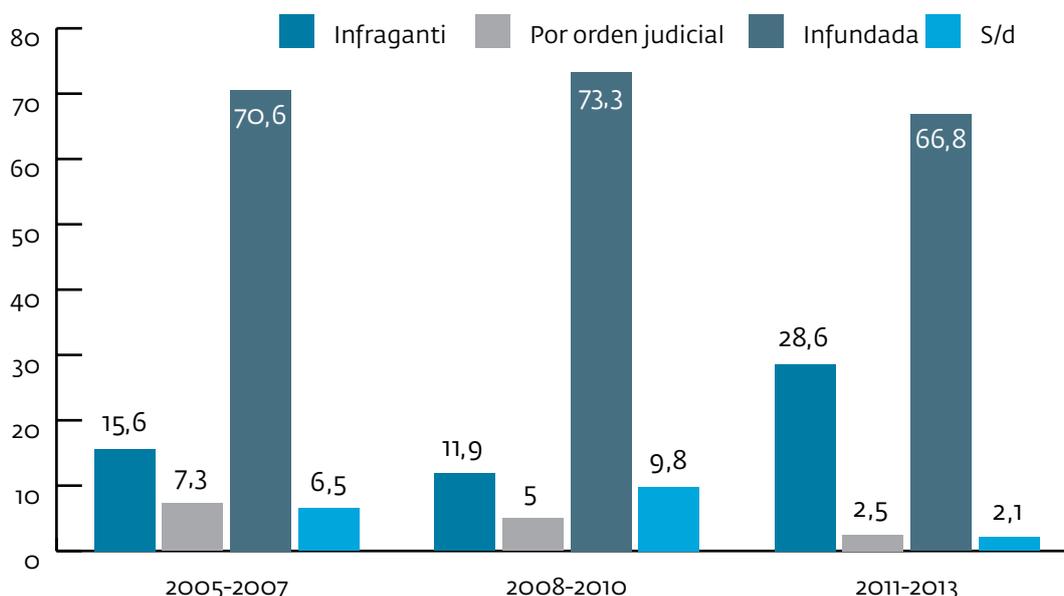
Esta disposición resulta similar a la del artículo 74.C del cna, que expresa que una persona solo puede ser detenida en casos de infracciones flagrantes o cuando haya elementos de convicción suficientes sobre la comisión de una infracción; en este último caso, mediante orden escrita del juez competente, comunicada por medios fehacientes. Se establece además que la detención será una medida excepcional. Esta disposición refuerza la garantía constitucional que exige que la comunicación de la orden escrita del juez competente se efectúe por medios fehacientes.

En los casos en que no se respetan los requisitos que habilitan a efectuar una detención, sin importar el tiempo que esta dure, se debe considerar que se trata de una detención ilegal.³⁰

29. Javier Palummo, *Justicia penal juvenil...*, o. cit., p. 93.

30. La tarea de calificar las detenciones en una u otra categoría a partir de los relatos contenidos en los expedientes ha resultado siempre particularmente compleja, en especial debido a la ausencia de un relato único y a la inexistencia de una calificación judicial de la detención. Para realizar esta calificación tomamos en consideración únicamente los casos de flagrancia en sentido estricto, esto es, que el adolescente hubiera sido detenido durante la comisión de la conducta que motivó el procedimiento.

Gráfico 17. Motivo de la detención. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes

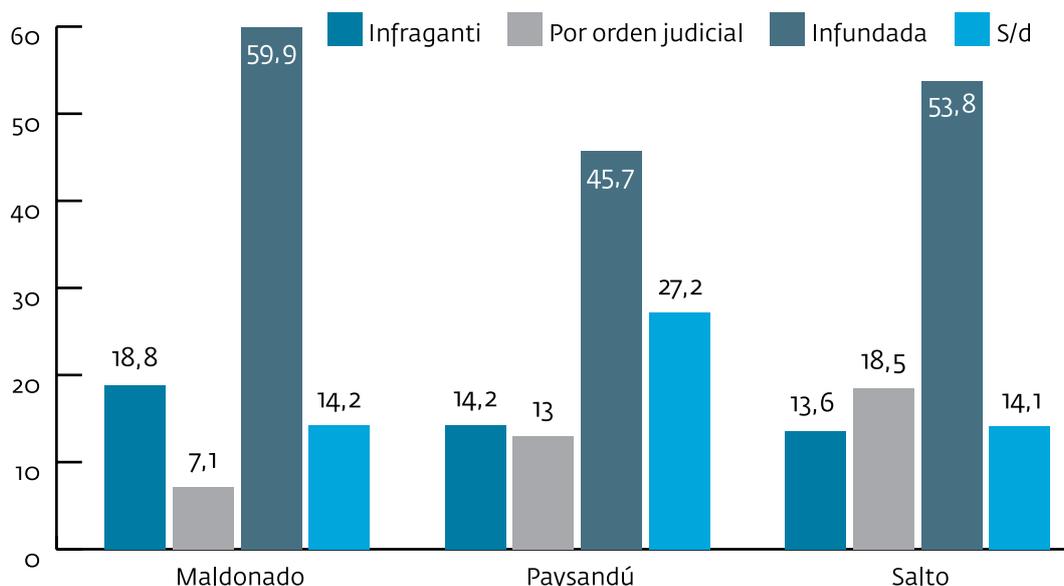


De acuerdo con la información relevada, los porcentajes de detenciones infundadas siempre han sido altos.

En Montevideo, tomando en cuenta el último período analizado, se observa que en el 66,8% de los expedientes no surge que la detención haya sido infraganti o por orden judicial. Pese a lo elevado de dicho porcentaje, es el más bajo registrado desde que comenzamos a hacer el seguimiento de la aplicación del cna. Al mismo tiempo, ese período registra el porcentaje más alto de detenciones en situación de flagrancia.

También en los departamentos del interior analizados los porcentajes más relevantes corresponden a las detenciones infundadas, más marcadamente en Maldonado y Salto.

Gráfico 18. Motivo de la detención. Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, datos agregados, en porcentajes



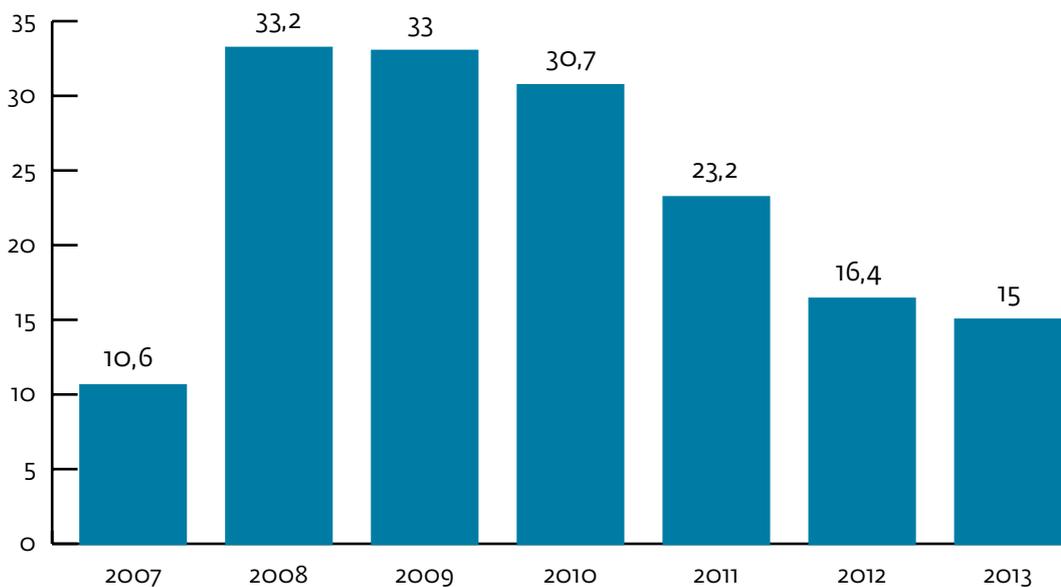
Las detenciones son generalmente efectuadas por funcionarios de dependencias policiales comunes, no especializadas, y suelen comunicarse a las autoridades judiciales por intermedio del denominado *memorándum* o *parte policial*.

En cuanto a este tipo de comunicaciones, el artículo 76.1 del cNA dispone que la autoridad policial debe poner los hechos en conocimiento del juez competente en forma inmediata o, si eso no es posible, en un plazo máximo de dos horas después de practicada la detención. En virtud de esta disposición, entendemos que en el parte policial debería constar la hora exacta de la detención y de la comunicación al juez, lo que en la generalidad de los casos no ocurre. Ello impide efectuar un control del cumplimiento de varios de los plazos que establece el cNA, como el de dos horas para comunicar la detención a la autoridad judicial o el de 12 horas de permanencia en sede policial.

El parte policial debe contener lo indispensable para describir los hechos. Esto excluiría la información sobre los antecedentes policiales, anotaciones o entradas de los adolescentes. Sin embargo, si bien desde el 2008 se registra en Montevideo una disminución de este tipo de información en el parte policial, aún es algo que suele incluirse.

En los departamentos del interior analizados se observan diferentes prácticas institucionales. Por ejemplo, en el 2013 en Maldonado se registraron anotaciones policiales previas en el 19% de los expedientes relevados, lo que ocurrió en el 20% de los casos en Paysandú y en el 32% en Salto.

Gráfico 19. Anotaciones policiales. Montevideo, 2007-2013, en porcentajes



Antecedentes judiciales

El artículo 116.2 del cNA siempre contuvo una previsión específica sobre la existencia de un régimen de antecedentes judiciales.³¹ En Montevideo era usual encontrar en los expedientes planillas preimpresas referidas a un Registro de las Sedes de Adolescentes de 1.º, 2.º, 3.º y 4.º turno, que relacionaban sede, ficha, infracción, medida, requisitoria,

31. En los siguientes párrafos se analiza la información relativa a los antecedentes judiciales en Montevideo, salvo en lo que refiere a la utilización de la pena accesoria prevista en la ley 18.778.

sentencia y archivo. En estas planillas se incluían como antecedentes no solo los casos en que una sentencia declaró al adolescente responsable de un ilícito, sino todos aquellos en los que se le inició un expediente.

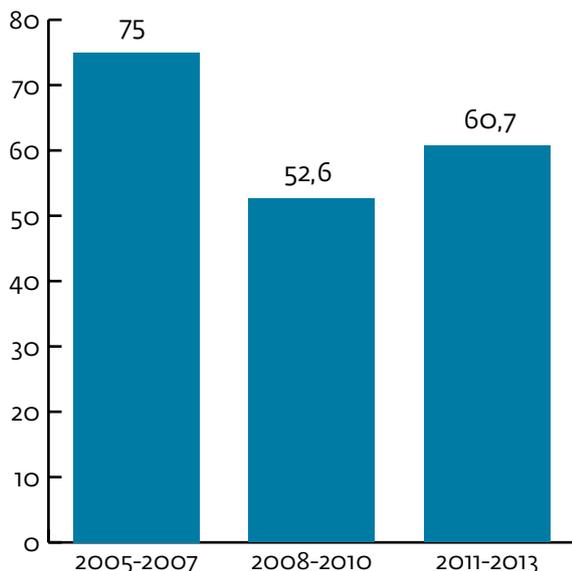
En el 2011 el cna fue modificado en este aspecto por la ley 18.778, que dispuso que la Suprema Corte de Justicia debía crear y reglamentar un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal con dos secciones: una primera con los antecedentes de los delitos de violación, rapiña, copamiento, secuestro y homicidio doloso o ultraintencional, y una segunda sección con las demás infracciones. Como excepción a la destrucción inmediata de los antecedentes judiciales y administrativos de los niños o adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley, se estableció la situación de los adolescentes penados por los delitos de violación, rapiña, copamiento, secuestro o por las diferentes variantes del homicidio intencional. En esos casos, al dictar sentencia, el juez puede imponer como pena accesoria la conservación de los antecedentes, a los efectos de que, una vez alcanzada la mayoría de edad, si la persona volviera a cometer otro delito doloso o ultraintencional, no sea considerada primaria.

En todos los casos los antecedentes judiciales de adolescentes deben ser eliminados dos años después de que estos hayan cumplido la mayoría de edad o dos años después de haber cumplido la pena, si esta se hubiera extendido más allá de los 18 años de edad.³²

En Montevideo, en el último período analizado, en el 60,7% de los expedientes constan informes de antecedentes judiciales. En los departamentos del interior analizados ello ocurre en el 57,1% en Maldonado, en el 20,4% en Paysandú y en el 47,5% en Salto en el año 2013.

Es importante recordar que la regla 21.2 de las Reglas de Beijing prescribe: “[...] los registros de los menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente”.

Gráfico 20. Consta informe de antecedentes judiciales. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



32. La Suprema Corte de Justicia ha reglamentado esta ley por resolución 678/11, del 21 de setiembre de 2011.

Conservación de los antecedentes como pena accesoria

Pese a las modificaciones introducidas en la legislación para los períodos 2012 y 2013 del relevamiento en el caso Montevideo y en el año 2013 en los departamentos del interior, en solo 10 casos se ha identificado la conservación de antecedentes como pena accesoria.

En Montevideo solo son dos expedientes. En el primero, del 2012, la pena accesoria se dispuso para un caso de rapiña cometida con arma blanca en el que los adolescentes implicados tenían antecedentes judiciales por rapiña. La medida socioeducativa dispuesta fue de privación de libertad por seis meses. En este caso no hubo agravantes y no surge que las víctimas hayan sufrido lesiones. En el segundo, del 2013, la pena accesoria fue impuesta a dos adolescentes que en el marco de una rapiña a un local comercial cometieron un homicidio con arma de fuego. Aquí la pena fue de cinco años de privación de libertad.

En Maldonado se registra la mayor cantidad de expedientes en los que se aplica la pena accesoria analizada. En el período estudiado se relevaron seis casos, correspondientes a cinco hurtos y una rapiña. Para el de rapiña la medida socioeducativa fue de privación de libertad por un año. A los cinco casos de hurto se les impusieron sanciones de libertad asistida (2) u orientación y apoyo (3). La mayoría de las penas no superaron los seis meses (4) y solo un caso tuvo una pena de ocho meses. En este departamento los criterios para aplicar la pena accesoria de conservación de los antecedentes parecen claramente desproporcionados y difícilmente justificables en parámetros con fundamento normativo.

En Paysandú son dos los casos en que se impuso esta pena accesoria. Uno de ellos es un homicidio en el cual se dispuso una medida de privación de libertad por dos años y medio. El adolescente involucrado carecía de antecedentes judiciales, tenía 17 años y el arma empleada fue una piña americana. El otro es un hurto cuyo autor, de 17 años, tenía antecedentes por el mismo delito, y se le aplicó una medida de privación de libertad de dos meses. Tampoco en este caso quedan claros los criterios utilizados para imponer estas penas accesorias.

En Salto no se ha identificado ningún caso de aplicación de este tipo de penas.

Buena parte de los adolescentes que son abordados por la justicia penal juvenil han tenido contactos previos con el sistema. Muchos de ellos forman parte de sectores sociales estigmatizados y las intervenciones se han ido reiterando a lo largo de su vida.

En el debate reciente, el tema de los antecedentes cobró una gran importancia y dio lugar a varias propuestas legislativas, pero no en el sentido de considerarlos desde la perspectiva de la promoción de derechos o de la prevención del delito. El tema estuvo en la discusión desde una perspectiva eminentemente represiva, y con la idea central de erosionar el principio de especialidad de la justicia penal juvenil, como se vio en capítulos anteriores. La información relevada revela la escasa significación práctica de la reforma regresiva aprobada.

El inicio de las actuaciones judiciales

El primer momento en que intervienen las autoridades judiciales es cuando la autoridad policial se comunica telefónicamente con el juez de turno y este determina si el caso va a ingresar o no al segmento judicial.³³ En definitiva, el juez competente, luego de recibir

33. En Montevideo se dieron varios cambios en los planos institucional y reglamentario. Por la acordada 7550, del 11 de mayo de 2005, se creó el Juzgado Letrado de Adolescentes de 4.º Turno, que quedó constituido a partir del 20 de junio de 2005, con la misma jurisdicción y competencia de los restantes juzgados letrados de adolescentes. Posteriormente, la acordada 7565, del 13 de marzo de 2006 y vigente a partir del 1.º de abril de ese año, dispuso que todas las resoluciones adoptadas en forma telefónica durante los turnos en las materias penal, familia especializada, faltas, adolescentes y aduana en el departamento de Montevideo deben ser registradas

dicha comunicación, toma la decisión de generar o no una instancia judicial específica con relación a los hechos, aplicando de esta forma el principio de oportunidad en forma muy discrecional.

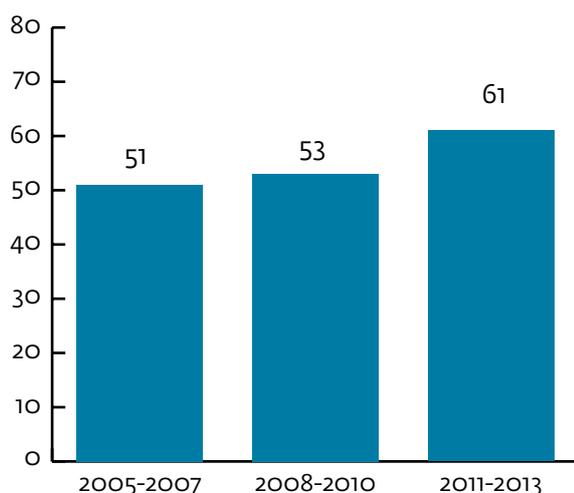
La audiencia preliminar prevista en el cna es la que inicia la actuación del segmento o agencia judicial. El artículo 76.2 del cna, al regular la audiencia preliminar, dispone que en ella deben estar presentes, bajo pena de nulidad, el adolescente, su defensor y el Ministerio Público.³⁴ En cuanto al plazo para la realización de la audiencia preliminar, entendemos que en ningún caso puede exceder las 24 horas constitucionales cuando hubo una detención. Si no la hubo, de acuerdo con la redacción de este artículo, puede interpretarse que en el mismo plazo debe disponerse la realización de esta audiencia.

En prácticamente todos los expedientes relevados es posible verificar la realización de audiencias preliminares. Como se ha expresado en informes anteriores, en la generalidad de esos casos se observa la presencia de los adolescentes, los jueces, defensores y representantes del Ministerio Público.

El adolescente no suele permanecer en la audiencia sino que participa con su declaración, generalmente sobre el final, cuando ya se ha reunido la semiplena prueba en su contra. Esto se observa en la forma de documentar audiencia, que generalmente consta de varias actas, enmarcadas en un perfil indagatorio muy similar al desarrollado en la época anterior al cna, y configura una clara desnaturalización de la audiencia preliminar. Es preciso mencionar que, especialmente en los departamentos del interior, los espacios utilizados para esta audiencia, por su metraje y diseño, difícilmente permiten la presencia simultánea de todas las personas llamadas a estar presentes en las audiencias.

El cna expresa que se procurará la presencia de los padres o responsables de los adolescentes en la audiencia preliminar. Por su parte, la regla 15.2 de Beijing establece: “Los padres o tutores tendrán derecho a participar en las actuaciones y la autoridad competente podrá requerir su presencia en defensa del menor. No obstante, la autoridad competente podrá denegar la participación si existen motivos para presumir que la exclusión es necesaria en defensa del menor”.

Gráfico 21. Responsables presentes en la audiencia preliminar. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



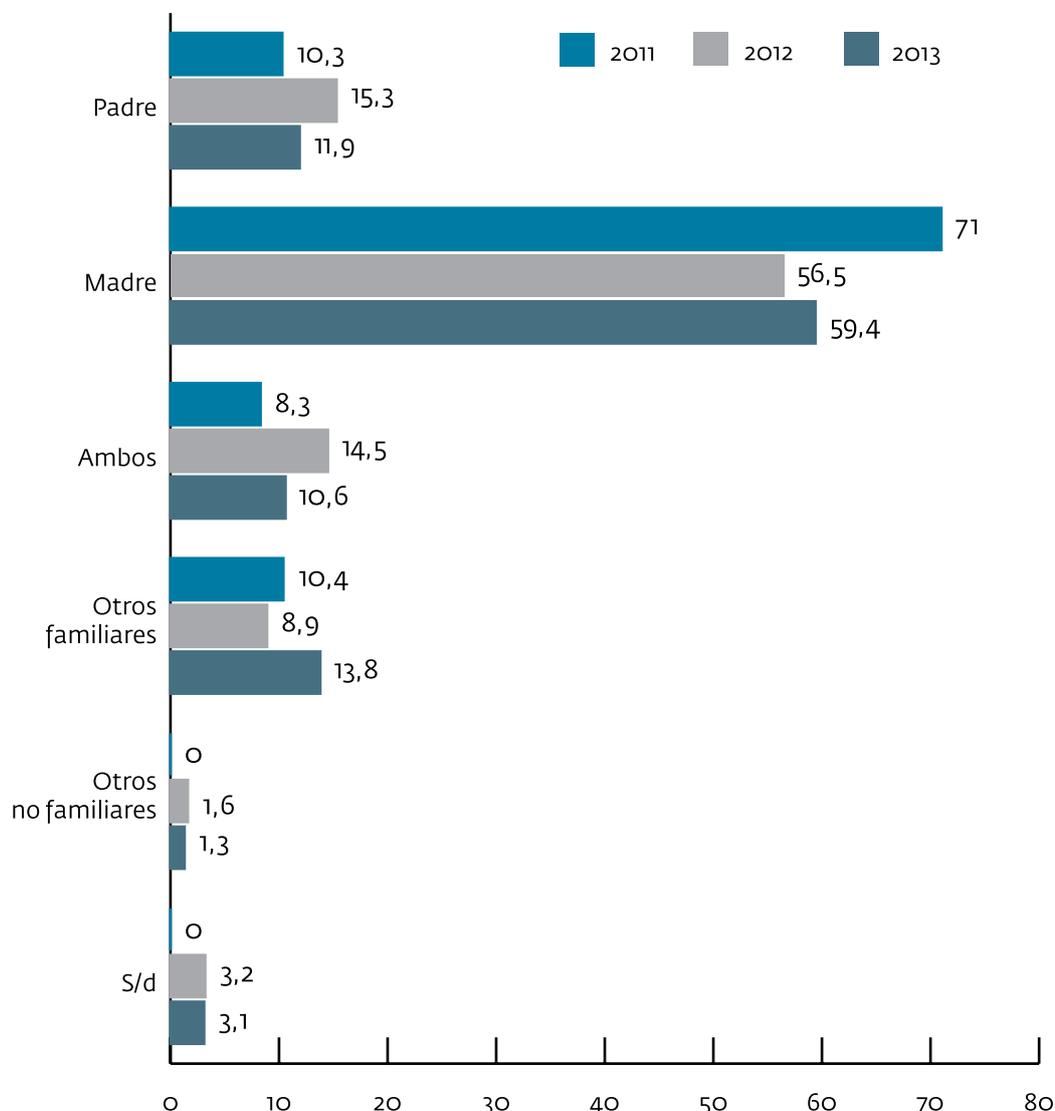
y conservadas en cada juzgado.

34. La Constitución Nacional, en su artículo 16, establece que el juez debe tomar la declaración del imputado detenido dentro de las 24 horas a partir de la detención, y dentro de las 48 horas debe decidir sobre el inicio del procedimiento a su respecto.

La presencia preceptiva de los responsables de los adolescentes en esta primera etapa del trámite judicial representa una importante garantía para el adolescente, además de constituir un momento en el que los actores del sistema deben asesorar e informar también a la familia del adolescente sobre los alcances de las resoluciones que allí se adoptan. Según la información recabada en los sucesivos períodos, en Montevideo se registra una presencia cada vez mayor de padres o responsables en las audiencias preliminares. Este es un aspecto muy positivo, dado el impacto que suele tener esta circunstancia en las decisiones judiciales.³⁵

En los departamentos del interior analizados, la presencia de padres o responsables se verifica en un porcentaje de expedientes mucho mayor que en Montevideo. En el 2013 ello ocurrió en el 79 % de los casos en Maldonado, en el 70 % en Paysandú y en el 85 % en Salto.

Gráfico 22. Qué responsables estuvieron presentes en la audiencia preliminar. Montevideo, 2011-2013, en porcentajes



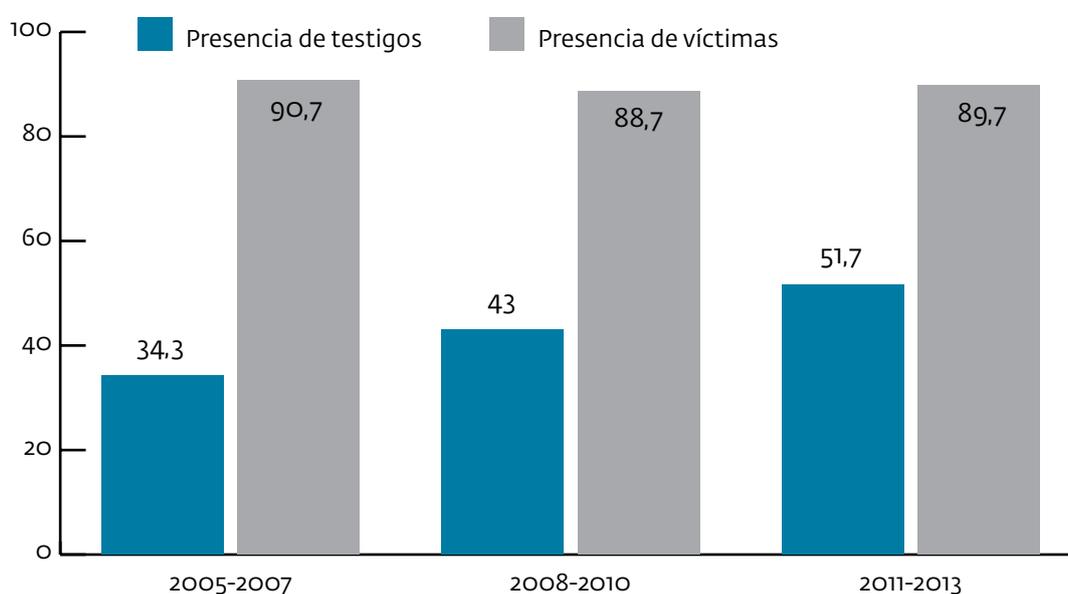
35. Javier Palummo (coord.), *Discurso y realidad: Informe...*, o. cit.; ídem (coord.), *Discurso y realidad: Segundo informe...*, o. cit.; ídem (coord.), *Justicia penal juvenil...*, o. cit.

La menor presencia de padres o responsables en las audiencias preliminares en Montevideo puede obedecer a múltiples factores, entre los cuales se encuentra el alto porcentaje de casos en los cuales estos no son notificados de las detenciones y el inicio de los procesos, tal como se ha visto en informes anteriores.³⁶

En cuanto a quiénes participan como responsables en la audiencia preliminar, los porcentajes más altos corresponden a las madres, tanto en Montevideo como en los departamentos del interior analizados.

El CNA dispone que víctimas y testigos pueden comparecer en la audiencia preliminar si lo aceptan y siempre que no exista peligro para su seguridad.

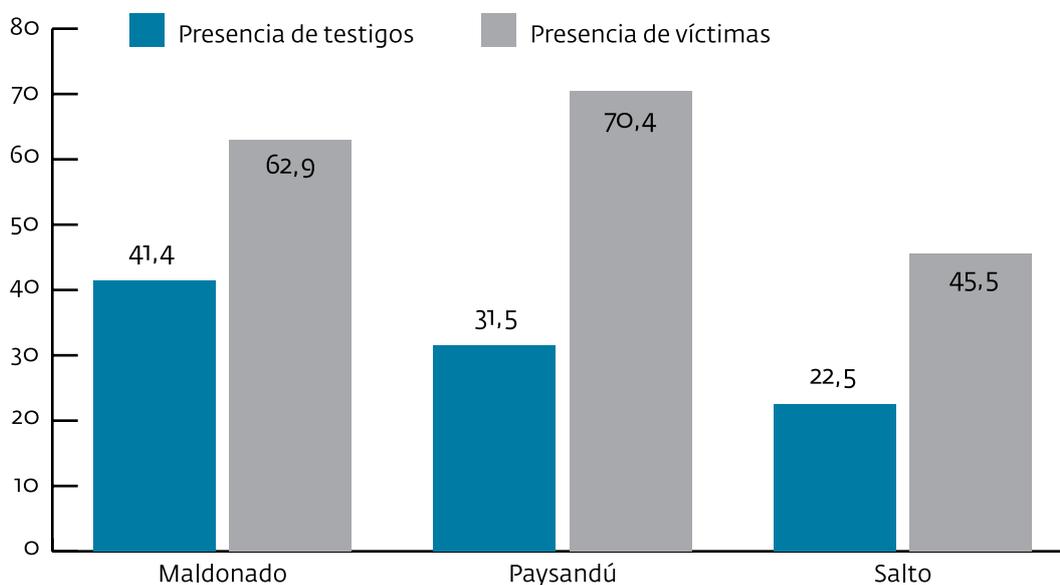
Gráfico 23. Presencia de testigos y víctimas en la audiencia preliminar.
Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



En los gráficos 23 y 24 se observa que la situación en los departamentos analizados presenta diferencias. La presencia de testigos aumenta en Montevideo, donde en el último período analizado se verificó en el 51,7% de los expedientes. En Maldonado, Paysandú y Salto ello ocurrió en el 41,4%, el 31,5% y el 22,5% de los casos respectivamente en el 2013.

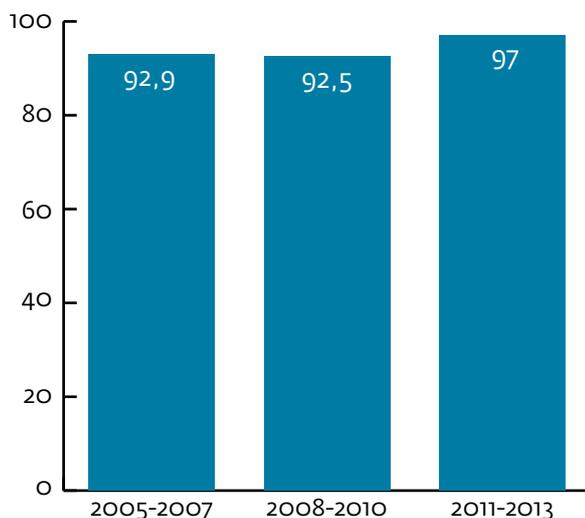
En cuanto a la presencia de las víctimas de las infracciones en las audiencias preliminares, en Montevideo se registran porcentajes elevados en todos los períodos, mayores que en los departamentos del interior analizados, sobre todo Salto, donde esto solo se consigna en el 45,5% de los casos.

³⁶. Agustina López y Javier Palummo, *Delincuencia juvenil...*, o. cit.

Gráfico 24. Testigos y víctimas presentes en audiencia preliminar. Maldonado, Paysandú y Salto, 2013, en porcentajes

La presencia de las víctimas en esta etapa del procedimiento puede considerarse un elemento positivo, en la medida en que permitiría un primer acercamiento víctima-ofensor con vistas a una estrategia de mediación como solución alternativa al conflicto. Sin embargo, por la propia dinámica de las audiencias, los adolescentes y las víctimas no suelen encontrarse, sino que comparecen en distintos momentos, lo que implica la documentación de la audiencia preliminar en varias actas.

Luego de diligenciada la prueba y de recibidas las declaraciones, es el Ministerio Público el que puede solicitar el inicio de los procedimientos, así como la adopción de una medida cautelar respecto del adolescente sometido a proceso. De ese pedido se confiere traslado a la Defensa del adolescente y luego la autoridad jurisdiccional interviniente toma una decisión respecto al pedido.

Gráfico 25. Se inicia proceso. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes

Según surge de la información relevada, son muy pocos los casos en que luego de la audiencia preliminar no se inicia el procedimiento. En el 97 % de los expedientes del período 2011-2013 se dispuso formalmente el inicio de proceso penal luego de la audiencia preliminar. En esa misma resolución también se adoptan las medidas cautelares y se realiza una tipificación primaria de la conducta de los adolescentes. Ambos aspectos se tratarán más adelante.

En Maldonado y Salto también hay porcentajes elevados de inicio del procedimiento: 92,9 % de los expedientes del 2013. En Paysandú, en cambio, el porcentaje apenas alcanza el 64,9 %.

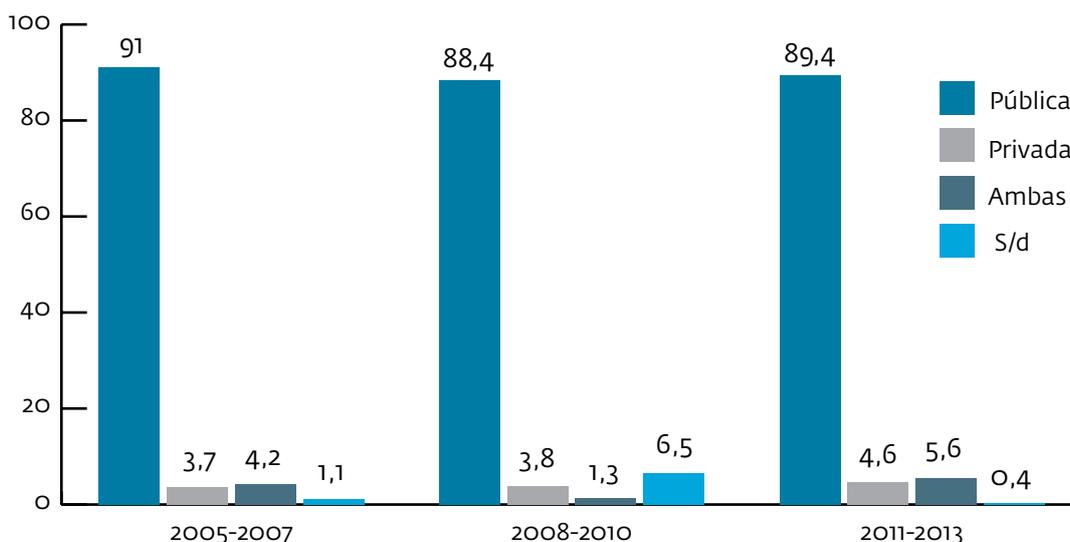
Esto revela que en Paysandú muchos adolescentes son detenidos y judicializados pero no se les inicia proceso, y menos aún son responsabilizados mediante una sentencia. Estas prácticas constituyen un claro incumplimiento no solo de buena parte de las normas procesales del CNA, sino también de la propia estructura procesal instaurada por él. La detención administrativa previa al inicio del proceso y medida cautelar es utilizada como una pena autónoma, ya no anticipada, dado que el juicio nunca llega, ni tampoco la sentencia.³⁷

La defensa de los adolescentes en el proceso

La defensa en juicio es una garantía frente al ejercicio del poder punitivo estatal, y su objeto es proteger al adolescente sometido a un proceso por infracción a la ley penal ante un eventual uso arbitrario de ese poder.³⁸ El ejercicio de la defensa presupone la posibilidad de tener una participación real del adolescente sometido a proceso.

En la práctica de la justicia penal juvenil, el ejercicio del derecho a la defensa tiene una estricta relación con el servicio de asistencia letrada de oficio que brinda el propio Poder Judicial. Este servicio es esencial para garantizar la igualdad de quien no pueda acceder a un defensor de confianza y constituye una pieza clave para el necesario equilibrio respecto de la Fiscalía, en su calidad de titular de la acción punitiva.

Gráfico 26. Defensa del adolescente. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



37. Javier Palummo (coord.), *Discurso y realidad: Segundo informe...*, o. cit., p. 93.

38. Cf. Julio Maier, *Derecho procesal penal*, tomo I, Buenos Aires: Editores del Puerto, 1996, pp. 539-595.

Como se evidencia en el gráfico 26, en Montevideo el porcentaje que corresponde a la defensa pública es muy elevado en todos los períodos analizados.

Una situación similar puede observarse en Maldonado, Paysandú y Salto. No obstante, en 2009 en Maldonado y en 2011 en Salto se registran porcentajes relevantes de actuación de profesionales privados como defensores en los procesos.³⁹

En informes anteriores se ha profundizado en las características que tiene la actuación de la defensa de los adolescentes en los procesos. En los apartados siguientes se retomarán algunos de esos aspectos.

La pretensión punitiva

Una vez culminada la audiencia preliminar se dicta una de las resoluciones más importantes, en la que se suele resolver el inicio o no del proceso. En caso afirmativo se establece, además, una tipificación primaria de la conducta del adolescente, se dispone una medida cautelar y, si corresponde, medidas probatorias.

Una vez iniciado el proceso con la resolución final de la audiencia preliminar, debería desarrollarse la etapa más importante —o sea, el contradictorio, el debate y su decisión final—; sin embargo, como se señaló en informes anteriores, eso ocurre en pocos casos. Esta circunstancia puede obedecer a diversas razones, muchas de ellas atendibles; pero la transformación de actos esenciales como la demanda acusatoria y la contestación de la Defensa en meros ritualismos es preocupante porque implica una disminución de las garantías para el adolescente sometido al proceso.⁴⁰

La problemática responde a una situación general de nuestro derecho penal, tanto de adultos como de adolescentes, que lleva a discutir en el mismo espacio la determinación de responsabilidad y la individualización de la pena. Esto generalmente trae como consecuencia que cobra preeminencia el segundo aspecto, dejando rezagado o eliminando el debate sobre la responsabilidad, es decir, sobre los hechos y la participación del adolescente en ellos.

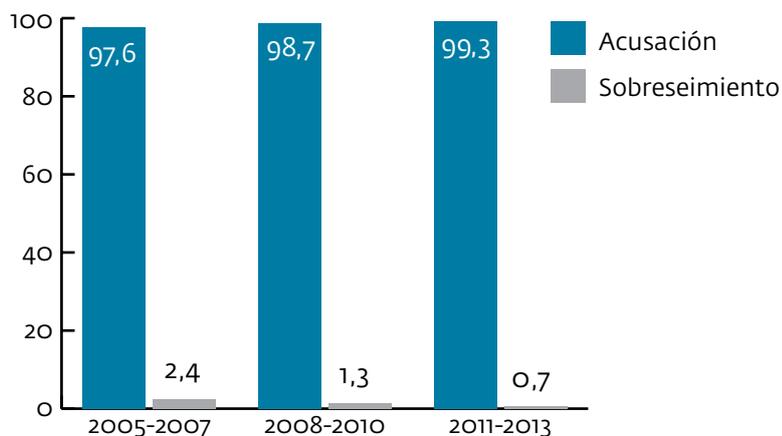
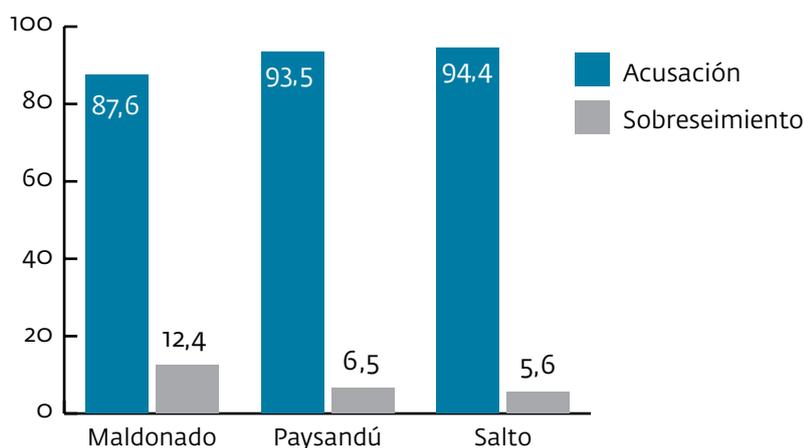
Luego de vencido el plazo para el diligenciamiento de la prueba que haya sido ordenada en la audiencia preliminar, el Ministerio debe pronunciarse en seis días en referencia a si acusa o no al adolescente.⁴¹ Si deduce acusación, esta debe ser fundada. En ella hay que relacionar las pruebas ya diligenciadas, analizar los informes técnicos y formular los presupuestos fácticos, jurídicos y técnicos de la imputación. Pero si el Ministerio Público solicita el sobreseimiento, el juez tiene que dictarlo sin más trámite. El sobreseimiento es la renuncia a ejercer la acción punitiva referida, con lo que se clausuran las actuaciones.

En esta fase del procedimiento se desarrolla el debate sobre la causa entre las partes del proceso.

39. Los gráficos correspondientes a los departamentos del interior han sido agregados como anexos al final del presente informe.

40. Javier Palumbo (coord.), *Justicia penal juvenil...*, o. cit.

41. La acusación es la demanda que formula el Ministerio Público, en su calidad de parte actora y titular de la pretensión punitiva contra el adolescente, por lo que debe contener una solicitud al juez de la causa para que en la sentencia definitiva declare que esa persona sometida a proceso es responsable de la infracción que se le imputa.

Gráfico 27. Actitud de la Fiscalía. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes**Gráfico 28. Actitud de la Fiscalía.** Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, datos agregados, en porcentajes

Como surge de los gráficos 27 y 28, tanto en Montevideo como en los departamentos del interior analizados, los porcentajes de acusación por el Ministerio Público son elevados.

En Montevideo incluso han ido en aumento, sin haber sido nunca inferiores al 97,6% de los casos. El porcentaje más bajo de acusaciones se encuentra en Maldonado, donde ello ha ocurrido en el 87,6% del total de expedientes iniciados en los años analizados.

Pero en el caso de Maldonado este porcentaje responde a una práctica judicial de los primeros años de aplicación del CNA, ya mencionada en este informe, por la cual los adolescentes eran detenidos, sujetos a proceso penal, sometidos a una medida cautelar generalmente privativa de libertad, pero luego el Ministerio Público prescindía del proceso, con lo que se daba la situación irregular de una pena autónoma.

Actitudes de la defensa

Luego de la acusación fiscal, según el artículo 76.8 del CNA, se debe dar traslado de la acusación formulada a la Defensa, que dispone de seis días hábiles para ofrecer prueba, allanarse o contradecir.⁴²

Los escritos de contestación de la Defensa se han caracterizado en todos los períodos analizados por su brevedad y por importantes porcentajes de allanamiento, tanto parcial como total.

Los altos porcentajes de allanamiento dan cuenta de una baja intensidad en la actividad de la Defensa, así como de la ausencia de estándares claros de calidad para su ejercicio.

Gráfico 29. Allanamiento de la Defensa. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes

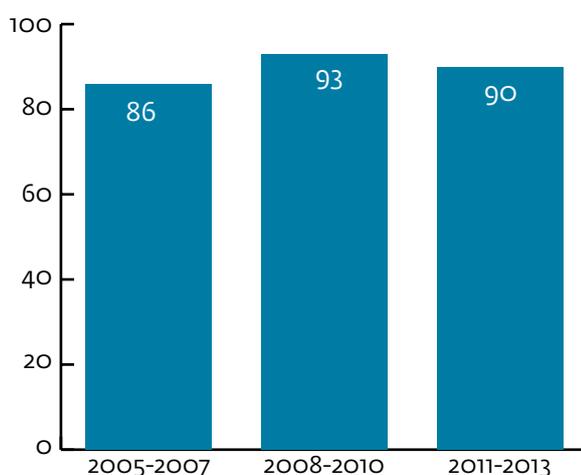
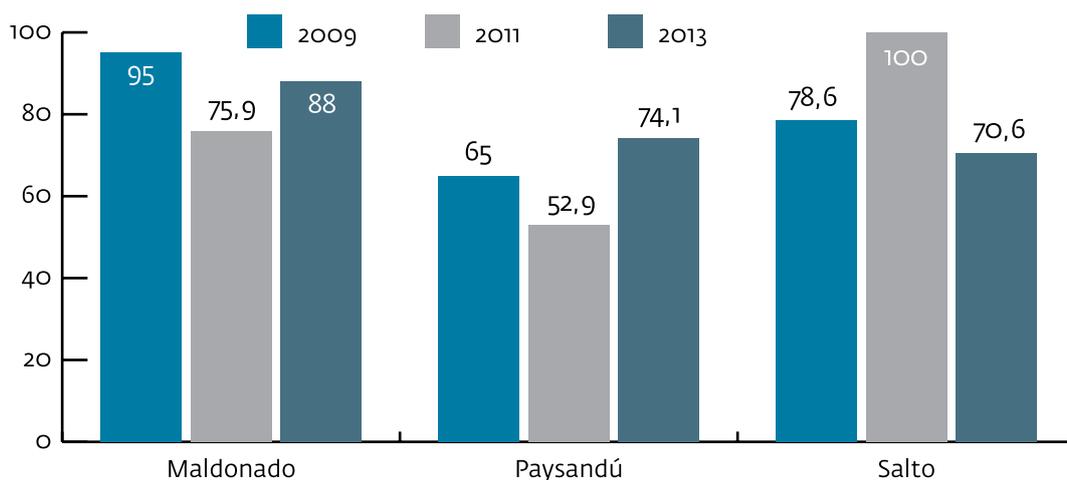


Gráfico 30. Allanamiento de la Defensa. Maldonado, Paysandú y Salto, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes



42. Se entiende el allanamiento como el acto de conformarse con una demanda o decisión.

En Montevideo los porcentajes de allanamiento se han mantenido relativamente estables en los diferentes períodos analizados. El más bajo se registró en el primer período.

En el interior, tomando como referencia los tres últimos años analizados, es posible observar importantes diferencias entre los departamentos, así como entre los distintos períodos. Paysandú es el departamento con menores porcentajes de allanamiento en términos generales.

A los efectos de un mejor análisis de las prácticas judiciales se han considerado dentro de los allanamientos dos tipos de actitudes. Por un lado, los allanamientos totales, en los que no es posible identificar ningún tipo de discrepancia de la defensa respecto de la acusación. Por otro, los allanamientos parciales, en los cuales, si bien no se contradice ningún aspecto fáctico, jurídico o técnico de la acusación, ni tampoco el tipo de sanción solicitada por la Fiscalía, se solicita que la pena sea más breve.

Gráfico 31. Allanamientos totales. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes

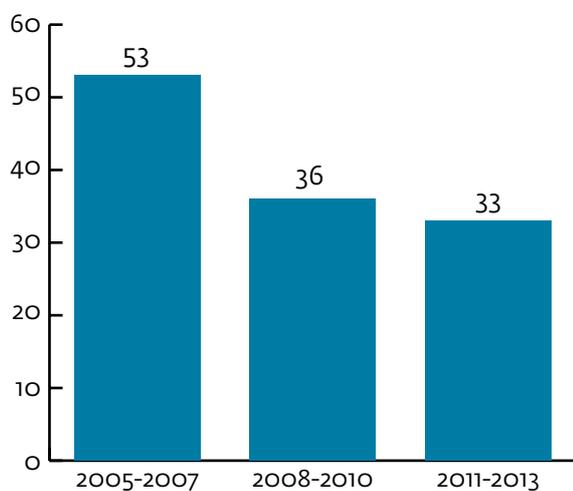
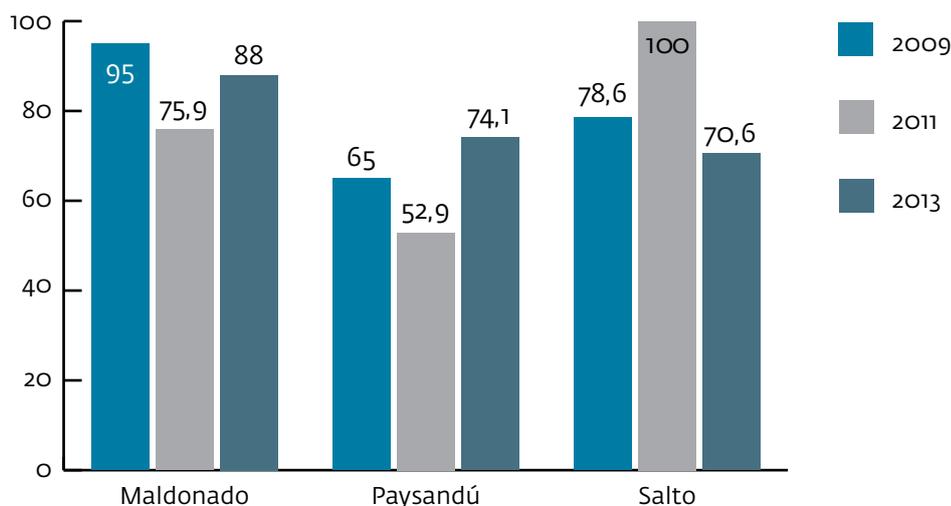


Gráfico 32. Allanamientos totales. Maldonado, Paysandú y Salto, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes



Entre los allanamientos en Montevideo, la proporción de casos en que la Defensa del adolescente no plantea ningún tipo de discrepancia con la acusación fiscal siempre ha sido elevada. El porcentaje más alto se observa en el primer período analizado.

En los departamentos del interior analizados la situación es aún más alarmante: los allanamientos de la Defensa son por lo general allanamientos totales. Al presentar su escrito de contestación de la acusación fiscal, la Defensa ofrece muy poca resistencia a la pretensión punitiva movilizada.

Al referirse a los principios que rigen el proceso penal juvenil, el artículo 74 del cna expresa que en él debe asegurarse el cumplimiento estricto de las garantías del debido proceso, y en su literal F establece específicamente el principio de inviolabilidad de la Defensa. De acuerdo con este principio, el adolescente tiene derecho a contar en forma permanente con asistencia jurídica gratuita, especializada, pública o privada, a partir de la detención, durante el proceso y hasta la ejecución completa de las medidas. Este es un aspecto muy importante para que en los procesos de la justicia penal juvenil se aseguren la calidad del servicio y la igualdad de las partes en el proceso.⁴³

El trámite abreviado

Entre las modificaciones aprobadas mediante la ley 19.055 de 4 de enero de 2013, ya mencionadas, se encuentra la posibilidad de que, de conformidad entre las partes, al finalizar la audiencia preliminar, en sustitución de la sentencia interlocutoria que da inicio al procedimiento, se pueda dictar la sentencia definitiva, previo traslado en la propia audiencia y por su orden al Ministerio Público y a la Defensa, a fin de que efectúen sus alegaciones.

Esta es una de las modificaciones recientes que menos impacto práctico han tenido en el funcionamiento del sistema. En Montevideo en el 2013, sobre un total de 234 expedientes relevados, se aplicó el trámite abreviado únicamente en 12 casos, el 5,1%. Esos 12 casos correspondieron a cinco hurtos, seis rapiñas y una tentativa de hurto.

Tampoco se verifica un impacto importante de esta reforma en Paysandú y Salto. En cada uno de esos departamentos la posibilidad de dictar la sentencia definitiva en sustitución de la resolución que inicia el proceso se utilizó en dos casos. Diferente es la situación en Maldonado, donde ello ocurrió en seis casos, el 8,6% del total.

Duración de los procesos

El artículo 76.10 del cna refiere a la necesidad de que se celebre una audiencia final en la cual, bajo pena de nulidad, deben participar el adolescente, la Defensa y el Ministerio Público. Asimismo, se prevé la presencia eventual de los padres o responsables del adolescente, y de la víctima, si estos sujetos lo solicitan. En esta audiencia se dicta una sentencia que resuelve responsabilizar o no al adolescente sometido a proceso, así como en el primero de los casos la pena que le corresponde.

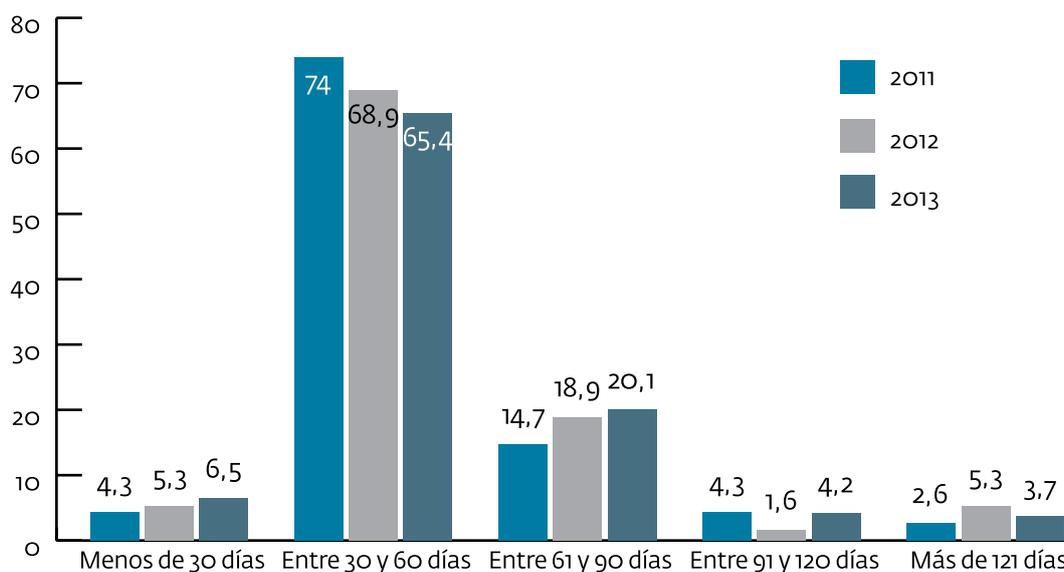
El derecho a ser juzgado en un plazo razonable es una garantía general del debido proceso en la legislación internacional, extensible y reconocida por la normativa respecto al sistema penal juvenil. El artículo 74.J del cna consagró el principio de duración razo-

43. De acuerdo con la dinámica de plazos breves instaurada por el cna, en el momento de relevar la información de los expedientes estos deberían haber alcanzado audiencia final y sentencia en primera instancia, pero en la práctica ello no ocurrió en todos los casos. La metodología que hemos descrito es la que consideramos apropiada para realizar un seguimiento de las prácticas judiciales en forma paralela a su desarrollo.

nable, que tiene importancia estratégica porque, en la normativa anterior, la duración excesiva de los procesos ponía en crisis buena parte de las garantías penales, de fondo y adjetivas.

Para analizar la duración de los procesos se ha optado por tomar en cuenta las fechas de inicio y de dictado de la sentencia definitiva de primera instancia en tramos. Asimismo, para comprender el impacto que las reformas normativas han tenido en este aspecto se presentan los datos relativos a los tres últimos años analizados en Montevideo y a los dos últimos años en los departamentos del interior.

Gráfico 33. Duración del proceso. Montevideo, 2011-2013, en porcentajes



En Montevideo puede notarse claramente la disminución de los procesos que duran entre 30 y 60 días y el aumento de los que duran entre 61 y 90 días. Parece evidente que en la capital existe una tendencia a la extensión de los procesos, propiciada por las reformas legales aprobadas.

Gráfico 34. Duración del proceso. Maldonado, 2011 y 2013, en porcentajes

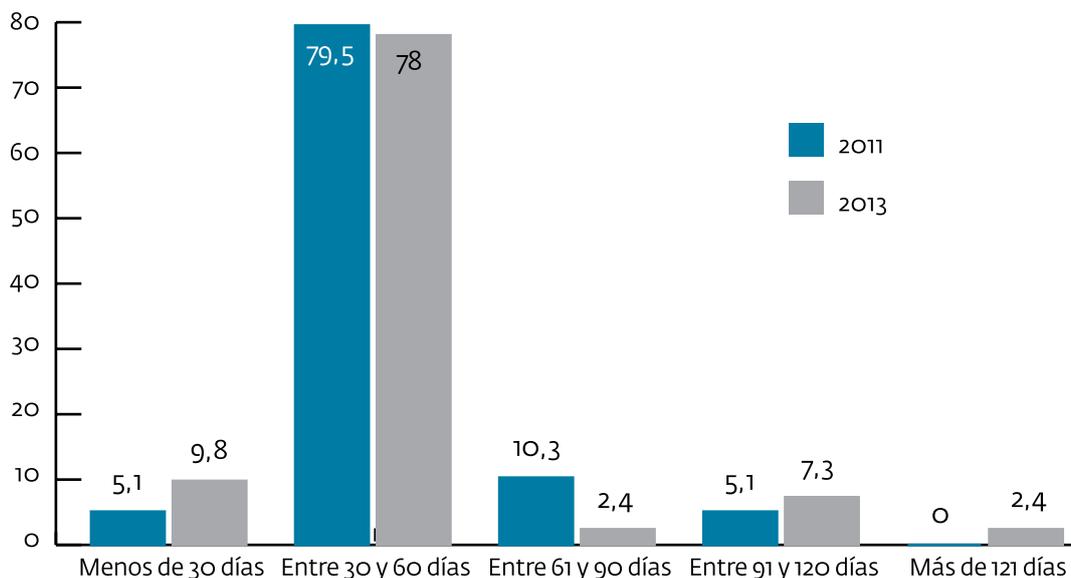


Gráfico 35. Duración del proceso. Paysandú, 2011 y 2013, en porcentajes

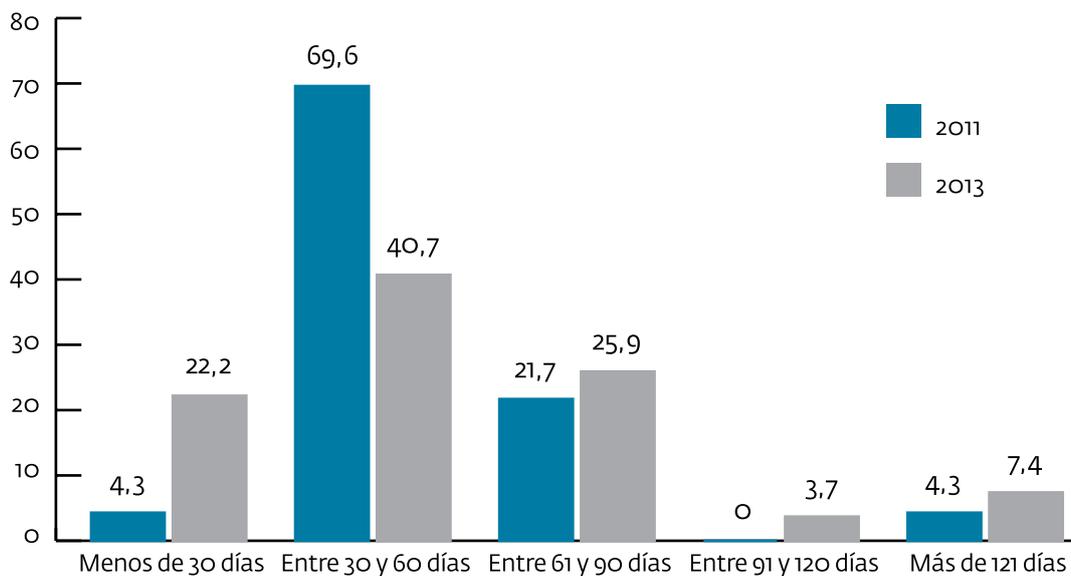
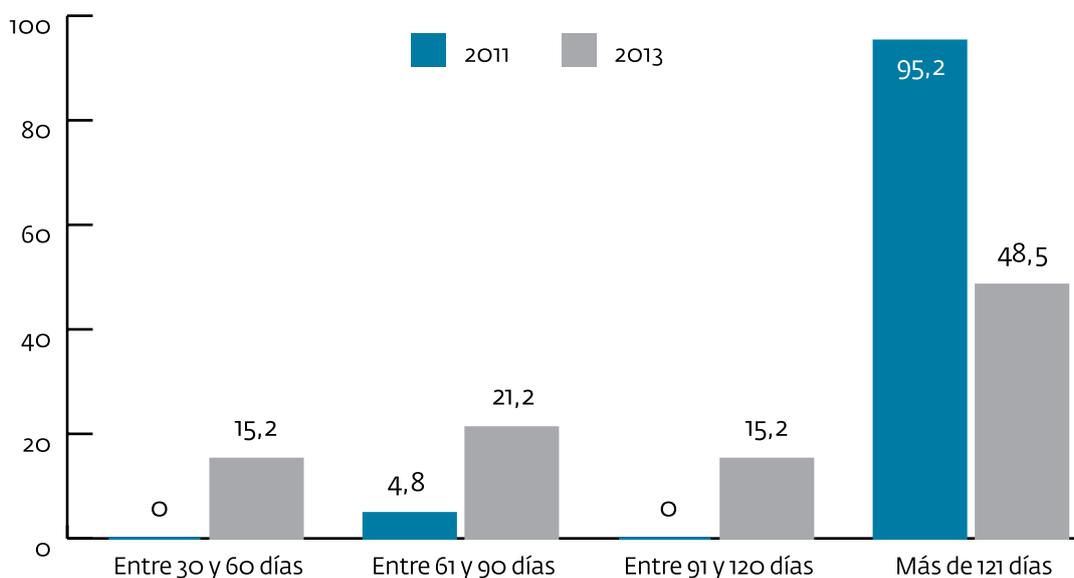


Gráfico 36. Duración del proceso. Salto, 2011 y 2013, en porcentajes

En Maldonado no se observa esta tendencia. No obstante, es llamativo el aumento de los casos en que la sentencia es dictada en menos de 30 días, del 5,1% al 9,8%, lo que en el 2013 es consecuencia del uso del trámite abreviado.

En Paysandú también se redujo el porcentaje de los procesos que duran entre 30 y 60 días y aumentó el tramo siguiente. No obstante, el tramo que aumentó en mayor medida es el de los procesos de menos de 30 días, marcando una tendencia al acortamiento de los procesos.

En Salto también se observan diferencias muy importantes entre los dos períodos analizados. En el 2011 el 95,2% de los procesos duraron más de 121 días. Sin embargo, en el 2013 la situación fue muy diferente: si bien ese siguió siendo el tramo más relevante, con el 48,5%, hubo una mayor distribución entre los tramos.

En términos generales las reformas aprobadas han sido efectivas en extender la duración de los procesos.

VI. La privación de libertad

En el régimen vigente la privación de libertad puede revestir diferentes modalidades. En el capítulo V se han tratado las detenciones administrativas previas al inicio del proceso penal juvenil. En el presente se abordarán las dos modalidades principales de la privación de libertad en el marco de estos procesos: como medida cautelar al inicio de los procedimientos y como sanción propiamente dicha en la sentencia.

En el CNA se denominan *medidas cautelares* aquellas que se adoptan al inicio de los procesos y *medidas socioeducativas* las penas del sistema penal juvenil. En ambos casos la autoridad judicial puede disponer la privación de libertad de un adolescente.

Las medidas cautelares privativas de libertad

Con el objetivo de asegurar la presencia del adolescente acusado a lo largo del proceso, es muy usual que se dicten medidas cautelares, que pueden ser privativas o no privativas de la libertad. En ambos casos esas medidas deben respetar, entre otros, el principio de inocencia, las garantías del debido proceso y el interés superior del niño.

Las medidas no privativas de libertad son, por ejemplo, la prohibición de salir del país, de acercarse a la víctima o a otras personas, de ir a determinados lugares o de tomar contacto con personas determinadas, o la obligación de presentarse periódicamente ante el tribunal.⁴⁴

Las medidas cautelares privativas de libertad son, de acuerdo con el CNA, el arresto domiciliario y la prisión preventiva, esta última denominada *internación provisoria*. Hasta que se aprobó la ley 18.777, en julio del 2011, en ningún caso estas medidas podían durar más de 60 días, pero esta norma elevó el plazo a 90 días en los casos de infracciones gravísimas a la ley penal establecidos en el artículo 72 del propio Código. Transcurridos dichos plazos sin que se haya dictado sentencia de primera instancia, se debe dejar en libertad al adolescente.

De conformidad con el principio de excepcionalidad de la privación de libertad, ampliamente reconocido tanto en la normativa internacional como en el CNA, la privación de libertad como medida cautelar al inicio de los procedimientos debe ser excepcional. El principio de que los adolescentes solo deben ser privados de su libertad como último recurso es especialmente importante durante esta etapa, porque todavía no han sido responsabilizados y, por ende, se debe presumir su inocencia. Así, para que sean legítimas, las medidas de este tipo deben ajustarse al principio de excepcionalidad, deben ser necesarias para determinadas finalidades procesales legítimas, no debe haber otra alternativa, deben extenderse por un lapso breve, preferentemente predeterminado, y estar sujetas a revisión periódica.⁴⁵

Se ha visto que la ley 19.055, del 2013, creó un régimen especial aplicable cuando el presunto autor sea mayor de 15 y menor de 15 años de edad y el proceso refiera a una serie de infracciones gravísimas.⁴⁶ En esos casos, conforme dicha norma, se prescribe la privación

44. Según lo dispone el artículo 76.5 del CNA, el juez, a pedido del Ministerio Público y tras escuchar a la Defensa, puede disponer las medidas cautelares necesarias que perjudiquen en menor medida al adolescente. Las previstas en esa disposición son: a) la prohibición de salir del país; b) la prohibición de acercarse a la víctima o a otras personas, de ir a determinados lugares o de tomar contacto con personas determinadas; c) la obligación de presentarse periódicamente ante el tribunal o ante la autoridad que el juez determine; d) el arresto domiciliario, y e) la internación provisoria.

45. Javier Palummo (coord.), *Justicia penal juvenil...*, o. cit., pp. 34-35.

46. Homicidio intencional con agravantes especiales (artículos 311 y 312 del Código Penal), lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal), violación (artículo 272 del Código Penal), rapiña (artículo 344 del Código Penal), privación de libertad agravada (artículo 282 del Código Penal), secuestro (artículo 346 del Código Penal),

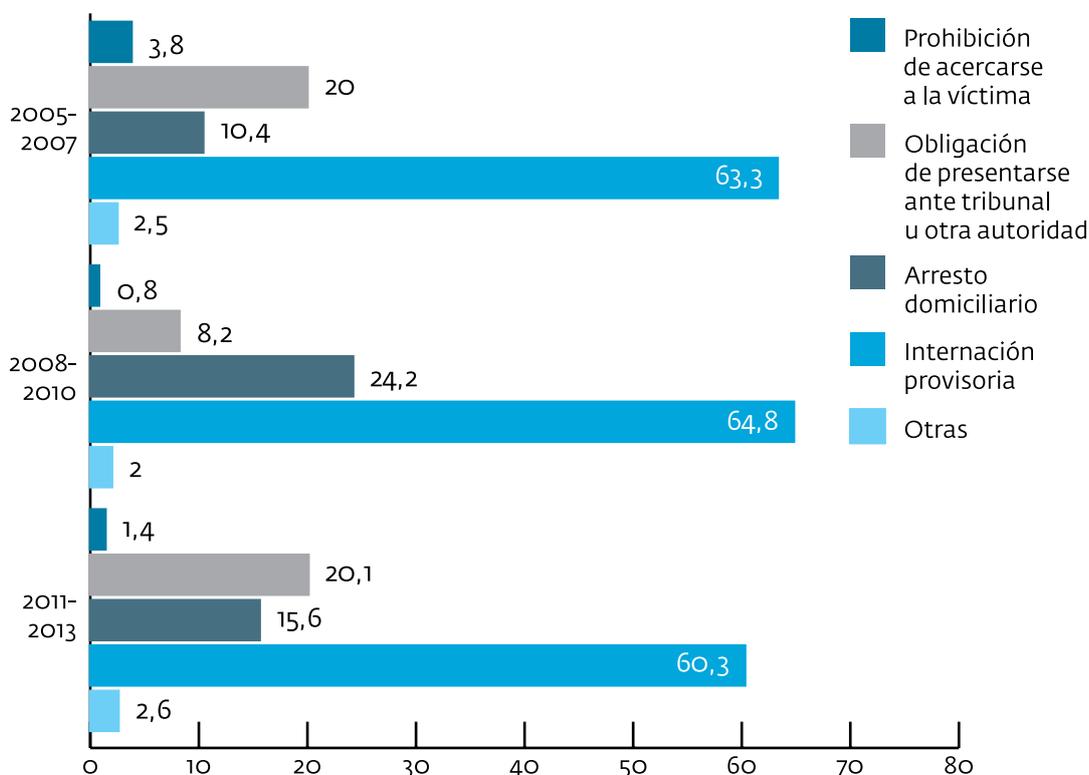
cautelar de libertad hasta el dictado de la sentencia definitiva; las medidas privativas de libertad tendrán una duración no inferior a los 12 meses, y el infractor, una vez ejecutoriada la sentencia, podrá solicitar la libertad anticipada solo si ha cumplido efectivamente el mínimo de privación de libertad referido y la mitad de la pena impuesta.

La diferencia jurídica entre la privación de libertad como medida cautelar y como sanción es muy importante, por cuanto se trata de dos institutos distintos, con un régimen jurídico diverso. La privación de libertad como medida cautelar, para ser justificada, debe estar destinada a asegurar determinadas finalidades procesales. La normativa prevé como únicos fundamentos legítimos de la prisión preventiva los peligros de que el imputado eluda el accionar de la justicia o de que obstaculice la investigación judicial.

La ley 19.055 parece contradecir gravemente estos principios jurídicos y contribuye a desnaturalizar la prisión preventiva en los procedimientos de la justicia penal juvenil. Es claro que el acento ya no está puesto en las finalidades procesales sino en el carácter sancionatorio de la privación de libertad, aun cautelar.

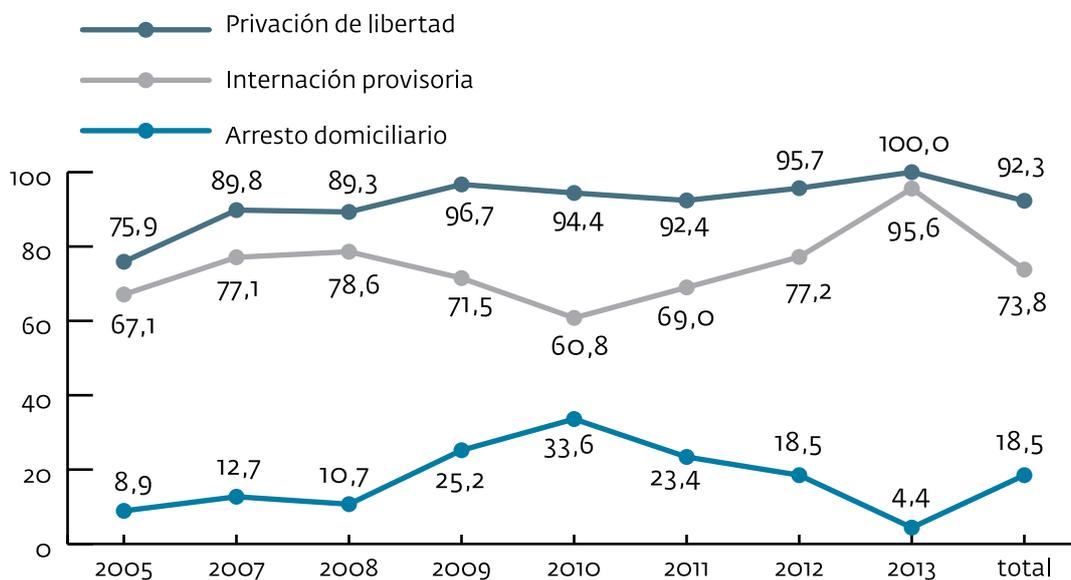
El gráfico 37 deja en evidencia el uso desmedido de la privación de libertad cautelar en Montevideo, en especial la internación provisoria. Nuevamente se observa que en el período 2008-2010 las prácticas judiciales tuvieron un comportamiento atípico: los arrestos domiciliarios fueron el 24,2% de los casos y las internaciones provisorias el 64,8%. Es decir, en el 89% de los casos se adoptaron medidas cautelares privativas de libertad. Prácticas similares se encuentran al observar el primer período analizado y el último, en especial respecto al uso de la internación provisoria.

Gráfico 37. Medidas cautelares. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



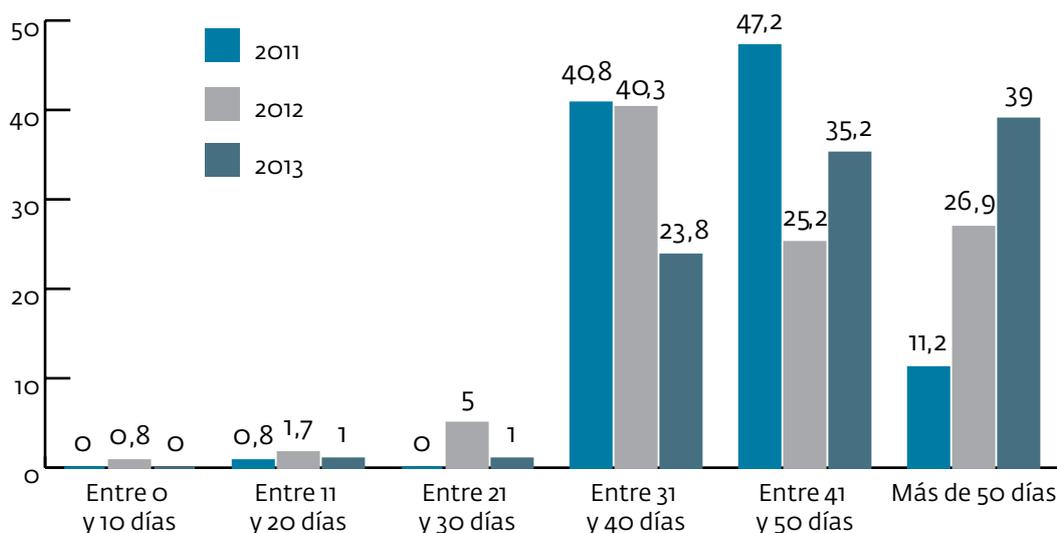
y cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las leyes especiales castiguen con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría.

Gráfico 38. Evolución de las medidas cautelares privativas de libertad para los casos de rapiña. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



Al analizar la utilización de medidas cautelares privativas de libertad en los casos de rapiña también es claro el impacto que ha tenido en las prácticas judiciales el endurecimiento de la normativa vigente. Luego de la aprobación de la ley 19.055, en enero del 2013, ese año se adoptaron medidas de privación de libertad en el 100% de los casos; el 95,6% fueron internaciones provisionarias y solo en el 4,4% arrestos domiciliarios. Esos pocos arrestos domiciliarios se justifican por la existencia de algunas tentativas de rapiña que lograron escapar del régimen especial.

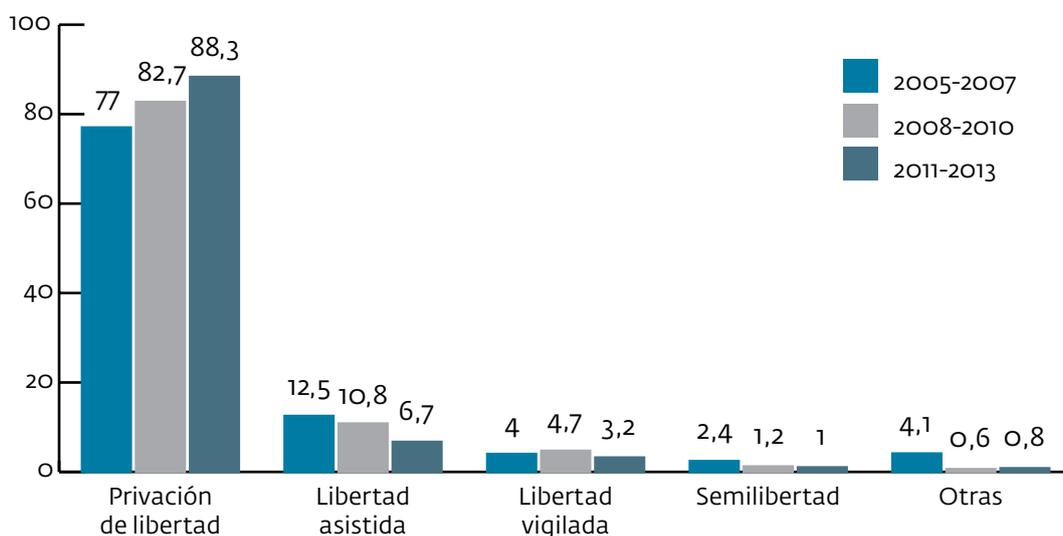
Gráfico 39. Duración de las internaciones provisionarias. Montevideo, 2011-2013, en porcentajes



Otro aspecto en el que se verifica el impacto del endurecimiento de la normativa aplicable es el relativo a la duración de la privación de libertad. Mientras que en el 2011 las internaciones provisionales por más de 50 días solo representaban el 11,2%, en los años siguientes el porcentaje se elevó al 26,9% y luego al 39%. Esto da cuenta de un aumento de la duración de los procesos, en tanto cada vez se retrasa más el dictado de las sentencias.

Para una medida de prisión preventiva debe tenerse en cuenta también el principio de proporcionalidad de la pena, de forma tal que, de conformidad con la normativa vigente, esta medida cautelar no podría aplicarse si la pena prevista para el delito imputado no es privativa de la libertad.

Gráfico 40. Tipo de medida socioeducativa para los casos en que la medida cautelar fue la internación provisoria. Montevideo, 2005-2007, 2008-2010 y 2011-2013, en porcentajes



Como surge del gráfico 40, en los casos en que la medida cautelar fue la internación provisoria del adolescente, la medida socioeducativa mayoritariamente impuesta por el juez fue también la privación de libertad. Estos datos permiten afirmar que cuando se adopta la internación provisoria como medida cautelar es cada vez más habitual que luego en la sentencia el adolescente reciba una sanción del mismo tipo.

En los departamentos del interior los porcentajes de privación de libertad como medida cautelar son menores que en Montevideo. También muestran cambios bastante abruptos entre un año y otro, producto del impacto que tienen en las prácticas circunstancias como el cambio de las personas a cargo de los juzgados. Otra característica de las prácticas judiciales en dichos departamentos es el uso de los programas de medidas no privativas de libertad, pese a tratarse de una hipótesis no contemplada en la normativa vigente.

Cuadro 4. Medida cautelar. Maldonado, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes

	2005	2007	2009	2011	2013
Internación provisoria	51,9	55,7	52,6	35,3	24,3
Obligación de presentarse en sede	3,8	0,0	5,3	3,9	10,0
Arresto domiciliario	13,5	24,3	34,2	45,1	27,1
Prohibición de acercarse a la víctima	1,9	1,4	0,0	2,0	0,0
Prohibición de ir a ciertos lugares	1,9	0,0	0,0	0,0	1,4
Programas de medidas no privativas	0,0	5,7	7,9	9,8	28,6
Otras	5,8	0,0	0,0	0,0	1,4
N/C	21,2	12,9	0,0	3,9	7,1

En Maldonado, por ejemplo, se advierte una diferencia muy importante entre los primeros y los últimos años analizados, con una notoria disminución del porcentaje de internaciones provisionales, variaciones en lo que refiere al uso del arresto domiciliario y un aumento muy relevante en el uso de los programas de medidas no privativas de libertad en el 2013.

Cuadro 5. Medida cautelar. Paysandú, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes

	2005	2007	2009	2011	2013
Internación provisoria	54,1	37,5	21,7	22,2	18,5
Obligación de presentarse en sede	8,1	0,0	21,7	6,3	3,7
Arresto domiciliario	2,7	7,5	3,3	1,6	3,7
Prohibición de acercarse a la víctima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prohibición de ir a ciertos lugares	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Programas de medidas no privativas	0,0	2,5	5,0	6,3	20,4
Otras	5,4	12,5	3,3	3,2	5,6
N/C	27,0	40,0	45,0	60,3	48,1

También en Paysandú se registra una disminución de la internación provisoria y un aumento del uso de los programas de medidas no privativas de libertad en el último año analizado. En este departamento hay porcentajes elevados de casos en que no se adoptan medidas cautelares debido a la práctica ya señalada de iniciar expedientes pero no proseguir con el proceso tras la audiencia preliminar.

Cuadro 6. Medida cautelar. Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes

	2005	2007	2009	2011	2013
Internación provisoria	17,6	24,3	17,1	43,6	47,5
Obligación de presentarse en sede	52,9	43,2	20,0	5,1	5,0
Arresto Domiciliario	8,8	0,0	2,9	2,6	2,5
Prohibición de acercarse a la víctima	0,0	0,0	2,9	2,6	0,0
Prohibición de ir a ciertos lugares	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Programas de medidas no privativas	0,0	10,8	45,7	35,9	30,0
Otras	14,7	0,0	2,9	0,0	0,0
N/C	2,9	21,6	8,6	10,3	15,0

En Salto, a diferencia de los dos departamentos anteriores, se verifica un aumento de las internaciones provisionales en los últimos años analizados y una caída en la medida de obligación de presentarse en la sede judicial o en otro lugar que la autoridad determine. Sin embargo, también hay un porcentaje importante de casos en los que se recurre a programas de medidas no privativas de libertad.

La privación de libertad como sanción

Tal como ocurre cuando se usa como medida cautelar, en la privación de la libertad como sanción dispuesta en la sentencia que responsabiliza a un adolescente por haber cometido un delito el principio general es el de su excepcionalidad y brevedad. Además, las sanciones deben ajustarse a la finalidad de la justicia penal juvenil, esto es, privilegiar su carácter socioeducativo y los objetivos de reintegración social. En consecuencia, un sistema de justicia penal juvenil cuya política criminal esté orientada meramente por criterios retributivos y deje en segundo plano aspectos fundamentales como la prevención y el fomento de oportunidades para una efectiva reinserción social sería incompatible con los estándares internacionales en la materia.

Algunas de estas ideas son tenidas en cuenta en el artículo 79 del CNA, donde también se destaca que ese contenido educativo debe procurar la asunción de responsabilidad del adolescente.

El artículo 89 del CNA dispone que la privación de la libertad consiste en recluir al adolescente en un establecimiento que asegure su permanencia en él, sin menoscabo de los derechos consagrados en el propio código, las normas constitucionales, legales y los instrumentos internacionales.

Es claro que la privación de libertad de los adolescentes en el marco del sistema de justicia penal juvenil no autoriza a restringir otros derechos humanos. Más aún, al encontrarse el Estado en una situación de garante para con los adolescentes privados de libertad, deben adoptarse medidas dirigidas a asegurar que estos puedan gozar efectivamente de todos sus derechos. Esto implica que la afectación del goce de otros derechos, aparte del derecho a la libertad personal, debe limitarse de manera rigurosa.⁴⁷

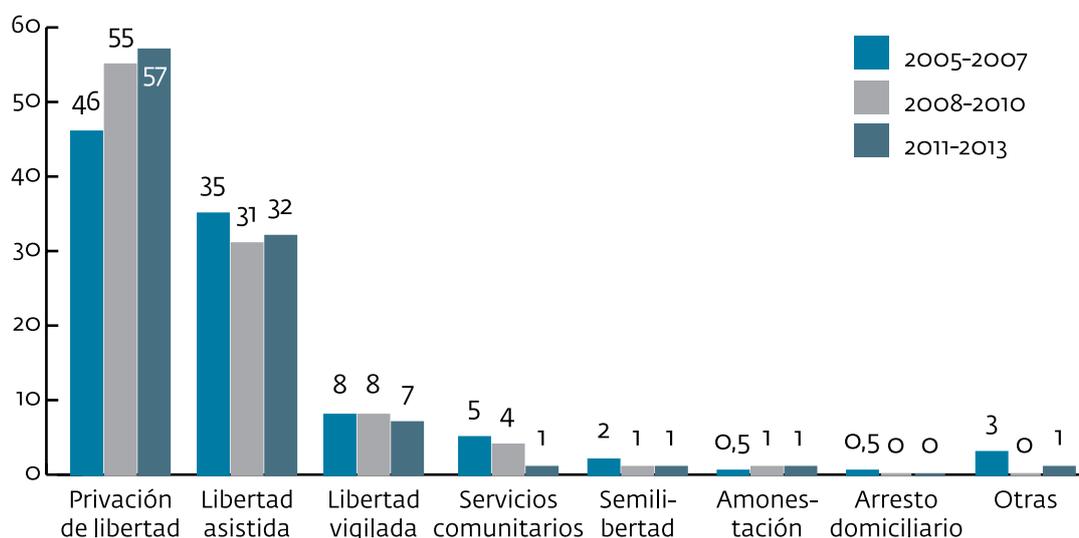
47. Reglas de Tokio, regla 3.10; Reglas de Beijing, regla 26.2; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (xxiv), de 31 de julio de 1957, y 2076 (Lxii), de 13 de mayo de 1977, § 57. Véase CIDH, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, 2008, principio I. Véase también CIDH, *Informe sobre justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, 2011, § 437 ss.

También la CDN, en su artículo 40.1, plantea la importancia de que las sanciones de la justicia penal juvenil se encuentren orientadas a promover la integración del adolescente, y refiere a la posibilidad de que este asuma una función constructiva en la sociedad y que se fortalezca su respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La normativa internacional aplicable exige que la respuesta penal sea determinada en aplicación del principio de proporcionalidad.⁴⁸ En virtud de este principio, debe haber proporcionalidad entre la gravedad del hecho y la reacción penal que suscita; es decir que a menor entidad del injusto corresponde menor pena y a menor participación del inculgado en el delito también corresponde menor pena.

En la aplicación del principio de proporcionalidad debe tenerse en cuenta que la privación de libertad es establecida como el último recurso y por el menor tiempo posible, por lo cual termina funcionando no como el único criterio, sino como aquel que establece el máximo justificable.

Gráfico 41. Tipo de sanciones dispuestas. Montevideo, 2005-2007, 2008-2010 y 2011-2013, en porcentajes



El gráfico 41 muestra que en Montevideo se verifica una tendencia al endurecimiento de las medidas del sistema. En cada período analizado aumenta el uso de la privación de libertad en las sentencias, que en 2011-2013 alcanza el 57% de los casos. Este fenómeno, que implica la consolidación de prácticas contrarias a los postulados mencionados en párrafos anteriores, responde no solo a una lógica de funcionamiento de la justicia penal juvenil, que siempre ha privilegiado la privación de libertad, sino también a los lineamientos de las últimas reformas normativas. Estas reformas han puesto en crisis el principio educativo y han consagrado un sistema de justicia penal juvenil orientado claramente a lo retributivo.

En el CNA, hasta la aprobación de la ley 19.055, la pena individualizada podía flexibilizarse en modo y tiempo. Así, la pena no era retribución pura; cuando podría acreditarse

48. CIDH, *Informe sobre justicia juvenil...*, cit. Véase también la regla 5.1 de las Reglas de Beijing.

que había cumplido con su propósito socioeducativo, podía ser modificada o cesar. Es a esta posibilidad que refiere la CDN cuando expresa que la privación de libertad debe ser el último recurso y por el tiempo más breve que proceda. Esto había sido expresamente dispuesto por el CNA al regular las modificaciones y los ceses de las sanciones del sistema. Pero la ley mencionada establece que en los casos en que sea aplicable el régimen especial allí previsto no corresponde decretar el cese de la medida aunque resulte acreditado que esta ha cumplido su finalidad socioeducativa. Todo esto implicó un profundo cambio, que desvaloriza lo socioeducativo y el trabajo de los equipos técnicos.

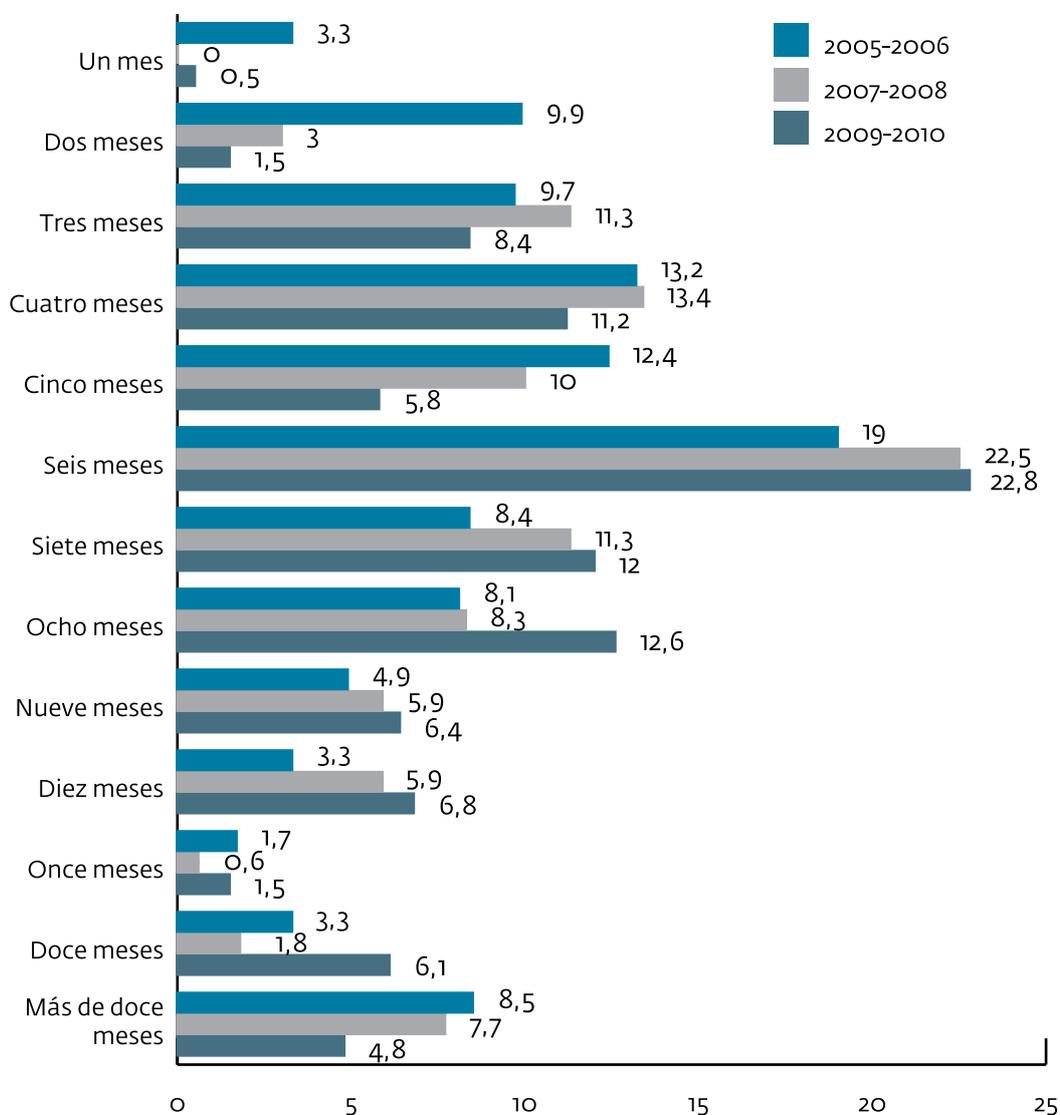
Cuadro 7. Tipo de sanciones dispuestas. Maldonado, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes

	2005	2007	2009	2011	2013
Privación de libertad	33,3	45,9	32,4	21,7	12,1
Libertad asistida	38,1	43,2	52,9	54,3	36,4
Libertad vigilada	4,8	0,0	0,0	0,0	1,5
Semilibertad	4,8	5,4	2,9	0,0	0,0
Amonestación	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Orientación y apoyo	4,8	0,0	5,9	13,0	39,4
Arresto domiciliario	4,8	2,7	5,9	2,2	1,5
Otras medidas	4,8	2,7	0,0	8,7	9,1

En los departamentos del interior analizados también encontramos un uso menor de la privación de libertad como sanción dispuesta en la sentencia. En Maldonado incluso se observa que los porcentajes más altos coinciden con los años 2005, 2007 y 2009, pero luego caen, y en el 2013 se registra el más bajo. En este último año también se observa una importante caída del uso de los programas de libertad asistida en comparación con 2009 y 2011, así como un aumento del uso de la derivación a programas de orientación y apoyo.

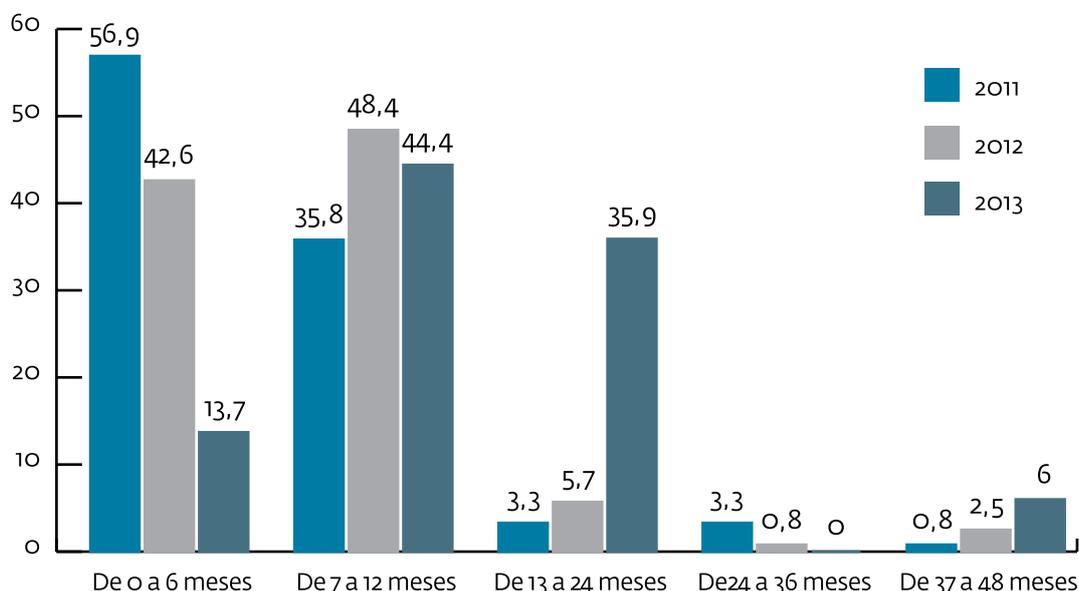
En Paysandú y Salto la cantidad de casos no permite presentar los datos en porcentajes. No obstante, es posible observar importantes diferencias entre los períodos y, en general, un uso de la privación de libertad menor que en Montevideo.

Gráfico 42. Tiempo de sanción en los casos en que se dispone la medida de privación de libertad. Montevideo, 2005-2006, 2007-2008 y 2009-2010, en porcentajes



Otro de los aspectos en los que puede observarse en Montevideo el claro impacto del endurecimiento del sistema es el aumento de los tiempos de privación de libertad. Antes del 2011, los mayores porcentajes de privación de libertad se concentraban en las sentencias que dictaminaban un plazo de seis meses: 19% en 2005-2006, 22,5% en 2007-2008 y 22,8% en 2009-2010. Por otro lado, en todos los años relevados se advertía una tendencia al aumento de las penas de entre siete y diez meses, así como a la disminución de aquellas de entre uno y cinco meses y las de más de 12 meses.

Gráfico 43. Tiempo de sanción en los casos en que se dispone la privación de libertad. Montevideo, 2011-2013, en porcentajes

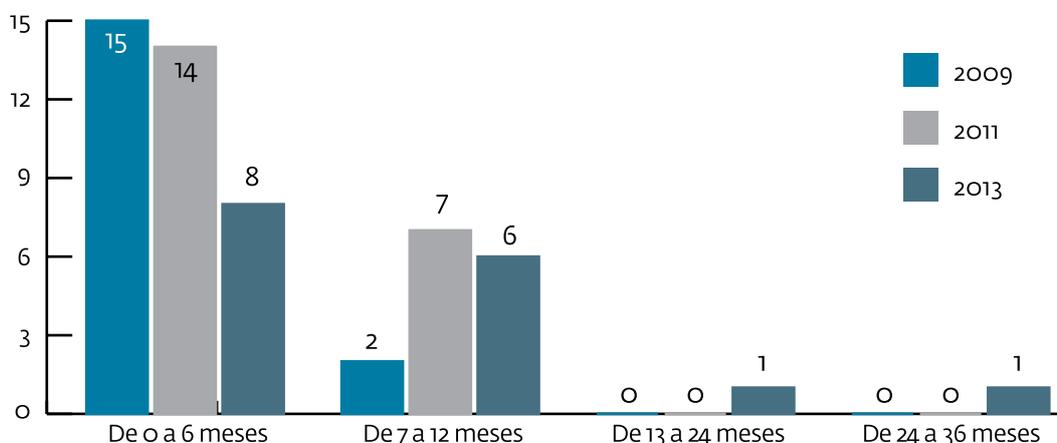


Pero a partir del 2011 la situación en Montevideo cambió sustancialmente. Las penas de privación de libertad menores de seis meses, que en el 2011 representaban el 56,9% de los casos, se redujeron a tan solo el 13,7%. Las sanciones de entre 13 y 24 meses de privación de libertad pasaron del 3,3%, al 5,7%, para luego, en el 2013, al influjo de la ley 19.055, llegar al 35,9% del total de casos. También se registra un aumento de las sanciones de entre 37 y 48 meses, que en el 2011 eran el 0,8% y en el 2013 alcanzaron al 6% de los casos. Es claro que las autoridades judiciales entendieron el mensaje del legislador.

La utilización de medidas privativas de libertad debería decidirse una vez que se haya demostrado y fundamentado la inconveniencia de utilizar medidas no privativas de libertad y luego de un cuidadoso estudio, tomando en consideración los principios de legalidad, excepcionalidad, brevedad y proporcionalidad de la pena, entre otros aspectos relevantes.⁴⁹

No obstante, en el régimen actual el legislador ha limitado la discrecionalidad de los operadores judiciales a favor de la privación de libertad. Es una consecuencia ineludible de la ley 19.055 y su régimen especial. En esos casos la autoridad judicial debe utilizar necesariamente la privación de libertad y por un período no menor de 12 meses.

49. Véase Reglas de Beijing, regla 17.1.b: "Las restricciones a la libertad personal del menor se impondrán solo tras cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible". En cuanto a la definición de la privación de libertad, véanse Reglas de La Habana, reglas 2 y 11.b, y Reglas de Beijing, regla 19.

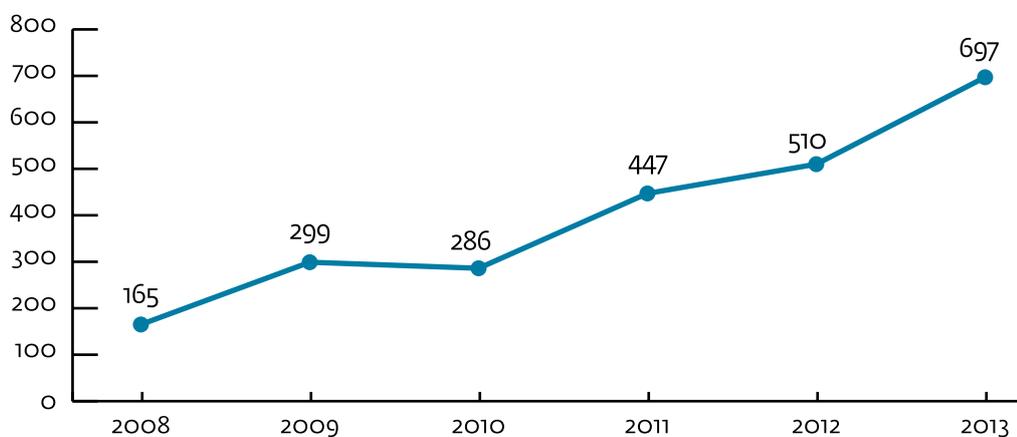
Gráfico 44. Tiempo de sanción en los casos en lo que se dispone la medida de privación de libertad. Maldonado, Paysandú y Salto, 2009, 2011 y 2013, en porcentaje

En los departamentos del interior también puede observarse el endurecimiento del sistema. En los tres últimos períodos analizados se observa una disminución del porcentaje de sanciones del primer tramo y un aumento de las más severas, especialmente en último período.

El aumento de la cantidad de privados de libertad

El resultado de las reformas normativas y de las prácticas judiciales reseñadas ha sido el aumento de la cantidad de adolescentes privados de libertad. De acuerdo con las cifras oficiales, el número de estos adolescentes pasó de 165 en el 2008 a 697 en el 2013 (un aumento del 322%).

Este aumento es producto en parte de la reducción de la cantidad de fugas, pero principalmente de las reformas normativas que endurecieron el sistema; específicamente las leyes 18.777 y 18.778, de julio del 2011, y 19.055, de enero del 2013.

Gráfico 45. Cantidad de adolescentes privados de libertad

Fuente: Elaboración del osj con base en las memorias anuales del INAU.

Este aumento y algunas de las dificultades constatadas en la gestión del sistema han provocado la acumulación de informes negativos sobre las condiciones en que se encuentran los adolescentes privados de libertad. Estos diagnósticos, que reiteran la existencia de prácticas violatorias del derecho internacional de los derechos humanos, han sido elaborados por organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas nacionales y organismos internacionales, incluso por órganos de tratado, como el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura.⁵⁰

50. Cf. Ana Juanche y Javier Palumbo (coords.), *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*, Montevideo: SERPAJ y OSJ, 2012; Visita de seguimiento a Uruguay del relator especial de las Naciones Unidas sobre Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, profesor Juan Méndez, conclusiones preliminares, diciembre de 2012; *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment of punishment, Juan E. Méndez. Addendum*, A/HRC/22/53/Add.3, 28 de febrero de 2013; Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, *Mecanismo Nacional de Prevención. Compendio de informes realizados a la fecha*, Montevideo, 28 de marzo de 2014. Véase también *Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay, para la 52.ª Sesión del Comité contra la Tortura, ocasión en la que examinará el tercer informe periódico de Uruguay*, 11 de abril de 2014. Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Uruguay*, CAT/C/URY/co/3.

VII. Alternativas a la privación de libertad

Las consecuencias adversas de someter a una persona a la justicia por infringir las leyes penales, especialmente cuando ello implica la privación de su libertad, se acentúan cuando se trata de personas en desarrollo. Por ello es necesario limitar el uso del sistema de justicia penal juvenil respecto a niños, a fin de disminuir en la mayor medida posible la intervención punitiva y en especial la privación de la libertad. Además de respetar determinados parámetros de edad, ser especializados, ajustarse a los principios de legalidad, igualdad y no discriminación, los sistemas de justicia penal juvenil deben limitar su actuación y ofrecer alternativas a la judicialización.⁵¹

Los Estados deben promover medidas que no supongan la judicialización, sino la reorientación hacia servicios sociales, siempre que ello sea apropiado y deseable. Además, en el caso de infracciones tipificadas, cuando se trate de niños, niñas y adolescentes la legislación está obligada a promover la aplicación de sanciones distintas a la reclusión o privación de libertad.⁵²

El artículo 40.3.b de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que, siempre que sea apropiado y deseable, se adoptarán medidas para tratar a los niños a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido leyes penales, sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendido de que se respetarán plenamente sus derechos humanos y garantías legales. Además, la regla 11.1 de las Reglas de Beijing señala que, cuando proceda, se examinará la posibilidad de ocuparse de los niños, niñas y adolescentes delincuentes sin recurrir a las autoridades competentes para que los juzguen oficialmente.

De conformidad con el principio de la excepcionalidad de la privación de libertad, la adopción y ejecución de medidas no restrictivas de la libertad debería ser prioritaria en un sistema de justicia penal juvenil respetuoso de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

Al respecto, la CDN, en su artículo 37, hace referencia a la privación de libertad solamente como último recurso y a la detención durante el período más breve posible. Asimismo, la regla 18 de Beijing menciona la importancia de un catálogo amplio de medidas alternativas a la privación de libertad. Por su parte, las Reglas de Tokio establecen una reglamentación que fomenta la adopción de medidas alternativas.

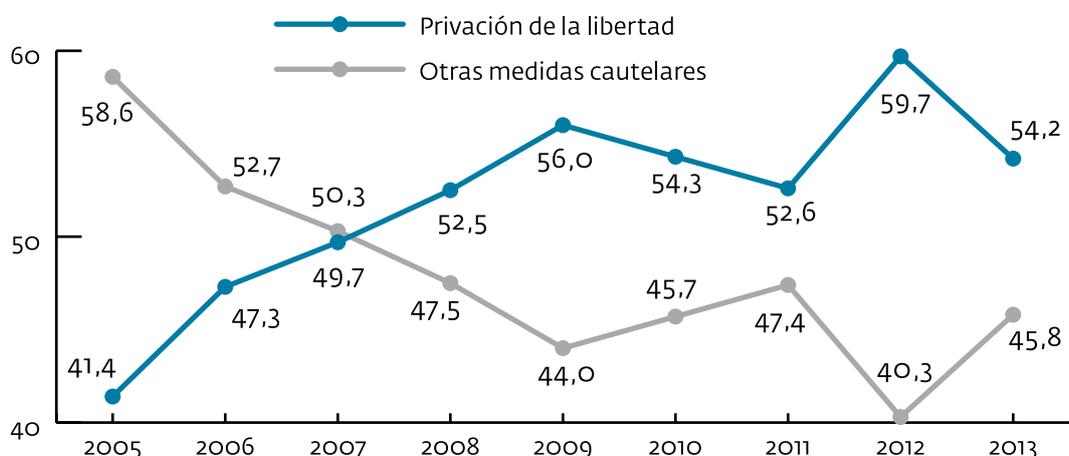
Dentro del artículo 80 del CNA se contempla el siguiente catálogo de medidas socioeducativas no privativas de libertad: advertencia, amonestación, orientación y apoyo mediante la incorporación a un programa socioeducativo, observancia de reglas de conducta, prestación de servicios a la comunidad, obligación de reparar el daño o dar satisfacción a la víctima, prohibición de conducir vehículos motorizados, libertad asistida y libertad vigilada.

Las sanciones no privativas de libertad son una manera de salvaguardar los derechos de los adolescentes que han infringido las leyes penales y constituyen una consecuencia lógica de la aplicación del principio de excepcionalidad, que impone restringir la libertad de los adolescentes como medida de último recurso.

51. Javier Palummo, *Justicia penal juvenil...*, o. cit.

52. CIDH, *Informe sobre justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, cit., § 32.

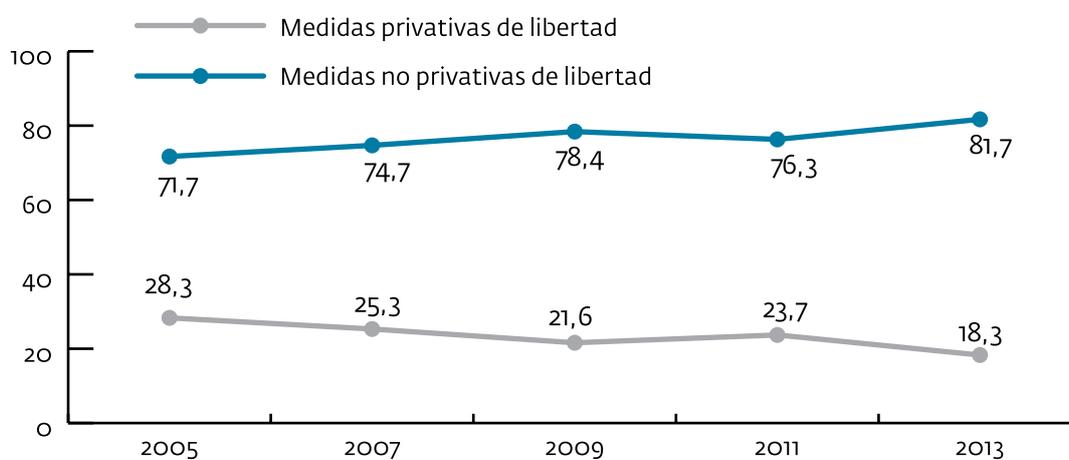
Gráfico 46. Evolución de las medidas socioeducativas privativas de libertad. Montevideo, 2005-2013, en porcentajes



En Montevideo, a lo largo del período analizado se observan fluctuaciones de menor o mayor grado en el tipo de medidas socioeducativas aplicadas a la población adolescente en las sentencias. Si bien en los primeros años el porcentaje mayor solía corresponder a las medidas no privativas de libertad, luego del 2008 la situación se revirtió y desde entonces los porcentajes más altos corresponden a la privación de libertad.

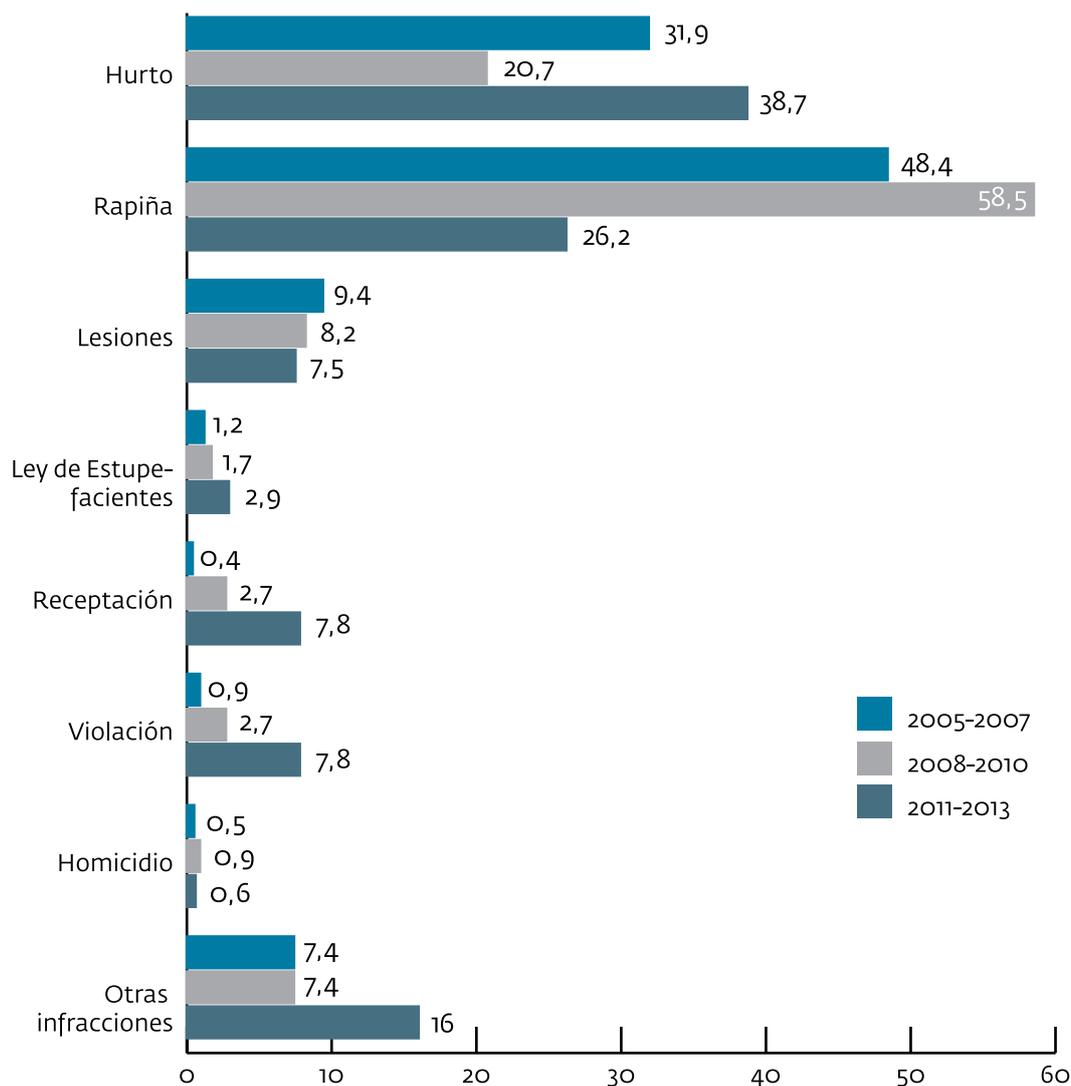
La situación en el 2005 parece la inversa de la observada en el 2013. Mientras en el primer año referido el mayor porcentaje correspondía a las medidas no privativas de la libertad, en el último corresponde a la privación de libertad. Es un dato significativo si se consideran las variaciones entre los delitos dentro del período investigado. Si se repasa la evolución de los delitos, en especial los hurtos y las rapiñas, no se advierte una relación entre esta y las sanciones dispuestas. En este sentido, el tipo de respuesta penal parece más estable que los delitos que se sancionan.

Gráfico 47. Evolución de las medidas socioeducativas privativas y no privativas de libertad. Maldonado, Paysandú y Salto, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013, en porcentajes



Sin embargo, en los departamentos del interior analizados se verifica otra tendencia: el uso de las medidas alternativas a la privación de libertad propiamente dicha tiende a aumentar. Aun en el 2013, luego de aprobada la última de las reformas al CNA, se registra el porcentaje más bajo de aplicación de las medidas privativas de libertad.

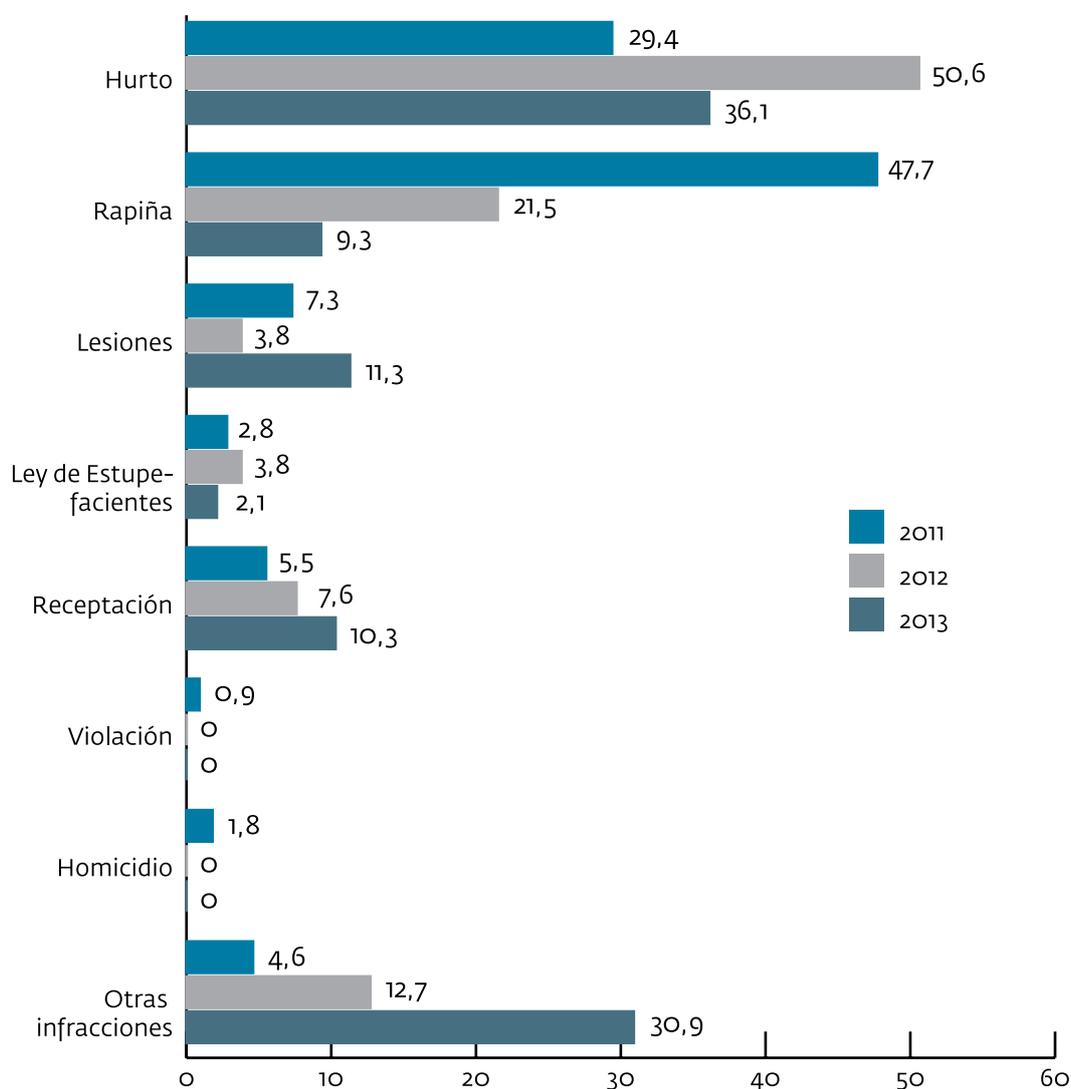
Gráfico 48. Delitos en los que se adopta una medida no privativa de libertad.
Montevideo, 2005-2007, 2008-2010 y 2011-2013, en porcentajes



No obstante, en Montevideo es posible encontrar importantes variaciones cuando se observa cuáles son los delitos que han sido castigados con medidas no privativas de libertad.

Si los datos se agrupan en trienios, las variaciones son muy claras. Por ejemplo, en el período 2005-2007 el 48,4% de las medidas no privativas de libertad dispuestas correspondió a las rapiñas; el porcentaje se elevó al 58,5% en el período siguiente para luego alcanzar apenas el 26,2% del total. Es claro que la caída en la utilización de medidas no privativas de libertad para las rapiñas tiene relación con las modificaciones normativas que endurecieron el sistema penal juvenil.

Gráfico 49. Delitos para los que se impone una medida socioeducativa no privativa de libertad. Montevideo, 2011, 2012 y 2013, en porcentaje



En especial puede observarse en Montevideo el claro impacto que ha tenido en las prácticas judiciales la aprobación de la ley 19.055, con el régimen especial que consagra. A partir de su vigencia, solo el 9,3% de los expedientes en que se adoptan medidas no privativas de libertad se ha tipificado una rapiña, y esos pocos casos corresponden a tentativas.

La ausencia de información confiable sobre el funcionamiento de los programas de medidas no privativas de libertad también constituye un serio obstáculo para que las autoridades decidan aplicar medidas de este tipo.

El análisis de datos a efectos de formular y comprobar las hipótesis sobre las intervenciones, la generación de conocimiento sobre el sistema de justicia penal juvenil con base empírica para buscar las mejores soluciones o reducir el error, entre otras acciones indispensables, son imposibles sin un sistema de información que desarrolle y privilegie una serie de indicadores adecuados a las finalidades de las intervenciones de la justicia penal juvenil. Si no es posible medir claramente y en forma sostenida qué funciona, qué previene, qué reinserta en la sociedad a quienes son sometidos a la justicia penal juvenil, se hace difícil sostener una discusión basada en evidencia con quienes plantean soluciones

represivas y privativas de la libertad. Para esto se requiere profesionalizar los sistemas de justicia penal juvenil, poder evaluarlos y poder decidir qué es lo que funciona, cuándo funciona, por qué funciona y cómo replicarlo o modificarlo para mejorar su eficiencia en términos mensurables.⁵³

La aplicación preferente de las sanciones no privativas de libertad, además de ser adecuada desde la perspectiva de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, constituye una forma más eficaz de lograr el objetivo último de un sistema de justicia penal juvenil, esto es, la integración de los niños a la sociedad como miembros constructivos, además de contribuir a aumentar la seguridad pública al reducir los índices de reincidencia.⁵⁴

53. Javier Palummo, *Justicia penal juvenil...*, o. cit., p. 42.

54. CIDH, *Informe sobre justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, cit., § 331.

VIII. Conclusiones

El legislador ha dado una señal muy clara al aprobar las reformas más recientes a la justicia penal juvenil, con el convencimiento de que los problemas de seguridad que enfrenta la sociedad tienen relación con las conductas infraccionales de los adolescentes. En Uruguay, en el marco de un proceso de construcción social y política que ha tenido voceros muy relevantes, a partir del año 2011 se instaló en la agenda pública la idea de que era necesario reformar el sistema de justicia penal juvenil y endurecerlo, porque ello mejoraría la seguridad y la convivencia social. Esa idea es la que ha orientado todo el proceso de reforma legal, tanto las normas que se han aprobado como las que no.

Los cambios realizados al CNA se han explicado y analizado en el presente informe. Todos han estado orientados a endurecer las respuestas punitivas, pero también a disminuir algunas garantías.

Sin embargo, las reformas aprobadas han tenido niveles muy diferentes de impacto en el funcionamiento del sistema. Mientras algunas han generado escasas alteraciones en las prácticas judiciales, otras han implicado cambios fuertes.

En el primer grupo es posible incluir la criminalización de la tentativa de hurto, la utilización de los antecedentes judiciales como pena accesoria y el trámite abreviado para que la sentencia se dicte al inicio de los procesos. Todas estas modificaciones, en especial las dos primeras, tuvieron gran relevancia en el debate parlamentario, pero es evidente que ello no ha tenido un correlato en la realidad.

En el segundo grupo se encuentran el aumento del uso de la privación de libertad como medida cautelar al inicio de los procesos y como sanción, además de la extensión del tiempo de privación de libertad en ambas modalidades y el aumento de la duración de los procesos.

En definitiva, lo que han logrado los cambios normativos es privilegiar el carácter retributivo de la justicia penal juvenil y en especial de la privación de libertad, en detrimento de las garantías y del enfoque educativo.

Todo ello se produce en un contexto de profunda crisis de la gestión de la privación de libertad —con múltiples cambios institucionales, de autoridades y de enfoque— y cuando se ha acumulado una gran cantidad de diagnósticos negativos sobre su funcionamiento.

En el análisis estuvo presente el aumento de la actividad delictiva que registraban las agencias del sistema, en especial la policial, pero no ocurrió lo mismo con el impacto que en ese aumento de actividad tuvo la gran cantidad de fugas registradas en dichos años. El aumento de la actividad delictiva, lejos de ser un aspecto atribuible a los adolescentes, fue consecuencia de un sistema de gestión de la privación de libertad que por varios años no logró mantener a los adolescentes en los centros.

La única variante registrada desde la aprobación del CNA se encuentra en la distribución de los hurtos y las rapiñas. Tal como se ha afirmado en el capítulo anterior, hubo una relación muy clara entre las importantes cifras de fugas y el aumento del porcentaje de rapiñas. De acuerdo con los datos de los primeros y los últimos años analizados, es muy discutible que haya existido un cambio en las modalidades delictivas.

Pero este razonamiento nunca fue evidenciado y las instituciones no asumieron su responsabilidad por un estado de cosas que habían contribuido a crear. Por el contrario, los mensajes elaborados en el campo político, que fueron incansablemente reproducidos por los medios de comunicación, apuntaron a responsabilizar a los adolescentes por los problemas de inseguridad y convivencia. El mensaje central fue muy claro: los delitos cometidos por adolescentes son cada vez más y más violentos, por lo que hay que actuar con firmeza.

Este es un aspecto preocupante, por cuanto este tipo de argumento ha desviado el centro de análisis. Como problema principal identifica a los adolescentes y no a un sistema

de justicia penal juvenil que nunca ha conseguido implementar adecuadamente la normativa vigente, que no logra mantener privados de libertad a los adolescentes según las resoluciones judiciales adoptadas, y menos aún puede mostrar resultados en términos de reinserción social de los adolescentes a su cargo.

Mientras se produjo todo este debate y se aprobaron las modificaciones legislativas relacionadas, los principales problemas del funcionamiento de la justicia penal juvenil se agudizaron.

La justicia penal juvenil como sistema y todas sus agencias deben repensarse en cuanto política pública orientada no solo a castigar conductas, sino a hacerlo eficientemente, respetando los estándares mínimos del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad con la finalidad del sistema, que es la reinserción de los adolescentes. Modificar el sistema implica superar la etapa de los gestos simbólicos y pensar la justicia penal juvenil como una política pública desde lo legislativo, lo judicial y la ejecución de las medidas y sanciones. Para ello es indispensable una mayor profesionalización del sistema.

Es posible observar la desprofesionalización en la ausencia de formación específica de las personas que se desempeñan en el sistema, incluso de las autoridades; en el desconocimiento de los estándares internacionales de derechos humanos aplicados a la gestión de la libertad; en la escasa producción de información orientada a pensar el sistema y orientar los cambios necesarios. Existe un déficit muy importante en la formación de los recursos humanos, que incide en los rendimientos de las políticas públicas.

Todo ello ha sido caldo de cultivo de iniciativas represivas, orientadas al endurecimiento del sistema. El malestar en relación con el rendimiento de las instituciones ha sido utilizado con fines políticos y electorales. Las responsabilidades institucionales desaparecen y la mirada se centra en los adolescentes. Se deja de hablar de su reinserción y solo aparece como relevante mantenerlos privados de libertad.

En el escenario actual, además de lograr una mayor profesionalización del sistema, es indispensable racionalizar el uso de la privación de libertad. El crecimiento constante del número de adolescentes privados de libertad será causa, a corto y mediano plazo, de un aumento del hacinamiento y la sobrepoblación, lo que condicionará fuertemente la posibilidad de desarrollar actividades de reinserción y fortalecerá la lógica penitenciaria y custodial en detrimento del enfoque socioeducativo.⁵⁵

Mientras estos aspectos no sean tenidos en cuenta, será muy difícil que las reformas institucionales y el aumento del gasto público verificado en estos últimos años tengan impacto en términos de seguridad y convivencia, ni en lo que refiere a la reinserción social de los adolescentes.

55. Javier Palumbo, "Privación de libertad de adolescentes cinco años después del informe Nowak: cambios, continuidades y próximos pasos", en AA. VV., *Próximos pasos hacia una política penitenciaria de derechos humanos en Uruguay. Ensayos de seguimiento a las recomendaciones de 2009 y 2013 de la Relatoría de Naciones Unidas contra la tortura*, Montevideo: American University Washington College of Law, Center for Human Rights & Humanitarian Law, Anti-Torture Initiative, 2014, pp. 169 ss., disponible en <http://relapt.usta.edu.co/images/proximos-pasos-hacia-una-politica-penitenciaria-de-ddhh-en-uruguay.pdf>.

Bibliografía

- BALBELA, Jacinta, “Código de la Niñez y la Adolescencia”, *Texto y Contexto* n.º 35, Montevideo: FCU, 2004.
- BALBELA, Jacinta, y Ricardo PÉREZ MANRIQUE, *Código de la Niñez y la Adolescencia. Anotado y comentado. Ley n.º 17.823*, Montevideo: BdeF, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid: Trotta, 1995.
- FLEITAS, Diego, *El problema de las armas de fuego en el Cono Sur*, Buenos Aires: FLACSO, Documento de Trabajo 1, 2006.
- JUANCHE, Ana, y Javier PALUMMO (coords.), *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*, Montevideo: SERPAJ y OSJ, 2012.
- KESSLER, Gabriel, “Las transformaciones en el delito juvenil en Argentina y su interpelación a las políticas públicas”, en Barbara POTTHAST, Juliana STRÖBELE-GREGOR y Dörte WOLLRAD (eds.), *Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad*, Buenos Aires: FES, Adlaf y Nueva Sociedad, 2008.
- López, Agustina, y Javier PALUMMO, *Delincuencia juvenil en la ciudad de Montevideo*, Montevideo: Observatorio del Sistema Judicial y Fundación Justicia y Derecho, 2013.
- MAIER, Julio, *Derecho procesal penal*, tomo I, Buenos Aires: Editores del Puerto, 1996.
- MUSTO, Clara, Nicolás TRAJTENBERG y Ana VIGNA, “Consideraciones teóricas y metodológicas sobre el vínculo entre el consumo de drogas y delito”, en Alberto RIELLA (coord.), *El Uruguay desde la sociología*, Montevideo: UdelaR, Facultad de Ciencias Sociales, 2012.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD), *La relación droga y delito en adolescentes infractores de la ley. La experiencia de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay*, Viena: ONUDD, 2010, disponible en <https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/La_Relacion_Droga.pdf>.
- PALUMMO, Javier (coord.), *Discurso y realidad: Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Montevideo: UNICEF y MNGV, 2006.
- *Discurso y realidad: Segundo informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado*, Montevideo y Salto, Montevideo: UNICEF y MNGV, 2009.
- *Justicia penal juvenil. Realidad, perspectivas y cambios en el marco de la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo, Paysandú y Salto*, Montevideo: Fundación Justicia y Derecho y UNICEF, 2010.
- *Justicia penal juvenil. Situación y perspectivas en América Latina y el Caribe*, Panamá: UNICEF, 2014.
- “Privación de libertad de adolescentes cinco años después del informe Nowak: cambios, continuidades y próximos pasos”, en AA. VV., *Próximos pasos hacia una política penitenciaria de derechos humanos en Uruguay. Ensayos de seguimiento a las recomendaciones de 2009 y 2013 de la Relatoría de Naciones Unidas contra la tortura*, Montevideo: American University Washington College of Law, Center for Human Rights & Humanitarian Law, Anti-Torture Initiative, 2014, disponible en <<http://relapt.usta.edu.co/images/proximos-pasos-hacia-una-politica-penitenciaria-de-ddhh-en-uruguay.pdf>>.
- PATERNAIN, Rafael, “Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda”. *Cuestiones de Sociología*, n.º 10, Montevideo, 2014.
- PATERNAIN, Rafael, y Rafael SANSEVIERO, *Violencia, inseguridad y miedos en el Uruguay: ¿qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo: FESUR, 2009.
- PÉREZ MANRIQUE, Ricardo, “Uruguay: Reflexiones sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley n.º 17.283”, *Justicia y Derechos del Niño*, n.º 6, Santiago de Chile: UNICEF, 2004.

