

## **APORTES AL DEBATE SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY**

### **1. El contexto regional:**

En América Latina el tema de la inseguridad aparece colocado, desde hace algunos años, en los primeros lugares de las encuestas de opinión, en muchos casos por encima de temas tan cruciales como la salud, la educación y el desempleo. En este contexto, se ha establecido en los medios de comunicación y en extendidos sectores de la opinión pública un vínculo automático entre la inseguridad y los delitos cometidos por adolescentes.

Sin embargo, la centralidad político-social del problema no condice con el poco desarrollo de sistemas de información que permitan colocar en su justa dimensión el fenómeno de los adolescentes que cometen delitos.

En este clima, los instrumentos normativos punitivos parecen haber adquirido el carácter de resolver *per sé* complejas cuestiones sociales. Sin embargo, es importante recordar que las leyes de responsabilidad penal juvenil vigentes en la mayoría de los países de la región no fueron diseñadas para resolver el problema de la “delincuencia juvenil”, tal como lo concibe la opinión pública. Las leyes penales juveniles fueron pensadas para administrar en forma democrática y racional - a través de un debido proceso y del establecimiento de un sistema diferenciado de sanciones- cuestiones de naturaleza compleja que involucran, no a un gobierno, sino a los tres poderes del Estado.

### **2. Uruguay:**

#### **2.1 Situación normativa del país:**

- i. Ley n° 16.137, setiembre de 1990: se aprueba la ley ratificatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), por la cual el Estado uruguayo queda obligado a estructurar un proceso especial de atribución de responsabilidad penal juvenil, acorde con los principios de: debido proceso legal, inocencia, estricta legalidad y excepcionalidad de la privación de libertad, orientado al cumplimiento de una finalidad educativa, y a establecer una edad mínima de responsabilidad penal.
- ii. Ley n° 17.823, Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), setiembre de 2004: En cumplimiento de las obligaciones contraídas por el país al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño se establece un proceso especial de atribución de responsabilidad penal aplicable a las personas comprendidas entre los 13 y los 18 años de edad incompletos, orientado al cumplimiento de una finalidad educativa.

En Uruguay ha sido consagrado, de acuerdo con la normativa internacional ratificada, un proceso de responsabilidad penal juvenil para los adolescentes de entre 13 y 18 años de edad. De este modo, el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004, en sus artículos 74, 75, 76, 77, 78 y 79 prevé el sometimiento a un juicio específico de las personas comprendidas entre los trece y los 18 años de edad incompletos; siendo estas pasibles de una sanción penal si se comprobara su responsabilidad en el delito del cual se les acusa. El mencionado código establece un conjunto de delitos considerados “infracciones gravísimas a la ley” - homicidio, violación, rapiña, secuestro – y hace referencia a todas aquellas figuras delictivas previstas en el Código Penal. Los magistrados cuentan con amplias facultades sancionatorias para disponer de la privación de libertad, aún como medida cautelar, es decir, como medida previa a determinar si efectivamente el adolescente cometió o no el delito.

Por lo anterior, es importante señalar que pese a la creencia de diferentes sectores de opinión pública, en Uruguay los adolescentes no son impunes.

Con respecto al reciente debate sobre mantener los antecedentes penales de quienes han cometido delitos siendo adolescentes, nos permitimos recordar que las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)<sup>1</sup> establecen en su artículo 21 lo siguiente:

*Registros*

21.1 Los registros de menores delincuentes serán de carácter estrictamente confidencial y no podrán ser consultados por terceros. Sólo tendrán acceso a dichos archivos las personas que participen directamente en la tramitación de un caso en curso, así como otras personas debidamente autorizadas.

21.2 Los registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente.

**2.2 La dimensión cuantitativa del fenómeno: datos sobre el funcionamiento del sistema de responsabilidad penal de adolescentes:**

Al igual que en la región, no son pocas las dificultades en el país para dimensionar en su justa medida el fenómeno de la delincuencia juvenil. De todos modos, en los últimos años, los distintos actores estatales en la materia han realizado esfuerzos valiosos en el mejoramiento de la información disponible. Si bien aún no es posible cuantificar con exactitud las características del problema, los datos aportados por el Ministerio del Interior, la Suprema Corte de Justicia y el Instituto de la Niñez y la Adolescencia permiten poner en duda la idea extendida del crecimiento en violencia y cantidad de los delitos cometidos por adolescentes.

**Detenciones de adolescentes:**

En primer lugar, es importante señalar que la forma en que está recabada la información por parte del Ministerio del Interior no permite dimensionar en su justa medida el volumen de presuntos infractores.

La información que se maneja públicamente sobre presuntas infracciones cometidas por menores de edad rondaba en el 2009 las 24.490 intervenciones (ver anexo). Sin embargo, dicha información es poco precisa. Para llegar a una cifra un poco más certera deberíamos dejar fuera los siguientes datos:

1. Las intervenciones en menores de 13 años de edad. Como se muestra en el anexo, las categorías etarias utilizadas por el Ministerio del Interior no se corresponden con lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia ya que los datos contemplan las edades de 0 a 18.
2. Los casos incluidos en la categoría “otras situaciones” ya que de acuerdo a la información que nos ha brindado el Ministerio del Interior lo que se incluye en dicha categoría no está relacionado con presuntos delitos cometidos por menores de edad intervenidos policialmente.
3. Las categorías “abandonados” y “extraviados” por no estar relacionadas con delitos.
4. La categoría “fugados” por duplicar la información.

---

<sup>1</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985

El modo en que están recabados los datos del Ministerio del Interior no permite aislar para el análisis a los mayores de 13 años. Por esa razón, aunque no es del todo correcto, hemos optado por seguir la evolución de las intervenciones en la franja de 11 a 17 años sin considerar las categorías “abandonados”, “extraviados”, “fugados”, y “otras situaciones”.

Esos datos muestran que las intervenciones policiales por presuntos delitos cometidos por adolescentes se han mantenido estables en los últimos años. Si tomamos los datos sobre adolescentes de entre 11 y 17 años (pese a que los niños de 11 y 12 años no se consideran penalmente responsables) el total de categorías sumadas “contra la propiedad”, “contra la persona” y las “infracciones sexuales” se comportan de la siguiente manera: 13.998 en 2005, 13.751 en 2006, 13.137 en 2007, 13.400 en 2008 y 13.088 en 2009.

Por otra parte los datos muestran una clara preponderancia de las intervenciones relacionadas con presuntos delitos cometidos “contra la propiedad” y no “contra la persona”. Por último, si bien se observa un muy leve aumento del peso de las intervenciones por delitos contra las personas en el total de intervenciones policiales, es posible afirmar que también en la distribución del tipo de delito existe cierta estabilidad.

### **El sistema de justicia:**

Pese a la percepción del aumento de los delitos cometidos por adolescentes, los datos del Poder Judicial muestran también estabilidad desde 2004.

Si bien es metodológicamente cuestionable utilizar como indicador de la dimensión del fenómeno de la delincuencia juvenil los “asuntos iniciados”<sup>2</sup> (ya que no todos ellos se convierten en causas o procesos) esta es la única medida relativamente comparable entre el sistema penal de adolescentes y el sistema de adultos.

En el sistema de justicia penal juvenil este dato se mantiene relativamente estable desde 2004. Según la información del Poder Judicial, en 2004 fueron iniciados 2.720 asuntos a adolescentes, 3.200 en 2005, 2.198 en 2006, 2.122 en 2007, 2.742 en 2008 y 2.948 en 2009. Además, los asuntos penales iniciados a adolescentes continúan siendo una porción muy poco significativa en el total de asuntos penales. De hecho, el peso de los asuntos iniciados a los adolescentes en el total de los asuntos penales es el siguiente: 6,9 % en 2004, 6,9% en 2005, 4,5 % en 2006, 4,6 % en 2007, 5,3% en 2008 y 5,9% en 2009<sup>3</sup>. (ver anexo)

Aunque los delitos cometidos por los adolescentes son en su gran mayoría contra la propiedad y no contra las personas, y el Código del Niñez establece que la privación de libertad debe ser utilizada como último recurso, los datos muestran que este tipo de medida es la más utilizada por la justicia de adolescentes. Según la información de la División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial, en 2009 se concluyeron en Montevideo 786 casos a adolescentes<sup>4</sup>, con un porcentaje de 64 % de

<sup>2</sup> Los asuntos iniciados corresponden a la fase de indagatorias. Los procesos infraccionales iniciados refieren a la etapa en la que el juez reúne los elementos de convicción suficientes para dar inicio a los procedimientos que permitirán determinar la responsabilidad del adolescente en un acto de presunta infracción a la ley penal.

<sup>3</sup> Construido en base a los anuarios estadísticos del Poder Judicial.

<sup>4</sup> En el total del país se concluyeron 1577 procesos infraccionales a adolescentes. Fuente: Poder Judicial, División Planeamiento y Presupuesto. Juzgados letrados en materia de adolescentes de todo el país. Se utilizan los datos de Montevideo ya que en los datos del interior del país existen 128 casos sin información sobre la medida impuesta.

internación provisoria como medida cautelar y 57,7 % de internación como medida impuesta en la sentencia.

Una de las dificultades identificadas por UNICEF en los distintos intercambios con los actores que trabajan en el sistema de justicia penal de adolescentes es la no especialización del sistema de administración de justicia. En primer lugar, los juzgados, fiscalías y defensorías especializadas en materia de infancia sólo existen en Montevideo, lo que pone en cuestión el derecho de acceso a la justicia en el resto del país. La especialización institucional no pasa solamente por la creación de estructuras y la atribución de responsabilidades y funciones específicas y exclusivas, sino que exige necesariamente asegurar la formación adecuada y el compromiso de los recursos humanos que operan en el sistema. Particularmente, se ha identificado como prioritaria la necesidad de fortalecer la actuación de la defensa pública (que recibe al 90% de los adolescentes en conflicto con la ley). La defensa en el juicio es una garantía frente al ejercicio del poder punitivo del Estado, y su objetivo primordial es el de proteger al acusado de haber cometido un delito. Tal como lo establecen la Convención y el Código de la Niñez y la Adolescencia, la defensa tiene la responsabilidad de la efectiva protección de los derechos de los adolescentes sometidos a proceso y el respeto de las garantías establecidas a su favor.

### **La ejecución de la sanción:**

El tercer eslabón del sistema penal de adolescentes es el sistema de ejecución de sanciones.

Para cumplir una pena los adolescentes pueden ser derivados al INAU o a una organización de la sociedad civil. En el caso de la privación de libertad la institución responsable es el INAU.

Del total de adolescentes con sentencia, la información disponible muestra que desde 2004 algo más de 1000 adolescentes por año<sup>5</sup> son referidos al INAU para cumplir una sanción; de ellos casi un 80% son sentenciados a privación de libertad.

De acuerdo con la legislación el sistema de justicia penal de adolescentes persigue dos objetivos: por un lado penar a aquellos adolescentes que han cometido delitos; y por otro que el pasaje del adolescente por el sistema lo ayude a una mejor integración social. Es este el lente que debemos utilizar a la hora de emitir una opinión sobre el sistema de ejecución de sanciones.

En cuanto al primer aspecto, sancionar a quienes han cometido delitos y efectivamente garantizar que quienes fueron penados a privación de libertad la cumplan, el sistema mostró tener problemas significativos.

Relativo al impacto que la privación de libertad tiene en términos de mejorar la integración de los adolescentes, existe evidencia reciente que muestra una clara ineficiencia. Los informes de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, como el del Comité de los Derechos del Niño de Uruguay, o el informe del Relator de Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak, son contundentes al afirmar que no existe una política de intervención socioeducativa para los adolescentes que cumplen penas de privación de libertad tal como se establece en el Código. Algunas de las graves deficiencias señaladas evidencian que no hay proyectos educativos, que predominan las horas de encierro, el aislamiento, el hacinamiento y la discrecionalidad en el manejo de los reglamentos internos. Por otra parte, es un hecho constatado que las condiciones de seguridad de los establecimientos para adolescentes son sumamente insuficientes, reiterándose fugas y motines, que

---

<sup>5</sup> Datos proporcionados por SIPI – INAU.

hacen inviable el cumplimiento del objetivo educativo de la sanción penal para adolescentes en conflicto con la ley. En este contexto, la única función que cumple la sanción es la del castigo.

### **3. Algunas reflexiones finales:**

Si se atiende a la dimensión cuantitativa de los delitos cometidos por los adolescentes, este fenómeno parece tener un espacio desmedido en el debate público. Pero si analizamos las consecuencias del funcionamiento del sistema de justicia penal en la vida de los adolescentes que han pasado por él, su dimensión es totalmente menor en la agenda. En este sentido, el sistema de responsabilidad penal de adolescentes está primordialmente orientado a responder al clamor social de castigo y seguridad.

Los datos muestran cómo, en ocasiones, las intervenciones policiales no tienen lugar necesariamente como respuesta a la incursión por parte de los adolescentes en conductas ilegales. Estas intervenciones se producen sin que haya mediado una infracción penal, y obedecen en cambio a circunstancias que ameritarían la intervención del sistema de protección social.

En ese mismo sentido, la trayectoria institucional de muchos de los adolescentes en contacto con el sistema penal juvenil sugiere fallas previas del sistema de protección social. Se trata de jóvenes que acumulan serias vulneraciones de sus derechos sin que el sistema de políticas sociales haya logrado generar una respuesta adecuada. Para evitar que la intervención de la Justicia Penal Juvenil opere como política sustitutiva de las políticas sociales insuficientes o inadecuadas, es necesario reforzar aquellas que tienden a la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales, diseñar e implementar políticas de prevención de las infracciones y asegurar una clara diferenciación entre el sistema penal y el conjunto de las políticas sociales.

Bajo esta óptica, es preciso continuar trabajando para que el sistema de justicia penal de adolescentes cumpla efectivamente con los objetivos que se le han dispuesto en la ley.

Con respecto a los sistemas de información, es preciso trabajar para que los datos disponibles permitan un justo dimensionamiento del número de adolescentes que infringen la ley con el fin de tomar decisiones de política basadas en evidencia.

En relación con la actuación policial, resulta fundamental contar con formación y protocolos de actuación que garanticen que las intervenciones referidas a presuntos infractores sean realizadas de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Sobre el sistema de justicia, resulta necesario adecuar la estructura institucional de los organismos competentes<sup>6</sup> así como fortalecer el rol de la defensa pública.

En lo relativo a la ejecución de sanciones, es necesaria la implementación de un nuevo modelo de intervención socioeducativa que garantice el cumplimiento de los estándares mínimos para la protección de las personas menores de edad, según las Reglas de Naciones Unidas, Res. 45/113 y la promoción de la aplicación de sanciones no privativas de libertad. Asimismo, parece necesaria la

---

<sup>6</sup> En particular, además de la formación de los recursos humanos, estas reformas deberían contemplar la creación de un Tribunal de Apelaciones en materia exclusiva penal adolescente, Fiscalías y Defensorías especializadas en la materia en el interior del país y la creación de juzgados especializados en aquellas capitales departamentales en que por el volumen de asuntos se justificara su implementación.

creación de un sistema de monitoreo independiente de las condiciones de los centros de privación de libertad.

Por los motivos expuestos, UNICEF considera que es pertinente enfocar las discusiones más que en reformas legales en la efectividad del funcionamiento del sistema penal de adolescentes. En nuestra opinión el debate debería desarrollarse basándose en un adecuado dimensionamiento del fenómeno y en la necesidad del establecimiento de un sistema que brinde garantías a los adolescentes en conflicto con la ley y a la ciudadanía en general.

## ANEXO

### Tipos de Intervención Policial sobre Menores de Edad. 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

Edad	Abandonados	Extraviados	Fugados	Infraactores contra Persona	Infraactores contra Propiedad	Infraactores Sexuales	Otras Situaciones	Total
<b>2005</b>								
0 a 10	144	71	291	69	516	32	443	1566
11 a 14	58	51	1.408	556	3.639	67	1.987	7766
15 a 17	7	22	1.852	1.501	8.089	92	4.932	16495
Sin dato	1	0	0	12	42	0	16	71
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>144</b>	<b>3.551</b>	<b>2.138</b>	<b>12.286</b>	<b>191</b>	<b>7.378</b>	<b>25.898</b>
<b>2006</b>								
0 a 10	30	45	207	70	346	7	399	1.104
11 a 14	9	28	1.266	642	3.298	51	1.944	7.238
15 a 17	9	34	1.608	1.758	7.882	118	5.162	16.571
Sin dato	16	3	4	1	1	0	6	31
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>110</b>	<b>3.085</b>	<b>2.471</b>	<b>11.527</b>	<b>176</b>	<b>7.511</b>	<b>24.944</b>
<b>2007</b>								
0 a 10	38	91	254	100	291	12	299	1085
11 a 14	18	35	1405	738	2761	90	1820	6867
15 a 17	22	25	1778	2028	7443	77	4539	15912
Sin dato	5	0	1	0	0	0	10	16
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>151</b>	<b>3438</b>	<b>2866</b>	<b>10495</b>	<b>179</b>	<b>6668</b>	<b>23.880</b>
<b>2008</b>								
0 a 10	23	28	201	47	182	3	360	844
11 a 14	9	19	1.358	765	2.640	39	1.714	6.544
15 a 17	3	13	1.564	2.394	7.485	76	4.570	16.105
Sin dato	0	0	18	0	1	0	1	20
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>60</b>	<b>3.141</b>	<b>3.206</b>	<b>10.308</b>	<b>118</b>	<b>6.645</b>	<b>23.513</b>
<b>2009</b>								
0 a 10	20	51	190	52	190	6	406	915
11 a 14	12	30	1.289	702	2.365	34	1.784	6.216
15 a 17	12	22	1.737	2.028	7.880	79	5.585	17.343
Sin dato	0	0	5	0	0	0	11	16
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>103</b>	<b>3.221</b>	<b>2.782</b>	<b>10.435</b>	<b>119</b>	<b>7.786</b>	<b>24.490</b>

Fuente: División Estadística y Análisis Estratégico. Ministerio del Interior

**Tipos de Intervención Policial sobre Menores de Edad. 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.**  
**Categorías seleccionadas**

Edad	Infraestructores contra Persona	Infraestructores contra Propiedad	Infraestructores Sexuales	Total
<b>2005</b>				
11 a 14	556	3.639	67	4.262
15 a 17	1.501	8.089	92	9.682
Sin dato	12	42	0	54
Total	2.069	11.770	159	<b>13.998</b>
<b>2006</b>				
11 a 14	642	3.298	51	3.991
15 a 17	1.758	7.882	118	9.758
Sin dato	1	1	0	2
Total	2.401	11.181	169	<b>13.751</b>
<b>2007</b>				
11 a 14	738	2.761	90	3.589
15 a 17	2.028	7.443	77	9.548
Sin dato	0	0	0	0
Total	2.766	10.204	167	<b>13.137</b>
<b>2008</b>				
11 a 14	765	2.640	39	3.444
15 a 17	2.394	7.485	76	9.955
Sin dato	0	1	0	1
Total	3.159	10.126	115	<b>13.400</b>
<b>2009</b>				
11 a 14	702	2.365	34	3.101
15 a 17	2.028	7.880	79	9.987
Sin dato	0	0	0	13.088
Total	2.730	10.245	113	<b>13.088</b>

Fuente: Procesamiento propio en base a datos de la División Estadística y Análisis Estratégico. Ministerio del Interior

**Asuntos iniciados por materia penal y adolescentes. Ejercicios 2005 al 2009**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Penal	36.870	43.059	46.189	44.342	49.480	47.150
Adolescentes	2.720	3.200	2.198	2.122	2.742	2.948
Total asuntos iniciados	39.590	46.259	48.387	46.464	52.222	50.098
% de adolescentes en el total	6,9	6,9	4,5	4,6	5,3	5,9

Fuente: Procesamiento propio en base a datos de los Anuarios Estadísticos del Poder Judicial. 2005 - 2009