

LEGISLACIÓN DE EXCEPCIÓN, PUNITIVISMO Y LAS RECURRENTE FALACIAS SOBRE LOS ADOLESCENTES INFRACTORES EN URUGUAY

Luis Eduardo Morás¹

ORCID: 0000-0003-1857-5147

Correo electrónico: lemoras@hotmail.com

Resumen

Mediante un procedimiento legislativo excepcional, Uruguay incorporó en el año 2020 un conjunto de reformas al derecho penal adolescente con un profundo contenido punitivo y claramente regresivas respecto a las obligaciones normativas internacionales que el país asumió en la década de los noventa. El recurso de incrementar la persecución penal de los adolescentes, como forma de enfrentar lo que se presenta como una elevada participación en la creciente criminalidad, no cuenta con evidencia empírica que la valide ni opiniones de expertos que la justifiquen. Por el contrario, los datos disponibles muestran un descenso de las infracciones y baja participación en los delitos con mayor violencia en los últimos años; así como un sistema de justicia que promueve las mayores tasas de privación de libertad adolescente a nivel continental. Al mismo tiempo, los diagnósticos exponen un marco de profundas desigualdades que afecta a niños y adolescentes, y en especial a la población adolescente privada de libertad. No obstante esta realidad, el sistema político ha elaborado amplios consensos y ganado creciente legitimidad en la opinión pública promoviendo soluciones al problema de la seguridad pública que inevitablemente pasan por una combinación de legislación más severa, gestión burocrática eficiente y ejercicio pragmático de la autoridad por parte de las agencias de control.

Palabras clave: seguridad pública, justicia juvenil, punitivismo, desigualdades, privación de libertad.

¹Doctorado en IUPERJ (Rio de Janeiro) Profesor Titular de Sociología. Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho. Universidad de la República (Uruguay).

LEGISLAÇÃO EXCEPCIONAL, PUNITIVISMO E AS FALÁCIAS RECORRENTES SOBRE ADOLESCENTES INFRACTORES NO URUGUAI

Resumo

Por meio de um procedimento legislativo excepcional, o Uruguai incorporou em 2020 um conjunto de reformas ao direito penal do adolescente de profundo conteúdo punitivo e claramente regressivo às obrigações regulatórias internacionais que o país assumiu na década de 1990. O recurso ao incremento da ação penal contra adolescentes, como forma de enfrentar o que se apresenta como alta participação no crime crescente, não possui evidências empíricas para validá-lo ou perícias que o justifiquem. Pelo contrário, os dados disponíveis mostram uma diminuição das infrações e baixa participação nos crimes de maior violência nos últimos anos; bem como um sistema de justiça que promove as maiores taxas de privação de liberdade de adolescentes em nível continental. Ao mesmo tempo, os diagnósticos expõem um quadro de profundas desigualdades que atinge crianças e adolescentes e, principalmente, a população adolescente privada de liberdade. Apesar desta realidade, o sistema político desenvolveu um amplo consenso e ganhou cada vez mais legitimidade na opinião pública promovendo soluções para o problema da segurança pública que passam inevitavelmente por uma combinação de legislação mais severa, gestão burocrática eficiente e exercício pragmático da autoridade por parte das agências de controle.

Palavras-chave: segurança pública, justiça juvenil, punitivismo, desigualdades, privação de liberdade.

EXCEPTIONAL LEGISLATION, PUNITIVISM AND THE RECURRING FALLACIES ABOUT ADOLESCENT OFFENDERS IN URUGUAY

Abstract

Through an exceptional legislative procedure, in 2020 Uruguay incorporated a set of reforms to adolescent criminal law with a deep punitive content and clearly regressive with respect to the international regulatory obligations that the country assumed in the 1990s. The recourse to increase the criminal prosecution of adolescents, as a way of facing what is

presented as a high participation in the growing crime, does not have empirical evidence to validate it or expert opinions to justify it. On the contrary, the available data show a decrease in infractions and low participation in crimes with the greatest violence in recent years; as well as a justice system that promotes the highest rates of adolescent deprivation of liberty on a continental level. At the same time, the diagnoses expose a framework of profound inequalities that affects children and adolescents, and especially the adolescent population deprived of liberty. Despite this reality, the political system has developed broad consensus and gained increasing legitimacy in public opinion, promoting solutions to the problem of public security that inevitably go through a combination of more severe legislation, efficient bureaucratic management, and pragmatic exercise of authority on the part of the control agencies.

Keywords: public security, juvenile justice, punitivism, inequalities, deprivation of liberty.

1. Introducción

Mediante un instrumento legislativo de carácter excepcional, el nueve de julio de 2020 entró en vigencia en Uruguay un voluminoso entramado normativo compuesto por 476 artículos. La Ley 19.889 es el resultado de una tramitación por el mecanismo de “urgente consideración”, recurso constitucionalmente previsto para circunstancias graves que requieran la rápida aprobación de una norma.²

Esta legislación vino a modificar una treintena de políticas públicas y la casi totalidad de los códigos vigentes, extremo que supone el uso abusivo de un mecanismo extraordinario; tanto por el volumen del articulado como por las especiales circunstancias en las que fuera aprobado. En efecto, el tratamiento legislativo no resultó sólo extremadamente breve dadas las dimensiones de los cambios impulsados, sino que además se presentó en el marco de una crisis sanitaria sin precedentes que impidió la movilización de organizaciones sociales y políticas para debatir el contenido de la legislación propuesta. Para algunos observadores,

² El numeral siete del artículo 168 de la Constitución de la República establece la posibilidad que ante una situación de puntual gravedad, el poder ejecutivo pueda enviar un proyecto de ley al parlamento, debiendo éste expedirse sobre su contenido en un plazo máximo de 90 días; en caso de no ser rechazado o propuesto proyecto sustitutivo por la mayoría queda tácitamente aprobada en su totalidad la propuesta original.

la iniciativa de la administración representó una evidente violación al espíritu que refleja la norma constitucional, en tanto:

(...) se verificó una inconstitucionalidad por razón de forma, al tramitar por un procedimiento excepcional lo que debería haber sido objeto de múltiples proyectos de ley, así como por razón de contenido, en tanto resultaba imposible predicar la urgencia respecto de cada uno de los temas contenidos. Por ende, es también una violación del principio de separación de poderes, en tanto el Poder Ejecutivo impone al Poder Legislativo tal procedimiento anómalo (Silva Forné, 2020).

En lo que corresponde al plano de la seguridad pública, en la Ley 19.889 se enumeran 117 artículos a lo largo de una decena de capítulos, los cuales impusieron significativas transformaciones en prácticamente todos los aspectos de la política criminal, procesal, penal y penitenciaria; además de limitar significativamente el ejercicio de un conjunto de derechos humanos, en especial derechos civiles y políticos vinculados a la libertad de circulación y expresión. A simple modo de ejemplo, en el ámbito penal se pueden señalar como los principales cambios la creación de nuevos tipos delictivos y el aumento de las penas para delitos ya existentes; una considerable extensión de las potestades policiales en el ejercicio de sus funciones limitando las posibilidades de su contralor; la incorporación de reformas procesales que reducen los mecanismos liberatorios al restringir el sistema de redención de penas y las opciones de justicia restaurativa o la aplicación de medidas alternativas.

Este conjunto de medidas aprobadas en el plano de la seguridad, fueron propuestas y diseñadas como la imprescindible y radical respuesta a un estado de situación de dantescas dimensiones, a pesar que la realidad fáctica no permite avalar esta configuración del problema. En su comparecencia ante la comisión que estudiaba el proyecto de ley, el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario (Petit, 2020: 7), realizaba una excelente síntesis al destacar que las reformas que se pretendían implementar representaban “soluciones pensadas para casos de gravedad conductual que son minoritarias y que son habitualmente contenidos por las normas vigentes”. A lo dicho, podemos agregar que previsiblemente lograrán el resultado opuesto al que dicen pretender obtener, pues implica

un crecimiento exponencial de la población privada de libertad, sin la correspondiente previsión presupuestal para un sistema carcelario recurrentemente sobredemandado en sus posibilidades de cumplir efectivamente el mandato constitucional que le impone una finalidad resocializadora.

En esta dirección, cabe señalar que la Ley de Urgente Consideración aprobada, no remite en su fundamentación, expresión de motivos o articulado a ninguna evidencia empírica que la valide ni recurre a opiniones de expertos que la justifiquen. En una secuencia precipitada y vertiginosa transitaron ante la comisión especialmente creada a nivel parlamentario para el estudio de la propuesta de reforma, decenas de delegaciones que brindaron abundantes testimonios profundamente críticos. Esta dinámica, al no lograr cambios sustantivos en la redacción del texto, finalmente resultó totalmente descalificante de un saber especializado convocado pero no atendido en sus argumentos.³

No obstante, pese a las numerosas visiones expertas y la profusa documentación aportada unánimemente crítica respecto al voluminoso proyecto de ley elaborado, dicha norma entró en vigencia validando seis artículos específicamente destinados a profundizar la persecución penal de los adolescentes en conflicto con la ley.

³ Entre quienes comparecieron se cuentan instituciones académicas como los Institutos que integran la Universidad de la República: de Derechos Humanos, de Derecho Penal y de Derecho Procesal; representantes de la sociedad civil como Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Comité de los Derechos del Niño, Asociación Nacional de Ong; organismos internacionales como Unicef, Amnistía Internacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Asimismo realizaron diversos cuestionamientos al Proyecto las instituciones directamente involucradas en la materia objeto de reforma como ser la Fiscalía General de la Nación, la Asociación de Magistrados, la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario. Ver Actas de sesiones de la Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración. Recuperado de: <<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1172/versiones-taquigraficas>>. Fecha de consulta: 7 de enero de 2021.

2. La larga agonía de la doctrina de la “protección integral”

Los cambios implementados en el campo de la justicia penal juvenil resultan particularmente graves por varias razones. Entre las mismas se cuenta lo que representa en términos de clara violación de convenios internacionales que rigen la materia y que fueran signados por el país e incorporados a la legislación nacional; así como por la total ajenidad de las reformas aprobadas respecto a la realidad que enfrentan y el rol que ocupan los adolescentes en el conjunto de los problemas de la violencia y la inseguridad.

El capítulo V de la Ley 19.889, titulado Normas sobre Adolescentes privados de libertad, contiene como principales innovaciones seis artículos que proponen limitaciones para acceder al régimen de semilibertad (art. 75); la duplicación de los plazos de privación de libertad para algunas infracciones, pasando los máximos en el caso de homicidio de 5 a 10 años (arts. 76) y de uno a dos años en el caso de la rapiña (art. 77); el mantenimiento de antecedentes judiciales y administrativos de aquellos adolescentes que hayan participado en determinados delitos graves (art. 78) y la duplicación del plazo de prescripción extintiva de las infracciones cometidas (art. 80).

Sobre estos cambios, UNICEF ha señalado que violan varios principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos para los adolescentes en conflicto con la ley: como ser el de especialización, de no regresividad, de excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad y de proporcionalidad (UNICEF, 2020). En esta dirección, algunos especialistas también han destacado que las modificaciones tendrían carácter de inconstitucionalidad al “vulnerar el principio de excepcionalidad de la privación de libertad para los adolescentes infractores, consagrado en el artículo 37 literal B de la Convención sobre los Derechos del Niño”. De acuerdo a Rodríguez Almada “las normas del derecho internacional de los derechos humanos (...) están incorporadas a la Constitución mediante el artículo 72”; y éste señala que: “la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana” (Rodríguez Almada, 2020).

Estas modificaciones representan un nuevo hito en el largo proceso de retroceso respecto a las reformas orientadas a superar el modelo tutelar que pretendieron dotar de mayores garantías y derechos a la justicia de adolescentes. Proceso que en Uruguay se inició en el año 1990, con el acogimiento local de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) efectuado por la Ley No. 16.137; y culminó con la posterior aprobación de un nuevo Código del Niño y Adolescente en el año 2004 situándose bajo el paradigma de la “protección integral”.⁴

Una sintética historización del sinuoso camino legislativo recorrido en los últimos años, el cual resulta claramente regresivo en materia de adolescentes, puede tomar como punto de partida el año 2011; momento en el cual los sectores políticos más conservadores promovieron la creación de una Comisión Nacional para “Vivir en Paz”, con el objeto de introducir una enmienda a la Constitución de la República que permitiera la aplicación del derecho penal adulto a partir de los 16 años. Esta iniciativa resultaba absolutamente original en el contexto latinoamericano, donde si bien en la mayoría de los países se debatía o tramitaban proyectos para la baja en la edad de imputabilidad no pretendían alterar el texto constitucional ni hacerlo por vía de la iniciativa popular.⁵

El proceso de reforma constitucional por iniciativa popular es prolongado,⁶ lo cual termina convirtiendo al mecanismo en un instrumento político de primer orden, en tanto se suscitan movilizaciones y debates durante los años previos al acto electoral con amplia repercusión

⁴ El Código de la Niñez y la Adolescencia aprobado por unanimidad del parlamento en el año 2004 estableció un sistema de responsabilidad penal adolescente a partir de los 13 años, conjuntamente con la creación de un régimen específico diferenciado del adulto para el cumplimiento de medidas socioeducativas. (Ley N° 17.823).

⁵ Hacia inicios de la segunda década del presente siglo, se debatían públicamente o tramitaban a nivel legislativo proyectos para reducir la edad de imputabilidad en seis de los diez países que integran el continente: además de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú.

⁶ Los procedimientos para reformar la carta magna surgen del artículo 331 de la Constitución que establece en su numeral A) una de las posibles vías: “Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto de articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata” (Constitución de la República de Uruguay).

en los medios de comunicación otorgando visibilidad y proyección pública a las candidaturas políticas que la promueven (Morás, 2015; 2016c).

También debe destacarse lo que constituyó un segundo rasgo peculiar de esta campaña de recolección de firmas con objeto de reducir la edad de imputabilidad penal, la misma tuvo la particularidad de ser liderada por una Comisión integrada por las propias víctimas del delito unidas bajo el convocante e irresistible propósito de “vivir en paz”; promisoría consigna que rápidamente obtiene las adhesiones requeridas para el acto electoral a realizarse junto a las siguientes elecciones nacionales del año 2014.

Este caso de iniciativa política que cuenta con la integración en un destacado rol de las propias víctimas del delito, representa el mejor exponente de lo que ha sido definido como la emergencia de un nuevo y potente actor en la definición de las políticas públicas de seguridad: el “ciudadano-víctima” (Gatti, 2017). Construcción donde se entrelazan diversas tensiones y ambigüedades (Sarti, 2011) y que resulta estrechamente asociada al destacado espacio que comienzan a otorgarle los medios masivos de comunicación. Mediante la cotidiana exposición de las experiencias de sufrimiento experimentadas, éstos terminan elaborando un particular modelo de subjetividad (Calzado, 2015) que promueve una fuerte adhesión emocional del conjunto de la sociedad y exige una atención prioritaria al sistema político (Garland, 2005). En este sentido, múltiples autores han señalado que este fenómeno de “valoración de las víctimas” presenta algunas ventajas, pero también graves inconvenientes, “tanto para la democracia como para las propias víctimas” (Eliacheff y Soulez, 2009: 10); al tiempo que también se ha advertido las negativas consecuencias que pudiera tener para la formulación de las políticas públicas. La centralidad que adquieren los sentimientos de las víctimas “cuya demanda de satisfacción en otros tiempos se comprendía pero no se atendía”, pueden suponer un serio obstáculo para el objetivo de “la resocialización del delincuente, pese a su soporte constitucional” al perder “los apoyos sociales suficientes para constituirse en un objetivo destacado de la ejecución penal” (Díez Ripollés, 2004: 12).

En este sentido, el texto plebiscitado en las elecciones nacionales del año 2014 en Uruguay, posiblemente represente la fiel expresión de esta profunda mutación que -muy significativamente- se pretendió imponer al nivel de la propia carta fundacional. El cambio de prioridades surge claramente en tanto el texto del artículo 43 de la Constitución establece que: “La ley procurará que la delincuencia infantil esté sometida a un régimen especial”; redacción que hubiera cambiado -en caso de haberse aprobado la enmienda constitucional- otorgándole absoluta primacía a las víctimas: “La ley establecerá como prioridad la protección de las víctimas del delito”; tras lo cual la nueva redacción señalaba a los destinatarios de la reforma (victimarios comprendidos entre los 16 y 18 años) y enumeraba las figuras delictivas comprendidas en la misma.

En la propuesta de reforma constitucional, coincidían varios elementos de alto impacto en la opinión pública; la natural adhesión emotiva que generan las víctimas del delito, focalizando en el principal problema percibido por la población desde el año 2009 como lo es la inseguridad; y proponiendo lo que resultaba evidente para el extendido “sentido común criminológico” frente al problema de la violencia: penalizar más firmemente a los adolescentes y jóvenes provenientes de los sectores sociales más excluidos.

Aunque la reforma finalmente no resultó aprobada por la ciudadanía al obtener un 47% de los votos, no obstante impulsó una agenda marcadamente punitivista que se encargaría de promover e implementar la administración de gobierno de signo progresista. En efecto, hacia el año 2011 se comienza a recorrer un camino claramente regresivo en materia de legislación penal adolescente con la aprobación de la Ley 18.777 (que tipifica como infracción la tentativa de hurto) y la Ley 18.778 (creando un registro de antecedentes judiciales para adolescentes). La deriva punitivista se continúa en el año 2013 con la Ley 19.055 (estableciendo una pena preceptiva mínima de un año para algunas infracciones); y culminando en el año 2017 con la Ley 19.551 (que estableció cambios en el proceso penal juvenil determinando la ampliación de la medida cautelar de 90 a 150 días). Todas estas innovaciones resultaron ampliamente criticadas por destacados expertos juristas⁷; al tiempo

⁷ Entre los juristas que cuestionaron estas modificaciones se cuenta el ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia y miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Dr. Ricardo Pérez Manrique quien

que resultan claramente desproporcionadas si consideramos la realidad de los indicadores de violencia delictiva adolescente y que a continuación sintéticamente se exponen.

3. Los mitos estadísticos sobre infracción adolescente y benevolencia del castigo

A comienzos de la segunda década del presente siglo, se asiste a un fuerte proceso revisionista de la legislación penal que regula las infracciones juveniles, en lo que parece configurar una especie de competencia entre sectores políticos por apropiarse del dolor de las víctimas del delito y exhibir la paternidad por la adopción de las medidas más duras para contener el supuesto auge delictivo de los adolescentes. En tal sentido, el debate parlamentario daría cuenta de un estado de situación caracterizado por una alarma pública que, no obstante, carece de evidencia empírica que la justifique. Es así que, excepto por un par de muy puntuales hechos delictivos, extracotidianos y que bajo ningún concepto adquieren rasgos de tendencia, los medios de comunicación reproducirán una agenda informativa que alimenta el estado de conmoción pública, escenario desde el cual se proyecta una intensa actividad parlamentaria con vistas a la aprobación de leyes que profundizan la persecución penal de las conductas infractoras adolescentes.⁸

A modo de ejemplo de lo que aparenta ser “una realidad de gravedad inusitada”, puede citarse las reflexiones realizadas en las sesiones de la Comisión del Senado (Cámara de Senadores, 2012) en momentos de tramitarse cambios al Código del Niño y Adolescente el

señalaba los “severos cuestionamientos de constitucionalidad” de la norma que determinaba preceptivamente un año de privación de libertad ya que no se estaría ante una prisión preventiva sino que “se le está dando valor de pena anticipada a la preventiva a través de esta norma”. (En: El Observador, 11 agosto de 2013). Asimismo, el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación en julio de 2016 adoptaba una resolución que sostenía “(...) al establecer la norma impugnada, una solución legal más gravosa para los adolescentes infractores, por similares fundamentos esgrimidos en el cuerpo de este dictamen, respecto al principio de igualdad y no discriminación recogidos por la Constitución de la República, estima esta Fiscalía que correspondería declarar la inconstitucionalidad del artículo 116bis Literal C) del C.N.A. Recuperado de: <<http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/1416/1/2057-inconstitucionalidad-2.pdf>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

⁸ Una vasta literatura ha abordado el particular tratamiento que los medios de comunicación realizan sobre el tema criminal y la incidencia que adquieren en las decisiones político-legislativas que luego se traducen en el incremento de la normativa penal. A los efectos ver: Bayce, 2010; Focás y Kessler, 2015; García Arán, 2008; Garland, 2005; Rey, 2005.

día 11 de diciembre de 2012 donde se aseguraba que “el tema es de extrema gravedad y requiere soluciones absolutamente inmediatas y urgentes (...) Basta con leer la prensa todos los días y registrar la crónica policial para percibir que estamos ante un tema de una magnitud realmente significativa”.⁹ Esta postura era compartida por un senador de otro partido político y complementada con una idea aceptada por casi todo el espectro político en ese momento: “Ahora bien, dada esta situación, advertimos que las normas hasta hoy vigentes son excesivamente benignas”¹⁰. En los hechos, esa reunión del senado tenía como tema a tratar la propuesta del gobierno progresista que imponía dotar de mayor severidad a la legislación, punto sobre el cual todos los sectores políticos expresaron su acuerdo.

Llegados a este punto, podemos introducir al análisis lo que para ese momento histórico informaban las estadísticas judiciales respecto al volumen y tipología de las actividades infraccionales desarrolladas por adolescentes; al tiempo que considerando los datos disponibles, también aportar una perspectiva comparativa a nivel regional respecto a las sanciones penales que les son aplicadas y determinan la cantidad de privados de libertad que el país posee.

Respecto al primer punto, si observamos los registros judiciales en lo que refiere a la cantidad de asuntos penales iniciados a nivel de adultos y adolescentes, vemos que la tasa correspondiente a adolescentes representa casi la mitad respecto a la adulta. Como lo muestra el Cuadro 1, hacia el año 2010 se iniciaban 10.4 asuntos cada mil adolescentes, en tanto que para adultos esa cifra era casi el doble (19.7). Un primer mito queda totalmente desvirtuado, con los datos disponibles elaborados por una fuente incuestionable como lo es el poder judicial: los menores no son los principales protagonistas de los problemas vinculados a la violencia delictiva. El año que tuvieron la mayor tasa de actividad infraccional en 2011 (12.7), también crecieron los asuntos penales iniciados en adultos (20.6).

⁹ Senador del Partido Nacional Carlos Moreira en la Sesión Cámara de Senadores del 11 diciembre de 2012.

¹⁰ Senador del Partido Colorado Ope Pasquet en Sesión Cámara de Senadores del 11 diciembre de 2012.

Otro indicador, también contundente respecto a la reducida participación en actividades delictivas, lo constituye el indicador que muestra la proporción de adolescentes respecto al volumen total de asuntos penales iniciados: entre los años 2010 y 2019 esta proporción siempre se situó por debajo del 8% del total.

VER ANEXO I

Cuadro 1: Asuntos iniciados en materia penal (Adultos/adolescentes)

Un segundo aspecto común en el tratamiento del tema refiere a la extrema violencia que supuestamente desarrollarían en sus comportamientos infraccionales. En este sentido, los datos disponibles provenientes de la misma fuente judicial, también resultan elocuentes en cuanto a que los delitos más frecuentes son contra la propiedad, los cuales constituyen promedialmente la causa de ingreso al sistema penal en tres de cada cuatro casos.¹¹ Este significativo nivel de participación en los delitos contra la propiedad puede ser corroborado por múltiples diagnósticos elaborados por diversas fuentes en los últimos años (Díaz, 2014; 2018; UNICEF-MNGV, 2008; Palummo, 2013). Complementando lo dicho, y en lo que refiere al delito que mayor conmoción pública genera, los homicidios, si atendemos las sentencias dictadas de acuerdo a esa tipificación, su participación como lo muestra el Cuadro 2, se sitúa en un máximo del 22% en el año 2010 con un claro descenso en los años posteriores, llegando a ser en el año 2019 de un 5% del total de sentenciados por ese delito.

VER ANEXO II

Cuadro 2: Sentencias por delito de homicidio (adultos/adolescentes)

Finalmente, si atendemos el panorama regional, la severidad de la legislación y sistema judicial penal adolescente uruguayo se destaca, no por su benevolencia como pregonan los medios de comunicación, argumentan los políticos y asume la opinión pública; sino que por el contrario resulta ser el que aplica con mayor rigurosidad la privación de libertad. Como muestra el Cuadro 3, hacia el año 2016 estaban privados de libertad 481 adolescentes,

¹¹ Según los datos disponibles en el portal de Indicadores del Instituto de Inclusión Social Adolescente (INISA), organismo encargado de administrar la privación de libertad.

representando esa cifra una tasa de 54.2 cada 100.000 menores de edad; la mayor entre los países del sur del continente. Debe destacarse que esa cifra ya mostraba un marcado descenso respecto al mayor número alcanzado de encarcelados alcanzado en los años anteriores (Mecanismo Nacional de Prevención, 2018). En este sentido, un análisis diacrónico sobre la privación de libertad de adolescentes puede ubicarse en el Reporte Uruguay 2017 realizado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) donde se aprecia que en el período 2010-2014 se duplicó el número de adolescentes con medidas privativas de la libertad, siendo 2014 el máximo de la serie para luego descender en los años siguientes. El citado informe señala que “este incremento se vincula a la tipificación penal de la tentativa de hurto en 2011, y la modificación del régimen de privación de libertad para delitos” (MIDES, 2018: 177).

VER ANEXO III

Cuadro 3: Cantidad y tasas adolescentes privados de libertad (C/100.000)

En síntesis, varios mitos pueden ser fundadamente controvertidos a partir de los datos estadísticos disponibles. La supuesta desmesurada participación de los adolescentes en el volumen total de las actividades delictivas como fuente principal del estado de conmoción pública no cuenta con soporte empírico que la valide; al igual que la habitual responsabilización que se les adjudica por el protagonismo en los hechos que exponen mayor violencia, como ser los homicidios¹². Tampoco se ajustaría a la realidad que el país disponga de una legislación excesivamente benigna y un sistema de justicia que los trata con extrema benevolencia, al menos en términos comparativos con la legislación que regula este tema en los países de la región y que determina la proporción de adolescentes privados de libertad.

¹² A los efectos de este artículo, mencionamos los homicidios, pero esta realidad de baja participación en los hechos que generan mayor temor por su nivel de violencia, puede extenderse a otros delitos violentos como secuestro, violación y copamiento que tienen una participación totalmente marginal por parte de los adolescentes (Morás, 2016a, 2016b).

4. Las teorías interpretativas del delito que niegan condicionamientos estructurales

El manejo discrecional, inexperto o manipulado por motivaciones instrumentales que se realiza de los datos estadísticos conocidos, se complementa con análisis reduccionistas e interpretaciones que privilegian perspectivas desresponsabilizantes de los poderes públicos sobre los contextos que estimulan la emergencia de múltiples violencias, que no se agotan en las delictivas que en particular protagonizan los adolescentes.

En los últimos años, se asistió a un ciclo económico de notable crecimiento y una administración de gobierno progresista que amplió la cobertura de programas sociales, positivos factores que, sin embargo, no lograron eliminar las profundas brechas sociales y económicas existentes. No obstante esta realidad, simultáneamente se elabora y consolida como hegemónico un discurso que apela a formulaciones como la “pérdida de valores”, la “ausencia de límites” y el cálculo racional de costos-beneficios que realizarían los infractores como exclusivas claves interpretativas del fenómeno delictivo, opacando toda posibilidad de incorporar la gravedad de los persistentes fenómenos de exclusión social en los análisis.

La teoría de la elección racional o la supuesta emergencia de sectores sociales permeados por una marginalidad cultural que hizo perder el sentido que aportaba la cultura del trabajo, representan los recursos retóricos más frecuentes a la hora del debate mediático-político, a pesar de no contar con investigaciones ni evidencia empírica que avale sus enunciados.¹³

Un ejemplo de estas posturas puede observarse en el debate ya citado de la comisión parlamentaria del senado; allí un integrante de la oposición afirmaba:

¹³ Prácticamente no existen estudios a nivel local que puedan avalar las premisas que se sostienen sobre teoría racional del delito o enfoques etnográficos del supuesto impacto de la marginalidad cultural. Por el contrario, el estudio realizado por la Consultora CERES (Munyo, 2012), el cual aplicando un sofisticado instrumental cuantitvista basado en un paradigma de la elección racional, representó un rotundo fracaso a la luz de sus fallidas predicciones (Morás, 2016b).

(...) el problema es que hoy en Uruguay hay menores que no visualizan la existencia de ese límite (...) Preguntados por qué delinquen, contestan: Es un bollo y no pasa nada; Es fácil, todos lo hacen y si te agarran no pasa nada (Cámara de Senadores, 2012).¹⁴

Asimismo, hacia el año 2017, las encuestas realizadas por Interconsult, mostraban la consolidación de un firme consenso a nivel de la opinión pública que adjudicaba como la principal causa del incremento de la violencia a la “pérdida de valores o la falta de educación en valores” (49%), en tanto quienes asignaban responsabilidad a la pobreza para la emergencia del fenómeno representaban un 15%¹⁵. En una línea coincidente, la Encuesta Mundial de Valores ya había anticipado un profundo cambio en las actitudes de los uruguayos respecto a los orígenes de la situación de pobreza. Las mismas habían evolucionado desde un 78% de opiniones que adjudicaban la existencia del problema a un sistema que los había “tratado injustamente” hacia el año 1996, que se vieron reducidas para la medición del 2011 a un 34%. Hacia el año 2011, la opinión mayoritaria pasó a responsabilizar a las propias personas de la situación en la cual se ubican: del 12 % existente en 1996 se elevan al 45% las adhesiones que recoge la afirmación que los pobres se encontraban en esa situación por ser “flojos o carentes de voluntad” (Charquero, 2015)¹⁶.

Más recientemente y con motivo del debate en los medios de comunicación sobre el contenido de la Ley de Urgente Consideración, un ex fiscal y actual diputado afirmaba que ser “comprensivos y tolerantes” ha llevado a que los delincuentes razonen como una empresa. En este sentido argumentaba que “delinquir es negocio”, y mientras así siguiera siendo iba a continuar existiendo un elevado número de delitos: “Cuando deje de ser

¹⁴ Senador del Partido Colorado Pedro Bordaberry en Sesión Cámara de Senadores del 11 diciembre de 2012.

¹⁵ Según los datos obtenidos en la encuesta realizada por Interconsult, publicada el 26/06/2017 en Montevideo Portal (2017).

¹⁶ Encuesta realizada por el Estudio Mundial de Valores (para Uruguay, OPP Duca y Equipos), publicada el 13 de noviembre de 2015 en El Observador (Charquero, 2015).

negocio, es decir cuando el delincuente sufra la condena, ahí podemos empezar a pensar que la cosa va a cambiar”¹⁷ (Ferreira, 2020).

Esta configuración del problema con los diversos matices que pudieran existir, comparten un común denominador: opacar, cuando no renunciar totalmente a considerar algún grado de corresponsabilidad social o coculpabilidad estatal en la problemática y con ello negar cualquier forma de condicionamiento estructural. No obstante, la evidencia empírica resulta abrumadora en cuanto a señalar con claridad la persistencia de profundas desigualdades estructurales que afectan las condiciones de vida y desarrollo de niños y adolescentes en general; y que en particular se agudizan en la población que frecuenta el sistema penal adolescente.

A modo de ejemplo, si atendemos la situación del conjunto de la población menor de 18 años, se observan procesos de larga data en lo que ha sido catalogado como “infantilización de la pobreza”; fenómeno que no fuera superado a pesar de una notoria recuperación económica bajo las administraciones progresistas transcurridas entre los años 2005 a 2019. De acuerdo a un diagnóstico elaborado por UNICEF se constataba que:

(...) sólo una décima parte de las personas que sufren pobreza monetaria forma parte de hogares donde no hay menores de 18 años; en otras palabras, se puede afirmar que en Uruguay casi toda la población en situación de pobreza (90%) está compuesta por niños y adolescentes (48%) y por los adultos que viven con ellos (42%) (UNICEF, 2017: 17).

Si bien es cierta la fuerte participación de niños y adolescentes en los niveles de pobreza monetaria como una característica común en los países del continente, la profundidad de esta asimetría entre niños y adultos resulta particularmente pronunciada en Uruguay. De acuerdo al citado informe, el país constituye un caso casi extremo en la región, y más aún en comparación con los países más desarrollados, en lo que hace a la inequidad entre grupos de edad en perjuicio de las generaciones más jóvenes.

¹⁷ Declaraciones del ex fiscal y actual diputado Gustavo Zubía.

De igual modo, un diagnóstico elaborado por la CEPAL en el año 2013 evidenciaba que el país ocupaba el primer lugar entre los 17 países latinoamericanos comprendidos en el estudio, respecto al desbalance etario de la pobreza para los años 1990, 2000 y 2010. Incluso, esa relación se hacía más pronunciada en los años recientes, en contraste con lo ocurrido en el resto de los países. De acuerdo a dicho estudio “entre 1990 y 2010 el Uruguay pasó de tener 4,17 niños pobres por cada adulto mayor a poco más de 12 en el 2010” (Rossel, 2013: 35).

Esta fuerte segmentación, también se reproduce en el mercado de trabajo, donde los datos disponibles permiten constatar una fuerte discriminación etaria en todos los indicadores laborales. Desde que existen mediciones, promedialmente el desempleo entre menores de 25 años triplica la tasa global y en caso de personas del sexo femenino la cuadruplica. El subempleo -personas que trabajan menos horas que las deseadas- es el doble entre los jóvenes, quienes también perciben ingresos salariales inferiores al promedio. Para el año que se somete a plebiscito la reforma constitucional con fin de reducir la edad de imputabilidad, se conoce un diagnóstico realizado por el oficial Instituto Nacional de Estadística, quien aporta las cifras de desempleo: para el año 2011 la tasa global era del 6,3% en tanto que para los menores de 14 a 17 años se elevaba al 27,2% y para el tramo de 18 a 24 años era del 15,2%. La informalidad, entendida como la ausencia de coberturas sociales asociadas al empleo, alcanzaba una cifra global del 28,3% de los trabajadores, cuando se consideraba a los adolescentes comprendidos entre los 14 y 17 años el nivel de informalidad era casi total: 93,2%. El nivel de subempleo, aquellos ocupados que trabajan menos de 40 horas semanales y manifiestan deseo de trabajar más, era del 7,2% para la población general y del 11,9% para los que tienen entre 14 y 18 años. Finalmente, los ingresos salariales promedio de la ocupación principal del conjunto de la población eran de \$16.095 en valores del año 2011 y este promedio se reducía a \$3.655 cuando se trataba de adolescentes entre 14 y 17 años y era de \$ 9.507 para quienes tenían entre 18 y 24 años (INE, 2014).

En lo que tiene que ver con el grupo específico de adolescentes privados de libertad, la situación de exclusión social resulta más notoria. Contrariamente a lo que se intenta

transmitir sobre la desvinculación de las condiciones de vida que contextualizan la adopción de la violencia delictiva como opción válida por parte de los adolescentes, existe sólida y documentada evidencia que expone la presencia de un conjunto de factores económicos y sociales estrechamente asociados. Múltiples fuentes han mostrado la presencia de pronunciadas brechas que particularmente afectan a los jóvenes privados de libertad; quienes en su inmensa mayoría transitan sus ciclos vitales iniciales sumidos en las peores condiciones de vida.

Entre los diagnósticos posibles de citar se cuentan los realizados por organismos internacionales especializados en la materia, organizaciones sociales con experiencia de trabajo con la población específica y estudios académicos, todos los cuales han coincidido en las innumerables vulnerabilidades existentes y la clara violación de derechos sociales, económicos y culturales que los caracterizan (Ruiz y Silva, 2019; Díaz, 2014; UNICEF-MNGV, 2008; Palummo, 2006; Silva y Cohen, 2003).

En esta dirección, se puede referir el diagnóstico realizado en base al procesamiento de datos estadísticos disponibles hacia el año 2014 a nivel de municipios para la ciudad de Montevideo sobre una batería de indicadores sociales y su relación con las tasas de adolescentes que se encontraban privados de libertad en el año 2015.¹⁸

El Cuadro 4 muestra la distribución de los 283 adolescentes que se encontraban privados de libertad con lugar de residencia en los ocho municipios que componen la capital del país y las correspondientes tasas cada 1.000 habitantes comprendidos entre los 13 y 17 años. Al mismo tiempo, permite visualizar un conjunto de indicadores desagregados por zonas, como ser pobreza por tramos etarios, la presencia de Necesidades Básicas Insatisfechas, de vivienda inadecuada y de hacinamiento. Asimismo se incluyen indicadores educativos como la asistencia a centros educativos entre los 13 y 17 años; laborales como la tasa de

¹⁸ El estudio auspiciado por OIT/CINTERFOR permitió realizar un tratamiento estadístico de las Encuestas Continuas de Hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a nivel de los ocho municipios que componen Montevideo. Asimismo, el relevamiento censal realizado en agosto del año 2015 en dependencias del organismo que administraba la privación de libertad (SIRPA), permitió ubicar el lugar de residencia de 283 adolescentes y su ubicación en esos ocho municipios. (Morás, 2016a)

actividad entre los 14 a 17 años y la condición de “sin-sin” habitualmente definida como “ni-ni”.

De la lectura que puede hacerse de los datos presentados, surge con suma claridad una estrecha asociación entre la presencia de los peores indicadores sociales y las mayores tasas de privación de libertad, que alcanzaban a 5.55 y 5.51 cada mil adolescentes en los municipios A y D respectivamente. En los hechos, dos tercios de quienes se encontraban en esa situación (181) eran residentes en dichos municipios que se caracterizan también por poseer las peores cifras en términos de vulnerabilidades.

VER ANEXO IV

Cuadro 4: Indicadores sociales y tasas de privados de libertad en Municipios Ordenados según Tasas (Montevideo)

Un sintético análisis de la información expuesta en el Cuadro 4, permite destacar la importante proporción de pobreza infantil y adolescente: que en el caso del tramo etario comprendido hasta los 6 años alcanzaba un 42,8% en el municipio A y al 47% en el D. A los efectos comparativos, el municipio CH, donde se concentra la población más privilegiada y que al momento del relevamiento solo contaba con un caso de privado de libertad que allí tenía su residencia, la pobreza en la primera infancia representaba apenas un 1,9% del total de la población. Si se considera la población de 0 a 17 años, la pobreza se presentaba en el 39,8% de los casos en el municipio A y en el 41,2% para el municipio D.

Si se atiende el indicador NBI¹⁹ el 24,7% de los adolescentes que residían en el municipio A poseían dos o más necesidades básicas insatisfechas y sumaban un 27,6% los que vivían en el D; a efectos comparativos en el municipio CH se hacía presente en apenas un 1,2%. En el mismo sentido se pueden leer los indicadores sobre vivienda, los cuales expresan que las viviendas eran inadecuada para el 26,1% de los adolescentes residentes en el municipio

¹⁹ Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un indicador multidimensional compuesto por seis variables: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, acceso y calidad del servicio higiénico, disponibilidad de energía eléctrica, artefactos básicos del hogar y asistencia a la educación.

A y para el 25% de los del municipio D; en tanto existía hacinamiento en el 18,4% de los hogares del A y en el 21,4% de los del municipio D. En el caso del municipio CH esos indicadores son prácticamente inexistentes al alcanzar al 0,5% y el 1,5% de los hogares de adolescentes respectivamente.

En lo que refiere a la asistencia a centros educativos, las cifras se sitúan en ambos municipios por debajo del 80% de los adolescentes, y la condición de encontrarse desvinculado del estudio y sin acceso a una ocupación (“sin sin”) era de un 20,5% para los residentes en el A y de 21,2% para los del municipio D; cifras diez veces superiores al 2,2% del municipio con la tasa más baja de privación de libertad.

En definitiva, la lectura de la evidencia empírica que surge de las estadísticas oficiales, no permite sostener la absoluta ajenidad de un contexto situacional que acumula grandes asimetrías y define numerosas vulnerabilidades para la población adolescente que se encontraba privada de libertad.

5. Reflexiones finales

Varias reflexiones pueden esbozarse a partir de los datos que fueran presentados, que en lo sustantivo exhiben con claridad el marco situacional desde el cual se elaboraron las propuestas de reforma de los años 2014 y 2020. Ni el plebiscito que tenía como objetivo la reducción de la edad de imputabilidad, ni la reciente aprobación de cambios en la legislación de adolescentes operado por la vía de un mecanismo de excepcionalidad pueden sustentarse en un incremento de las conductas infractoras. En particular, la Ley 19.889 que incorporó desde julio de 2020 seis artículos con fuerte carga punitiva carece de fundamento, dado que se opera en una coyuntura caracterizada por el pronunciado descenso de la participación de adolescentes en los delitos. En este sentido la Fiscalía General de la Nación aportaba datos sobre lo que viene a ser una de las participaciones más bajas de adolescentes en los homicidios ocurridos entre los meses de febrero y octubre del año 2019 (5,7%) (Fiscalía General de la Nación, 2019). En dicho año, también la Suprema Corte de Justicia adopta una resolución que luce contundente en lo que aquí se pretende demostrar:

la Acordada No. 8.093 decide reducir a la mitad los juzgados penales de adolescentes en virtud del rotundo descenso del trabajo de esos juzgados.²⁰ En síntesis, las decisiones en materia penal orientadas a incrementar la persecución penal y hacer más gravosas las consecuencias para el adolescente infractor, no requieren del auxilio de diagnósticos ni evidencia científica alguna para legitimarse ante la opinión pública.

Un segundo aspecto relacionado refiere a la caracterización que suele hacerse de los infractores como sujetos con aviesas motivaciones que surgen por indefinidos cambios culturales o por el cálculo de costos y beneficios de la opción delictiva. De esta manera, se estaría en presencia de sujetos libres de cualquier determinación estructural, que ingresan al mundo del delito por una racionalidad que puede operar por defecto (violencia desmedida, exacerbación hedonista, pérdida de límites, carencia de códigos, etc.) o por exceso (robar es un negocio rentable dados los beneficios que genera y el castigo escaso que conlleva). La construcción social del infractor hegemónica es la de un sujeto autónomo, carente de una historia de vida previa y se configura a partir de lo que nos dicen las crónicas periodísticas descontextualizadas, que cotidianamente exhiben la caricatura de lo que luce como actos de una violencia tan innecesaria como descontrolada; así como de los testimonios del sufrimiento de las víctimas directas del delito. La omnipresente crónica de la desmesura y siempre creciente realidad de una violencia aparentemente inexplicable y sin sentido, es el complemento indispensable para el despliegue exacerbado de un control penal sin evidencia empírica que lo justifique.

Al mismo tiempo, adjudicar la exclusiva responsabilidad a determinados sujetos por el cúmulo de violencias existentes, resulta un artilugio muy efectivo para eludir las múltiples responsabilidades en la emergencia del fenómeno, haciendo innecesario justificar las numerosas omisiones estatales en múltiples planos y la incidencia de las desigualdades sociales inherentes al modelo de desarrollo en la etapa actual del capitalismo. En este

²⁰ En declaraciones efectuadas al semanario *Búsqueda* la presidenta de la Suprema Corte de Justicia argumentaba que “bajó muchísimo el número” de casos en materia penal adolescente, por lo cual “no se justifica” tener cuatro juzgados en la capital. *Semanario Búsqueda*: “Reducen a la mitad juzgados de menores ante la caída de los delitos”. Edición del 9 de junio de 2020. (Ver Circular N° 179/2020 de la Suprema Corte de Justicia).

sentido, los datos presentados en los anteriores capítulos, pretendían mostrar que, si bien las reformas penales más radicales fueron propuestas por los sectores políticos conservadores, la respuesta de las administraciones progresistas a partir del año 2010 fue adelantarse a las demandas de dichos sectores aprobando normas de claro sentido punitivo y regresivas en términos de derechos y garantías.

Adicionalmente, puede sumarse a lo anteriormente expresado, la existencia de consensos casi unánimes respecto a que el tema de la seguridad es un “problema de todos” y que trasciende barreras ideológicas ya que los delincuentes al momento de actuar “no tienen piedad por simpatías políticas” con las víctimas. Tras esta homogeneización de un discurso impregnado de “sentido común” respecto al origen de la delincuencia y las medidas necesarias para enfrentarlas, se consolidan miradas desideologizadas y despolitizadas sobre el tema que pasa a ser un mero problema de gestión y del firme ejercicio de la autoridad. Quienes se oponen a estas interpretaciones del problema, resultan con frecuencia catalogados como “ingenuos” e “idealistas” defensores de los derechos humanos (de los delincuentes); en ocasiones acusados por despreciar el “dolor de las víctimas de delito” y aún de ser “cómplices” de la criminalidad al preocuparse por el cumplimiento de las garantías procesales y las normas constitucionales vigentes. Complementariamente, cuestionar las interpretaciones hegemónicas sobre el origen del delito, señalando la necesidad de incorporar la existencia de condicionamientos estructurales en la inmensa mayoría de los casos, implica adjudicarse el rótulo de adherir a una visión académica alienada por una profunda deformación ideológica, que impide aceptar la contundencia de una realidad que no puede ser otra que aquella que se exhibe en los horarios centrales de los medios masivos de comunicación. En suma, se estaría ante la presencia de un problema evidente en sí mismo cuya solución requiere legislación más severa, una gestión burocrática eficiente y el ejercicio pragmático de la autoridad por parte de las agencias de control.

Referencias bibliográficas

- Bayce, Rafael. (2010). “Creando inseguridad: modelo para la construcción social de la desmesura”, en: Mallo, S. y Viscardi, N. (comp.), Seguridad y Miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes, Montevideo, CSIC/FCS/UdelaR.
- Calzado, Mercedes. (2015). Inseguros. El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia de Blumberg a hoy, Buenos Aires, Ed. Aguilar.
- Cámara de Senadores (Uruguay). (2012). Diario de Sesiones N° 191, Tomo 502, XLVII Legislatura, 11 de diciembre de 2012.
- Charquero, Gonzalo. (2015). “Casi la mitad de los uruguayos cree que es pobre por falta de voluntad”, El Observador, 13 de noviembre de 2015. Recuperado de: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/casi-la-mitad-de-los-uruguayos-cree-que-se-es-pobre-por-falta-de-voluntad-20151113500>>. Fecha de consulta: 5 de enero de 2021.
- Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración. Actas de sesiones. Recuperado de: <<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1172/versio-nes-taquiograficas>>. Fecha de consulta: 7 de enero de 2021.
- Constitución de la República de Uruguay [Const]. 2 de febrero de 1967 (Uruguay). Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.
- Díaz, Daniel. (2014). La culpabilidad en el derecho penal juvenil y su vinculación con la determinación judicial de la pena. El caso uruguayo [Tesis de Maestría en Derecho de la Infancia y Políticas Públicas], Montevideo, UdelaR.
- Díaz, Daniel. (2018). La construcción del derecho penal juvenil uruguayo. Entre paradigmas, normas y prácticas judiciales, Montevideo, Fin de Siglo.
- Díez Ripollés, José L. (2004). “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, Vol. 6, No. 3.
- Eliacheff, Caroline y Soulez, Daniel. (2009). El tiempo de las víctimas, Madrid, Ediciones Akal.

- Ferreira, Andrea. (2020). “¿Vale la pena?”, Sala de Redacción, 2 de junio de 2020. Recuperado de: <<https://sdr.fic.edu.uy/vale-la-pena/>>. Fecha de consulta: 7 de enero de 2021.
- Fiscalía de Corte y Procuración General de la Nación uruguaya. Dictamen Fiscal. “Recurso de inconstitucionalidad en los autos IUE: 527-112/2016. Proceso infraccional. Excepción de inconstitucionalidad. Arts. 72.9 y 116 bis b y c del Código de la Niñez y la Adolescencia” (I.U.E. N° 527-575/2016). Recuperado de: <<http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/1416/1/2057-inconstitucionalidad-2.pdf>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.
- Fiscalía General de la Nación. (2019). Desempeño del sistema penal uruguayo: balance a dos años de la implementación del CPP, Montevideo, Departamento de Políticas Públicas de FGN. Recuperado de: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/9183/1/20191202_fgn_2-anos-del-cpp-v-publicacion-1.0.pdf>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.
- Focás, Brenda y Kessler, Gabriel. (2015). “Inseguridad y opinión pública: debates y líneas de investigación sobre el impacto de los medios”, Revista Mexicana de Opinión Pública, No. 15.
- García Arán, Mercedes. (2008). “El discurso mediático sobre la delincuencia y su incidencia en las reformas penales”, Revista Catalana de Seguretat Pública, Abril de 2008. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2008/197009/revcatsepub_a2008n18p39iSPA.pdf>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.
- Garland, David. (2005). La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Gatti, Gabriel. (2017). Un mundo de víctimas, Barcelona, Anthropos.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2014). Atlas sociodemográfico de las desigualdades. Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación, Montevideo, INE.
- Instituto de Inclusión Social Adolescente (INISA). Indicadores sobre la cobertura de los adolescentes derivados al cumplimiento de medidas socioeducativas. Recuperado de: <<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portallnisa/indicadores.php#>>. Fecha de consulta: 7 de enero de 2021.

Ley 16.137 de 1990. Aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), 28 de septiembre de 1990, Diario Oficial, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo: 1, Semestre: 2, Año: 1990, Página: 365 (Uruguay). Recuperado de: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/16137-1990>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Ley 17.823 de 2004. Aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, 7 de septiembre de 2004, Diario Oficial, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Página: 556-A, Carilla: 20 (Uruguay). Recuperado de: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/17823-2004>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Ley 18.777 de 2011. Modifícase el Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado por Ley 17.823, 11 de agosto de 2011, Diario Oficial, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Página: 361-A, Carilla: 9 (Uruguay). Recuperado de: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18777-2011>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Ley 18.778 de 2011. Modifícase el Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado por Ley 17.823, 11 de agosto de 2011, Diarios Oficial, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Página: 361-A, Carilla: 9 (Uruguay). Disponible en: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18778-2011>> .

Ley 19.055 de 2013. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Menores infractores, 4 de enero de 2013, Diario Oficial, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo: 1, Semestre: 1, Año: 2013, Página: 27 (Uruguay). Recuperado de: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19055-2013>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Ley 19.551 de 2017. Modificaciones a la Ley N° 17.823 Código de la Niñez y la Adolescencia, 25 de octubre de 2017, Diario Oficial, Registro Nacional de Leyes y Decretos (Uruguay). Recuperado de: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19551-2017>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Ley 19.889 de 2020. Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de Urgencia. 9 de julio de 2020, Diario Oficial, Registro Nacional de Leyes y Decretos (Uruguay). Recuperado de: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/LUC.pdf>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Mecanismo Nacional de Prevención. (2018). Entre la alta contención y la inclusión social. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos, Montevideo, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Ministerio Desarrollo Social (MIDES). Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (2018). Reporte Uruguay 2017, Montevideo, MIDES-OPP. Recuperado de: <<http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/888>>. Fecha de consulta: 7 de enero de 2021.

Montevideo Portal. (2017). “Encuesta: Más de la mitad de los uruguayos cree que la delincuencia se incrementó en el último año”, 26 de junio de 2017. Recuperado de: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Encuesta-Mas-de-la-mitad-de-los-uruguayos-cree-que-la-delincuencia-se-incremento-en-el-ultimo-ano-uc347140>>. Fecha de consulta: 7 de enero de 2021.

Morás, Luis E. (2015). “La violencia adolescente como excusa disciplinante: el plebiscito para reducir la edad de imputabilidad penal en Uruguay”, Revista Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), No. 12, Violencias. Abril 2015. Recuperado de: <<https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/2156>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Morás, Luis E. (2016a). Estudio de trayectorias de vida de adolescentes en conflicto con la ley con particular énfasis en la relación delito – trabajo, Montevideo, OIT-CINTERFOR. Recuperado de: <https://www.oitcinterfor.org/publicacion/adolescentes_moras_uy>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Morás, Luis E. (2016b). Los enemigos de la seguridad. Desigualdades y privación de libertad adolescente, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Morás, Luis E. (2016c). “Política da questão penal adolescente: o caso da redução da idade de imputabilidade penal”, Revista Eletronica Direito e Sociedade, Vol. 4, No. 2, UNILASALLE. Recuperado de: <<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/2318-8081.16.33>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

Munyo, Ignacio. (2012). Los dilemas de la delincuencia juvenil en Uruguay, Montevideo, CERES.

- Palummo, Javier. (2006). Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto, Montevideo, UNICEF.
- Palummo, Javier. (2013). Delincuencia juvenil en la ciudad de Montevideo. Observatorio del Sistema Judicial, Montevideo, Fundación Justicia y Derecho.
- Petit, Juan Miguel. (2020). Informe Especial a la Asamblea General del Comisionado Parlamentario, mayo de 2020. Recuperado de: <<https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/Informe%20LUC%20CP%20final.pdf#overlay-context=user>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.
- Rey, Germán. (2005). El cuerpo del delito. Representaciones y narrativas mediáticas de la inseguridad ciudadana, Bogotá, Fundación Ebert Stiftung.
- Rodríguez Almada, Pablo. (2020). “La inconstitucionalidad de la LUC en materia de adolescentes infractores,” La diaria, 22 de mayo de 2020. Recuperado de: <<https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/5/la-inconstitucionalidad-de-la-luc-en-materia-de-adolescentes-infractores/>>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.
- Rossel, Cecilia. (2013). Desbalance etario del bienestar El lugar de la infancia en la protección social en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6190/1/S1300902_es.pdf>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.
- Ruiz, Mabela y Silva, Diego. (2019). Te pesa la cana. Afectaciones subjetivas del encierro en la adolescencia, Montevideo, Isadora Ediciones.
- Sarti, Cynthia. (2011). “A víctima como figura contemporánea”, Caderno CRH, Vol. 24, No. 61.
- Silva, Diego y Cohen, Jorge. (2003). Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo, Montevideo, UNICEF.
- Silva Forné, Diego. (2020). La urgencia en la pandemia: inconstitucionalidad y punitivismo, 19 de octubre de 2020, La diaria opinión. Recuperado de: <<https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/10/la-urgencia-en-la-pandemia-inconstitucionalidad-y-punitivismo/>>. Fecha de consulta: 7 de enero de 2021.

Suprema Corte de Justicia de Uruguay. Circular N° 179/2020, Acordada 8093, Supresión Juzgados Letrados de Adolescentes de 1° y 2° turnos y constitución de los Juzgados Letrados de primera instancia de Familia Especializados de 11° turno y de 12° turno, 7 de diciembre de 2020. Recuperado de: <<https://www.poderjudicial.gub.uy/documentos/148-2020/7367-179-2020-supresion-juzgados-letrados-de-adolescentes-de-1-y-2-turnos-y-constitucion-de-los-juzgados-letrados-de-primera-instancia-de-familia-especializados-de-11-turno-y-de-12-turno.html>>. Fecha de consulta: 7 de enero de 2021.

UNICEF. (2017). Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay: un objetivo posible para la política pública, UNICEF Uruguay. Disponible en: <http://bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=181>. Fecha de consulta: 8 de enero de 2021.

UNICEF. (2020). Aporte al anteproyecto de ley de urgente consideración. Justicia penal adolescente. Documento de la Oficina UNICEF, Montevideo.

UNICEF-Movimiento Nacional Gustavo Volpe. (2008). Privados de libertad. La voz de los adolescentes, Montevideo, UNICEF-MNGV.

ANEXO I

Cuadro 1: Asuntos iniciados en materia penal (Adultos/adolescentes)

Tasa penal (c/1.000) y proporción de adolescentes en total de asuntos penales (en %)

AÑO	Tasa Penal (> 18)	Tasa Penal (13-17)	Proporción Adolescentes
2019 *	5.6	3.3	4.5
2018 *	4.5	3.5	6.0
2017	15.2	8.7	6.4
2016	20.1	10.4	5.5
2015	17.0	9.8	6.1
2014	15.6	9.3	6.3
2013	14.5	11.2	7.9
2012	13.6	10.2	7.7
2011	20.6	12.7	6.5
2010	19.7	10.4	5.6

Elaboración propia en base a datos del Poder Judicial. *En noviembre de 2017 entra en vigencia un nuevo Código de Proceso Penal de tipo acusatorio que modifica la forma de registrar los asuntos penales iniciados.

ANEXO II

Cuadro 2: Sentencias por delito de homicidio (adultos/adolescentes)

AÑO	Cantidad Total	Cantidad adolescentes	Proporción sobre Total
2019	419	21	5.0

2018	357	22	6.2
2017	203	26	12.8
2016	262	34	13.0
2015	215	38	17.7
2014	226	34	15.0
2013	304	47	15.4
2012	303	63	20.8
2011	283	58	20.4
2010	232	51	22.0
2009	356	53	14.8

Elaboración propia en base a datos Poder Judicial

ANEXO III

Cuadro 3: Cantidad y tasas adolescentes privados de libertad (C/100.000)

País (año)	Cantidad	Tasas
Uruguay (2016)	481	54.2
Bolivia (2012)	1.874	45.3
Brasil (2013)	23.725	41.4
Chile (2018)	1.249	28.1
Perú (2016)	2.168	21.7
Colombia (2013)	1.795	12.4
Paraguay (2017)	288	11.8
Ecuador (2018)	649	11.3
Argentina (2016)	1.224	9.4

Elaboración propia en base a fuentes: Reporte Uruguay 2017 y Base de datos de UNODC

Disponible en <https://dataunodc.un.org> Visita 20 diciembre de 2020.

ANEXO IV

**Cuadro 4: Indicadores sociales y tasas de privados de libertad en Municipios
 Ordenados según Tasas (Montevideo)**

	A	D	E	G	B	F	C	CH
Cantidad de casos	97	84	30	32	10	25	4	1
Tasas cada 1.000	5.55	5.51	3.09	2.70	1.85	1.69	0.50	0.14
Pobreza 0 a 5 años	42.8	47.0	11.3	29.7	5.1	41.1	7.3	1.9
Pobreza 6 a 12 años	40.6	40.2	10.3	30.1	7.7	37.1	8.2	1.4
Pobreza 13 a 17 años	35.6	35.7	10.0	31.0	8.4	32.1	9.6	2.1
Pobreza 0 a 17 años	39.8	41.2	10.5	30.2	6.9	36.9	8.3	1.7
Con 1 N.B.I. (13 a 17)	28.4	27.8	14.0	25.3	16.2	28.6	16.6	10.0
Con 2 o más N.B.I. (13 a 17)	24.7	27.6	8.0	20.9	8.8	26.3	6.6	1.2
Vivienda Inadecuada	26.1	25.0	6.3	20.4	0.7	26.3	2.4	0.5
Presencia Hacinamiento	18.4	21.4	5.6	18.8	6.4	20.9	5.2	1.5
Asistencia Centros Educativos (13-17)	78.0	76.9	92.3	81.1	92.9	77.3	92.8	97.5
Tasa de Actividad (14 a 17)	13.4	13.6	7.7	12.2	8.6	14.6	8.2	4.9
Adolescentes “sin sin” (14 a 17)	20.5	21.2	7.1	17.3	6.4	20.6	6.3	2.2

Elaboración propia en base a datos del I.N.E. (2014) y Censo Adolescentes privados de libertad (SIRPA, 2015)