

ADOLESCENTES Y EJECUCIÓN DE MEDIDAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD

ADOLESCENTS AND ENFORCEMENT
OF CONFINEMENT MEASURES

ADOLESCENTES E CUMPRIMENTO
DE MEDIDAS PRIVATIVAS DE LIBERDADE

GABRIELA JIMENA MENDIGUIBEL LÓPEZ (*)

Fecha de recepción: 30 de junio 2023.

Fecha de aceptación: 4 agosto 2023.

RESUMEN. La especificidad de la materia penal juvenil lleva a que no sean tantos los profesionales que accedan a conocer las particularidades del sistema. El propósito que perseguimos con esta obra radica en ilustrar al lector acerca de las disposiciones normativas vigentes en la materia, así como de los procedimientos y mecanismos que operan tanto a nivel de la justicia como de los principales actores estatales que intervienen en la ejecución de medidas socioeducativas privativas de libertad previstas para adolescentes en nuestro país. Prestaremos especial atención al rol del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente [INISA] como Institución ejecutora de dichas medidas en Uruguay y su vinculación con la tarea de Defensores, Fiscales y Jueces que se desempeñan profesionalmente en esta área del Derecho.

PALABRAS CLAVE. Adolescentes. Proceso de ejecución. Medidas socioeducativas. Privación de libertad. Uruguay.

ABSTRACT. The specificity of juvenile criminal matters means that few professionals become aware of the particularities of the system. The purpose of this paper is to enlighten the reader about the legal provisions in force, as well as the procedures and mechanisms that operate both at the level of justice and

(*) Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Diplomada en Penalidad Juvenil, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Profesora de Educación Media, Instituto de Profesores Artigas. Correo electrónico: gmendiguibel@hotmail.com

of the main State stakeholders involved in the enforcement of socio-educational confinement measures provided for adolescents in our country. We will pay special attention to the role of the Adolescent Social Inclusion National Institute [INISA] as the institution enforcing these measures in Uruguay and its link with the work of Public Defenders, Prosecutors and Judges who work professionally in this area of Law.

KEY WORDS. Adolescents. Enforcement proceedings. Socio-educational measures. Confinement. Uruguay.

RESUMO. A especificidade das questões criminais juvenis leva a que poucos profissionais tenham acesso a conhecer as particularidades do sistema. O objetivo que buscamos com este trabalho é esclarecer ao leitor sobre os dispositivos normativos vigentes na matéria, bem como os procedimentos e mecanismos que operam tanto no âmbito da justiça quanto dos principais atores estatais envolvidos na execução das medidas socioeducativas privativas de liberdade previstas para adolescentes em nosso país. Daremos especial atenção ao papel do Instituto Nacional de Inclusão Social Adolescente [INISA] como instituição executora dessas medidas no Uruguai e sua ligação com o trabalho de Defensores, Promotores e Juízes que atuam profissionalmente nessa área do Direito.

PALABRAS – CHAVE. Adolescentes. Processo de execução. Medidas socioeducativas. Privação de liberdade. Uruguai.

I. Palabras introductorias

Para la realización de este trabajo nos hemos planteado como aspiración el poder repasar algunos aspectos que hacen al quehacer laboral de quienes de algún modo participamos del proceso de ejecución de medidas privativas de libertad por parte de adolescentes. Debemos aclarar que este artículo no pretende abarcar la totalidad de la normativa ni de la casuística en la materia, lo cual excedería a la intención de la autora. Por el contrario, pretendemos brindar un panorama general que posibilite pensar y repensar el desempeño profesional en la especie y que pueda despertar la curiosidad de quienes desconocen los grandes lineamientos y algunos pormenores de esta área tan específica de actividad. Por tal motivo, por ejemplo, no abordaremos la normativa internacional en la materia, ni ingresaremos a la consideración de aspectos polémicos o de reciente aparición o cuestiones que entendemos no se presentan como indispensables a los fines de esta producción intelectual.

II. Régimen procesal

En todos los casos en que se investigue la responsabilidad de un adolescente, el procedimiento se ajustará a lo establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia [CNA] y, en forma subsidiaria, a lo dispuesto en el Código del Proceso Penal [CPP] y sus modificativas (artículo 75 del CNA).

III. Proceso de ejecución

El proceso penal comprende el proceso de conocimiento y el proceso de ejecución (artículo 13 del CPP). Las penas –en la especie, las denominadas “medidas socioeducativas”–, solo podrán ejecutarse en cumplimiento de sentencia definitiva ejecutoriada (artículo 286 del CPP). La actividad procesal de ejecución comprende los actos destinados a promover el cumplimiento de las condenas penales y el trámite y decisión de las cuestiones sobrevinientes relativas a las penas (artículo 287 del CPP).

En la etapa de ejecución se ejerce función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (artículo 6 de la Ley 15.750). Lo sustancial de la actividad jurisdiccional radica en ordenar que la ejecución comience y la consiguiente vigilancia de la regularidad y legalidad de su cumplimiento. En materia de adolescentes, la actividad procesal de ejecución de las medidas socioeducativas, comprende los actos destinados a promover el cumplimiento de las medidas y el trámite y la decisión de las cuestiones sobrevinientes (artículo 99 del CNA).

IV. Justicia competente

En la etapa de ejecución, los Jueces Letrados de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia son quienes conocen en todas las cuestiones –formales o sustanciales– que se planteen a partir del momento en que la sentencia quede ejecutoriada (artículo 26 del CPP).

Por Acordada 7308 de 8 de noviembre de 1996, la Suprema Corte de Justicia [SCJ] determinó las pautas de actuación para las Sedes Letradas de Menores, estableciendo como cometidos de los Jueces en la ejecución la vigilancia del cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia, la valoración de su eficacia, y su adecuación o cese en los casos en que resulte conveniente. Asimismo, dispuso el control del cumplimiento de las normas de rango constitucional y legal, y los acuerdos internacionales que tutelan el respeto a la dignidad inherente a la persona del “menor”, el tratamiento apropiado para su bienestar, y el mantenimiento del vínculo con su familia.

A partir de la sanción del CNA en 2004, los antiguos Juzgados Letrados de Menores pasaron a llamarse “Juzgados Letrados de Adolescentes”, entendiendo en primera instancia en todos los procedimientos a que den lugar las infracciones de adolescentes a la ley penal (artículo 67). A dichas Sedes judiciales compete vigilar los casos en que hayan recaído medidas educativas dispuestas por sentencia ejecutoriada, hasta el término de su cumplimiento; y entender por audiencia y con intervención del defensor y Ministerio Público las reclamaciones de los adolescentes durante el período de

ejecución de las medidas, tanto en los establecimientos, como fuera de ellos (artículo 100 numerales 1 y 2).

En Montevideo, hasta hace no tanto contábamos con cuatro Juzgados Letrados de Adolescentes, que entendían en Primera Instancia y que estaban especializados en la materia penal juvenil. Por Acordada 8093 de 3 de diciembre de 2020, la scj resolvió suprimir los Juzgados Letrados de Adolescentes de 1º y 2º Turno de Montevideo, dejando de funcionar a partir del 21 de diciembre de 2020, fecha en que comenzaron a operar, en su lugar, los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia Especializados de 11º y 12º Turno. Por tal motivo, actualmente sólo se cuenta con los Juzgados Letrados de Adolescentes de 3º y de 4º Turno en la Capital. En el resto del país, entienden en la especie los Jueces Letrados de Primera Instancia del Interior con competencia en materia de adolescentes.

En segunda instancia, no contamos con justicia especializada en la materia, por lo que entienden los Tribunales de Apelaciones de Familia (artículo 67 del CNA y artículo 324 de la Ley 16.226). Cuando el Expediente se encuentre en apelación, se formará la pieza correspondiente a fin de poder presentar nuevas solicitudes ante la Sede de Primera Instancia.

V. Declinatoria de competencia

El artículo 95 del CNA prevé que se limitará al mínimo posible la internación de los adolescentes fuera de la jurisdicción de su residencia habitual. Ahora bien, cuando se disponga el cumplimiento de la medida privativa de libertad fuera de ese lugar, el tribunal declinará competencia ante la Sede competente en razón de territorio, remitiendo el mismo día testimonio del Expediente.

En ese mismo sentido, la Acordada de la scj No. 7236 de 29 de julio de 1994 sobre “Ordenamiento de normas en materia de menores infractores”, dispone el deber de enviar “junto con el menor, fotocopia certificada del expediente en sobre cerrado; el funcionario que traslade al menor la documentación, bajo recibo al Juez de Turno del lugar de internación.” Por Circular 166/2012 de 11 de diciembre de 2012 se reitera el estricto cumplimiento de las disposiciones de la Acordada 7236 y de lo dispuesto por el artículo 95 del CNA, en lo referente a la remisión de fotocopia certificada del Expediente cuando dispongan la internación fuera de su jurisdicción.

VI. Visitas de los Jueces a los Centros de Internación

Entre las potestades de control de los Jueces de ejecución, se encuentra la de visitar, por lo menos cada tres meses⁽¹⁾ los Centros de Internación, dejando constancia del resultado en el Expediente respectivo. Ello sin perjuicio de la potestad de realizar inspecciones cada vez que lo consideren oportuno y de tomar, en todos los casos, las medidas que más convengan al interés superior del adolescente. De constatarse irregularidades graves, deberán dar cuenta a la SCJ (artículo 100 numerales 3 y 4 del CNA).

Recientemente, por Acordada de la SCJ No. 8142 de 12 de mayo de 2022 se dispuso en cuanto a la periodicidad de las visitas de los Jueces a los Centros de internación, que “deberán concurrir en forma presencial, por lo menos, una vez cada tres meses” a los centros de internación en donde se encuentren adolescentes privados de libertad bajo su control “a efectos de entrevistarse con ellos y valorar el estado general del centro de internación.” Al igual que la norma precitada del CNA, se establece la posibilidad de realizar visitas sin previo aviso y de manera sorpresiva si lo estimaren conveniente. Los Jueces de ejecución remitirán a la Sección Libertades de la SCJ un informe relativo al cumplimiento de las previsiones del artículo 100.3 del CNA, que deberá contener los siguientes datos mínimos⁽²⁾:

- a) Fecha de realización de las visitas, con indicación de la hora de inicio y finalización.
- b) Estado del establecimiento: fortalezas y debilidades. Procesos de cambios positivos y negativos.
- c) Si se detectaron situaciones que afectaren seriamente a los adolescentes y las medidas que se adoptaron en consecuencia.
- d) Entrevista con los adolescentes de manera informal, en atención a su condición de sujeto en desarrollo, debiendo documentarse en la forma prevista en el artículo 5º.

Las entrevistas con los adolescentes privados de libertad se registrarán en un formulario que contendrá: datos del joven (nombre, edad, individualización de la causa y defensor) y una breve reseña de la entrevista (por ejemplo, si recibe visitas, si cuenta con lazos familiares y otras redes de contención, las actividades que cumple dentro o fuera del establecimiento y su

(1) Cabe recordar que antes de la sanción del cna, las visitas eran cada cuatro meses (Acordada 7308 de 8 de noviembre de 1996).

(2) Sin perjuicio de aquellas informaciones y/o consideraciones que la Sede estime del caso formular a efectos de ilustrar a la Corporación respecto a las resultancias de la actividad cumplida en el Centro de reclusión.

naturaleza, si tiene permiso para visitar a su familia o para la realización de actividades externas, si concurre a algún programa de orientación y tratamiento, su alimentación, si ha recibido sanciones, si ha planteado solicitudes pendientes de resolución).

VII. Fiscalías competentes

Compete a la Fiscalía General de la Nación [FGN] ejercer las funciones de Ministerio Público y Fiscal conforme a las disposiciones vigentes, teniendo entre sus cometidos sustantivos el ejercicio de la titularidad de la acción pública en las causas de adolescentes infractores (artículo 3 de la Ley 19.334).

Por Resolución de la FGN No. 704/2017 de fecha 25 de octubre de 2017 se determinó que las Fiscalías competentes para intervenir en los procesos por infracciones adolescentes que se regulan por el sistema procesal acusatorio serían las Fiscalías de Adolescentes de Montevideo de 1º a 3º Turno. Ahora bien, a partir del 1º de diciembre de 2021 la Fiscalía de Adolescentes de 2º Turno se suprimió por una tercer Fiscalía de Delitos Económicos y Complejos (Resolución de la FGN No. 939/2021 de 30 de noviembre de 2021). Por tal motivo, actualmente son las Fiscalías de Adolescentes de Montevideo de 1º y 3º Turno las competentes para entender en los procesos de ejecución de los delitos en los que corresponda su intervención, así como en los procesos de ejecución de sentencias dictadas por Juzgados del interior del país, cuyo cumplimiento y vigilancia de pena deba realizarse en Montevideo.

VIII. Defensa de Oficio

La Acordada de la SCJ No. 7257 de 5 de abril de 1995, referente a la creación de la Defensoría de Ejecución Penal, dispuso que su existencia redundaría en beneficio de los penados, ya que la asistencia letrada de la persona recluida, “se constituye en un elemento esencial para ese trato humano y digno, pues es una de sus garantías fundamentales.”

El CNA establece que deberá asegurarse al adolescente imputado el cumplimiento estricto de las garantías del debido proceso (artículo 74). En la etapa de ejecución de la medida destacamos dos principios que deben estar presentes: el de la inviolabilidad de la defensa (literal F: derecho a contar en forma permanente con asistencia jurídica gratuita, especializada, pública o privada, hasta la ejecución completa de las medidas) y el de la libertad de comunicación (literal G: comunicarse libremente y en privado con su defensa).

En Montevideo, funciona la Defensoría Pública de Adolescentes Infractores, con competencia específica en la materia. En los Departamentos del Interior de la República, tal como lo establece la Acordada de la SCJ No. 7796

de 21 de marzo de 2014, la materia de adolescentes infractores será competencia de los Defensores asignados a la materia penal de las Defensorías Públicas del Interior. En el Considerando No. II de la Acordada referida *supra* se dispone que “existe identidad en el derecho sustantivo a aplicar en materia penal y en materia de adolescentes infractores, por expresa remisión legal, no obstante su adecuación a la condición de adolescentes.”

En lo que refiere a las visitas de los Defensores a los establecimientos con menores internados, la Acordada de la scj de 18 de setiembre de 1995 dispone que “Sin perjuicio de las obligaciones reglamentadas por la Acordada No. 6.850, los Defensores de Oficio de Menores de toda la República deberán concurrir a los locales en donde se encuentren internados los menores infractores por ellos defendidos, por lo menos seis veces por año.” Por lo que es de estimar que las visitas se realicen aproximadamente cada dos meses, con el propósito de garantizar y salvaguardar los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Estas visitas se registrarán en Libros de Asistencia que el Poder Judicial deberá proporcionar al INISA, en los que se asentará fecha y hora de la asistencia y la identidad de los adolescentes visitados. Será competencia de la Dirección Nacional de la Defensa Pública el contralor de las visitas referidas por parte de los Defensores (Acordada de la scj No. 7918 de 4 de setiembre de 2017).

IX. Rol del INISA

Por Ley 19.367 de 2016 se crea el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente [INISA] como servicio descentralizado que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social (artículo 1). La Institución tiene por objetivo esencial “la inserción social y comunitaria de los adolescentes en conflicto con la ley penal mediante un proceso psicosocial, educativo e integral, que conlleve el reconocimiento de su condición de sujetos de derecho (artículo 2).

Según lo dispuesto por el artículo 3 de la referida Ley, compete al INISA la ejecución de las medidas socioeducativas dispuestas por la justicia al amparo del artículo 78 del CNA (literal D), con la aclaración en su inciso final que todos los cometidos y facultades del Instituto deberán ser cumplidos teniendo en consideración el interés superior del adolescente y en estricta observancia de la normativa nacional e internacional en la materia. Una vez que el Juez disponga las medidas, deberá comunicarlo por escrito al INAU(3), con remisión del texto de las resoluciones o sentencias, sin cuyos requisitos el órgano destinatario no dará curso a la ejecución de la misma.

(3) Si bien la referencia es al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay [INAU], debe entenderse como efectuada al INISA en virtud de lo dispuesto por el artículo 223 del cna.

Cabe destacar que cuando existe consumo problemático de sustancias estupefacientes, se dispone por sentencia el tratamiento de dichas adicciones, rol que INISA lleva a cabo a través de la Unidad de Intervención en Consumo Problemático de Drogas [UNICOP]. El artículo 93 del CNA lo enuncia de la siguiente forma: “(Infractores con dependencia). En los casos de adolescentes infractores, que padecen dependencias alcohólicas o toxicómanas, se efectivizará la asistencia a programas de orientación y tratamiento adecuados.”

La liquidación de la medida puede efectivizarse a través del Oficio que comunica la Sentencia o ser comunicado posteriormente al Centro de privación de libertad donde se encuentra alojado el adolescente. El CPP manda efectuar la liquidación de la pena impuesta, determinando su monto y fecha de vencimiento, debiendo descontarse el tiempo de detención o de limitación de la libertad sufrida. De ella se notificará al Fiscal y al Defensor; de no deducirse oposición se tendrá por aprobada y, en caso contrario, la oposición se tramitará por la vía incidental (artículos 290 y 291). La Circular de la SCJ No. 52/04 de 10 de junio de 2004 comete específicamente a la Oficina Actuarial, la tarea de liquidación del tiempo de cumplimiento de la medida una vez firme la sentencia de condena.

X. Clasificación de los Centros de privación de libertad

El CNA establece que las medidas de privación de libertad se cumplirán en centros especiales hasta su finalización y de acuerdo a criterios, entre otros, de edad, complejidad física, gravedad de la infracción y adaptación a la convivencia (artículo 92 inciso 1º). A los efectos de los traslados de adolescentes a nivel nacional, los Centros de ejecución de medidas de privación de libertad de INISA se clasifican en tres niveles, a saber: nivel de seguridad alta, media y baja. En efecto, el artículo 3 del Reglamento para el traslado de adolescentes de INISA define en qué consiste cada nivel:

Nivel de Seguridad Alta: comprende casos en que el adolescente presente una inadaptación manifiesta y grave a las normas generales de convivencia ordenada, no así de meras faltas disciplinarias. Casos en que los profesionales tratantes denoten una personalidad agresiva violenta o antisocial o bien, que el traslado signifique un alto riesgo de fuga o (*sic*) otras situaciones que pongan en riesgo su integridad y la de los funcionarios intervinientes.

Nivel de Seguridad Media: refiere a casos en que la complejidad del traslado y el trato con el adolescente, no amerita activar mecanismos de seguridad excepcionales pero que concurran circunstancias personales o de convivencia que impidan en forma transitoria la normal convivencia.

Nivel de Seguridad Baja: se encuentra estrechamente relacionado al concepto de régimen abierto donde la ejecución de la medida socioeducativa prevalece notoriamente por sobre los dispositivos de seguridad.

El Reglamento Disciplinario de INISA establece que la determinación de los criterios de clasificación a los efectos de determinar el lugar de alojamiento de un joven será cometida a la autoridad administrativa, debiéndose tener en cuenta los niveles de mínima, media y máxima seguridad y Centro de Semilibertad (artículo 4). Los perfiles predefinidos por las autoridades habilitarán el ingreso a los Centros, y sólo ingresarán a un nivel de máxima seguridad, aquellos jóvenes que por razones de seguridad y convivencia así lo justifiquen, previa decisión conjunta de la Junta de Tratamiento y de la Junta de Traslado (artículo 5).

XI. Mayores de edad y cambio normativo reciente

El CNA establece expresamente que las medidas privativas de libertad consisten en la internación en establecimientos, separados completamente de los aquellos carcelarios destinados a adultos y que, en ningún caso, el adolescente que al llegar a los dieciocho años permanezca sujeto a medidas, cumplirá lo que le resta en establecimientos destinados a los adultos (artículos 88 literal A y 91).

En forma complementaria, el artículo 116 BIS del CNA dispone un régimen especial para los jóvenes cuyo proceso refiera a las infracciones gravísimas del artículo 72 y a los delitos de abuso sexual y abuso sexual especialmente agravado (artículos 272 BIS y 272 TER del Código Penal). En estos supuestos, para el caso que tengan entre 15 y 17 años deberán cumplir las medidas de privación de libertad en establecimientos especiales, separados de los adolescentes privados de libertad por el régimen general (literal D). Una vez que cumplan los 18 años, pasarán a cumplir la medida de privación de libertad en un establecimiento especial del INISA separados de los menores de edad.

Ahora bien, el artículo 92 inciso 2° del CNA sufrió un cambio normativo a partir de la Ley 20.075 de Rendición de Cuentas, Ejercicio 2021, artículo 423. En efecto, la anterior redacción de la norma disponía que las medidas privativas de libertad “En ningún caso podrán cumplirse en establecimientos destinados a los adultos”, mientras que la nueva formulación establece una excepción: “salvo cuando por cualquier motivo haya permanecido en un establecimiento destinado a los adultos para el cumplimiento de otra medida de privación de libertad.”

XII. Sanciones

El Reglamento Disciplinario de INISA prevé las sanciones que es posible establecer a los adolescentes en el marco del cumplimiento de la medida impuesta cuando cometan infracciones a las normas de convivencia. Se define como “falta disciplinaria” a la comisión intencional de alguna de las conductas establecidas expresamente en el Reglamento, clasificándose en leves, graves y gravísimas (artículo 14).

El referido Reglamento describe el elenco y se determina la dosimetría para cada tipo de sanción, a saber: faltas leves (artículos 25 y 31), graves (artículos 26 y 30) y gravísimas (artículos 27 y 29). Para el caso que la falta disciplinaria constituya delito, se efectuarán inmediatamente las investigaciones del caso a fin de dar intervención a la Justicia competente, estando a lo que esta resuelva, sin perjuicio de las medidas socioeducativas que correspondan (artículo 15).

La imposición de una sanción deberá ser notificada al adolescente y a su Defensor, a efectos de la eventual presentación de descargos. Asimismo, se deberá comunicar al Juez de la causa y a la familia del adolescente (artículos 34 y 40 del Reglamento).

Existe, asimismo, un Reglamento Provisorio del procedimiento de contención física de adolescentes privados de libertad en situación de conflicto de INISA al que no nos referiremos por exceder las intenciones de la presente publicación, pero que puede ser posible de consulta ante situaciones de inconducta en la privación de libertad.

XIII. Juntas de Tratamiento

A partir de la Circular del INISA No. 32320/15 de 14 de octubre de 2015 se inició el proceso de instalación de las Juntas de Tratamiento en los Centros de SIRPA(4). Allí se definió a las “Juntas de Tratamiento” como espacios participativos y resolutivos, donde el Personal del Centro y de otros Programas o Instituciones proyectan y evalúan el trabajo con cada joven ingresado. El objetivo de la Junta es realizar un estudio y evaluación periódica de los procesos y resultados de las medidas adoptadas sobre cada uno de los adolescentes a su cargo, asegurando así una visión integral.

Se entiende como el espacio en que confluyen la Dirección, el Personal Técnico y representantes de las Coordinaciones y Personal de atención directa. Inicialmente, es el espacio en que se diseña una propuesta de trabajo

(4) Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente: órgano desconcentrado de INAU que fuera sustituido por el INISA en el año 2016.

con cada joven (Proyecto de Atención Individual), a partir de las diferentes miradas de los actores presentes. De forma trimestral y coincidente con la elaboración de los Informes de Situación –que analizaremos *infra*–, se evalúa el proceso que cada adolescente viene desarrollando en el Centro en base a la planificación inicial.

En las Actas de las Juntas de Tratamiento se registra el lugar y la fecha en que se realiza y las personas presentes: Dirección del Centro, Sub-Dirección Programática, Equipo Técnico (Psicólogos y Procurador), personal de atención directa en la vida cotidiana del Centro (Educador y Coordinador de Turno), referentes de Programas (Educación, Salud-Salud Mental, Deporte-Recreación-Cultura, Seguridad, Inserción Social y Comunitaria) y cualquier otra persona convocada. Las Actas deben dar cuenta de los diferentes puntos de vista y los acuerdos alcanzados. Allí se puntúan los temas tratados y las conclusiones, consensos a los que se arribó, y firman los participantes.

Dentro de los abordajes en relación a cada adolescente en las Juntas de Tratamiento se destacan: cotidiano-convivencia, integración-respeto por las normas del Centro, vínculos con adultos-vínculo entre pares, vínculo con la familia, educación, salud, seguridad, PISC (Programa de Inserción Social y Comunitaria) y otros referentes institucionales o programáticos. A su vez, se contemplará el análisis de posibles medidas que pudieran solicitarse, como ser: traslado de Centro, posibilidad de ingresar a la nómina de jóvenes que acceden a las salidas laborales o por estudio, sugerencias de licencias o de cambios de medidas.

En virtud de las conclusiones de la Junta de Tratamiento en que deriven solicitudes al Poder Judicial, se elaborará el informe correspondiente, dando cuenta del proceso del adolescente y fundando el pedido que se realiza, siendo firmado por la Dirección.

XIV. Informes de Situación

En la práctica del INISA se ha denominado “Informes de situación” a los previstos por el artículo 101 inciso 1° del CNA, cuando fija a la Institución o a las autoridades de los establecimientos de internación la obligación de informar cada tres meses al Juez sobre la forma como se cumple la medida y la evolución del adolescente. Complementariamente, el artículo 3° de la Ley de creación del INISA No. 19.367 establece que ese informe debe elaborarse teniendo siempre presente el interés superior del adolescente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 6 del CNA.

Como resultado del trabajo conjunto de las Subdirecciones Programáticas de los Centros de INISA –y con el aval de la Dirección General de Pro-

gramas-, se elaboró una guía de contenidos a tratar en estos Informes, que detallamos a continuación:

Datos del adolescente, incluyendo fecha de ingreso a la Institución y el Centro en que se encuentra.

Área jurídica. Datos del expediente, tiempo de cumplimiento de la medida, otros expedientes pendientes con su respectiva identificación e información.

Área social y familiar. Aquí está incluida la experiencia laboral del joven y su vinculación a otras instituciones, así como los aspectos de su situación familiar más relevante. Participación de los referentes afectivos y/o institucionales del joven en espacios de trabajo con el equipo de INISA.

Área pedagógica. Planificación y seguimiento de propuestas educativas formales y no formales.

Área salud. Abarca su estado de salud general, incluida la salud mental y los aspectos psicológicos y el seguimiento de indicaciones médicas. Participación en espacios terapéuticos (...)

Área vida cotidiana. Incluye actitud del joven en la dinámica del Centro y su relación con las pautas y normas. También las formas del joven de relacionarse con adultos y pares.

Responsabilización del delito. Valoración del proceso de reflexión del adolescente en cuanto a la infracción cometida.

Proyecto de atención individual del adolescente. Inicialmente, cada una de las áreas mencionadas anteriormente establece un plan de trabajo con el adolescente. En los siguientes informes, se registrarán las incorporaciones o reformulaciones de la propuesta inicial.

Los informes de situación dan cuenta fundamentalmente del proceso de los jóvenes durante el tiempo de cumplimiento de la medida, así como del trabajo en la responsabilización. En relación al “área vida cotidiana”, durante la ejecución de las medidas socioeducativas, el CNA estatuye como deberes los de respetar a los educadores, responsables y demás personas con quienes se vinculan cotidianamente y observar los reglamentos internos en cuanto a convivencia, estudio y tareas de capacitación, esparcimiento, aseo personal y de las dependencias que ocupan (artículo 102 literal B).

XV. Sugerencias de salidas

Como vimos, en el marco de la ejecución de las medidas socioeducativas, y en virtud de lo resuelto por las Juntas de Tratamiento de los Centros

de INISA, se plantea la posibilidad de llevar a cabo diversas salidas con los jóvenes privados de libertad. En todos los casos se ofrece por parte de INISA el traslado en locomoción institucional, acompañamiento de Educadores y las medidas de seguridad que se entiendan necesarias. A continuación, nos referiremos a las sugerencias de salidas más habituales, las que serán remitidas a la Defensa de los adolescentes para su presentación ante las Sedes judiciales competentes.

A. Trámites varios

A fin de poder realizar diversas gestiones que son necesarias para que no se vean vulnerados derechos básicos de los adolescentes, desde los Centros de privación de libertad se cursan este tipo de pedidos genéricos a los Defensores. Se debe solicitar a la Sede autorización para tramitar documento de identidad, credencial cívica, carnet de salud, carnet de manipulación de alimentos, entre otros. También se solicita permiso judicial para concurrir al registro de estado civil, a centros asistenciales de salud, terapéuticos, entrevistas por posibles becas de estudios y/o becas laborales, etc. Se deberá realizar la coordinación previa con cada organismo.

B. Salidas culturales, deportivas y/o recreativas

Tal como establece el artículo 89 del CNA, el régimen de privación de libertad consiste en recluir al adolescente en un establecimiento que asegure su permanencia en el recinto, sin menoscabo de los derechos consagrados en el Código, las normas constitucionales, legales e instrumentos internacionales.

En la dinámica de funcionamiento de los Centros de privación de libertad se plantean tanto situaciones en que se dispone del tiempo judicial necesario a fin de poder planificar estas actividades, como casos en los cuales las oportunidades surgen con pocos días de antelación, lo cual dificulta la posibilidad de una normal tramitación. Por tal motivo, en todos los casos en que es posible, las sugerencias se plantean caso a caso y con un tiempo prudencial para obtener los permisos judiciales correspondientes (por ejemplo, paseos al interior del país). Ahora bien, se ha empezado a trabajar en base a pedidos de autorización genéricos, por ejemplo, para idas al cine, al teatro, a complejos culturales, a eventos deportivos, entre otros, cuyos ofrecimientos se efectúan a los Centros sin disponer del tiempo necesario, y de otra forma se desaprovecharían.

Estas salidas son desde todo punto de vista favorables para el proceso de los jóvenes privados de libertad –máxime teniendo en cuenta la etapa de la vida por la que transitan– y se trata de instancias que son muy valoradas por

quienes participan de ellas. Habilitan la progresiva reintegración de los jóvenes en la sociedad, y se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 del CNA, en el sentido que todo adolescente tiene derecho intrínseco a la recreación, a la cultura y a la participación. En la mayoría de los casos, y teniendo en cuenta su corta edad, este tipo de actividades les han sido vedadas históricamente en sus trayectorias vitales, negándoseles así el acceso a la cultura.

C. Licencias familiares

El CNA establece el derecho de los adolescentes al disfrute de sus padres y familia, de lo que deriva que resulta fundamental vivir, crecer y permanecer junto a la familia como ámbito primario de socialización y su integración en la sociedad (artículos 12 y 19 literal A). La Justicia se encuentra llamada a aplicar el criterio básico de promoción de las familias, en especial de las más vulnerables, y el desarrollo del niño en el ámbito de la misma (artículo 67).

El adolescente a quien se impute haber incurrido en actos que se presumen comportan infracción a la ley penal, –y como garantía de un debido proceso–, tendrá derecho a mantener contacto permanente con su familia o responsables, salvo en circunstancias especiales (artículo 74 del CNA). De surgir la imputación, el Juez deberá tener en consideración el derecho del adolescente a vivir con su familia, y en caso que proceda la separación, a mantener contacto permanente con la familia, pareja, amigos, referentes afectivos y otros, si no fueren perjudiciales para él (artículo 87 del CNA).

Para el caso de sobrevenir circunstancias especiales como la enunciada, que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo, salvo que ello fuere contrario a su interés superior (artículos 6 y 12 del CNA). Es un cometido del INISA promover vínculos y relaciones que el adolescente logre mantener en la situación de privación de libertad con su familia o personas cercanas que puedan significar un sostén para el proceso dentro de la Institución y para el egreso posterior (artículo 3 literal B de la Ley 19.367).

En base a los argumentos jurídicos esgrimidos *supra*, es que en las Juntas de Tratamiento de los Centros de INISA se plantea la posibilidad de sugerir salidas de licencias familiares progresivas, pensando en el plan de intervención individual y en las posibilidades de reinserción familiar y social de cada joven privado de libertad. La progresividad implica pensar, por ejemplo, en una primera salida por seis u ocho horas efectivas y, luego de evaluada, poder pensar en una segunda salida de ocho o doce horas. Para el caso de aquellos adolescentes cuyo hogar familiar se encuentre en el interior del país, se deberá planificar el usufructo de las licencias atendiendo a las frecuencias de los ómnibus que los trasladen y seguramente no puedan

insumir menos de doce horas dadas las distancias a recorrer. Una vez que los jóvenes vuelven a los Centros de INISA, se deberá cursar a la Sede Judicial el aviso de su reintegro y a la brevedad se deberá enviar la evaluación de la salida, destacando el significado que tuvo para el adolescente.

Finalmente, cabe destacar que las salidas de licencia familiar se encuentran supeditadas a su normal desenvolvimiento, nueva evaluación por parte de la Junta de Tratamiento y a la autorización judicial que se otorgue.

XVI. Libertad anticipada

El artículo 116 BIS del CNA prevé para los presuntos autores mayores de quince y menores de dieciocho años de edad, una duración mínima de la medida privativa de libertad no inferior a veinticuatro meses para determinados delitos y de no menos de doce meses para otras infracciones a la ley penal (literal B).

Por su parte, el literal C de la norma establece que una vez ejecutoriada la sentencia de condena, el infractor podrá solicitar la libertad anticipada, siempre y cuando haya cumplido efectivamente el mínimo de privación de libertad establecido en el literal B y, a su vez, superar la mitad de la pena impuesta.

XVII. Sustitución de medida o cese de medida

El artículo 94 del CNA dispone que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 116 BIS precitado, el adolescente tiene derecho a promover la sustitución, modificación o cese de la medida socioeducativa dispuesta por sentencia(5). El cese se decretará “cuando se compruebe que la medida cumplió su finalidad”, mientras que la sustitución o modificación “cuando la dispuesta ya no resulte idónea”.

El INISA elabora un informe que consiste en un asesoramiento técnico por el que se sugiere a la Sede judicial la modificación de la “pena” inicialmente impuesta, en base a elementos que surjan de la Junta de Tratamiento y que justifiquen un cese o sustitución de la medida. Ese informe se remite a la Defensa y ésta lo acompaña a su escrito judicial. El letrado patrocinante podrá hacer el pedido a partir del dictado y hasta el cumplimiento total de la sentencia, debiendo ajustarse y sustentarse de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 278 a 280 del CPP. La audiencia se celebrará a los cinco días de evacuado el traslado o de vencido el plazo para hacerlo.

(5) Cabe destacar que esta posibilidad del artículo 94 no se encuentra vedada para los procesos abreviados, en virtud de la previsión expresa del CPP (artículo 273 BIS inciso final).

Ya en 1994 la Acordada de la SCJ No. 7236 disponía para la tramitación de las solicitudes de sustitución, modificación, cese de las medidas o clausuras de las actuaciones, los informes técnicos previos que se estimen pertinentes –se trata de los informes de INISA a que ya nos referimos– y la audiencia del menor, de sus representantes legales, de la Defensa y del Ministerio Público, a los efectos del dictado de resolución fundada. Por tal motivo, resulta conveniente que, en forma previa, la Defensa recabe la opinión del Centro de internación en relación a la solicitud de modificación o cese de medida, a fin de no dilatar la resolución del incidente planteado ya que, en caso contrario, se daría vista de la solicitud al Centro de INISA previo a resolver.

Si la Resolución judicial dispusiera el cese de la medida socioeducativa, el adolescente deberá ser puesto en libertad ese mismo día. En caso de ser menor de edad, deberá establecerse contacto con sus familiares, quienes deberán hacerse responsables de ir a buscarlo, retirar sus pertenencias y prestar conformidad en relación a las condiciones en que egresa el joven de la privación de libertad (v. g. en buenas condiciones de salud).

Para el caso de resolverse la sustitución de medida, las situaciones más comunes en la práctica, son la de cambio a la medida de privación de libertad llamada “semilibertad” y la de la modificación de la medida por una no privativa de libertad denominada “libertad asistida”. A continuación, analizaremos estas dos hipótesis de cambio de medida:

A. Semilibertad

Dentro de las medidas privativas de libertad el CNA prevé –además de la reclusión en Centros de privación de libertad– la posibilidad de internación en iguales establecimientos, pero con posibilidad de gozar de “semilibertad” (artículo 88). Dicho régimen consiste en “disponer que el adolescente, cuya privación de libertad ha sido dispuesta en establecimientos, goce de permiso para visitar a su familia o para la realización de actividades externas, de ocho horas de duración, en su beneficio personal, controladas por la autoridad donde se encuentre internado.” (artículo 90 inciso 1º)

Existe un elenco de delitos para los cuales se torna inaplicable el régimen de semilibertad(6), con la salvedad que, una vez cumplida la mitad de la medida socioeducativa privativa de libertad impuesta, el juez podrá disponer su aplicación, a pedido del Defensor, previa vista fiscal y con informe favorable del INISA. De dicho informe deberá surgir “un proceso favorable

(6) Violación (artículo 272 CP), abuso sexual (artículo 272 BIS CP), abuso sexual especialmente agravado (artículo 272 TER CP), privación de libertad (artículo 281 CP), rapiña (artículo 344 CP), copamiento (artículo 344 BIS CP), homicidio intencional (artículos 310-312 CP) y lesiones graves o gravísimas (artículos 317 y 318 CP).

en el cumplimiento de la medida socio educativa impuesta y de la pertinencia y eventual aprovechamiento en el proceso de rehabilitación, del régimen de semilibertad solicitado.” (artículo 90 inciso 3°).

B. Libertad asistida

El CNA determina que la “libertad asistida” consiste en “acordarle al adolescente el goce de libertad en su medio familiar y social”, siendo necesariamente apoyado por especialistas y funcionarios capacitados para el cumplimiento de programas educativos (artículo 84 literal A). El Juez determinará la duración de la medida, pudiendo ser interrumpida, revocada o sustituida, en cualquier momento de su ejecución, de oficio o a instancia de los actores y previa intervención del Ministerio Público y del Defensor.

Para el caso de disponerse el pasaje a un régimen de libertad asistida, el Centro de privación de libertad donde se encuentre alojado el joven deberá ponerlo en libertad, firmando el responsable (en caso de ser menor de edad) el compromiso de presentarse en la organización pública o privada que ejecute la libertad asistida, en una fecha y hora determinada a mantener una entrevista inicial. El incumplimiento del régimen dispuesto judicialmente podrá derivar en la revocación y retorno a la privación de libertad, por lo que es muy importante que se instruya previamente al adolescente y a su familia de la sujeción a la medida no privativa y las posibles consecuencias en caso de inobservancia.

XVIII. Medidas mixtas

El artículo 85 del CNA dispone que el juez podrá aplicar, todas aquellas medidas que entienda convenientes, siempre y cuando no se contrapongan entre sí, debiendo siempre tener en cuenta el interés superior del adolescente, el principio de proporcionalidad y la idoneidad de las medidas. La finalidad consistirá en propender al pleno desarrollo de su persona, así como sus capacidades, tendiendo a su integración familiar y social.

Cuando la Justicia imponga por sentencia “medidas mixtas”, esto es, la ejecución en primer término de una medida privativa de libertad y a continuación una no privativa de libertad, está haciendo uso de la opción brindada por la norma precitada y teniendo en cuenta el principio de excepcionalidad de la privación de libertad, y por el menor tiempo posible. Existe una tendencia creciente a la adopción de estas medidas en las resoluciones judiciales, a las que podríamos llamar también “combinadas”, ya que prevén la ligazón de las dos grandes formas previstas para dar cumplimiento a las condenas por infracciones de adolescentes a la ley penal, esto es, privación de libertad, y medidas alternativas a la privación de libertad.

XIX. Posibilidad de unificación de medidas

En los casos de infracciones reiteradas cometidas por un mismo adolescente, los procesos se tramitarán ante el Juez competente de cada una de ellas hasta la sentencia ejecutoriada, sin perjuicio de la unificación de las medidas impuestas, la que se realizará en vía incidental por el Juez Letrado de Adolescentes que hubiere entendido en la última infracción (artículo 116 del CNA y Acordada de la SCJ No. 7308 de 8 de noviembre de 1996). El artículo 115 del CNA prevé las posibles situaciones que se pueden plantear en lo atinente a la unificación:

Cuando deban acumularse medidas de diferente naturaleza, se procederá a discriminar unas de otras, acumulándolas a la causa del juzgado competente que entienda en el proceso de unificación, sin que opere confusión entre las mismas.

Realizada la operación anterior, el aumento a que refiere el artículo 54 del Código Penal se aplicará solo en los casos en que resulten medidas de igual naturaleza dispuestas por dos o más sentencias.

Cuando en la sentencia de unificación resultaren acumuladas medidas privativas y no privativas de la libertad, se aplicará el siguiente criterio:

- A) Si fuera posible, se cumplirán las medidas socioeducativas no privativas de libertad, durante el cumplimiento de la medida privativa de libertad.
- B) Si por la naturaleza de la medida socioeducativa no privativa de libertad, no fuese posible la aplicación del literal anterior, se cumplirán en primer término las medidas socioeducativas privativas de libertad y finalizadas que fueren, se cumplirán las socioeducativas no privativas de libertad.

Cuando las medidas privativas de libertad sean sustituidas por medidas no privativas y hubiere saldo a cumplir por parte de las primeras, se procederá a realizar una segunda unificación entre las medidas socioeducativas no privativas de libertad y el saldo a cumplir de la medida privativa de libertad que fue sustituida, aplicándose en tal caso el régimen del artículo 54 del Código Penal.

Todo lo anterior es sin perjuicio de que, alcanzada la finalidad de las medidas socioeducativas impuestas, se proceda al cese o suspensión de las mismas según fuere el caso.

Si un adolescente, de acuerdo con los informes técnicos de evaluación, hubiere cumplido con la finalidad socioeducativa impuesta en la causa por la cual se le aplicó una medida socioeducativa privativa de libertad y esta

se encontrare pendiente de unificación con otras, el tribunal competente de oficio o a solicitud de parte, traerá en vista todas las causas acumuladas para su consideración y dispondrá el cese de las medidas en cada una de ellas y el consecuente archivo de las actuaciones.

En caso de que las medidas fueren suspendidas, así se hará constar en las respectivas causas o en la causa de unificación dispuesta, dejándose constancia del saldo que resta por cumplir.

Vencido el mismo, se convocará al adolescente, su defensor y a la fiscalía, a audiencia evaluatoria, a efectos de proceder al cese de las medidas o su prosecución si así resultare necesario. En todo caso deberá computarse todo el tiempo cumplido, hasta operada la suspensión.

XX. A modo de cierre

Hemos intentando brindar al lector un panorama de los principales aspectos a tener en cuenta en lo que atañe al cumplimiento de medidas privativas de libertad por parte de adolescentes que han infringido la ley penal en nuestro país. Nos hemos representado como auditorio, fundamentalmente, a colegas abogados y a profesionales de disciplinas sociales, sin vinculación directa con la materia penal juvenil a quienes podamos aportar conocimientos básicos que hacen a esta área de actuación. Hemos pensado, asimismo, en arrojar un poco de luz o de poder complementar en algo la labor de quienes son actualmente operadores del sistema penal juvenil y que se desempeñan tanto en el ámbito público como privado. Si con alguien pudimos compartir lo que hemos aprendido, o a alguien logramos aclarar algún aspecto, estará cumplida nuestra aspiración o deseo.

Referencias bibliográficas

Leyes

Código del Proceso Penal [CPP]. Ley 19.293 de 2017. 19 de diciembre de 2014 (Uruguay).

Código de la Niñez y la Adolescencia [CNA]. Ley 17.823 de 2004. 14 de setiembre de 2004 (Uruguay).

Ley 20.075 de 2022. Aprobación de Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021. 20 de octubre de 2022. D.O. No. 31.048.

Ley 19.889 de 2020. Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de Urgencia. 14 de julio de 2020. D.O. No. 30.478.

Ley 19.367 de 2016. Creación del Instituto de Inclusión Social Adolescente como Servicio Descentralizado. 27 de enero de 2016. D.O. No. 29.384.

Ley 19.334 de 2015. Creación de la Fiscalía General de la Nación como Servicio Descentralizado en sustitución de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación. 14 de agosto de 2015. D.O. No. 27.278.

Ley 16.226 de 1991. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 1990. 29 de octubre de 1991.

Acordadas y Circulares de la Suprema Corte de Justicia

Acordada 8142 (Circular 38/2022). Reglamentación de la actividad prevista en el artículo 100.3 del CNA. 12 de mayo de 2022.

Acordada 8093 (Circular 179/2020). Supresión Juzgados Letrados de Adolescentes de 1º y 2º Turno y constitución de los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia Especializados de 11º Turno y de 12º Turno. 3 de diciembre de 2020.

Acordada 7918. Dirección Nacional de Defensorías Públicas. 4 de setiembre de 2017.

Acordada 7796. Competencia de las Defensorías Públicas del Interior en materia de adolescentes infractores. 21 de marzo de 2014.

Circular 166/2012. Reitera el estricto cumplimiento de la Acordada 7236. 11 de diciembre de 2012.

Acordada 7517. Garantías y derechos de menores infractores o en conflicto con la ley penal. 7 de junio de 2004.

Acordada 7308. Pautas de actuación para los Jueces Letrados de Menores. 8 de noviembre de 1996.

Acordada 7268. Defensorías de Oficio de Menores. Obligación de visitar establecimientos con menores internados. 18 de setiembre de 1995.

Acordada 7257. Creación de la Defensoría de Ejecución Penal. 5 de abril de 1995.

Acordada 7236. Ordenamiento de normas en materia de menores infractores. 29 de julio de 1994.

Resoluciones de la Fiscalía General de la Nación

Resolución 939/2021. Determinación del régimen de trabajo de las Fiscalías de Adolescentes de Montevideo de 1º. y 3er. Turno. 30 de noviembre de 2021.

Resolución 879/2021. Transformación de la Fiscalía de Montevideo de Adolescentes de 2º. Turno en la Fiscalía Penal de Montevideo de Delitos Económicos y Complejos de 3er. Turno. 17 de noviembre de 2021.

Resolución 704/2017. Determinación de Fiscalías competentes para intervenir en los procesos por infracciones adolescentes. 25 de octubre de 2017.

Normativa interna de INISA

Circular 32320/2015. 14 de octubre de 2015.

Reglamento para el traslado de adolescentes. https://www.inisa.gub.uy/images/reglamento/Reglamento_traslado_adolescentes.pdf

Reglamento provisorio del procedimiento de contención física de adolescentes privados de libertad en situación de conflicto. https://www.inisa.gub.uy/images/reglamento/Reglamento_Contencion.pdf

Reglamento disciplinario. Infracciones de las normas de convivencia. https://www.inisa.gub.uy/images/reglamento/Reglamento_Disciplinario.pdf