

LOS DESAFÍOS
DE LA JUSTICIA PARA
ADOLESCENTES
EN AMÉRICA LATINA



ARTURO ALVARADO
GABRIEL TENENBAUM
COORDINADORES

EL COLEGIO DE MÉXICO

LOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA
PARA ADOLESCENTES EN AMÉRICA LATINA
AVANCES Y RETROCESO EN EL ENFOQUE
DE DERECHOS HUMANOS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

LOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA
PARA ADOLESCENTES EN AMÉRICA LATINA
AVANCES Y RETROCESO EN EL ENFOQUE
DE DERECHOS HUMANOS

Arturo Alvarado y Gabriel Tenenbaum
Coordinadores



Uruguay
Presidencia



345.808
D4415

Los desafíos de la justicia para adolescentes en América Latina : avances y retroceso en el enfoque de derechos humanos / Arturo Alvarado y Gabriel Tenenbaum – 1a ed. electrónica – Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2022.

1 recurso en línea (il., gráf., fot. byn).

ISBN 978-607-564-372-4

1. Administración de justicia de menores – Brasil. 2. Delincuencia juvenil – Brasil. 3. Adolescentes – Condición jurídica, leyes, etc. – Brasil. 4. Administración de justicia de menores – Chile. 5. Delincuencia juvenil – Chile. 6. Adolescentes – Condición jurídica, leyes, etc. – Chile. 7. Administración de justicia de menores – México. 8. Delincuencia juvenil – México. 9. Adolescentes – Condición jurídica, leyes, etc. – México. 10. Administración de justicia de menores – Uruguay. 11. Delincuencia juvenil – Uruguay. 12. Adolescentes – Condición jurídica, leyes, etc. – Uruguay. I. Alvarado Mendoza, Arturo, coord. II. Tenenbaum, Gabriel (Tenebaum Ewig), coord.

Este libro es resultado de una investigación financiada por el Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay, y de sus agencias nacionales, AMEXCID y AUCI.

Los desafíos de la justicia para adolescentes en América Latina. Avances y retrocesos en el enfoque de derechos humanos

Arturo Alvarado y Gabriel Tenenbaum (coordinadores)

Primera edición electrónica, 2022

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Carretera Picacho Ajusco núm. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Alcaldía Tlalpan
CP 14110 Ciudad de México, México
www.colmex.mx

ISBN 978-607-564-372-4 (electrónico)

Conversión gestionada por:
Sextil Online, S.A. de C.V./ Ink it® 2022.
+52 (55) 52 54 38 52
contacto@ink-it.ink
www.ink-it.ink

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. SISTEMA CONTEMPORÁNEO DE JUSTICIA JUVENIL EN BRASIL: ENTRE LA CULTURA “MENORISTA” Y LA LÓGICA PUNITIVA

Bruna Gisi y Mariana Chies Santiago Santos

Introducción

Procedimientos de investigación

Marco jurídico

Historia de la legislación brasileña

La construcción de un sistema especializado: justicia juvenil brasileña

Marco jurídico actual: ECA y Sinase

Datos del sistema socioeducativo brasileño

Serie histórica

Diversidad regional

El caso del estado de São Paulo

Justicia juvenil

Investigación de delitos

Implementación de medidas

Ejecución de medidas

Sistema socioeducativo

Medidas con privación de libertad; Fundación CASA

Investigaciones cualitativas

Medidas en libertad, municipio de São Paulo

Reflexiones y recomendaciones

Bibliografía

Anexo

2. JUSTICIA JUVENIL EN CHILE: AVANCES Y DESAFIOS A 14 AÑOS DE VIGENCIA DEL SISTEMA

Liliana Manzano, Javiera Barrientos y Constanza Lemaire

Introducción

Estrategia metodológica

Aproximaciones empíricas a las trayectorias del delito juvenil

[Sistema de responsabilidad penal adolescente chileno](#)

[Perspectiva histórica de la legislación en infancia y adolescencia](#)

[Ley de responsabilidad penal adolescente \(ley 20 084\)](#)

[Medidas y sanciones penales de la ley 20 084](#)

[Medidas alternativas al proceso penal](#)

[Tendencias en delito juvenil, sanciones y reincidencia](#)

[Contexto de la delincuencia nacional: denuncias y detenciones](#)

[Tendencias en detenidos por grupos etarios](#)

[Tendencias del sistema penal juvenil: ingresos, términos y sanciones](#)

[Reincidencia en adolescentes infractores](#)

[Análisis del sistema de justicia juvenil chileno](#)

[Implementación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente](#)

[Nuevo proyecto de reinserción social juvenil](#)

[Conclusiones y recomendaciones](#)

[Bibliografía](#)

[Boletines legislativos y otros documentos institucionales](#)

[Anexo](#)

[3. ¿QUÉ JUSTICIA PARA LOS ADOLESCENTES? EL CASO DE MÉXICO](#)

[Arturo Alvarado, Paulina González y Denis Salazar](#)

[La delincuencia juvenil y la ruta hacia la justicia de adolescentes](#)

[Presentación](#)

[Procedimiento de recolección de datos, método y fuentes](#)

[Contexto](#)

[El perfil nacional de los adolescentes en conflicto con la ley](#)

[La situación delictiva de los adolescentes y los jóvenes en la Ciudad de México](#)

[El nuevo sistema de justicia penal en México](#)

[Antecedentes del sistema garantista de justicia penal para adolescentes en México](#)

[Reformas transitorias](#)

[Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, 2016](#)

[Aplicación del actual sistema integral de justicia penal para adolescentes](#)

[Operación del sistema en la Ciudad de México](#)

[Rutas y resultados de tratamiento](#)

[Tipo de jóvenes que ingresan al sistema de justicia penal](#)

[La conformación del “currículum oculto” en el sistema para adolescentes](#)

[Recapitulación](#)

Bibliografía

Anexo

4. AVANCES, RETROCESOS Y PROBLEMAS EN LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES URUGUAYA DEL SIGLO XXI

Gabriel Tenenbaum y Nilia Viscardi

Presentación

Método de investigación

La dimensión país como factor explicativo

Marco legal y políticas de seguridad

Intensificación de la capacidad punitiva del Estado

Ley de Urgente Consideración

El sistema punitivo orientado a los adolescentes

El comportamiento de la justicia para adolescentes

El comportamiento del sistema de ejecución de medidas judiciales para adolescentes

Las voces del sistema de justicia para “adolescentes”

El desacreditado sistema de justicia para adolescentes

Entre el castigo y la educación: oscilaciones y retraducciones

Reflexiones finales

Bibliografía

Anexo

REFLEXIONES FINALES

Temas del trabajo común y particularidades de cada país

La persistencia y excesiva aplicación de la prisión preventiva

La edad de responsabilidad penal, campo político en debate permanente

Los antecedentes policiales y judiciales

El lugar de la justicia para adolescentes en el sistema judicial

Desafíos y propuestas del estudio

Referencias

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Instancias internacionales

Brasil

Instituciones

Términos

[Chile](#)

[Instituciones](#)

[Términos](#)

[México](#)

[Instituciones](#)

[Términos](#)

[Uruguay](#)

[Instituciones](#)

[Términos](#)

INTRODUCCIÓN

En el acceso a la justicia, los retos que supone apoyar a la población adolescente y joven en América Latina han motivado varias reformas institucionales, particularmente en el ámbito del poder judicial. En este contexto, el presente libro aborda los sistemas de justicia para adolescentes en la región. Con ello nos referimos a las instituciones de impartición de justicia formales, las instituciones de ejecución de medidas judiciales y las fuerzas de seguridad pública y procuración de justicia, dentro de un marco normativo, con culturas institucionales, saberes, sensibilidades y prácticas protocolizadas e informales.

El objetivo general del libro es comparar los sistemas de justicia para adolescentes de Brasil, Chile, México y Uruguay. Se trata de describir, por un lado, las transiciones y puntos de inflexión de los sistemas y, por otro, dilucidar los retos que se tienen que resolver con miras a garantizar un proceso judicial justo e implementar una solución a las transgresiones de los jóvenes procesados. Por ello, las investigaciones ponen atención especial a la evolución de las políticas delictivas, procesales y de castigo, así como al devenir normativo y burocrático del sistema.

La obra está íntimamente conectada con la gestión pública. Es una contribución a las políticas de seguridad y justicia. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) se proponen argumentos para la consolidación del objetivo 16, dedicado a la paz, la justicia y las instituciones sólidas (ONU 2017, p. 19). Con base en el conocimiento y la evidencia recolectada por cada uno de los autores, el libro pretende generar un diálogo regional entre distintos especialistas latinoamericanos preocupados por lograr un acceso a la justicia en pie de igualdad para cualquier clase social, género, edad, etnia, raza, etcétera.

Por otro lado, este libro se inscribe en el marco de un programa general y continuo de varios autores en la región cuyo objetivo es diagnosticar y conocer los problemas de violencia que afectan a los jóvenes, así como las alternativas de aquellos que están en conflicto con la ley (o, quizá, de una serie de leyes en conflicto con los jóvenes). Esta introducción proporciona un contexto general tanto del problema como de la estrategia metodológica del proyecto. Los

apartados introductorios de los capítulos que conforman este libro están enfocados en conocer las condiciones de vida y los problemas de violencia cotidiana que enfrentan los jóvenes en las urbes latinoamericanas. También se busca comprender la vulnerabilidad de esta población a la violencia homicida que la afecta de manera sobresaliente. Y, por último, se pretende entender cómo los Estados procuran resolver los problemas de las y los adolescentes en “conflicto con la ley”, así como, de manera limitada, las propuestas de desistimiento y reinserción institucionales provistas para ellos. Todo lo anterior sin perder de vista los espacios de violencia institucional de los sistemas de justicia.

CONVIVENCIA Y DISPUTAS ENTRE MODELOS DE JUSTICIA PARA LAS Y LOS ADOLESCENTES

El problema de la “delincuencia” juvenil y las alternativas para solucionarlo son temas que han producido enormes controversias a lo largo de la historia de las instituciones penales y de castigo en nuestros países. Los orígenes de los primeros tribunales de “menores” en América Latina se sitúan entre las décadas de 1920 y 1940. Algunos países, como Honduras, los crearon más tarde, en los años sesenta. Este primer modelo del sistema de justicia para adolescentes dominó la práctica judicial y penal en Latinoamérica prácticamente todo el siglo XX. Se le conoce con distintos nombres; aquí hablaremos del modelo tutelar y la doctrina de la situación irregular.

El segundo modelo comenzó a aplicarse en la década de los noventa —en la que destaca el liderazgo de Brasil— con la creación del Estatuto del Niño y el Adolescente de 1990. La gran mayoría de los países de la región realizaron sus reformas en los primeros lustros del siglo XXI, al firmar una serie de acuerdos internacionales con el objetivo primordial de alinearse a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y el resto de las reglas y directrices de Naciones Unidas sobre la materia (Reglas de Beijing de 1985, Reglas de Tokio de 1990, Reglas de La Habana de 1990, Directrices de Riad de 1990 y proyecto de directrices de Viena de 1997). Este segundo modelo se conoce como “nuevo paradigma o enfoque de derechos humanos y la doctrina de la protección integral”.

No detallaremos las particularidades del cambio de modelo, dado que ello se puede leer en las investigaciones del presente libro y en varios especialistas en la materia (Beloff 2004, García 2007, González Contró 2015). Sin embargo,

deseamos apuntar que la transición entre paradigmas se cimienta, formalmente, en el propósito de reconocer y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) detectados por el sistema de justicia penal, tanto en lo procesal como en la ejecución. El nuevo modelo procura escuchar y motivar la participación de MP en el proceso judicial y administrar lo que concisamente podríamos llamar responsabilidades pedagógicas, de acuerdo con las características individuales de las personas, con la finalidad de potenciar su desarrollo integral. Así, las luminarias se desplazan de la política asistencial y el mero castigo impuesto por la doctrina de la situación irregular, hacia una política de protección que impulsa los proyectos de vida con base en el interés superior de NNA.

Reconocemos que el enfoque de derechos es, en alguna medida, una declaración aspiracional contenida en varias legislaciones nacionales de la región y que su implementación en políticas públicas ha dado lugar a instituciones y procesos complejos. Por ello, el libro cuestiona el ingrediente romántico del modelo, resaltando el “currículum oculto” en procesos informales y prácticas extralegales, procesos de socialización “reales” donde conviven paradigmas viejos y nuevos dentro de los sistemas de justicia para adolescentes; una combinación híbrida. No todos los países del continente han realizado los cambios. *In extremis*, Argentina mantiene el régimen penal de la minoridad (ley 22 278) de agosto de 1980, aprobado durante el gobierno militar de Jorge Rafael Videla. No obstante, en 2006 se iniciaron varias reformas que no han consolidado el nuevo sistema. Algo similar sucedía en Chile con el Servicio Nacional de Menores (Sename), cuyo origen data de 1979, en plena dictadura de Augusto Pinochet, aunque luego se realizaron reformas. Por su parte, Brasil, México y Uruguay no ceden paso libre al enfoque de derechos: han existido y existen fuertes resistencias políticas de sectores conservadores, neoliberales y nacionalistas.¹ El libro trata de mostrar los avances y retrocesos en la transición de los modelos, así como los puntos de inflexión que impactan —ya sea frenando o impulsando— en el despliegue de las reformas.

LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN LA REGIÓN

Si bien el paradigma y la doctrina de protección integral tienen varias décadas de existencia y la mayoría de los 35 países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) han implementado alguna parte de ellos, la

información sobre la legislación no es completa ni homogénea. Para comenzar, algunos estudios la describen como protección integral (Morlchetti 2013), y otros, como regímenes penales de adolescentes (Villadiego 2016). En su estudio, Morlchetti (2013, p. 14) identifica 18 países de la región de América Latina y del Caribe con legislaciones y códigos de infancia² (no considera todos los países basados en el *Commonwealth*, pero menciona Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago). Por su parte, el estudio de Villadiego (2016, p. 6) clasifica 14 países, pero ninguno de ellos del Caribe (toma en cuenta legislaciones hasta 2014). Este autor centra su atención en el tema de las reformas procesales penales y establece que todos los regímenes comparten cuatro características, a saber: *i*) la edad mínima de responsabilidad penal; *ii*) los principios del diseño; *iii*) la implementación de los regímenes penales para adolescentes, sobre todo donde también opera el sistema penal acusatorio y adversarial —menciona a Chile y Colombia, pero también hay que incluir a México y Uruguay—; *iv*) las tensiones derivadas de la necesidad de mejorar la seguridad ciudadana, que impulsan el endurecimiento del castigo (Villadiego 2016, pp. 5-6). De acuerdo con esta clasificación, podríamos argumentar que, *a priori*, todos son regímenes penales porque combinan la justicia tradicional con la restaurativa, diversas medidas judiciales y sus procesos socioeducativos, y en el fondo continúan siendo formas modernas de castigo y control social, con un fuerte uso del encierro y la privación de la libertad. Además, es innegable que estos mismos regímenes tienen “cajas negras” con arreglos extrajudiciales, discrecionalidades, varias formas de corrupción y violaciones a los derechos de niñas, niños y adolescentes.

PREOCUPACIONES Y PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN

Varios son los problemas que preocupan a las y los investigadores que participan en este libro. Por un lado, la herencia del modelo tutelar, tanto en la ley como en la cultura de las instituciones que imparten y ejecutan medidas judiciales. Éste es uno de los obstáculos más importantes al momento de evaluar la instrumentación del enfoque de derechos. Por otro lado, la inclinación punitiva en la administración de justicia y en la ejecución de medidas judiciales; inclinación impregnada por una sensibilidad social que demanda políticas de mano dura. Asimismo, el aumento de la duración de las penas y de la “prisionización” provisional o definitiva; las discusiones e intentos por disminuir la edad de imputabilidad penal adulta; las violencias institucionales y

los procedimientos ineficientes, violentos y poco transparentes de las prácticas policiales; la justicia y las instituciones de ejecución de medidas judiciales son otras problemáticas que trata el libro. Para comprender el debate sobre estos problemas, realizamos una revisión sistemática de la literatura sobre violencia juvenil y reformas a los regímenes de justicia de adolescentes.

Para la revisión bibliográfica efectuamos una serie de búsquedas en las principales plataformas y fuentes de publicaciones de revistas académicas, libros y estudios especializados, así como en catálogos de bibliotecas. Para ello estructuramos un conjunto de temas y palabras clave que fueron aplicados en la misma forma en todas las plataformas. Comenzamos por revisar la literatura sociológica sobre el tema general de “justicia de adolescentes”, a fin de conocer las diferencias entre los ideales normativos de marco de derechos y las prácticas efectivas de las políticas de procesamiento y tratamiento. Es necesario subrayar que filtramos el enfoque de análisis jurídico del tema, no obstante que en las búsquedas apareció un cuerpo apreciable de esta literatura. Posteriormente realizamos una nueva estrategia de búsqueda por palabras clave, así como “cruces” y filtros con temas jurídicos, criminológicos, sociológicos, antropológicos o históricos. Las búsquedas se hicieron para un periodo de 10 años, y después se dividieron para los dos años más recientes. Como lo muestran los resultados, Brasil sería el país con más estudios, dada la dinámica de muchos trabajos de ciudades y entidades (Sousa 2021), como São Paulo y Río de Janeiro, así como porque el desarrollo institucional data de 1988. Por otra parte, no sólo revisamos la implementación de la política pública y el desempeño de los agentes del proceso judicial, sino también los procesos internos de tratamiento. Destacamos las medidas aplicadas a los adolescentes, particularmente el encierro. También mencionamos la selectividad y la alta propensión a que los menores detenidos sean procesados con alguna medida.

Como resultado de esta revisión encontramos ciertas tendencias: una excesiva propensión a etiquetar artículos sobre jóvenes y diversas formas de violencia; un uso laxo de la categoría *juventud* y una combinación más vaga de la palabra *justicia*. Igualmente, identificamos una enorme cantidad de trabajos sobre violencia juvenil asociada con bandas, narcotráfico, conflictos, guerras, reclutamiento y crimen organizado. A partir de estas búsquedas generales, en cada uno de los casos estudiados se realizó una revisión exhaustiva de la literatura nacional reciente sobre el sistema especializado de justicia.³

EL PROBLEMA DE LAS INFRACCIONES DE LOS ADOLESCENTES. DEBATES PÚBLICOS, REALIDADES Y CONSECUENCIAS PUNITIVAS

Otro problema público que surgió de las revisiones bibliográficas y de la prensa consiste en la manera como son descritos, etiquetados o mencionados los jóvenes, ya sea como personas problemáticas, conflictivas, violentas o peligrosas. Es necesario tomar esto en cuenta para comprender el impacto que estas imágenes y prejuicios tienen tanto en las transgresiones a las leyes y códigos penales cometidas por adolescentes como en la discusión sobre el tratamiento y la justicia que se les aplica.

La transgresión de las leyes obedece a muchas causas. En la literatura sobre el tema se encuentra desde la explicación de la conducta individual por motivaciones psicológicas hasta temas estructurales como la doble interacción entre las tensiones producidas por los valores y las aspiraciones culturales de los adolescentes y la limitada estructura de oportunidades en la que viven, fortificada por la desigualdad y que acumula un conjunto de desventajas (Merton 1938). Frente a estas explicaciones opera una construcción de la opinión pública y mediática dominante, que concibe una imagen y un perfil de los adolescentes como sujetos propensos a cometer delitos. Esta imagen justifica las estrategias de control policial y judicial, con prácticas que etiquetan e institucionalizan un perfil particular de adolescentes “peligrosos” y el castigo.

Junto con los públicos promotores de la criminalización y el castigo, una parte de la literatura jurídica y criminológica define y etiqueta a los adolescentes como delincuentes e implanta un perfil sociodemográfico, haciendo énfasis en la edad y en algunos factores psicosociales; los jóvenes son construidos como sujetos peligrosos, proclives a cometer delitos, y se les persigue de manera desproporcionada por las instituciones de castigo público, por las policías (Matza y Sykes 1961, p. 718), las cortes y los medios de comunicación. En este libro nos preguntamos si los jóvenes captados por el sistema de justicia son una muestra representativa de la población juvenil “problemática”, un grupo en riesgo o un sector, en parte, arbitrariamente seleccionado por las autoridades y la norma.

Las visiones político-oportunistas y los pánicos morales con gran influencia mediática producen tensiones permanentes entre las propuestas de un sistema sociopedagógico sustentado en el reconocimiento de los derechos humanos y

las que promueven un régimen penal más punitivo para los jóvenes. Esta última tendencia es la que alimenta el debate que propone disminuir la edad de responsabilidad penal, así como aumentar las medidas de encierro.

Como resultado parcial de este debate, el castigo continúa siendo la solución a los conflictos y problemas producidos por los adolescentes. Con la información disponible de estudiosos de asociaciones y de expertos (Vernazza 2016) podemos mostrar que hay jurisdicciones con un exceso de detenciones y encarcelamiento de adolescentes respecto de los adultos que supuestamente cometen actos delictivos. Si bien los datos no constituyen una muestra representativa de la población reclusa, sí ilustran la sobretasade encarcelamiento de adolescentes (véase cuadro 1).

CUADRO 1. *Adolescentes procesados en sistemas de justicia penal especializada, 2015-2016*

<i>Comparación de tasa por cada 100000 adolescentes y tasas de población adulta encarcelada (orden descendiente por tasa de adolescentes privados de libertad)</i>							
<i>Países con información suficiente (N=11)</i>	<i>Adolescentes privados de la libertad (personas)</i>	<i>Total de adolescentes procesados (abs. incl. medidas en libertad)</i>	<i>Tasa de adolescentes en el sistema de justicia</i>	<i>Tasa de adolescentes privados de libertad (2015)</i>	<i>Tasa de población adulta encarcelada por 100000 habitantes (2016)</i>	<i>Proporción entre tasas de adultos vs. jóvenes</i>	<i>Encarcelados vs. medios alternativos %</i>
Uruguay	473	753	83.6	52.5	306	5.83	62.82
Perú	3785	6651	63.5	36.1	251	6.95	56.91
Brasil	20532	87577	149.9	35.1	347	9.89	23.44
Chile	1537	13461	297	33.9	242	7.14	11.42
Colombia	3539	12654	79	22.1	243	11.00	27.97
Paraguay	387	n.d.	n.d.	14.8	s.d.	s.d.	s.d.
Argentina	1477	4392	36.4	12.2	174	14.26	33.63
Ecuador	625	761	13.6	11.2	160	14.29	82.13
México	4365	8922	21.3	10.4	177	17.02	48.92
Bolivia	269	365	8.3	6.1	142	23.28	73.70
Costa Rica	40	761	54.5	2.9	378	130.34	5.26
Promedio	3366	13630	80.71	21.57	242.00	11.22	42.62

FUENTE: Elaboración de los autores con base en World Prison Brief 2021 y Vernazza 2016, p. 2.

Algunos temas destacan en el cuadro. En primer lugar, las tasas de adolescentes procesados y privados de su libertad en Uruguay, Perú, Brasil y Chile son desproporcionadamente más altas que el resto de los países y hablan de un excesivo procesamiento y encierro de ciertos jóvenes. Asimismo, en números absolutos, la población reclusa en Brasil es extremadamente grande en comparación con los demás países, y sólo se equipara con la de otros Estados con sistemas carcelarios severos (China, Estados Unidos, Rusia e India). En contraste, México tiene una tasa cinco veces menor que la de

Uruguay, tres veces menor que Brasil y de la mitad del promedio. Además, como lo mostraremos en los estudios de cada país, la población captada por los sistemas de justicia para adolescentes comparte un conjunto de parámetros. Los rangos de edad de los procesados van de los 10 a los 18 años o más,⁴ aunque la mayoría se encuentra entre 16 y 17 años. El grueso de estos jóvenes han sido procesados por robo, robo con violencia, homicidio y delitos asociados al tráfico de drogas. La brecha entre hombres y mujeres es grande: de una mujer entre cada 10 adolescentes.

Las consecuencias perniciosas del sistema de justicia en las adolescencias, que van desde lo fáctico hasta lo simbólico, resultan extremadamente desproporcionadas, si se considera que en la mayoría de los países la participación de los adolescentes en delitos es baja o insignificante en relación con los adultos. Se confirma esta apreciación al tener en cuenta que, en promedio, 42% de los menores que son institucionalizados cumplen penas de cárcel. Esto probablemente se debe a que las leyes y los sistemas judiciales clasifican las conductas de estos jóvenes como graves, pero también a que existen tendencias formales e informales a aplicar penas privativas de la libertad. Los delitos más frecuentes para justificar el encierro han sido los patrimoniales, el tráfico de drogas ilícitas y los homicidios. Cabe mencionar, asimismo, que determinados tipos delictivos tienen cargas de castigo más intensas en adolescentes que en adultos.

ALTERNATIVAS A LA PUNICIÓN Y AL PROCESO JUDICIAL INQUISITIVO

Las y los investigadores que integran este libro también están preocupados por los retrocesos que se observan en la región en cuanto a la incorporación del enfoque de derechos humanos desde el plano normativo e institucional. Asimismo, procuran entender cómo funcionan los sistemas alternativos, ya sea como restauradores de derechos o como sustitutos de la punición. Se trata de responder cómo se ha instrumentado este régimen, cuál es el currículum oculto, las prácticas informales en la justicia y en sus instituciones privativas y no privativas de la libertad. Se señalan cuáles son las estructuras, culturas y actores que continúan comprometidos con el sistema inquisitivo y el modelo tutelar, problema que se suma a las inercias de los grandes aparatos burocráticos y a la desacreditación que existe entre los expertos judiciales y en la opinión pública respecto de la materia jurídica adolescente. Los trabajos hacen contrapuntos

entre las promesas que tiene el enfoque de derechos frente a los retos que enfrentan los jóvenes de todos los países.

Los “tratamientos” socioeducativos en las instituciones de ejecución de medidas y la idea de inserción social son otros temas relevantes del libro. Cabe hacer notar que las denominaciones no convencen a los autores. Claro que el paso del “antiguo” enfoque higienista de rehabilitación a conceptos como el de reinserción social —aunque todavía sigue vigente el concepto de “tratamiento”— fue una sustitución epistémica necesaria para dejar a un lado el abordaje de los adolescentes captados por el sistema de justicia como enfermos, desviados o anormales. No obstante, pensarlos desde la reinserción social aún implica concebir que forman parte de un universo paralelo, con creencias y valores alternativos, que hay que rescatarlos y traerlos de regreso a la sociedad. Como hace varias décadas argumentaron Matza y Sykes (1961) en referencia a los “valores subterráneos”, la teoría de los dos mundos supone negar los condicionamientos que produce la misma “sociedad” sobre las y los adolescentes. Así, proponemos hablar de inserción social, pero sin completa conformidad porque sabemos que ello significa, en realidad, hacer funcionales a los adolescentes en un contexto de vida que, a menudo, es adverso a su desarrollo integral. De aquí deriva una de las principales preocupaciones del libro: no parece posible la inserción social con base en el interés superior de las personas sin cambios estructurales. En otras palabras, la apuesta exclusiva a la resiliencia de las y los adolescentes, a la que parece atenerse la mayoría de los “tratamientos socioeducativos”, deposita en los individuos el cambio, o más bien, deberíamos decir, la adaptación obediente a la adversidad, cuestión que la literatura criminológica ha discutido ampliamente desde las contribuciones de Merton, Becker y otros teóricos. Una de las manifestaciones del problema es la reincidencia relativamente alta de adolescentes procesados en algunos países y, en general, las dificultades que tienen estos adolescentes en cuanto al acceso y persistencia en el mercado de trabajo formal y el sistema educativo.

Para nosotros, la finalidad es salir del conflicto, pero no de cualquier manera. Es necesario un proceso sociopedagógico en el que los jóvenes puedan reconocer sus conflictos con la ley y reencontrarse con la sociedad en un marco de oportunidades para gozar sus derechos. Para que ello no sea una ilusión, la justicia liberal que conocemos debe admitir que los adolescentes solos o con sus familias —cuando las hay— no pueden enfrentar la desintegración estructural. La mayoría de los países de la región, salvo algunas buenas

experiencias, están lejos de ofrecer programas sistémicos, estratégicos e integrales de reinserción social y desarrollo que respondan a las necesidades e intereses individuales. En general, la mayor parte de los servicios no trabaja directamente con los entornos familiares y comunitarios de los adolescentes, además de que cuentan con rudimentarios sistemas de gestión de casos y de monitoreo y evaluación del desistimiento delictivo.

Si bien este libro no aborda como uno de sus ejes principales el papel de las fuerzas de seguridad pública en la detención y procesamiento de los jóvenes, éste no deja de ser un tema transversal. Tales fuerzas tienen un lugar preponderante en el sistema de justicia, dado que son personal de primer contacto, de custodia y, en algunos casos, de supuesto cuidado (como en Chile y México, con la figura del “guía técnico”).⁵ Una de las preocupaciones que tenemos los autores, asunto del que existe suficiente evidencia, es la violencia institucional que ejerce la policía hacia los adolescentes y los jóvenes. Hablamos de abusos físicos y psicológicos, de la discrecionalidad policial y la corrupción en todos los niveles jerárquicos.

Otro asunto de preocupación es la incorporación de la justicia restaurativa. En todos los casos que estudiamos, observamos que los esfuerzos para implementarla son muy mesurados. En muchas situaciones sigue tratándose de prácticas aisladas. Para integrar plenamente la resolución de conflictos por medios no judiciales, es necesario enfocar la mirada en la reparación de las víctimas en sustitución del mero castigo, involucrar a la comunidad en la solución de los problemas y provocar una responsabilidad activa en las personas que cometieron delitos. La desinstitucionalización (desjudicializar y desinternar) de los adolescentes es un asunto que no ha sido suficientemente discutido y, menos todavía, su implementación en la región latinoamericana. Por el contrario, los trabajos presentes demuestran una tendencia dominante a utilizar el encierro como medida de “arreglo” judicial, aun en casos en que se consuman delitos no graves. Claramente, aquí se observa la discrecionalidad judicial orientada de forma desigual en función de la clase social, el color de piel, la etnia, etcétera.

Por último, la aplicación efectiva del sistema acusatorio es otro gran tema que se presenta en los trabajos; por lo general, requiere agilizar la maquinaria burocrática, aunque también puede impedir que se intente maximizar las garantías del debido proceso y la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Así como hablamos de la herencia del modelo tutelar, también es

posible hablar de la herencia del modelo inquisitivo y de sus resistencias estructurales y agenciales en los operadores judiciales.

En suma, estas y otras preocupaciones que se tratan en el libro muestran la pertinencia de estudiar los sistemas de justicia para adolescentes en la región desde una perspectiva crítica, con el objetivo de captar la diversidad de procesos y fenómenos que cada uno de los países ha construido a fin de desplegar una justicia para adolescentes efectiva, transparente y confiable.

EL ENFOQUE COMPARADO, LA SELECCIÓN DE LOS CASOS Y LA ESTRATEGIA DE ANÁLISIS

El libro desarrolla un diseño de casos múltiples comparados (Yin 2009, Gundermann 2008) con la finalidad de maximizar la variabilidad (Mills, Van de Bunt y Brujin 2006; King, Keohane y Verba 2005) de los sistemas de justicia para adolescentes de los países-ciudades. En este sentido, en primer lugar, se optó por comparar países demográficamente opuestos, como México y Uruguay, que comparten procesos similares (al menos desde el punto de vista teórico) en lo que hace al objeto de estudio: incorporación al sistema de justicia para adolescentes de la doctrina de la protección integral, del sistema acusatorio y de la justicia restaurativa. En segundo lugar, se consideraron países con sistemas de justicia, historia e instituciones judiciales semejantes, sobre todo en el caso de la justicia de adolescentes. En tercer lugar, con el objetivo de maximizar aún más la variabilidad, se seleccionaron los casos de Brasil, con una demografía muy superior a la de México, y Chile, como un punto intermedio entre Uruguay y México.⁶ Todo ello en el entendido de que el peso combinado de las variables sociodemográficas e institucionales puede arrojar, *a priori*, variaciones sustantivas en los sistemas de justicia para adolescentes. ¿Por qué? Porque hipotéticamente este “peso” condiciona la dimensión de las estructuras públicas y la maquinaria burocrática que pone en funcionamiento los sistemas de justicia y, por ende, la instrumentalización del enfoque de derechos humanos, el sistema acusatorio y la justicia restaurativa. Los criterios para seleccionar los casos de estudio estuvieron guiados por el afán de conocer las variaciones del funcionamiento del sistema de justicia adolescente y no simplemente por las tendencias estadísticas y jurídicas formales.

Una vez revisada la bibliografía, surgió un conjunto de países como los más estudiados, así como aquellos que contaban con información suficiente para explorar sus tendencias (por ejemplo, la disponibilidad de datos sobre

infracciones adolescentes y procesos de tratamiento). El análisis de las tasas de detención nos permitió clasificar y ubicar algunos países en bloques alrededor de los promedios; también mostramos que existe un exceso de detenciones de jóvenes en ciertas naciones. Adicionalmente, tomamos en cuenta la implementación de las leyes, la “antigüedad” y reformas de los sistemas. Todo lo anterior trató de enmarcarse en el criterio de heterogeneidad interna (intra-país). De allí se destacan sistemas de heterogeneidad interna, como el brasileño y el mexicano. También, sobresale un conjunto de países como los más avanzados (Brasil) y otros como México que, si bien hicieron cambios tempranos en sus principios, apenas están implementando los sistemas. Como puede verse en los artículos, la lectura diacrónica en todos los países evidencia avances y retrocesos. Esto, a su vez, se vincula con la decisión de seleccionar países con regímenes republicanos y contrastar sistemas federales (Brasil y México) con unitarios (Chile y Uruguay). Colombia y otras naciones de Centroamérica estuvieron contemplados en la estrategia, pero no fue posible trabajar en ellos durante la epidemia de covid-19. Por supuesto, las redes de trabajo y la accesibilidad a los datos públicos eran estratégicos, materia en la cual descuellan los cuatro casos propuestos. Así se consolidaron dos grupos con regímenes más similares y con diferencia en el periodo de la implementación, con lo cual podríamos comparar y medir tanto los grados de cumplimiento de las reformas (la implementación del paradigma) como las diferencias y retos en la creación de un régimen diferente (sus resultados). Esto permitirá hacer algunas conclusiones generales.

Para el estudio realizamos varias exploraciones comunes de la literatura, las estadísticas y los documentos centrales de este tipo de régimen. Además, efectuamos varias entrevistas (semiestructuradas y abiertas) a expertos e informantes clave de los países seleccionados, como jueces, operadores de los sistemas, fiscales, vigilantes dentro de las instituciones de administración de medidas; también se hicieron algunas visitas a los centros de tratamiento y entrevistas a adolescentes. Cada artículo-país tiene además una síntesis de los métodos utilizados.

ACERCA DE LA INVESTIGACIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos se realizó gracias al aporte de destacados especialistas latinoamericanos y el apoyo del Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay, en su cuarta edición (2018-2020). La obra es

fruto de dos años de colaboración con investigadores de Brasil, Chile, México y Uruguay. En ese tiempo se llevaron a cabo reuniones y seminarios, presenciales y a distancia, donde se discutieron y compartieron experiencias relacionadas con la temática en cuestión. La pandemia global de la covid-19 que comenzó en 2020 obligó a modificar y adaptar las actividades presenciales a nuevas modalidades a distancia. Afortunadamente fue posible hacer varias entrevistas, visitas y compilación documental suficiente para realizar un trabajo a fondo. La labor realizada previa a la pandemia y el ingenio de los investigadores para continuar el trabajo de campo en la virtualidad permitieron sortear algunos escollos que impusieron las necesarias medidas de distanciamiento social.

Así, este trabajo fue posible gracias a la conformación de equipos de investigación con experiencia previa en el campo de estudio sobre el delito y la justicia juvenil. Cada equipo siguió los lineamientos del proyecto de investigación aprobado por el Fondo, sin por ello perder de vista los procesos y eventos emergentes en cada país y ciudad. Decimos ciudades porque en países federales como Brasil y México, con las poblaciones más grandes de la región, fue necesario focalizar el trabajo en São Paulo y la Ciudad de México. En cambio, por las características de su organización política unitaria, los casos de Chile y Uruguay fueron abordados a nivel nacional, aunque debe considerarse que, como jurisdicciones centralizadas en sus capitales, el fenómeno de estudio se manifiesta, a menudo, de distinta manera en Santiago de Chile y Montevideo que en el resto del país.

Se aplicaron técnicas de investigación mixtas, tomando como unidades de análisis los sistemas nacionales de justicia de adolescentes y uno o algunos de los casos de aplicación en cada unidad nacional. Por un lado, se obtuvo información de entrevistas a operadores judiciales (jueces, fiscales, defensores o peritos) y sociales de las instituciones de ejecución de medidas. También se realizó un análisis de documentos secundarios y, en ciertos casos, visitas a las sedes judiciales, instituciones no privativas de la libertad y centros privativos de la libertad. Por otro lado, a partir de las encuestas disponibles y los datos administrativos procesados por los investigadores, se elaboraron diversos análisis estadísticos.

La población de estudio son las mujeres y varones que han “pasado” por o han sido “objeto” de tratamiento en los sistemas de justicia para adolescentes. En América Latina y el Caribe, las legislaciones nacionales sobre la responsabilidad penal de este grupo poblacional determinan la adolescencia a

partir de un criterio biológico de edad (Alvarado y Tenenbaum 2020). La mayoría de los países ubica la edad mínima adolescente (EMA) de responsabilidad especial penal en los 12 o 13 años. Brasil y México⁷ fijan la EMA a los 12, Uruguay a los 13 y otros países, como Chile, a los 14 años. Solamente Argentina y Cuba, con un régimen especial, la sitúan en los 16 años. Igualmente, a pesar de las legislaciones nacionales sobre la ema, existen experiencias regionales en casos de delitos graves y atribuciones de “madurez suficiente”, en los cuales se han aplicado medidas judiciales a personas con edades por debajo de la definición biológica de la adolescencia (UNICEF 2016). Además, es importante hacer notar que varios países del Caribe fijan la EMA en etapas muy tempranas de acuerdo con los estándares internacionales. Así, la EMA en Granada y Trinidad y Tobago es de siete años, y en Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, de ocho; en Bahamas, Guyana y Surinam es de 10 años, y en Barbados, de 11 (CIDH 2011). Las disimilitudes entre los países no parecen sustentarse en evidencias científicas diferenciales sobre el desarrollo cognitivo y emocional de niñas, niños y adolescentes, sino en acuerdos políticos y ciertas sensibilidades sociales proclives a controlar o criminalizar a este grupo etario.

LAS INVESTIGACIONES

El trabajo se desarrolló entre 2018 y 2021 en un contexto político particular, con nuevos gobiernos en Brasil, Chile, México y Uruguay que, en todos los casos, generaron rupturas sustantivas con quienes habían gobernado antes. Brasil y México arrastran escándalos de corrupción en las esferas más altas de la clase política. Chile mostró una de las movilizaciones sociales más importantes del siglo, la cual desembocó en una fuerte represión del Estado y la convocatoria a una nueva constitución. Uruguay se presenta, *a priori*, como el país con el clima democrático más estable en la región, pero en los últimos años dejó ver, en algunas dimensiones, una orientación directa hacia las políticas de mano dura más allá del gobierno de turno. En algunos casos estos cambios produjeron nuevos debates acerca de la justicia juvenil y en ciertos países ha habido propuestas y modificaciones a las leyes, como lo describen los trabajos aquí reunidos.

El artículo sobre Brasil, titulado “Sistema contemporáneo de justicia juvenil en Brasil: entre la cultura ‘menorista’ y la lógica punitiva”, fue desarrollado por Bruna Gisi y Mariana Chies Santiago Santos, del Núcleo de Estudios de la

Violencia de la Universidad de São Paulo. El trabajo presenta un diagnóstico del sistema de justicia juvenil brasileño y analiza la dirección de los cambios producidos por el Estatuto del Niño y del Adolescente con base en la historia de la legislación especializada y los procesos contemporáneos de transformación del sistema punitivo. Se trata de un análisis de datos nacionales y un estudio de caso sobre el estado de São Paulo a partir de investigaciones cualitativas y entrevistas con actores clave. Las autoras señalan que, si bien se han logrado avances en la garantía de derechos, aún es necesario superar la lógica punitiva que impregna el sistema de justicia juvenil en Brasil.

El artículo sobre Chile, titulado “Justicia juvenil en Chile: avances y desafíos a 14 años de vigencia del sistema”, es obra de Liliana Manzano, académica de la Universidad Central de Chile, con la colaboración de Javiera Barrientos y Constanza Lemaire, profesionales egresadas de la misma institución. El estudio es una investigación, empírica, descriptiva y con enfoque metodológico mixto y multidisciplinario acerca del desenvolvimiento del sistema de justicia juvenil chileno, desde su inicio hasta el presente. Aporta con evidencias al conocimiento de las principales características del delito, los perfiles de los adolescentes infractores y sus trayectorias de reincidencia. También ofrece un panorama del funcionamiento del régimen de justicia juvenil desde el punto de vista legal, sociológico y criminológico. Es un trabajo que reúne numerosos datos y una apreciación completa del sistema, desde la perspectiva de sus principales operadores (defensores, fiscales, jueces y académicos). Las autoras también presentan una valoración de las principales dificultades y retos del régimen de justicia, así como una serie de recomendaciones para mejorarlo.

El artículo sobre México, titulado “¿Qué justicia para los adolescentes? El caso de México”, fue elaborado por Arturo Alvarado, Paulina González y Denis Salazar, del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. El trabajo examina las condiciones de funcionamiento de la justicia para adolescentes que, después de numerosas reformas en favor de los derechos humanos, mantiene la categoría de *penal* en la ley que la sustenta. Describe cómo opera el sistema de justicia para adolescentes; los esfuerzos de los agentes públicos por aplicar las nuevas reglas, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 2016, y por hacer realidad las metas y programas del nuevo régimen con numerosas restricciones, austeridades y contradicciones. La investigación ofrece un panorama general de las características sociodemográficas de los adolescentes que han sido tratados por el sistema a

nivel nacional, el perfil de los victimarios y de las víctimas, así como los rasgos generales de los procesos judiciales y los de tratamiento. Los autores no realizan una evaluación porque sostienen que no pretenden calificar ni comparar el grado de avance, cumplimiento o incluso los conflictos que tiene el sistema, sino que se proponen describir y brindar algunas explicaciones sociológicas de esta forma de tratamiento-socialización de los jóvenes menores de 18 años. Este proyecto requirió una investigación documental y de prensa, así como entrevistas a jerarquías y técnicos de las comunidades o centros de atención especializada en adolescentes y visitas a dichos espacios en la Ciudad de México.

El artículo sobre Uruguay, titulado “Avances, retrocesos y problemas en la justicia para adolescentes uruguayo del siglo XXI”, fue realizado por Nilia Viscardi y Gabriel Tenenbaum, del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El trabajo aborda el sistema de justicia para adolescentes durante la gestión de la coalición de izquierdas que gobernó el país entre 2005 y 2020. La llegada al poder del Frente Amplio en 2005 generó grandes expectativas en buena parte de la sociedad uruguayo, debido a que su “sensibilidad” auguraba un desplazamiento hacia el enfoque de derechos y un proceso de descriminalización. Al inicio se realizaron cambios sustantivos, aunque no sin tensiones y frenos. Luego, quizá sorpresivamente, se desarrolló una política de endurecimiento coercitivo que se intensificó en 2020, con el cambio de gobierno que tuvo al Partido Nacional a la cabeza de la nueva coalición presidencial. Los “adolescentes señalados por la ley” fueron, entre otros, los receptores de este giro punitivo, a pesar de que están lejos de explicar el delito y la criminalidad nacionales. Esta y otras discusiones se problematizan al estudiar la historia institucional, la evolución estadística y la política criminal del sistema de responsabilidad penal adolescente uruguayo en el siglo XXI. Los autores realizaron un estudio descriptivo basado en la triangulación de técnicas de investigación cualitativas (entrevistas y análisis documental) y cuantitativas (análisis en series de tiempo).

Los coordinadores del libro esperan que los lectores encuentren en la obra contenidos que permitan dialogar de forma crítica con sus propias investigaciones, problemas y curiosidades. Agradecemos a las organizaciones sociales y las autoridades nacionales de los sistemas de justicia para adolescentes que nos hayan permitido trabajar con ellas, y al Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay, particularmente a los funcionarios públicos de

AMEXCID y AUCI, por el apoyo brindado. En la misma forma, damos las gracias a la Universidad de la República y a El Colegio de México por habernos brindado su respaldo para desarrollar las reuniones y publicar el libro. Y al Departamento de Publicaciones de El Colegio de México el apoyo brindado. Dedicamos este libro a todas las personas que se esfuerzan por construir un mundo más justo para las y los adolescentes y las víctimas de la violencia.

ARTURO ALVARADO Y GABRIEL TENENBAUM

Mayo de 2022

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Arturo y Gabriel Tenenbaum, 2020. *Youth Violence in Latin America*. Oxford Research Encyclopedia of Criminology, <<https://oxfordre.com/criminology/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-579>> [consultado el 8 de diciembre de 2020].
- Beloff, Mary, 2004. *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2011. *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas. Todos tenemos derechos*. Luxemburgo: UNICEF, BID, <<https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/JusticiaJuvenil.pdf>> [consultado el 21 de enero de 2021].
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2016. Análisis comparativo de la legislación nacional sobre justicia juvenil con la de otros países y revisión de experiencias latinoamericanas sobre programas de atención de adolescentes en conflicto con la ley penal entre 12 y 14 años. Venezuela, <<https://www.unicef.org/venezuela/media/606/file/An%C3%A1lisis%20comparativo%20de%20la%20legislaci%C3%B3n%20nacional%20sobre%20justicia%20juvenil%20con%20la%20de%20otros%20pa%C3%ADses%20y%20revisi%C3%B3n%20de%20experiencias%20latinoamericanas%20sobre%20programas%20de%20atenci%C3%B3n%20de%20adolescentes%20en%20conflicto%20con%20la%20ley%20penal%20entre%2012%20y%2014%20a%C3%B1os.pdf>> [consultado el 21 de enero de 2021].
- García Méndez, Emilio, 2007. “Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia”. En Mary Beloff *et al.* (eds.), *Justicia y derechos del niño*. Chile: UNICEF.

- González Contró, Mónica, 2015. *Derechos de las niñas y los niños*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gundermann, Hans, 2008. “El método de los estudios de caso”. En María Luisa Tarrés (ed.), *Observar, escuchar y comprender*. México: Porrúa.
- Instituto de Justicia Procesal Penal, 2013. Informe sobre la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal en México. Estado actual después de las reformas constitucionales de 2005, 2008 y 2011. México: Fondo Canadá.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba, 2005. El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos. Madrid: Alianza.
- Matza, David y Gresham Sykes, 1961. “Delinquency and Subterranean Values”. *American Sociological Review*, 25(5), pp. 712-719.
- Merton, Robert, 1938. “Social Structure and Anomie”. *American Sociological Review*, 3(5), pp. 672-682, <<https://www.jstor.org/stable/2084686>> [consultado el 5 de noviembre de 2020].
- Mills, Melinda, Gerhard van de Bunt y Jeanne de Brujin, 2006. “Comparative Research. Persistent Problems and Promising Solutions”. *International Sociology*, 21(5), pp. 619-631.
- Morlchetti, Alejandro, 2013. Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Chile: CEPAL, UNICEF.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2017. *Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S%20Consultado%20el%2021%20de%20agosto%20de%202018> [consultado el 21 de enero de 2021].
- Sousa Gonçalves, Victor, 2021. “O sistema de justiça juvenil na perspectiva sociológica: entre frouxa articulação e linha de montagem”. *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 13(3), pp. 781-799.
- Vernazza, Lucía, 2016. *Adolescentes y sistemas penales juvenil en América Latina: una reflexión a partir de la información cuantitativa disponible*, UNICEF, Uruguay.
- Villadiego, Carolina, 2016. “Sistemas penales para adolescentes en América Latina”. *Análisis. Fundación Friedrich Ebert Stiftung*, 3, pp. 4-8.

Yin, Robert, 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage Publication.

World Prison Brief (WPB), 2021. *World Prison Brief data*,

<<https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>> [consultado el 10 de mayo de 2022].

¹Se puede argumentar que el rechazo de los sectores conservadores al enfoque de derechos proviene de su posición asistencial e higienista; de los sectores neoliberales, de su aspiración de lograr un Estado mínimo, y de los nacionalistas, de su actitud proteccionista de la “soberanía nacional”, en tanto conciben los derechos humanos como una imposición extranjera.

²También conocidos como códigos de la niñez y la adolescencia.

³También aprovechamos algunas clasificaciones elaboradas previamente por otros autores para sistematizar los trabajos. Por ejemplo, la clasificación hecha por Sousa (2021, pp. 781-799) divide la producción publicada en Brasil (fundamentalmente) en tres categorías: *i*) estudios del perfil sociodemográfico de la delincuencia juvenil, a los que agregamos los que exploran algunas de las causas; *ii*) estudios etnográficos (que en realidad agrupan numerosos estudios de caso), y *iii*) estudios del sistema de justicia de adolescentes (tales como líneas de montaje del proceso penal, a lo que añadimos la idea de una cadena productiva del sistema de justicia). Las palabras clave utilizadas para iniciar las búsquedas fueron *justicia de adolescentes* (con 4 731 entradas en Redalyc en el periodo de 10 años), *delincuencia juvenil* (2 147) y *amateur* (1 250), *delitos de adolescentes* (7 326) y *de menores* (7524), *encarcelamiento de menores* (6 712), *juventudes y violencia* (5 787), *jóvenes y homicidios* (5 188), *juvenicidio* (11), *jóvenes y policía* (5 389), *jóvenes y prisiones* (4959), *jóvenes y tráfico de armas* (6 118), *jóvenes y crimen organizado* (11 435), *pandillas y bandas de jóvenes* (5 688) *juventudes y organizaciones de tráfico de drogas, paramilitares y guerrillas* (11 141) y la que resulta más abarcadora, *reclutamiento forzado de jóvenes y niños para crimen organizado* (73 337).

⁴Los sistemas de justicia contienen a personas mayores de edad procesadas porque cometieron delitos siendo adolescentes.

⁵Éste es uno de los asuntos que más interés despiertan en la literatura actual. En las búsquedas bibliográficas en Redalyc, el tema de policías y jóvenes presenta una enorme cantidad de publicaciones: 5 839. La mayor parte de ellas se realizó durante el periodo 2011-2021 (3 956), lo cual puede indicar no sólo un crecimiento exponencial del problema, sino una creciente captación del tema en las plataformas electrónicas.

⁶En el conjunto de todos los países, Brasil ocupa la sexta posición con mayor población mundial, con 212 559 409 habitantes. En la décima posición se encuentra México, con 128 932 753 habitantes. Chile está en el sitio 62 del *ranking*, con 19 116 209 habitantes, y Uruguay en el lugar 133, con 3 473 727 habitantes.

⁷Por ejemplo, en México, antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes de 2016, que estipula la pena máxima de internación en cinco años, la duración de la privación de libertad en adolescentes podía llegar a 20 años en Aguascalientes, 18 en San Luis Potosí y 15 en Yucatán, Coahuila y Chihuahua (Instituto de Justicia Procesal Penal 2013). Otro ejemplo es Uruguay, donde en 2020, después

de 15 años de incorporar el enfoque de derechos humanos a la legislación de responsabilidad penal adolescente, aumentó la duración de la pena máxima privativa de la libertad de 5 a 10 años para determinadas infracciones. Vemos entonces que el desplazamiento del modelo tutelar al modelo de derechos no es lineal, sino una suerte de camino rizomático, con idas y venidas, con tallos de fuga y senderos interrumpidos.

1. SISTEMA CONTEMPORÁNEO DE JUSTICIA JUVENIL EN BRASIL: ENTRE LA CULTURA “MENORISTA” Y LA LÓGICA PUNITIVA

BRUNA GISI¹ Y MARIANA CHIES SANTIAGO SANTOS²

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República brasileña de 1988 inauguró la apertura democrática del país, luego de largos años de régimen dictatorial. Además de ser una norma que garantizó muchos derechos fundamentales inherentes a la persona humana, el texto introdujo en su núcleo la protección integral de niños, niñas y adolescentes.³ Es aquí, según la literatura especializada en el tema (*cf.* Saraiva 2005, Costa 2012, Craidy *et al.* 2012, Emmerich 2018), que la *protección integral* —que se trabaja internacionalmente desde la publicación de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (ONU 1959) y se refuerza con la publicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (Convenção sobre os Direitos da Criança, CIDC) (ONU 1989)— adquiere un importante espacio en el país. Hasta entonces, a lo largo del siglo XX, las legislaciones tutelares se habían apoderado del espacio destinado a niños, niñas y adolescentes en Brasil.

Publicado en julio de 1990, el “Estatuto da Criança e do Adolescente” (ECA, Estatuto del Niño y del Adolescente), Ley Federal número 8 069, se convirtió en un marco jurídico para la protección de los derechos infantiles y juveniles en el contexto brasileño. Concebido a partir de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)⁴ consideró el ECA una legislación modelo, lo que lo convirtió en un referente en América Latina y en otros países. Si bien el ECA es una legislación que contempla todos los derechos relacionados con la niñez y la adolescencia, una de las áreas más impactadas por su aprobación fue el trato que se dio a los niños, niñas y adolescentes autores de delitos.⁵ Según Emilio García Méndez (1992, 2006), abogado argentino —especialista en derechos de niñez y adolescencia— que trabajó con los formuladores del ECA como consultor de

UNICEF, la aprobación del estatuto representó un cambio de paradigma en el tratamiento conferido a niños, niñas y adolescentes autores de delitos en América Latina.⁶

Sólo con la aprobación del ECA se puede hablar efectivamente de justicia juvenil o de un sistema de responsabilidad diferenciado dirigido a adolescentes autores de delitos en Brasil. Los códigos de menores anteriores establecían una continuidad entre las condiciones de abandono, pobreza y delincuencia — resumidas en la categoría “menor en situación irregular”—, y preveían las mismas medidas, instituciones y proceso judicial para niños, niñas y adolescentes en situación de violación de derechos y para los que hubieran cometido delitos. Con la aprobación del ECA, el sistema de justicia juvenil brasileño se especializó y empezó a orientarse exclusivamente a los adolescentes autores de delitos. Como consecuencia, surgen procedimientos, medidas e instituciones específicas para esos adolescentes.⁷

El ECA promueve cambios significativos en la forma de organización judicial e institucional del sistema destinado al procesamiento y a la responsabilidad de los adolescentes en situaciones de conflicto con la ley. No se puede afirmar, sin embargo, que sólo el análisis de los cambios jurídicos sea suficiente para comprender la forma como funciona este sistema y sus procesos de transformación. Entre las leyes y las prácticas hay innumerables procesos, mecanismos, valores y discursos sociales que también operan en la dirección de los cambios.

La aprobación del ECA y el reconocimiento internacional de su importancia no interrumpen las disputas existentes en el país en cuanto a su correcta interpretación y a las formas adecuadas de tratamiento dispensadas al adolescente autor de delitos. Se siguen actualizando los discursos sobre los adolescentes infractores como problema social y personajes típicos de la violencia urbana. Las demandas de medidas más represivas en la lucha contra la delincuencia juvenil han sido constantes desde la aprobación del ECA y se expresan en las propuestas para reducir la edad de responsabilidad penal y aumentar la duración de la reclusión que se tramitan en el Congreso federal y que movilizan críticas al carácter demasiado liberal del ECA (Campos 2009, Campos *et al.* 2015, Budó y Cappi 2018, Cifali y Chies-Santos 2019).⁸

La presencia de concepciones más represivas en el control de la delincuencia juvenil también se expresa en los datos sobre violencia policial contra adolescentes. En el estado de São Paulo, uno de los casos más alarmantes y que

se analizará con más profundidad a lo largo del capítulo, el número de muertes de niños, niñas y adolescentes como resultado de la intervención policial fue mayor que todas las demás categorías de muertes violentas. Entre 2014 y 2018, las policías de São Paulo asesinaron a 580 niños y adolescentes en la ciudad, lo que representa 52.4% del total de muertes violentas de personas entre 0 y 19 años en el periodo.²

Estas consideraciones demuestran que, para comprender adecuadamente el sistema de justicia juvenil en Brasil, es necesario adoptar un enfoque que contemple la complejidad de los factores que contribuyen a la formación de este sistema. Desde el punto de vista sociológico —y no legal o normativo—, los discursos, prácticas e instituciones dirigidos a los adolescentes que cometen delitos deben ser analizados como parte de la *institución social* del castigo, como propone David Garland (1993). Según este autor, el castigo debe considerarse como un conjunto de prácticas socialmente estandarizadas que no sólo está influido por la cultura de la sociedad y las relaciones de poder, sino que participa activamente en los procesos a través de los cuales se producen y reproducen significados, valores y la cultura misma. En este sentido, incluso la concepción de la necesidad de un sistema y tipo de tratamiento especializado para controlar la delincuencia juvenil forma parte del complejo de significados que constituyen el castigo en una sociedad.¹⁰

Desde este enfoque, es evidente que la mera observación de cambios en las leyes no es suficiente para comprender los procesos de transformación en las formas de castigo. Es necesario construir un análisis del funcionamiento del complejo de prácticas que componen estas formas. El objetivo del estudio que resultó en este texto fue precisamente contribuir a esta comprensión con la producción de un diagnóstico del contexto actual de la justicia juvenil y del sistema socioeducativo en Brasil. Si bien está claro que la aprobación del ECA ha generado numerosos cambios en estas instituciones, aún se requiere investigar y analizar el sentido de estos cambios. Por ello, examinamos la dirección de los cambios producidos por el marco jurídico del estatuto en el sistema de justicia juvenil en Brasil.

En este contexto, cabe señalar la existencia de una hipótesis en la literatura especializada según la cual, desde los años noventa, la justicia juvenil en países de América del Norte y Europa habría pasado por un proceso que le hizo perder sus características típicas, lo que la volvió más “punitiva”. Para algunos autores (*cf.* Bailleau 2002, Muncie 2008, Pires 2006, Piñero 2006, Sallée 2017), la

justicia juvenil más especializada se acercó a la justicia penal para adultos, y el modelo asistencial, preventivo, de protección y educativo habría dado lugar a una lógica punitiva y securitaria con el incremento de medidas represivas encaminadas a controlar el orden público y a defender a la sociedad frente a los jóvenes. Este movimiento de transformación indicaría que la justicia juvenil de los países europeos y norteamericanos habría acompañado los procesos identificados en la justicia penal y también habría sufrido un “giro punitivo” a partir de los años setenta y ochenta (*cf.* Muncie 2008). Más recientemente, ciertos investigadores han identificado un proceso de reversión de esta tendencia punitiva, con la disminución del número de adolescentes encarcelados y una ampliación del uso de medidas comunitarias (Cate 2016, Goshe 2015, Cunneen *et al.* 2018). Esos autores buscan destacar la complejidad de la nueva configuración de las medidas penales y argumentan que las nuevas formas de control no deben tomarse automáticamente como signos de la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la justicia juvenil.

El diagnóstico elaborado sobre el caso brasileño, además, se propone ofrecer una reflexión acerca de las tendencias contemporáneas en el sistema de justicia juvenil en Brasil con el fin de identificar posibles convergencias entre el contexto brasileño y el identificado en otros países de la región de América Latina y del norte global. Como demuestra Máximo Sozzo (2017), en el análisis del “giro punitivo” de los sistemas penales contemporáneos, es necesario considerar en qué medida las particularidades del contexto latinoamericano refractan estos procesos y permiten contemplar dimensiones ignoradas en las discusiones sobre el norte global. Análisis del caso brasileño (*cf.* Souza y Cappi 2019) han indicado que hay una especie de colonización del sistema de justicia juvenil por el sistema penal tradicional para adultos y su subordinación a la lógica de la racionalidad penal moderna (Pires 2006).

Con el objetivo de producir un diagnóstico del escenario nacional, el estudio involucró tanto el análisis de datos en este contexto como un estudio de caso del estado de São Paulo, que tiene el mayor número absoluto de adolescentes que cumplen medidas socioeducativas en Brasil (41%). El estudio de caso permitirá no sólo observar las especificidades del sistema en este estado, sino reconstruir en mayor profundidad las etapas del proceso de los adolescentes por parte de las instituciones que conforman el sistema de responsabilidad, tanto de la justicia juvenil como del sistema socioeducativo.

Este capítulo recoge los resultados de ese estudio y está dividido en cinco

partes, además de esta introducción: 1) empezamos con la descripción de los detalles de los procedimientos adoptados en la construcción del estudio y 2) presentamos una breve historia de las legislaciones especializadas para niños, niñas y adolescentes en Brasil con detalles del marco jurídico vigente; 3) a continuación, ofrecemos los datos estadísticos oficiales del sistema socioeducativo brasileño; 4) en la cuarta parte, introducimos el estudio de caso sobre el estado de São Paulo, y 5) finalmente, exponemos algunas reflexiones planteadas por el estudio sobre los desafíos contemporáneos en el sistema y recomendaciones de políticas públicas.

PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN

Como se ha indicado, el objetivo del estudio fue construir un diagnóstico amplio del sistema de justicia juvenil brasileño contemporáneo considerando las características y los atributos que han marcado la historia de las prácticas e instituciones de control especializadas para niños, niñas y adolescentes en Brasil y los procesos actuales de transformación de los sistemas punitivos. Para ello, se requirió el análisis descriptivo de datos cuantitativos oficiales y un estudio de caso sobre el estado de São Paulo a partir de la revisión de un conjunto de investigaciones cualitativas y entrevistas con actores clave del sistema del estado (véase anexo 1).

Hay que señalar que los datos cuantitativos sobre la justicia juvenil y el sistema de atención socioeducativo brasileño son muy escasos y precarios (*cf.* Gisi y Vinuto 2020). La investigación cuantitativa es casi inexistente,¹¹ y los datos estadísticos oficiales, inconstantes e incompletos. Sin embargo, en los últimos tres años, diversos organismos estatales publicaron datos oficiales que permiten analizar el escenario nacional más general y comparar las situaciones de los diferentes estados. A partir de los documentos consultados, fue posible sistematizar datos sobre la distribución de los adolescentes entre los diferentes tipos de medidas socioeducativas (con o sin privación de libertad), el perfil de los jóvenes y las diferencias entre estados y regiones brasileñas. Además del diagnóstico de la situación actual, considerando el interés de reflexionar sobre la dirección de los cambios impulsados por las leyes que hoy por hoy rigen el sistema, también se produjo una serie histórica del total de adolescentes que han cumplido “medidas con privación de libertad”¹² durante los últimos 22 años.

A continuación se presentan los principales documentos oficiales utilizados

en el análisis:

- i. “Análisis anual Sinase”: realizado por la Coordinación General del Sistema Nacional de Servicios Sociales y Educativos (Sinase)¹³ de la Secretaría de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia del Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, presenta información recabada en las entidades gestoras de la política de socioeducación en los estados y en el Distrito Federal y ofrece datos generales sobre los adolescentes que cumplen medidas con privación de libertad. El principal documento analizado fue la última edición del “Análisis anual Sinase”, publicada en 2019 con datos referentes a 2017. Para la producción de series históricas, se utilizaron ediciones anteriores: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017.
- ii. “Informe de la Encuesta Nacional de Medidas Socioeducativas en Libertad”, realizado en 2018 por la Secretaría Nacional de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Federal. Recoge información sobre las medidas en libertad llevadas a cabo por las administraciones municipales.
- iii. “Panorama de la implementación de Programas Socioeducativos de Reclusión y de Semilibertad en los Estados Brasileños, 2019”: investigación realizada por la Comisión de Niñez y Juventud del Consejo Nacional del Ministerio Público con consulta a los directores estatales y distritales sobre la implementación de la medida de reclusión.

Además del diagnóstico de la situación nacional contemporánea, el trabajo también consistió en un estudio de caso sobre el estado de São Paulo, que es una de las 27 unidades federativas de Brasil, concentra aproximadamente el 22% de la población, con poco más de 46 millones de habitantes, y es el estado más poblado del país. São Paulo también tiene, entre los estados brasileños, el mayor producto interno bruto (PIB), que en 2017 representó el 32.2% del PIB nacional. Asimismo, tiene el segundo más alto índice de desarrollo humano.¹⁴

En lo que se refiere al sistema de justicia juvenil, São Paulo también ocupa un lugar destacado: la población de adolescentes que cumplían medidas socioeducativas en el estado representaba, en 2017, el 42% del total nacional. Como parámetro, podemos ver la proporción de población adolescente en el estado respecto a la del país: en 2010 la población adolescente de São Paulo representaba el 19.5% del total nacional. En términos relativos, el estado tenía

la segunda tasa más alta de adolescentes que cumplen medidas socioeducativas por cada 100 000 adolescentes en 2017.

De este modo, si bien el estado de São Paulo es un caso excepcional, la dimensión de su sistema socioeducativo lo hace relevante para un análisis más detallado. Para este estudio de caso utilizamos: 1) datos secundarios difundidos semanalmente por la Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundación CASA (desde 2013) en “boletines estadísticos”; 2) el documento “Panorama general de los servicios de medidas socioeducativas en libertad en el municipio de São Paulo” (2018), que contiene los resultados de la investigación realizada por fiscales que trabajaban en la Fiscalía de la Niñez y la Juventud de la capital (Sector de Adolescentes Infractores); 3) un conjunto de investigaciones cualitativas sobre el sistema de justicia juvenil de São Paulo, y 4) entrevistas con actores clave del sistema (dos defensores públicos responsables del sector de niñez y juventud de la Defensoría Pública de São Paulo; dos jueces que se desempeñan en juzgados especializados y con proyectos de justicia restaurativa; cuatro fiscales públicos que laboran en el Tribunal Brás; un jefe de policía encargado de un programa de mediación de conflictos, y tres miembros de una ONG que trabaja en la Fundación CASA con talleres de arte y educación). Se utilizó la sistematización de los resultados de los estudios cualitativos existentes para calificar el análisis del caso con la comprensión del funcionamiento práctico de las instituciones que integran el sistema. Los estudios contemplan tanto el desempeño de los procedimientos judiciales para producir decisiones de aplicación y ejecución de medidas socioeducativas como la dinámica de operación de las unidades de reclusión y de los servicios de las medidas en libertad. Estos datos permiten realizar un análisis más profundo de los mecanismos de los procesos de toma de decisiones y de la lógica de la dinámica de clasificación y procesamiento de los adolescentes por estas instituciones. El estudio de caso también se utilizó para detallar la definición formal y jurídica de las etapas del sistema.

Antes de la presentación de los datos, reconstruiremos brevemente la historia de la legislación brasileña especializada para niños y adolescentes y detallaremos el marco jurídico contemporáneo.

MARCO JURÍDICO

HISTORIA DE LA LEGISLACIÓN BRASILEÑA

En Brasil, la previsión de tratamiento especial para niños, niñas y adolescentes autores de delitos ya estaba presente en el Código Penal del Imperio de 1830,¹⁵ pero sólo con la creación del Código de Menores de 1927 se inaugura un sistema de justicia dirigido exclusivamente a esta parte de la población. Esta legislación formaliza legalmente la categoría “menor” para designar a su público objetivo: niños, niñas y adolescentes abandonados, pobres y delincuentes. Inspirado en las ideas de la criminología positivista, el código proponía medidas correctivas y preventivas para “tratar” la delincuencia infantil y juvenil (Alvarez 1996, p. 220). Con base en un amplio proyecto de institucionalización de los menores, también afirmaba la responsabilidad del Estado en la protección de los niños, niñas y adolescentes en estado de abandono moral y material (*cf.* Alvarez 1989 y 1996). La legislación subsiguiente, el Código de Menores de 1979, aprobado durante el periodo de la dictadura militar, no modifica sustancialmente el marco propuesto por la ley anterior. Al igual que el código de 1927, la nueva legislación eligió como público objetivo de control exclusivo a una parte específica de la población infantil y juvenil, designada con la categoría “menor en situación irregular”.¹⁶

Muchos autores caracterizan la lógica vigente en las dos primeras legislaciones especializadas para niños, niñas y adolescentes en Brasil como autoritaria porque, con base en la tutela o en un “patriarcalismo de Estado” (Donzelot 2001), permitió amplios poderes y control estatal sobre la parte pobre de la población por la intervención en las consecuencias indeseables de las condiciones de vida de niños pobres. El vínculo entre abandono y delincuencia que los códigos de menores establecen amplió el conjunto de niños, niñas y adolescentes que pueden sufrir intervención estatal, que durante este periodo se limitó prácticamente a la institucionalización (Alvarez 1989, Rizzini y Puzzeni 2004), considerada la solución ideal para el “problema del menor”. La asistencia social y el control de la delincuencia se veían, de este modo, como tareas complementarias y se propugnaba la institucionalización como solución para ambas (Schuch 2005).

Este escenario se vio fuertemente impactado por la aprobación del ECA, en 1990, el cual sustituyó la denominada “doctrina de la situación irregular” por la “doctrina de la protección integral”, normalizada en el artículo 227 de la Constitución de la República, como se expuso en la introducción de este trabajo. El dispositivo constitucional establece que el Estado, la familia y la sociedad deben garantizar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con

absoluta prioridad, todos los derechos fundamentales recogidos en la Constitución y algunos derechos más específicos debido a que se encuentran en una situación peculiar de desarrollo. Además, afirma que es responsabilidad de estas tres entidades poner a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a salvo de cualquier negligencia, explotación, crueldad, opresión, discriminación y violencia (Brasil 1988).

LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA ESPECIALIZADO: JUSTICIA JUVENIL BRASILEÑA

En el ámbito jurídico, principalmente, se considera que el cambio de la “doctrina de la situación irregular” a la “doctrina de la protección integral” fue paradigmático, ya que rompió con los estándares establecidos en legislaciones anteriores. Además, es común el argumento de que el ECA fue la primera legislación latinoamericana que trajo al ámbito normativo los dispositivos presentes en la CIDC de 1989. Las críticas suelen dirigirse a la falta de aplicabilidad y efectividad de la norma, con discursos referidos a su efectiva implementación. Sin embargo, pese a los pocos estudios históricos sobre la creación de legislación estatutaria, es importante señalar que, desde sus primeras versiones, el ECA ha estado en disputa por grupos que ya estaban consolidados en el contexto nacional.

El tema del delito no fue central en los debates sobre la creación del estatuto (*cf.* Cifali 2019). Lo que se veía, en el momento de la discusión en torno a una nueva ley acorde con la Constitución de 1988, eran los temas relacionados con el trabajo infantil, los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y la situación de niños en refugios. La delincuencia infantil y juvenil se consideraba únicamente como resultado de la negligencia del Estado. En los debates para la creación del ECA, las organizaciones de la sociedad civil y sectores de la Iglesia católica —que tuvieron particular importancia— resistieron a las medidas punitivas y, por eso, las discusiones se concentraban mucho en las medidas de protección con relación a los adolescentes.

Si bien hubo una amplia articulación y movilización nacional para lo que se convertiría en legislación estatutaria, también se suscitaron numerosos conflictos, principalmente en relación con la naturaleza de la intervención estatal orientada a los adolescentes infractores. Además, la ausencia de límites para la acción judicial y su respectiva solución estaban en muchos de los debates sobre este tema específico (*cf.* Cifali 2019). Al respecto, se enfatiza que,

hasta ese momento, los jueces de tribunales de menores no restringían su actuación a la sentencia del hecho cometido por el adolescente, constituyéndose como un “juez-Estado” que debía hacer todo lo posible para apartar a los menores de la delincuencia —aunque eso no correspondiera al rol de un juzgador técnico—. Como la intervención estatal siempre se concibió como un “bien” para el “menor”, no existía la garantía de derechos individuales contra la privación de libertad y la ruptura de los lazos familiares, por ejemplo.

Estos conflictos se tradujeron en contradicciones en el ECA. Cifali (2019, p. 144) señala que el estatuto tiene actualmente disposiciones en ambos sentidos de las disputas, lo que la autora denomina “menoristas” y “garantistas”. Por un lado, se preservó la indeterminación del tiempo de la medida socioeducativa y no hay una estricta proporcionalidad entre el delito cometido y la sanción que recibirá el adolescente. Por otro lado, sin embargo, el límite máximo de privación de libertad, por ejemplo, se fijó en tres años. Además, se garantizaron, en teoría, importantes principios del proceso penal, como el de contradicción y el de defensa. Estas disputas que tuvieron lugar cuando se redactó el ECA son fundamentales para entender cómo funciona el sistema de justicia juvenil brasileño, que abordaremos a continuación.

Las dinámicas que permean las instituciones plantean desafíos a la implementación de la ley, ya por la moralidad conservadora que pervive en los discursos judiciales, ya por la lentitud intrínseca del funcionamiento del poder judicial (Chies-Santos 2018, Cornelius 2017, Almeida 2016, Passeti *et al.* 1995). Tales dinámicas vuelven ineficaces muchas de las garantías previstas por la ley, en especial por el carácter genérico de buena parte de sus disposiciones, que resultaron en el mantenimiento del espacio para la discrecionalidad y el arbitrio de los poderes instituidos (Fonseca y Schuch 2009). Esta discrecionalidad permite conservar de características que existían en legislaciones anteriores, como la ausencia de principios procesales importantes para la defensa de los adolescentes en algunas fases del procedimiento de investigación del delito, lo que puede tener consecuencias relevantes en la determinación de la medida socioeducativa, por ejemplo. Esta evidencia, resultado de las investigaciones realizadas en el campo, también es compartida por agentes del derecho, como indica la entrevista con una defensora pública. Al referirse a las garantías procesales otorgadas a los adolescentes, esta última menciona que, a diferencia de lo que ocurre con la justicia de adultos —que se basa en un código penal y un código de proceso—, en el caso de los adolescentes las leyes (ECA y Sinase)

son principio-lógicas, es decir, tienen parámetros muy abiertos, lo que hace que, en la mayoría de los casos, los jueces y juezas no entiendan las garantías. Un ejemplo que plantea la entrevistada es que “el derecho al silencio, el derecho a no presentar pruebas contra uno mismo” —derechos básicos, según ella, en cualquier régimen democrático— está muy mal interpretado en la justicia juvenil brasileña. Según los ejemplos que trajo la defensora desde su actuación, esto tendría que ver con el rol de “educadores” que los jueces asumen, esto es, como encargados de hacer que el adolescente produzca una “culpa interna, un arrepentimiento” con relación al acto realizado.

MARCO JURÍDICO ACTUAL: ECA Y SINASE

A diferencia de los códigos de menores, el ECA define su público objetivo únicamente con base en el criterio de edad: se aplica a todos los niños, niñas —definidos como personas de hasta 11 años— y adolescentes —personas de entre 12 y 17 años—. Entre los principios generales de la legislación, además del de protección integral, cabe mencionar los de prioridad absoluta —es decir, niños, niñas y adolescentes no son iguales a los adultos y todas las políticas públicas dar prioridad a este grupo— y de la condición peculiar de la persona en desarrollo —esto es, la necesidad de considerar niños, niñas y adolescentes según su condición—.

Como se ha destacado, uno de los principales cambios impulsados por el ECA fue la separación entre represión y asistencia social (Schuch 2005) por la distinción entre “medidas de protección” —aplicadas cuando los derechos de los niños, niñas y adolescentes se ven amenazados o son violados (art. 98)— y “medidas socioeducativas” —aplicadas exclusivamente a los “autores de delitos”—. Como se presenta en cuadro 1.1, la ley prevé seis medidas socioeducativas (art. 112) y determina que su ejecución debe considerar la capacidad del adolescente de cumplir la medida, las circunstancias y la gravedad del delito (art. 112). La ley no establece proporcionalidad entre los delitos y las medidas y tampoco tipifica los delitos. La definición de delito se refiere a las categorías del código penal y, en principio, las medidas pueden aplicarse a cualquier delito.

CUADRO 1.1. *Modalidades de medidas socioeducativas*

<i>Tipo de medida socioeducativa</i>	<i>Descripción</i>	<i>Duración</i>
Advertencia	Se trata de una amonestación verbal por escrito y firmada.	No se aplica
Obligación de reparar el daño	Cuando el delito tenga efectos patrimoniales, el juez podrá determinar, si se aplica, que el adolescente restituya la cosa, realice la indemnización del daño o indemnice la pérdida de la víctima. Cabe señalar que, si no existe la posibilidad de que el adolescente cumpla la medida, se la puede reemplazar por otra más adecuada.	No se aplica
Prestación de servicios a la comunidad	Se trata de realizar tareas gratuitas —según las competencias del adolescente— de interés general, con entidades asistenciales, hospitales, escuelas y otros establecimientos similares, así como en programas comunitarios o gubernamentales.	Máximo seis meses
Libertad vigilada	La medida tiene como objetivo acompañar, asistir y orientar al adolescente e implica la promoción social de éste y de su familia; la supervisión de la asistencia y del rendimiento escolar, y la profesionalización e inserción de los adolescentes en el mercado laboral.	Mínimo seis meses
Inserción en régimen de semilibertad	El régimen de semilibertad se puede determinar desde el principio o como una vía de transición a la medida en libertad. En este caso concreto, se autoriza la realización de actividades externas, independientemente de la autorización judicial.	Máximo tres años; reevaluación como máximo cada seis meses
Reclusión en una institución educativa	La reclusión es una medida privativa de libertad, sujeta a los principios de brevedad, excepcionalidad y respeto por la condición peculiar de la persona en desarrollo.	Máximo tres años; reevaluación como máximo cada seis meses

FUENTE: Las autoras, con base en el ECA.

Cabe señalar que el ECA restringió la aplicación de la institucionalización a los adolescentes que cometieron delitos y sometió la medida a los principios de brevedad y excepcionalidad —que ya figuraban en las Reglas de Beijing de 1985 (ONU 1985)—, definiendo que debe implementarse como último recurso y durante el menor tiempo posible. También impuso criterios adicionales para su

aplicación: “I– se trata de un delito cometido mediante grave amenaza o violencia a la persona; II– por reiteración en la comisión de otros delitos graves; III– por incumplimiento reiterado e injustificado de la medida previamente impuesta” (art. 122).

Además del ECA, el sistema de justicia juvenil se rige por el Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, Sinase), ley de 2012 que regula la ejecución de medidas socioeducativas y busca hacer más objetivos los parámetros que orientan su implementación (Frasseto 2006, Konzen 2006).

De acuerdo con el Sinase, el objetivo de las medidas socioeducativas es permitir tanto la responsabilidad individual y la desaprobación del delito como la integración y la inclusión social del adolescente (Brasil 2012, art. 1). Esta ley establece los principios que deben orientar la implementación de las medidas: legalidad, excepcionalidad de la intervención judicial, prioridad a prácticas reparadoras, proporcionalidad en relación con el acto, brevedad de la medida, individualización, intervención mínima, no discriminación del adolescente y fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios (Brasil 2012, art. 35). También describe las políticas públicas que las entidades federativas deben instrumentar y dirigir a este segmento de la población.

DATOS DEL SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEÑO

Después de presentar brevemente las características fundamentales del marco jurídico de los sistemas de justicia juvenil y socioeducativo en Brasil, abordaremos los resultados de la sistematización que realizamos con base en los datos oficiales sobre el escenario actual y la historia del sistema socioeducativo brasileño. Como se ha destacado en la introducción, el objetivo es esbozar un diagnóstico de la situación actual del sistema brasileño con el fin de identificar la dirección de los cambios puestos en marcha tras la aprobación del ECA.

Una primera información importante es el número de adolescentes que cumplen medidas socioeducativas en Brasil y su distribución entre las medidas socioeducativas previstas por la ley. Organizamos la presentación de datos en dos categorías: “medidas con privación de libertad” y “medidas en libertad”. La relevancia atribuida a la privación y a la restricción de la libertad como criterio de clasificación se debe a la comprensión de que la institucionalización tiene un impacto negativo en los adolescentes y, por lo tanto, debe adoptarse sólo como

último recurso. Además, el uso privilegiado de la privación de libertad en respuesta a delitos puede interpretarse como indicativo de la orientación “punitivista” del sistema. En este sentido, verificar cómo se ha producido la aplicación de estos dos tipos de medidas es relevante para comprender la dirección de los cambios en el sistema de justicia juvenil.

Como se puede ver en el cuadro 1.2, en 2017¹⁷ había 143 316 adolescentes que cumplían medidas socioeducativas en Brasil. Se destaca la gran cantidad de adolescentes sometidos al sistema socioeducativo en el país, que tiene una tasa de 467 adolescentes por cada 100 000 habitantes.¹⁸ De ese total, poco más de 80% cumplió las medidas en libertad —libertad vigilada (*liberdade assistida*, LA) y/o prestación de servicios a la comunidad (*prestação de serviço à comunidade*, PSC) —.

CUADRO 1.2. *Total de adolescentes por tipo de medida, Brasil, 2017*

<i>Medidas con privación de libertad = 26 109</i>			
Reclusión	17 811	12.4%	18.2%
Semilibertad	2 160	1.5%	
Reclusión preventiva	4 832	3.4%	
Atención inicial	937	0.7%	
Reclusión sanción	306	0.2%	
Medida de protección	63	0.0%	
<i>Medidas en libertad = 117 207</i>			
Libertad asistida	47 277	33.0%	81.8%
Prestación de servicios a la comunidad	32 452	22.6%	
LA + PSC	37 478	26.2%	
TOTAL	143 316		100%

FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir del “Levantamento anual Sinase” 2017 y del “Relatório da Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto”, realizado en 2018 por la Secretaría Nacional de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

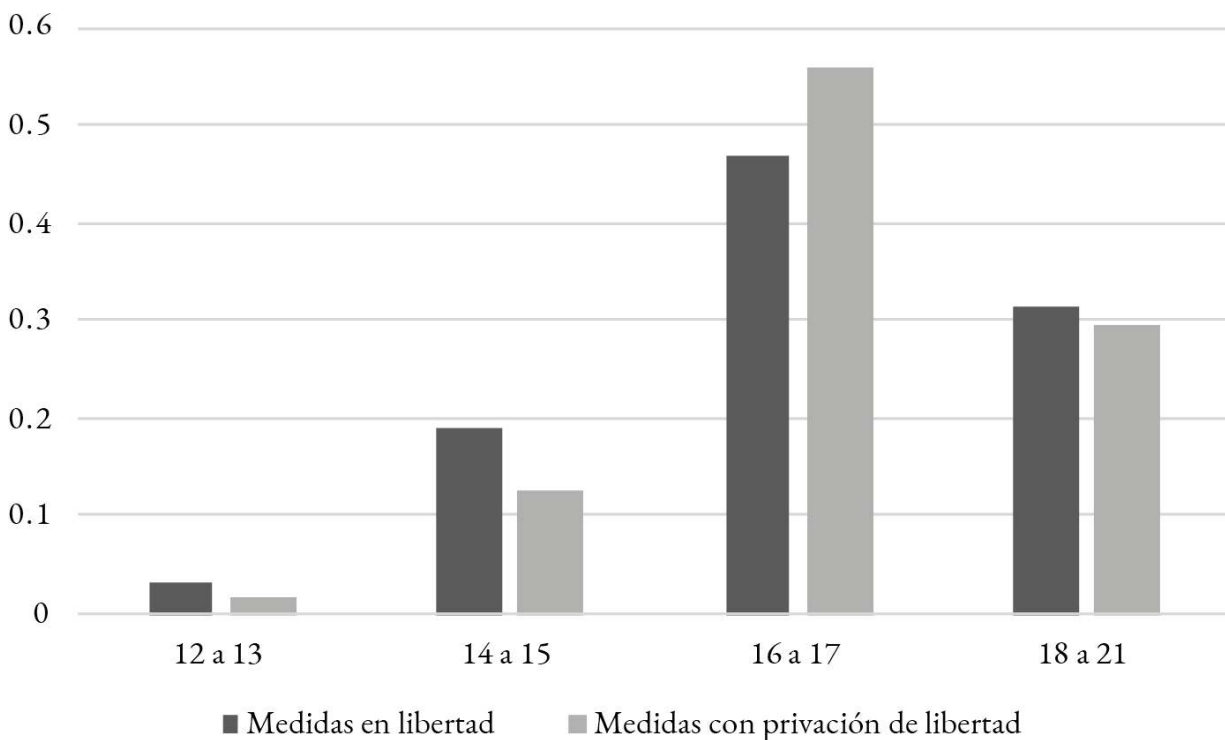
En el cuadro 1.2 se puede observar que, si bien la mayoría de los adolescentes cumple medidas en libertad, en 2017 había 26 109 adolescentes sometidos a medidas restrictivas o privativas de libertad en el país. Como veremos más adelante con la serie histórica, este número ha aumentado de forma continua desde la mitad de la década de 1990, lo que indica que el mayor

porcentaje de adolescentes en medidas en libertad no significa necesariamente que el sistema de justicia haya adoptado la privación de libertad de manera excepcional.

Para caracterizar el sistema socioeducativo nacional, también es importante conocer el perfil de los adolescentes que son los blancos preferidos de las agencias de control de delincuencia. Los documentos oficiales ofrecen poca información en este sentido. Por ejemplo, no hay datos sobre atributos socioeconómicos, escolaridad o relaciones familiares.

En cuanto al grupo de edad, poco más de la mitad de los adolescentes que cumplían medidas socioeducativas en 2017 tenía entre 16 y 17 años y un tercio entre 18 y 21 años.¹⁹ Como se puede constatar en la gráfica 1.1, los adolescentes que cumplían las medidas en libertad eran un poco más jóvenes.

GRÁFICA 1.1. Rango de edad de los adolescentes en MSE por tipo de medida, 2017

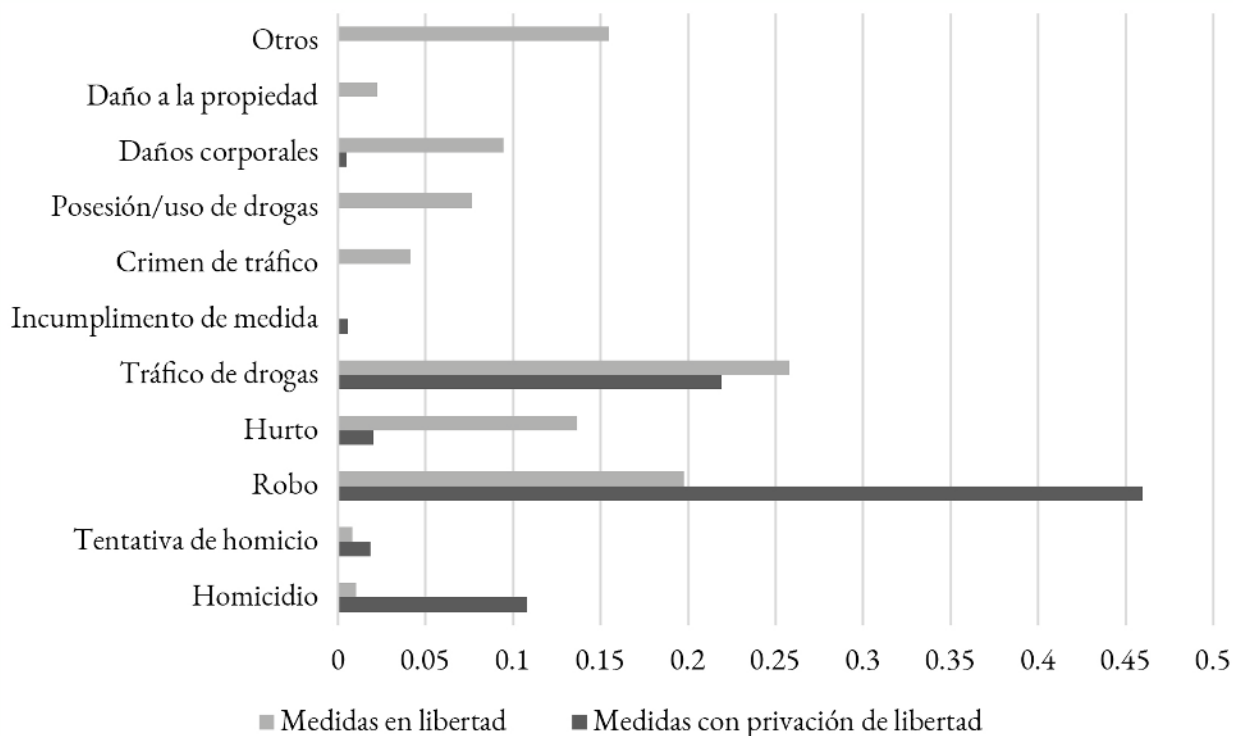


FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir del “Análisis anual Sinase” 2017 y del “Informe de la Encuesta Nacional de Medidas Socioeducativas en Libertad”, realizado en 2018 por la Secretaría Nacional de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

En cuanto al delito que generó la aplicación de la medida socioeducativa, observamos en la gráfica 1.2 que la gran mayoría de los adolescentes cumplía

medida por el delito de robo. Esta tasa es particularmente alta en el caso de privación de libertad. El tráfico de drogas también es frecuente, lo mismo en el caso de medidas en libertad como en el de medidas con privación de libertad. El hurto es un delito frecuente sólo entre los adolescentes que cumplían las medidas en libertad, mientras que el homicidio es significativo sólo en privación de libertad.

GRÁFICA 1.2. *Delito por tipo de medida, 2017*



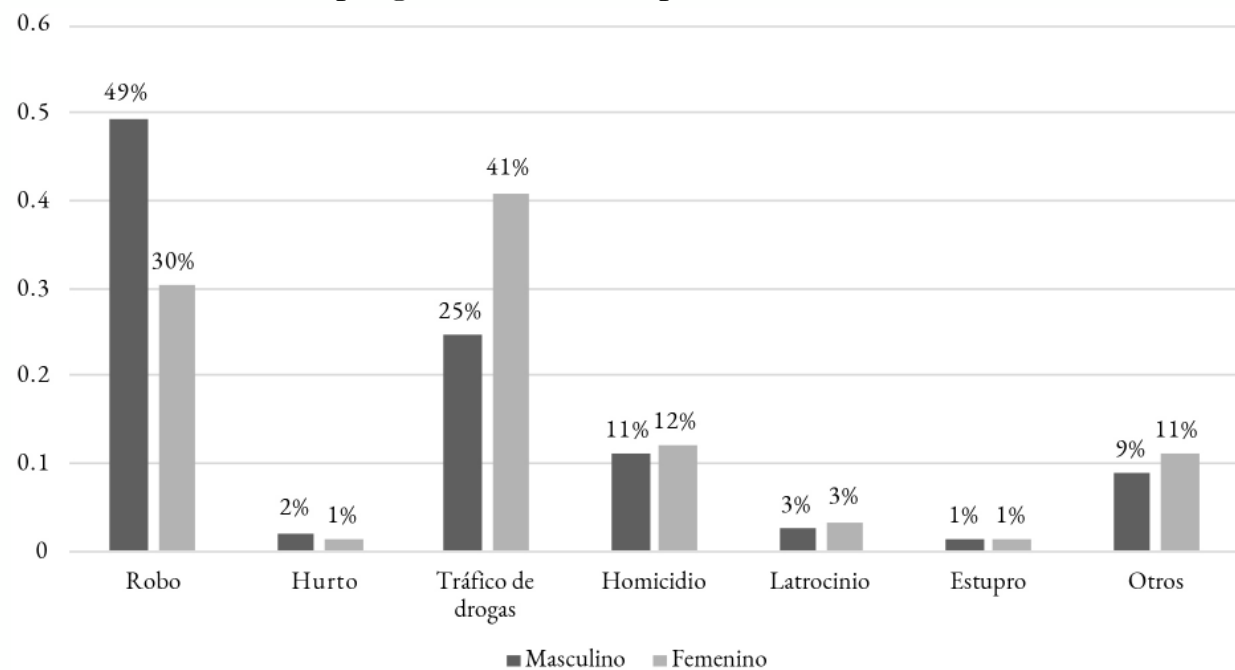
FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir del “Análisis Anual Sinase” 2017 y del “Informe de la Encuesta Nacional de Medidas Socioeducativas en Libertad”, realizado en 2018 por la Secretaría Nacional de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

En lo que se refiere al sexo, 90.1% de los adolescentes eran hombres y 9.9% mujeres. Hay una diferencia en las medidas socioeducativas más frecuentemente aplicadas a las adolescentes y a los adolescentes. Mientras que 13.3% de los adolescentes del sexo masculino estaban sometidos a medidas de reclusión, para las niñas el porcentaje era de 4.5%. La prestación de servicios a la comunidad es la medida que cumple 31.9% de las adolescentes y 21.6% de los adolescentes. La diferencia de sexo también se ve en otras características del perfil. La información respecto del grupo de edad por sexo se encontró sólo en

los datos sobre medidas con privación de libertad. Considerándose únicamente este tipo de medidas, se puede observar que las adolescentes que las cumplen son relativamente más jóvenes que los varones: 22% de las adolescentes contra sólo 12% tenían entre 14 y 15, y 21% de las adolescentes contra 30% de los adolescentes tenían entre 18 y 21 años.

Otra diferencia que merece destacarse se refiere al delito cometido. La distribución de delitos por sexo también es una información que existe sólo para la privación de libertad. En la gráfica 1.3 comparamos el grupo de los niños con el grupo de las niñas para observar la frecuencia de infracciones. Del total de adolescentes que cumplen medidas restrictivas o privativas de libertad, el porcentaje de niñas que cometieron el delito de tráfico de drogas es superior a la frecuencia de este delito en el caso del grupo de los niños. A su vez, los niños son condenados por robo con más frecuencia que las niñas.

GRÁFICA 1.3. *Delito por género. Medidas con privación de libertad, 2017*



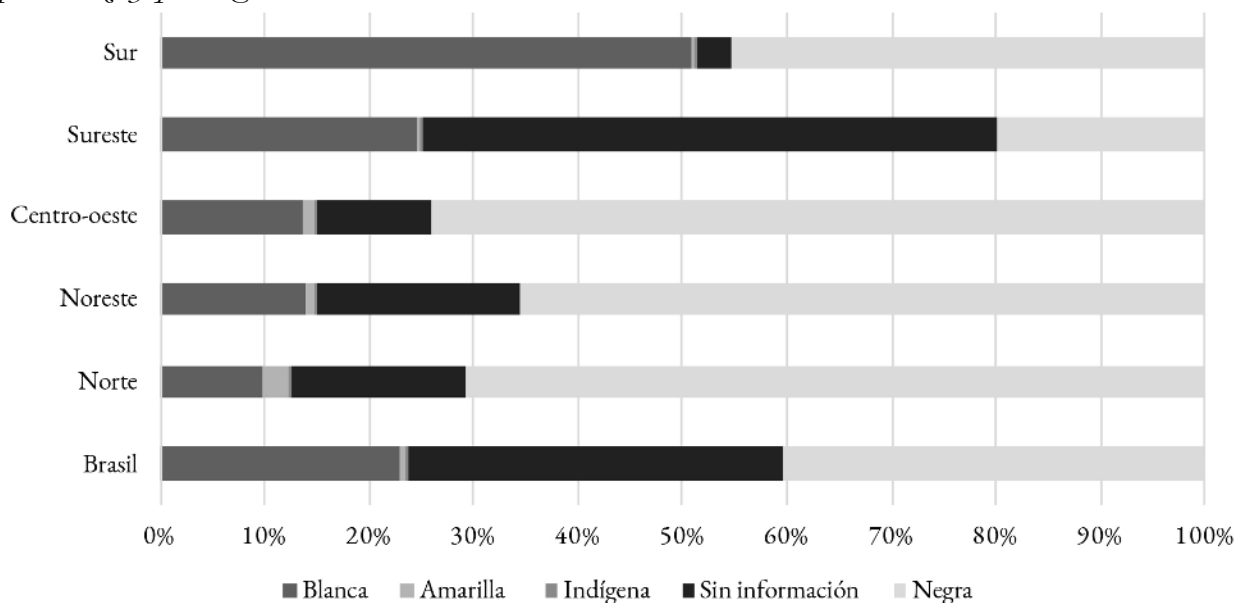
FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir del “Levantamiento anual Sinase” 2017.

Otra información importante es el perfil racial de los adolescentes, que sólo existe para medidas con privación de libertad, y aun ahí el porcentaje que aparece “sin información” es bastante alto: 36%. En los documentos consultados no se explica la carencia de datos. Considerando la totalidad para el país, 30.5% de los adolescentes son “pardos”, 22.8% son “blancos” y 9.9% son

“negros”. Si se excluye el número de jóvenes sin información, los pardos y negros representan 63% del total de adolescentes que cumplen las medidas socioeducativas. Según datos del IBGE, en 2019 la población brasileña estaba compuesta por 42.7% de blancos, 9.4% de negros y 46.8% de pardos. Hay evidencias, por lo tanto, de que existe una sobrerrepresentación de adolescentes negros en el sistema de justicia juvenil.

La gráfica 1.4 muestra estos datos distribuidos por las regiones del país. Debido a que la mayor concentración de “sin información” se encuentra en el sudeste, se tienen más datos sobre las otras regiones.²⁰ Como se puede observar, los adolescentes negros (que incluyen las categorías “pardos” y “negros”)²¹ predominan en la mayor parte de las regiones, con excepción del sur donde representan 33.7% del total, y en el sudeste, donde son 19.8% de la totalidad. En este último caso, sin embargo, hay más de 50% “sin información”. En la región centro-oeste los negros representan 74%, en el norte 70.7% y en el nordeste 65.6%. Tomando nuevamente los datos de la población como parámetro, los negros están sobrerrepresentados en la región centro-oeste (donde abarcan 62.7% de la población) y en el sur (26% de la población). Si consideramos que no hay información de más de un tercio de los adolescentes, existe la posibilidad de que la selectividad racial identificada sea más pronunciada.

GRÁFICA 1.4. *Adolescentes que cumplen medidas con privación de libertad por color de piel/raza y por región, 2017*



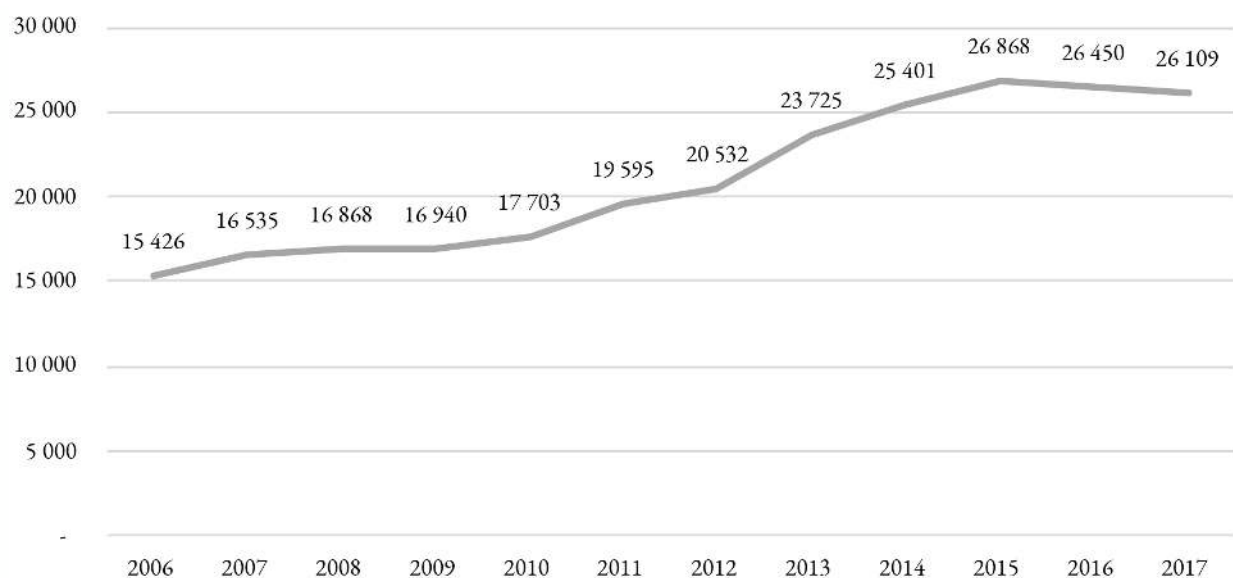
FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir de “Análisis anual Sinase” 2017.

SERIE HISTÓRICA

Teniendo en cuenta nuestro interés en comprender los procesos de transformación observados tras la adopción del ECA, presentamos a continuación datos sobre la evolución del número de adolescentes que han cumplido medidas con privación de libertad a lo largo de los años. Como se ha detallado, el ECA restringió el uso de la institucionalización, evitando que esa medida se aplicara a niños, niñas y adolescentes en situaciones de amenaza o violación de derechos. Además, estableció que la medida de reclusión debía aplicarse sólo como último recurso y por el menor tiempo posible. Los datos sobre el número de “menores” admitidos antes de la aprobación del estatuto son escasos y contradictorios. En cuanto a los datos nacionales,²² Rizzini (2004, p. 39) señala que sólo existe el dato referente a 1966 publicado por Mario Altenfelder, que era el presidente de la Funabem: 83 395 menores de edad, de los cuales 8 172 por “conducta delictiva”.

La gráfica 1.5 presenta el número de adolescentes que cumplieron medidas con privación de libertad entre 2006 y 2017.²³ Cabe señalar que sólo se empezó a recolectar esta información anualmente a partir de 2006, en la encuesta “Análisis anual de la atención socioeducativa”, de la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno Federal. Sin embargo, la encuesta de 2009 también incluye datos anteriores, aunque no anuales.

GRÁFICA 1.5. *Total de adolescentes. Medidas con privación de libertad (2006-2017)*



FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir del “Análisis anual Sinase” 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017.

Como se puede observar, el número total de adolescentes en privación de libertad es significativamente menor que las cifras encontradas por Rizzini sobre la antigua Funabem. Sin embargo, los datos anteriores incluían a niños, niñas y adolescentes a quienes se les habían violado sus derechos y por lo tanto se vieron privados de su libertad por la ineficiencia del Estado en la elaboración de políticas públicas dirigidas a ellos. Lo que indica la serie histórica es que ese número ha crecido de manera casi continua desde 2006, con un aumento de 69.3% hasta 2017. El análisis de 2009 también proporciona información sobre el número de adolescentes en 1996, 2002 y 2004. Si consideramos los datos de 1996 (4 245), el crecimiento hasta 2017 fue de 515%. En la serie histórica es posible advertir una pequeña disminución, en 2016, de 1.5% y, en 2017, de 1.3%. La encuesta realizada por el Consejo Nacional del Ministerio Público sobre la implementación de la medida de reclusión en el país muestra, sin embargo, que la cifra volvió a incrementarse en 2018. No es posible incluir estos datos en la serie histórica porque, a diferencia de la encuesta Sinase, se refieren exclusivamente a la medida de reclusión.

DIVERSIDAD REGIONAL

Para producir un diagnóstico nacional más preciso, presentaremos a continuación algunos datos sobre la situación en los diferentes estados brasileños, con el objetivo de demostrar la gran diversidad regional que existe

en el país. Estos datos también son relevantes si consideramos que la gestión de los sistemas socioeducativos se realiza por estado.

El cuadro 1.3 muestra el número total de adolescentes que cumplen medidas con privación de libertad y en libertad en cada uno de los estados y la tasa de adolescentes que cumplen medidas por cada 100 000 habitantes.

CUADRO 1.3. Adolescentes con medidas de privación de la libertad y medidas en libertad, por entidad federativa (EF) y divididos por 100 000 habitantes (2017)

<i>EF</i>	<i>Adolescentes privados de libertad, total</i>	<i>Adolescentes con medidas en libertad, total</i>	<i>% del total nacional</i>	<i>Adolescentes privados de libertad/ 100000 habitantes*</i>	<i>Adolescentes con medidas socioeducativas/ 100000 habitantes*</i>
São Paulo	9021	50942	41.84%	20	133
Minas Gerais	1839	10832	8.84%	9	60
Paraná	902	10661	8.07%	8	102
Río Grande del Sur	1369	5481	4.78%	12	60
Río de Janeiro	1931	4053	4.18%	12	36
Santa Catarina	340	5111	3.80%	5	78
Goias	387	4297	3.27%	6	69
Pernambuco	1246	2513	2.62%	13	40
Espírito Santo	945	2767	2.59%	24	92
Río Grande del Norte	1606	1077	1.87%	46	77
Ceará	935	1631	1.79%	10	28
Bahía	703	1774	1.73%	5	16
Alagoas	235	2143	1.66%	7	70
Acre	931	1389	1.62%	112	280
Pará	411	1887	1.60%	5	27
Mato Grosso del Sur	39	2062	1.47%	1	77
Mato Grosso	122	1785	1.33%	4	57
Amazonas	211	1450	1.16%	5	41
Rondonia	315	1277	1.11%	17	88
Paraíba	545	879	0.99%	14	35
Marañón	317	938	0.88%	5	18
Piauí	295	597	0.62%	9	28
Amapá	158	702	0.60%	20	108
Distrito Federal	798		0.56%	26	26
Sergipe	264	484	0.52%	12	33
Tocantins	144	422	0.39%	9	37
Roraima	100	53	0.11%	19	29
Brasil	26109	117207	100%	13	69

FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir del “Análisis anual Sinase” 2017 y del Censo del IBGE.

*Tasa calculada con base en la población estimada por el IBGE en 2017 para las entidades federativas.

Como se puede ver, la situación en los estados es bastante diferente. Un dato que llama la atención es la enorme concentración de adolescentes que cumplen

medidas en el estado de São Paulo, con 42% del total del país. Otro dato interesante es la variación del porcentaje de adolescentes que cumplen medidas con privación de libertad, el cual va de 2% en Mato Grosso del Sur a 65% en Roraima. En algunos casos, la variación en porcentajes se explica por el reducido número de adolescentes. Entre los estados con un número significativo de adolescentes que cumplen medidas destaca el caso de Río Grande del Norte, donde casi 60% de los adolescentes se encuentran bajo medidas restrictivas o privativas de libertad; el caso de Acre, con 40.1%, y el caso de Río de Janeiro, con 32.3%. Otra información que ayuda a comparar la situación de los estados es la tasa de adolescentes que cumplen medidas socioeducativas por cada 100 000 habitantes. Contemplando todas las medidas socioeducativas, cabe reparar en los casos de Acre, con una tasa de 280 adolescentes, y São Paulo, con 133. Considerando sólo la privación de libertad, Acre se mantiene con la tasa más alta, seguido de Río Grande del Norte y del Distrito Federal.

La diversidad entre los estados también se evidencia cuando observamos la serie histórica del número de adolescentes que cumplen medidas con privación de libertad o con restricción de libertad por unidad federativa. Como se aprecia en el cuadro 1.4, considerando la variación en el número de adolescentes entre 2008 y 2017, hay estados que muestran una reducción en el periodo y otros que presentan un crecimiento significativo. Entre los primeros destacan Mato Grosso, Mato Grosso del Sur y Santa Catarina, y, entre los segundos, Río Grande del Norte —que tuvo un incremento significativo en 2017—, Roraima y Acre.

CUADRO 1.4. *Total de adolescentes bajo MSE en reclusión por estado (2008-2017)*

EF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Crecimiento
Rondonia	280	215	189	214	146	237	213	207	189	315	12.5%
Acre	289	307	191	397	337	407	511	404	424	931	222.1%
Amazonas	90	94	67	180	169	139	127	102	198	211	134.4%
Roraima	28	38	29	32	39	171	37	57	99	100	257.1%
Pará	400	248	289	361	384	377	362	362	475	411	2.8%
Amapá	78	103	86	105	65	98	206	320	354	158	102.6%
Tocantins	55	82	123	170	124	137	160	142	127	144	161.8%
Marañón	112	102	106	106	78	125	190	216	276	317	183.0%
Piauí	101	96	59	108	89	165	152	194	269	295	192.1%
Ceará	846	943	1074	570	1080	1131	989	1083	856	935	10.5%
Río Grande del Norte	152	199	130	127	70	100	188	141	192	1606	956.6%
Paraíba	296	247	212	309	426	562	582	679	603	545	84.1%
Pernambuco	1 383	1471	1456	1500	1400	1708	1605	1532	1615	1246	-9.9%
Alagoas	80	129	161	245	551	215	213	228	289	235	193.8%
Sergipe	138	139	141	125	176	131	164	764	296	264	91.3%
Bahía	290	309	465	446	469	644	658	639	621	703	142.4%
Minas Gerais	981	1140	1041	1267	1411	1592	1853	1963	1964	1839	87.5%
Espírito Santo	547	443	459	551	651	917	991	1204	1123	945	72.8%
Río de Janeiro	1107	633	833	914	989	1293	1655	2235	2293	1931	74.4%
São Paulo	5761	6226	6814	8177	8497	9614	10211	9918	9572	9021	56.6%
Paraná	939	968	1083	935	933	1015	999	968	1062	902	-3.9%
Santa Catarina	475	498	434	346	313	363	294	316	304	340	-28.4%
Río Grande del Sur	1104	1009	860	952	923	991	1183	1291	1348	1369	24.0%
Mato Grosso del Sur	318	205	193	199	223	227	230	265	301	39	-87.7%
Mato Grosso	202	233	215	180	200	156	130	142	142	122	-39.6%
Goias	169	264	239	284	340	368	418	482	477	387	129.0%
Distrito Federal*	647	599	754	795	449	842	1080	1014	981	798	23.3%
Total	16868	16940	17703	19595	20532	23725	25401	26868	26450	26109	54.8%

FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir del “Análisis anual Sinase” 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017.

*El Distrito Federal no fue incluido en la encuesta del MDS por ser federal. Por esta razón, el Distrito Federal no está incluido en la sistematización integrada de la Secretaría Especial de Desarrollo Social y cuenta con datos de su propio sistema de información.

Con el fin de caracterizar la situación de los estados y como una forma de complementar el diagnóstico del sistema socioeducativo brasileño, presentamos información sobre las condiciones de las unidades de reclusión. Según la encuesta del Consejo Nacional del Ministerio Público, en 2018 había 330 unidades de reclusión y 123 unidades de semilibertad en Brasil. De este total, 104 se ubicaban en São Paulo, 28 en Santa Catarina, 25 en Minas Gerais y 19 en Paraná. El mismo documento presenta un escenario grave de superpoblación en las unidades de reclusión: como se puede ver en los datos de el cuadro 1.5, 12 de las 27 unidades federales brasileñas tenían unidades sobrepobladas en 2018. En el caso de Pernambuco, el índice de capacidad máxima es de 209.3%; en Acre, de 193%, y en Río de Janeiro, de 160.1%. También es interesante observar las diferencias en la ubicación institucional del sistema socioeducativo en los estados. Contrariamente a la perspectiva del ECA, en cuatro estados la asistencia socioeducativa está vinculada con la cartera de seguridad pública.

CUADRO 1.5. *Condiciones institucionales. Unidades de reclusión y semilibertad por EF, 2018*

EF	Plazas	Plazas por 100 000 habitantes	Índice de población	Carpeta	Unidades de reclusión	Unidades de semilibertad
Rondonia	200	11.40	79.5%	Asistencia social	9	0
Acre	271	58.11	193.0%	Seguridad pública	8	1
Amazonas	100	2.50	67.0%	Derechos Humanos	3	2
Roraima	55	9.50	121.8%	Asistencia social	1	1
Pará	337	4.00	90.5%	Asistencia social	8	4
Amapá	84	10.10	81.0%	Asistencia social	2	1
Tocantins	42	2.70	73.8%	Justicia y ciudadanía	5	4
Marañón	201	2.90	101.5%	Derechos humanos	6	2
Piauí	129	4.00	79.8%	Asistencia social	3	1
Ceará	528	5.80	100.0%	Asistencia social	10	6
Río Grande del Norte	163	4.70	85.3%	Asistencia social	4	3
Paraíba	279	9.15	131.2%	Desarrollo humano	7	1
Pernambuco	702	15.46	209.3%	Trabajo y justicia	16	8
Alagoas	254	7.60	74.4%	Seguridad pública	8	2
Sergipe	101	7.47	170.3%	Asistencia social	2	3
Bahía	465	3.10	121.7%	Asistencia social	6	4
Minas Gerais	1123	9.35	97.1%	Seguridad pública	25	11
Espírito Santo	533	18.51	137.9%	Derechos humanos	7	2
Río de Janeiro	889	8.29	160.1%	Educación	7	15
São Paulo	6911	15.20	98.0%	Justicia y ciudadanía	104	19
Paraná	648	7.86	110.8%	Derechos humanos	19	8
Santa Catarina	160	6.47	98.8%	Justicia y ciudadanía	28	5
Río Grande del Sur	612	8.80	162.1%	Justicia y derechos humanos	13	10
Mato Grosso del Sur	225	20.07	86.2%	Seguridad pública	7	2
Mato Grosso	88	6.81	88.6%	Derechos humanos	8	0
Goias	385	6.56	75.3%	Derechos humanos	7	2
Distrito Federal	676	22.70	100.9%	Asistencia social	7	6
Brasil	16161	7.75	111.9%		330	123

FUENTE: Datos compilados por las autoras a partir del “Panorama general de la implementación de Programas Socioeducativos de Reclusión y Semilibertad en los estados brasileños, 2019” (CNMP).

Los datos presentados ofrecen una visión general del sistema de justicia juvenil brasileño. Como se puede observar, Brasil tiene un gran contingente de adolescentes bajo intervención socioeducativa. La gran mayoría de ellos cumplen las medidas en libertad, pero el número absoluto de quienes han sido privados de su libertad no es despreciable y ha crecido de manera casi continua desde mediados de la década de 1990. Este incremento es indicio de que las medidas en libertad pueden no estar siendo adoptadas como alternativas a la reclusión, aunque son las que tienen mayor potencial de producir cambios en la vida de los adolescentes —según informó el defensor público entrevistado—, pero como medio de intervención para otro tipo de caso. El defensor público entrevistado informó que, en el caso del estado de São Paulo, hay un “uso y abuso de las privaciones de libertad, ya que 44% de los adolescentes que se

encuentran en la Fundación CASA están allí por infracciones relacionadas con el tráfico de drogas que, en realidad, no prevé reclusión”. En un sentido muy similar, uno de los jueces entrevistados mencionó que suele referirse al juzgado en el que está designado como el “juzgado del tráfico”, ya que en 2018, por ejemplo, del total de 162 delitos que se llevaron a juicio, 157 (96.91%) estaban relacionados con el tráfico de drogas, cuatro (2.46%) con delitos de robo y uno (1.62%) con homicidio.

Si se examina el movimiento observado en la justicia penal (*cf.* Campos 2015 y Jesus 2016), se puede constatar que el encarcelamiento se está adoptando como medio privilegiado para combatir el tráfico de drogas también en el caso de los adolescentes. Llama la atención el alto porcentaje de adolescentes condenados por tráfico en reclusión, ya que no se trata de un delito que necesariamente implique violencia o una amenaza grave a la persona, requisito necesario para aplicar la medida de reclusión según el ECA. Se destaca, en este punto, que el Superior Tribunal de Justicia (STJ) —corte responsable de la aplicación de la ley federal en el país— publicó un albarán con el número 492 que informa que “el delito análogo al tráfico de drogas, *per se*, no conduce obligatoriamente a la imposición de una medida socioeducativa para la reclusión del adolescente” (STJ 2012).²⁴

Para comprender los mecanismos que posiblemente producen este escenario trazado a partir de la descripción de los datos cuantitativos, presentaremos el estudio de caso del estado de São Paulo. Si bien los datos y la información que se analizan a continuación son producto de estudios específicos sobre instituciones y momentos particulares, la profundización cualitativa en el análisis de la forma como funcionan las instituciones del sistema de justicia juvenil en el estado de São Paulo permite formular hipótesis sobre el escenario nacional.

EL CASO DEL ESTADO DE SÃO PAULO

La importancia de São Paulo para la comprensión de las medidas para adolescentes que cometen delitos no sólo se debe a la dimensión numérica de la población de adolescentes en intervención, sino también al lugar que ocupa este estado en la historia de los complejos institucionales para niños, niñas y adolescentes en Brasil. La primera institución pública diseñada específicamente para acoger menores abandonados y delincuentes en el país fue el Instituto Disciplinar, creado en 1902 en São Paulo. El proyecto institucional tuvo un

lugar central en la formulación del Código de Menores de 1927 (Alvarez 1996, pp. 138-139).

A fines de la década de 1990, São Paulo también pasa a ocupar un sitio destacado cuando la Febem-SP, institución que en ese momento ejecutaba las medidas socioeducativas en el estado, entra en crisis con unidades superpobladas y frecuentes casos de fugas y rebeliones (Paula 2011, p. 67). Según Vicentin (2005, p. 21), sólo en el periodo comprendido entre agosto de 1999 y marzo de 2001 se abrieron 96 averiguaciones policiales para investigar delitos de tortura presuntamente cometidos por empleados de la Febem-SP contra adolescentes en las unidades de reclusión. En 2003, organizaciones de derechos humanos²⁵ denunciaron situaciones de maltrato, tortura y muerte de internos en unidades de uno de los complejos de la Febem-SP, el Complejo Tatuapé. La Corte Interamericana de Derechos Humanos juzgó el caso y la Febem-SP fue condenada en 2005 por incumplir las medidas cautelares determinadas por el tribunal.²⁶ En respuesta a las denuncias, el presidente de la institución en ese momento llevó a cabo una reforma administrativa y despidió a 1 751 empleados.

Como se puede observar, el estado de São Paulo representa un caso excepcional y límite, pero que tiene gran relevancia en la configuración de las prácticas del sistema brasileño de responsabilidad de los adolescentes que han cometido delitos. Por lo tanto, es importante conocer con más detalle cómo operan las instituciones de justicia juvenil y el sistema socioeducativo del estado. Puesto que el objetivo de este estudio de caso es también analizar en mayor profundidad el funcionamiento del sistema, detallaremos, de entrada, lo que se prevé formalmente para las diferentes etapas del proceso de los adolescentes acusados de delitos, y, a continuación, abordaremos las tensiones y desafíos que constituyen el funcionamiento práctico de estas instituciones a partir de lo que se destaca de la literatura especializada.

JUSTICIA JUVENIL

INVESTIGACIÓN DE DELITOS

El proceso de investigación de un delito se describe detalladamente en el ECA. Para que se considere delito, es decir, acto análogo a crimen o contravención penal, la conducta del adolescente debe ser necesariamente típica, antijurídica y culpable.²⁷

Para facilitar la explicación del flujo del proceso del adolescente, lo dividiremos en tres fases: *preprocesal*, *procesal* y *de ejecución* (si se aplica). La primera fase tiene lugar cuando la policía aprehende al adolescente en el acto de cometer el delito. Conducido a la autoridad policial competente, ésta decidirá si entrega al detenido a sus padres o tutor o si lo mantiene en la unidad de atención o bajo responsabilidad policial.²⁸ La decisión depende de la gravedad y la repercusión social del delito, de la necesidad de garantía personal por parte del adolescente o del mantenimiento del orden público. En todo caso, hay que remitir los registros de aprehensión en el acto, dentro de 24 horas, al ministerio público.

El miembro del ministerio público, cuando recibe los registros de detención, debe analizarlos y escuchar informalmente al adolescente. La “escucha informal” es una etapa importante para que la fiscalía reúna elementos en apoyo de las medidas que tomará: 1) archivo, 2) remisión o 3) representación (acusación formal del adolescente). En ese momento, el miembro del ministerio público debe decidir si realiza la solicitud de reclusión provisional del adolescente, quien tendría que esperar el juicio en reclusión, lo que no puede tardar más de 45 días. En ese punto empieza la *fase procesal* de investigación del delito.

La autoridad judicial puede recibir la representación o rechazarla. En el primer caso, se archiva el procedimiento; en el segundo, el juez designa la audiencia de presentación, en la que el adolescente será interrogado, ofrecerá su versión de los hechos y, con la presencia obligatoria de un defensor público o abogado, postulará su defensa. Aunque existan las garantías procesales-penales de contradicción y de defensa, se escucha (interroga) al adolescente en la primera fase procesal, a diferencia de lo que ocurre en el proceso penal adulto brasileño, en el que el interrogatorio es la última etapa del proceso —cuando el imputado tiene ante sí todas las pruebas para postular su defensa—.

En ese momento habrá una nueva posibilidad de ofrecer remisión. Si el juez no considera apropiado esto último, decide si el adolescente será internado provisionalmente y designa una audiencia de instrucción y juicio, en la cual se producirán las pruebas de la defensa y la acusación. Básicamente, los testigos designados por la acusación y la defensa serán escuchados y, si el adolescente es internado de forma provisional, también se escuchará al equipo multiprofesional que lo acompaña o se analizará el informe elaborado por este equipo. Finalmente, tendrán lugar los debates entre la acusación y la defensa.²⁹

Después de éstos, el juez determina si la representación es válida o no. En el primer caso, la autoridad judicial puede aplicar cualquiera de las seis medidas socioeducativas, además de imponer medidas de protección, como solicitar que el adolescente se someta a un programa específico de tratamiento para adicción a las drogas o que sea matriculado en el sistema escolar formal. Cuando el juez aplica una medida socioeducativa al adolescente, se abre un nuevo proceso para monitorear su ejecución, salvo en los casos de advertencia y obligación de reparar el daño (dos de las posibles medidas que se aplican a los adolescentes). En este proceso de implementación el juez seguirá el desarrollo de la medida aplicada, revisándola como máximo cada seis meses.

El sistema de justicia juvenil del estado de São Paulo está integrado por los Juzgados Especializados en la Niñez y la Juventud (Varas Especiais da Infância e Juventude, VEIJ). Según una encuesta realizada por el Consejo Nacional de Justicia (2012b, p. 101), en 2008 había 12 municipios en el estado con juzgados de competencia exclusiva (sólo niñez y juventud), cinco de los cuales estaban ubicados en la región metropolitana de la ciudad de São Paulo. También de acuerdo con el CNJ (2012a), el estado tenía ese año un total de 443 juzgados con competencia exclusiva o acumulativa para tratar temas relacionados con la niñez y la juventud. La capital tiene la estructura judicial más grande de Brasil, con cuatro VEIJ destinados específicamente a la tramitación de delitos, todos situados en el Tribunal de la Niñez y Juventud (Fórum da Infância e Juventude) en el barrio Brás, donde también opera el Departamento de Implementaciones de la Niñez y Juventud (Departamento de Execuções da Infância e Juventude, DEIJ), que monitorea la instrumentación de medidas socioeducativas. Asimismo, el tribunal cuenta con un grupo de defensores y fiscales que trabajan de manera permanente y exclusiva en las VEIJ y en el DEIJ.

IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS

Investigaciones realizadas en los juzgados (VEIJ) del Tribunal Brás identifican aspectos importantes del funcionamiento práctico del procesamiento de adolescentes por el sistema de justicia. Con relación a la dinámica de las audiencias, se destaca la rapidez: las audiencias de presentación tendrían una duración promedio de cinco minutos y las audiencias en las que hay testimonios de testigos y víctimas oscilan entre 10 y 15 minutos (Oliveira 2017, Almeida 2016). La principal justificación que se ofrece para ello es la gran cantidad de casos con los que los juzgados trabajan. Según entrevista realizada con una

defensora pública que labora en el Tribunal Brás, en 2019 había seis VEIJ. En 2013 hubo un promedio de 40 adolescentes al día (10 por juzgado), casi 200 audiencias al mes. Este enorme número de casos se asociaba con diversas dificultades en el quehacer de agentes del sistema de justicia que no estarían en condiciones de dar la atención necesaria a los adolescentes (Almeida 2016).

Otro aspecto notable de las investigaciones es el carácter jerárquico de las relaciones entre los actores y la centralidad del juez en la conducción de las audiencias (Silva 1996, Miraglia 2005, Almeida 2016, Silva 2010, Paula 2011). Básicamente, éstas consisten en que el juez haga preguntas y consideraciones sobre la situación del adolescente, lo que puede variar según la personalidad o el “perfil” del juez. El fiscal y el defensor a menudo no están presentes en la audiencia y, cuando lo están, no se manifiestan, ya que el debate entre acusación y defensa no se realiza de forma oral. El adolescente y su familia participan únicamente como asistentes y “objetos de intervención” en el rito de la audiencia. El rol que el juez asigna al adolescente suele limitarse a la confesión de lo que aparece en la representación del ministerio público. Con cierta frecuencia, sobre todo cuando el adolescente no recibe una medida de reclusión, la sentencia del juez va acompañada de una “lección moral”, es decir, una reprimenda que condena la conducta y las elecciones de vida del adolescente (Miraglia 2005).

Las investigaciones también señalan que las audiencias en los juzgados (VEIJ) suelen caracterizarse por una gran informalidad (Almeida 2016, Oliveira 2017, Miraglia 2005), lo que se refiere tanto a la posibilidad de que el juez deje su rol como a las interacciones entre los actores. Por lo común, el juez, el fiscal y el defensor que laboran en cada uno de los juzgados son “fijos” y, por tanto, suelen relacionarse como un “equipo de trabajo” y hay un ambiente relajado entre ellos.

Esta dinámica de “equipo de trabajo” también está asociada con una gran estandarización en las decisiones (Oliveira 2017, Almeida 2016), lo que supone la identificación de “tipos de casos” para los que se prevé un “guion” preestablecido que permite a todos los actores anticiparse a la decisión adecuada. Para la definición de los tipos de casos, la gravedad del delito tiene un papel central, lo que también se refleja en el hecho de que, independientemente de la naturaleza del caso, el juez suele acompañar la solicitud del fiscal. Este papel decisivo de la acusación parece indicar un funcionamiento punitivo de la justicia juvenil. Sin embargo, según entrevista con la defensora pública, la

clasificación de los casos puede variar entre los jueces.

El papel del ministerio público en la toma de decisiones judiciales en los juzgados (VEIJ) aparece en la investigación realizada por Thiago Oliveira (2017) sobre las “escuchas informales” en el Tribunal Brás. En sus observaciones, este autor identificó un proceso de clasificación de los adolescentes que marcaba una diferencia en el progreso de la conversación. A semejanza de lo que ocurría con los jueces, en los casos en los que el fiscal iba a liberar al adolescente, era común que las conversaciones fueran más largas y tomaran el tono de “regaño” y “lección moral”. En cambio, con los adolescentes que recibían representación y solicitudes de reclusión, que por lo general ya se encontraban en la Fundación CASA, involucrados en delitos más graves —y a los que un fiscal llamó “bandidos” (*bandidões*)—, la conversación era más rápida.

También en relación con las escuchas informales, la defensora pública entrevistada menciona que, en el caso de la ciudad de São Paulo, el departamento de defensa no acompaña el procedimiento. Hay un convenio con una organización social para orientar a los adolescentes sobre el acto, pero no hay un seguimiento formal. La escucha informal, según la defensora, es un momento complicado del trámite, porque es cuando el fiscal decide si acusa o no al adolescente; además, como éste suele encontrarse solo (sin defensa técnica), muchas veces aporta pruebas contra sí mismo.

Considerando la importancia de la representación del fiscal para la determinación del juez en la audiencia, se podría suponer que ésta sería la etapa decisiva para la formación de la decisión. Sin embargo, Oliveira (2017) encontró que el empleado del registro que trabaja con los fiscales deja “listas” las representaciones después del delito que figura en los documentos elaborados por la autoridad policial. Hay tal acuerdo entre los actores respecto a la tipificación previa de los casos y las determinaciones que los acompañan que la decisión ya está formada antes de que se realicen todos los procedimientos previstos por la ley.

Lo que las investigaciones demuestran es que la justicia juvenil de São Paulo opera a partir del proceso de tipificación analizado por David Sudnow (1965) e identificado en los procesos de la justicia penal brasileña (*cf.* Lages y Ribeiro 2019). Las decisiones no se toman durante las etapas del proceso judicial, sino que ya están definidas *a priori* con base en los tipos de casos que generalmente se procesan en estos juzgados. Estos tipos se caracterizan no sólo por el delito, sino por lo que el autor llama “delito normal”, que involucra un perfil

específico de perpetrador, víctima y circunstancias. Cuando el caso particular puede ser clasificado conforme a esta tipología, las decisiones se suceden de forma mecánica, ya sea para el perfil del adolescente que es el blanco privilegiado de la medida de reclusión o para el adolescente que será liberado y que debe recibir la expresividad de la lección moral. Este proceso de tipificación, a su vez, da pie al modo de funcionamiento de la “justicia de cadena de montaje” (Sapori 1995), en el que el ideal de eficiencia y la gran cantidad de casos promueven la mecanización de los procedimientos a través de la adopción de prácticas informales.

EJECUCIÓN DE MEDIDAS

El proceso de ejecución de medidas socioeducativas fue objeto de una investigación realizada en 2013 en el Tribunal Brás por una de las autoras de este texto (*cf.* Almeida 2014 y 2016). Como se ha indicado, llevan a cabo este proceso los cuatro jueces del DEIJ con el apoyo de un equipo técnico del juicio (*equipe técnica do juízo*, ETJ), un equipo de psicólogos y trabajadores sociales del Poder Judicial que se encargan de la elaboración de informes sobre los adolescentes y sus familias para apoyar las decisiones de los jueces.

Como las medidas socioeducativas no tienen un plazo específico, un juez del DEIJ debe reevaluar los casos de los adolescentes. Por lo que toca a la medida de reclusión, los jueces del DEIJ reconsideran los casos cada tres meses, siempre con base en los informes elaborados por los equipos técnicos de las unidades de reclusión de la Fundación CASA que contienen la sugerencia de mantener o dar por terminada la medida. Para fundamentar su decisión, el juez puede solicitar una evaluación por parte del ETJ o establecer una audiencia con el equipo de la Fundación CASA, el adolescente y su familia.

Las audiencias que se celebran durante los procesos de ejecución tienen una forma y una dinámica diferentes a las de las audiencias de las VEIJ. Hay asimismo una variación significativa entre los jueces, pero las audiencias suelen ser más largas. El tono de “regaño” en el discurso del juez también era una característica constante y se dirigía no sólo al adolescente, sino a sus padres y a los profesionales del equipo técnico. Los jueces interrogaban a los padres, por ejemplo, acerca de su vida y la falta de control sobre sus hijos.

En la gran mayoría de los casos, la ejecución de las medidas socioeducativas se realiza exclusivamente “por escrito” y la decisión respecto del término de la medida suele tomarse con base en los informes elaborados por los equipos

técnicos.³⁰ El criterio principal para los jueces del DEIJ en la evaluación de los informes es lo que llaman la “crítica” de los adolescentes: el “verdadero arrepentimiento” por el delito cometido.³¹ Los jueces esperan que los jóvenes expresen empatía por la víctima y “conciencia” del daño hecho a la sociedad. La importancia atribuida al arrepentimiento tiene que ver con la visión de que los adolescentes delinquen por una falla en su juicio moral asociada al “ambiente” en el que viven. Como la evaluación de este atributo se hace únicamente a partir de los informes de los equipos, para comprobar si la sugerencia y la descripción en los informes son ciertas, los jueces observan el delito. Especialmente en el caso de la reclusión, el tiempo de privación de libertad debe ser “acorde con el delito”, lo que significa que cuanto más grave sea el hecho, más tiempo será necesario para que el adolescente “adquiera crítica”.

SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

Como se ha indicado, la ejecución de las medidas socioeducativas está regulada no sólo por el ECA, sino también por el Sinase. Ambos instrumentos designan diferentes organizaciones administrativas para medidas de privación de libertad (reclusión y semilibertad) y para medidas en libertad (libertad vigilada y prestación de servicios a la comunidad). Mientras que las medidas de privación de libertad son gestionadas por sistemas del gobierno estatal, las medidas en libertad son responsabilidad de los municipios. Cada municipio organiza los servicios de medidas en libertad, por lo común vinculados a equipos de asistencia social, y los Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social (Centros de Referência Especializados de Assistência Social, CREAS) son los encargados de monitorear esa ejecución. Las medidas pueden ser ejecutadas tanto por organizaciones de la sociedad civil como por agencias gubernamentales.

En el caso del estado de São Paulo, la ejecución de las medidas socioeducativas privativas o restrictivas de la libertad es responsabilidad de la Fundación CASA. Vinculada actualmente con la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía, esta fundación es fruto del proceso de reestructuración de la Febem-SP que empezó en 2006 y que resultó en la desactivación de los antiguos complejos (que concentraban gran cantidad de unidades en un mismo espacio físico) y en la descentralización de unidades.

En cuanto a las medidas en libertad, nos centraremos en la capital del estado,

donde la gestión de dichas medidas es responsabilidad de la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS). Según Liana de Paula (2011), la municipalización de los servicios comenzó en 2004 y se completó en 2008 mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil. La SMADS creó Núcleos de Protección Psicosocial Especial (Núcleos de Proteção Psicossocial Especial, NPPE) para atender a los adolescentes según su región de residencia y se acordó la prestación de servicios.

MEDIDAS CON PRIVACIÓN DE LIBERTAD; FUNDACIÓN

CASA

Además de la ejecución de las medidas de reclusión y de semilibertad, la Fundación CASA se encarga de los adolescentes que se encuentran en atención inicial —esto es, en espera de reclusión hasta la audiencia de presentación—, y en reclusión provisional —los que pasaron por la audiencia de presentación y aguardan sentencia del proceso de reclusión—, así como de aquellos que cumplen una sanción, esto es, están reclusos por reiterados incumplimientos de otras medidas. Según los datos más recientes de los boletines estadísticos publicados por la Fundación CASA, en julio de 2020 había 134 centros de atención en São Paulo, de los cuales 65 estaban consagrados a medidas de reclusión, 18 eran exclusivos para medidas de semilibertad y 51 eran de tipo “mixto”, de suerte que albergaban alguna combinación de reclusión, reclusión sancionada, atención inicial y reclusión provisional.

La Fundación CASA publica desde 2013 boletines estadísticos con datos sobre la ejecución de las medidas.³² Estos datos permiten observar la evolución en la cantidad de adolescentes que cumplen medidas con privación de libertad en el estado; así, si de 2013 a 2018 el número de adolescentes se mantiene más o menos estable, en 2018 se ve una caída. En 2014, el total de adolescentes en privación de libertad llega a 10 041, y en 2018 baja a 8 333 y luego a 7 442 en 2019. Agentes que trabajan en el sistema de justicia juvenil y socioeducativo han reportado un descenso en el número de adolescentes que “ingresan” en el sistema, pero todavía no hay hipótesis que expliquen esta disminución. Hay una caída aún más pronunciada en 2020 (un 38% menos en comparación con 2019), pero eso se debe a las medidas judiciales en respuesta a la pandemia por covid-19.³³

La distribución de los adolescentes por sexo es similar a otros datos existentes: en 2020, 95.3% de los jóvenes en reclusión eran del sexo masculino. No se recopiló información sobre el color/raza de los adolescentes en todos los boletines; los datos más recientes son de 2020 y, antes, de 2016. La distribución no varía mucho: en 2016 había 31.7% de blancos, 67.7% de negros (54.4% de pardos y 13.3% de negros), 0.3% de amarillos y 0.2% de indígenas.³⁴

Tomando como referencia los datos publicados en noviembre de 2019,³⁵ los delitos más frecuentes entre los adolescentes en privación de libertad son tráfico de drogas (49.5%), robo (37.3%), hurto (3.3%)³⁶ y homicidio (2.2%). Otro dato que aparece en parte de los boletines estadísticos es el porcentaje de plazas ocupadas. Para todos los años de los que se dispone de información, los datos revelan superpoblación: en 2013 el porcentaje de ocupación (considerando sólo la privación de libertad) fue de 110.5%; en 2014, de 116%, y en 2016, de 106.4%. Este dato volvió a estar disponible en 2020 y es un indicador más de la situación excepcional: sólo 58% de las plazas de la Fundación CASA estaban ocupadas.

INVESTIGACIONES CUALITATIVAS

Según hemos señalado, para decidir el término del periodo de reclusión, los jueces utilizan como principal instrumento los informes de evaluación de adolescentes elaborados por los equipos técnicos de las unidades de reclusión. Además del director y del personal administrativo, estos equipos técnicos están compuestos por psicólogos y trabajadores sociales (que realizan asistencia individual), profesores de enseñanza formal, profesores de cursos y talleres (todos empleados de ONG que prestan servicios a la Fundación CASA, técnicos pedagógicos (que ofrecen apoyo a las actividades culturales y educativas) y oficiales de seguridad (también llamados “empleados del patio”, son como oficiales de prisiones). Además de éstos, hay empleados de seguridad de empresas subcontratadas que controlan la entrada de las unidades.

La investigación ya mencionada sobre el proceso de implementación de la medida de reclusión en São Paulo y otras investigaciones realizadas en unidades de reclusión de la Fundación CASA (*cf.* Almeida 2010 y 2016, Lima 2014) revelan que el tiempo indefinido y los informes son instrumentos decisivos para el funcionamiento de la dinámica institucional. El informe es importante para negociar la conducta de los adolescentes y garantizar el orden interno de la unidad. Desde el momento en que ingresan los adolescentes son notificados de

que esos informes “pasan al juez” y son relevantes para su (eventual) liberación. También se les recuerda a menudo que todos los miembros del equipo evalúan continuamente su conducta y que la registran en informes. Como esta evaluación involucra tanto la observancia de las reglas como el desempeño del adolescente en las actividades prescritas, el efecto es que la dimensión “socioeducativa” de la medida termina por estar sujeta al imperativo de garantizar el orden interno de la unidad. De este modo, los empleados utilizan el tiempo indefinido y el informe para asegurar el acatamiento de los adolescentes de las normas de la institución.

La relación entre el proceso de evaluación de los adolescentes y la dinámica institucional también involucra las clasificaciones que utilizan los empleados para diferenciar a los adolescentes en reclusión. Juliana Vinuto Lima (2014) ha demostrado que los empleados responsables de la vida diaria de las unidades de reclusión clasifican a los adolescentes en dos tipos: los “estructurados” en el mundo delictivo, para quienes la función socioeducativa de la medida es inútil, y los “recuperables”, que podrían resocializarse porque no han desarrollado una carrera criminal.³⁷ Estas clasificaciones tendrían el efecto de definir el desempeño de los empleados en relación con los adolescentes.

Además del sometimiento de la dimensión socioeducativa a la conservación del orden interno, las investigaciones han revelado la centralidad de los procedimientos de seguridad y la proximidad a la dinámica de las cárceles para adultos. Los aspectos penitenciarios son evidentes en la arquitectura y en los procedimientos de las unidades de reclusión: muros altos controlados por guardias de seguridad; rejas y puertas de hierro que cierran todas las habitaciones; detector de metales en la entrada; ingresos y salidas supervisados por personal de seguridad; necesidad de esposas y escolta policial cuando los adolescentes dejan la unidad; revista de los adolescentes cuando participan en cualquier actividad. Si bien los procedimientos de seguridad no se formulan como parte de los objetivos oficiales de la institución, ocupan una parte importante de la rutina institucional. Estos procedimientos actúan como fuentes no explícitas de socialización, relacionadas con el ambiente de tensión y desconfianza que existe en la relación de los empleados con los adolescentes y entre los adolescentes mismos (*cf.* Almeida 2013).

Por otra parte, es importante resaltar que las relaciones entre los empleados de la Fundación CASA y los adolescentes privados de libertad no son homogéneas. En entrevista realizada a la coordinadora de una ONG que presta

servicios dentro de las unidades de la fundación, se evidenció que hay muchos conflictos entre los empleados debido a divergencias en las concepciones del trato otorgado a los adolescentes en las unidades.

La proximidad a los espacios carcelarios también es destacada por Fábio Mallart Moreira (2011) en una investigación sobre las trayectorias de los adolescentes ingresados en la Fundación CASA.³⁸ El autor demuestra que, desde mediados de la década del 2000, es posible observar una progresiva aproximación entre la dinámica de las unidades y el funcionamiento de las cárceles, tanto en la organización institucional como en las relaciones entre los jóvenes. Por un lado, hay un mayor número de agentes institucionales vinculados al sistema penitenciario que administran las unidades y el uso de fuerzas especiales —ligadas a la Secretaría de Administración Penitenciaria (Secretaria de Administração Penitenciária, SAP)— en caso de rebelión. Por otro lado, el código de conducta vigente en las unidades estaría asociado, por parte de los adolescentes, a reglas del Primer Comando de la Capital (Primeiro Comando da Capital, PCC).³⁹ Las unidades de la Fundación CASA estarían divididas en diferentes modos de organización, que podrían estar marcados por el control represivo de los empleados, por el control de los adolescentes con las reglas del PCC (las “cárceles dominadas”) o por una situación en la que ningún grupo tiene el control total de la rutina (“mitad, mitad” o “con respecto”). Según los relatos, las normas del PCC prohíben que los menores de 18 años se conviertan en miembros oficiales de la organización (es decir, que sean “bautizados”) (*cf.* Biondi 2010). De acuerdo con Moreira (2011, p. 132), algunos adolescentes informaron que ya tenían contacto con el PCC y seguían sus reglas incluso antes de su reclusión.

En una investigación sobre unidades de reclusión femeninas de la Fundación CASA, Teixeira (2015) aborda las dimensiones de género involucradas en la dinámica institucional. Como consecuencia de la construcción del rol de subordinación de las adolescentes en las organizaciones y prácticas delictivas y violentas, estos espacios serían concebidos como masculinos. Mientras que para los hombres las actividades tienen el fin de prepararlos para el trabajo, en el caso de las niñas habría una preocupación por el aprendizaje de las tareas del hogar y de actividades consideradas femeninas (cocinera, empleada doméstica, peluquera), lo que también se constató en una encuesta realizada por el CNJ (CNJ 2015).

También con relación al género, el defensor público entrevistado señala que

las adolescentes son castigadas con mayor severidad que los adolescentes, y se las mantiene por más tiempo en reclusión. El defensor explica esta desigualdad por la existencia de un “sistema patriarcal vigente en nuestra sociedad”, según el cual es “más grave que una niña cometa un delito”. En la misma línea, la defensora pública entrevistada informó que, a pesar de que hay pocas mujeres adolescentes en reclusión, en comparación con los adolescentes, existen diferencias en el trato, especialmente en lo que respecta al grado de medicalización —las mujeres estarían más medicadas que los varones—. Además, la defensora pública afirma que aunque no haya muchos reportes de abuso contra las adolescentes por parte de empleados del sexo masculino, existen pequeños y grandes abusos que sirven como moneda de cambio en la vida diaria de la unidad y que permean las relaciones.

MEDIDAS EN LIBERTAD, MUNICIPIO DE SÃO PAULO

En una investigación realizada en dos NPPE de la ciudad de São Paulo durante 2009 y 2010, Liana de Paula (2011) identificó la dinámica del funcionamiento de las medidas en libertad y algunos de los principales desafíos para su implementación. La autora observa que la preocupación por el mantenimiento de convenios y recursos públicos tuvo el efecto de imponer una racionalidad gerencial por parte de la SMADS a los coordinadores y técnicos de las NPPE y de éstos a los asesores sociales. Esta inquietud gerencial, junto a la necesidad de atender las demandas del Poder Judicial, tendería a reducir las intervenciones de los asesores sociales a lo formalmente previsto en el ECA: familia, escuela, educación profesional y trabajo. La comprensión “formalista” de la medida tendría el efecto de estandarizar la atención y dificultaría el abordaje de cuestiones y situaciones específicas de cada adolescente. En relación con este punto, la coordinadora de la ONG entrevistada menciona el recorte de fondos y la precariedad de los servicios de medidas en libertad. Como resultado, el enfoque de los educadores que acompañan a los adolescentes tiende a permanecer casi exclusivamente en los informes que se envían a los jueces.

En sus observaciones, De Paula destaca que los adolescentes, en cambio, tenían a menudo una actitud desafiante y esquivada, cuestionaban las intervenciones y buscaban formas de no cumplir sus “deberes”. Por lo tanto, una parte importante del esfuerzo de los asesores se dirigió a convencer a los adolescentes a que aceptaran las intervenciones, que, para muchos, no tenían otro propósito que el cumplimiento de la sentencia judicial —y a los asesores

les era difícil ofrecer otros significados—.

En cuanto al tipo de intervención realizada durante la implementación de la libertad vigilada, la autora menciona la importancia atribuida a la participación y la vida familiar, que era el objetivo central de la intervención. Estas evaluaciones e intervenciones se basaban en el modelo de la familia nuclear moderna y tenían como objetivo acercar las familias a las nociones ideales de afecto, cuidado y educación.

La mayoría de las intervenciones propuestas para libertad vigilada se enfocarían en el “tema social” y no en el delito o en situaciones de violencia. Paula sostiene que el énfasis en la pobreza y en la promoción social convertiría la libertad vigilada en una medida más de asistencia que de castigo, orientada principalmente a adolescentes pobres que cometen delitos. Este marco tendería a naturalizar la idea de que la medida se dirige a adolescentes pobres y carece de sentido cuando se aplica a adolescentes de otros estratos sociales. Este enfoque en la pobreza desviaría la atención de las innumerables formas de violencia que sufren las familias y los adolescentes.

Dado que las intervenciones de libertad vigilada se centran en la transformación de las personas y no en los contextos sociales, se otorga gran importancia a la educación escolar y al trabajo como potenciales modificadores de trayectorias. En este sentido, De Paula señala que hay mucha resistencia de las escuelas a recibir a los adolescentes que cumplen medidas y por eso afirman que no hay plazas. Los adolescentes viven esta dificultad con sufrimiento, ya que saben que se trata de algo que los jueces de la ejecución de la medida valoran y demandan —es decir, suelen utilizar la inserción en la escuela y en el mundo laboral como criterio para dar por terminada la medida—. En lugar de un derecho, la educación escolar se convierte en deber del adolescente con su sentencia, lo que incide en su relación con la escuela, ya marcada por una trayectoria de intermitencia y conflictos.

También con respecto a la dinámica de las medidas en libertad en la ciudad de São Paulo, cabe destacar el estudio realizado por el Núcleo de Asistencia Técnica Psicosocial del ministerio público del estado de São Paulo como iniciativa de los fiscales que trabajaban en la Fiscalía de Justicia de la Niñez y Juventud de la Capital, sector de Adolescentes Infractores. El informe, publicado en 2018 y titulado “Panorama general de los servicios de medidas socioeducativas en libertad en el municipio de São Paulo”, presenta los resultados de la recolección de datos realizada entre julio de 2016 y mayo de

2017 en los servicios de medidas socioeducativas en libertad del municipio.⁴⁰

Con un perfil similar al identificado en privación de libertad en el estado y los datos más generales para Brasil, la mayoría de los adolescentes entrevistados eran del sexo masculino (93.2%), tenían entre 17 y 18 años (58.5%) y eran negros o pardos (70.73%). La mayor parte cumplió la medida por un periodo de hasta seis meses (57%), y 25% por un periodo entre seis meses y un año.

Uno de los mayores desafíos identificados en el estudio con respecto a la implementación de medidas en libertad fue la articulación con los otros servicios públicos. Los técnicos y encargados entrevistados señalaron que hay muchas dificultades para instrumentar esta articulación de la red de servicios en las áreas de atención social, educación, deportes, cultura y ocio, seguridad pública, trabajo e ingresos. En el caso de la educación, destaca el hecho de que 36.65% de los adolescentes no estaban incluidos en la red educativa. Las determinaciones judiciales minimizarían las negativas a ofrecer plazas a los adolescentes, pero su permanencia se mantendría como un gran reto.

En cuanto a la relación con el área de seguridad pública, los entrevistados afirmaron de forma casi unánime que no hay articulación. Poco más de 65% de los adolescentes entrevistados manifestó haber sufrido violencia policial verbal y/o física. Técnicos y directivos también denunciaron distintas formas de violencia policial contra adolescentes que cumplen las medidas: acercamientos frecuentes, irrespetuosos y violentos, agresiones físicas y psicológicas, aprehensión indebida, daños a documentos y pertenencias, invasión de morada, intimidación y amenaza, invasión del servicio de medida.

El estudio también abordó varios aspectos de la percepción de los adolescentes sobre la medida a la que los sometieron. Los jóvenes afirmaron que tenían una buena relación con los técnicos —96.6% les atribuyó cualidades positivas—, se sentían acogidos y reconocidos. A pesar de estas valoraciones, 31% de los adolescentes informó haber sentido un cambio negativo en el trato que reciben de las personas en general (familia, comunidad, escuela) luego de comenzar a cumplir la medida. Estos cambios negativos implicarían escarnio, exclusión, discriminación y desconfianza. Como aspecto relacionado con el proceso de estigmatización, otros 13 adolescentes confesaron que ocultaban a las personas el hecho de que cumplen medidas socioeducativas.

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

Como se ha destacado, el objetivo de este trabajo fue construir un diagnóstico

amplio de la situación contemporánea del sistema de justicia juvenil en Brasil con el fin de examinar la dirección de las transformaciones puestas en marcha luego de la aprobación del ECA. Para producir un diagnóstico más preciso y profundizar el análisis del funcionamiento práctico de las instituciones, utilizamos el caso del estado de São Paulo. Si bien no es posible suponer que la situación de São Paulo refleja la de los demás estados, es un caso significativo y que permite formular hipótesis sobre lo que sucede en el país.

Lo que indica el diagnóstico realizado es que el estatuto, aunado al Sinase, promueve una ruptura importante en el marco jurídico del tipo de intervención previsto para los adolescentes que cometen delitos. Aunque cuente con dispositivos informados por lógicas que no siempre son congruentes, el ECA produce avances en el sentido de garantizar los derechos de los adolescentes que delinquen. Sin embargo, el diagnóstico también indica que el modo como funcionan las instituciones de justicia juvenil y el sistema socioeducativo está influido por dos lógicas que obstaculizan significativamente la perspectiva de los derechos humanos: por un lado, es posible observar, sobre todo en lo que se refiere a la operación de la justicia juvenil, prácticas ligadas a lo que se puede llamar una “cultura menorista” (*cf.* Cifali, Chies-Santos y Alvarez 2020), en referencia a los antiguos códigos de menores. Esta lógica se combina de manera compleja con la lógica punitiva, expresión del proceso de colonización del sistema de justicia juvenil por prácticas de justicia penal para adultos (Pires 2006).

Tal combinación informa los principales desafíos contemporáneos del sistema de justicia juvenil en Brasil y se relaciona con los procesos de transformación más generales de este tipo de justicia. Como se ha mencionado en la introducción a este trabajo, muchos autores han analizado el proceso de aproximación de la justicia juvenil con el sistema dirigido a adultos en los años noventa, proceso que habría resultado de la crítica al antiguo modelo tutelar. Los cuestionamientos a este modelo se orientaron, por un lado, a su carácter “autoritario”, ya que no existían criterios objetivos en la aplicación de las sanciones debido a la amplia discrecionalidad de los actores y las excesivas restricciones a las libertades individuales de los jóvenes, y, por otro lado, a su ineficacia en el control de la delincuencia juvenil, al no garantizar que el joven pague por lo que hizo (Muncie 2005, Bailleau 2002).

Si bien en el contexto brasileño el proceso de formulación del ECA no se vio significativamente permeado por las preocupaciones ocasionadas por la

delincuencia de adolescentes, esta legislación está muy inspirada en las normas internacionales que son producto del movimiento de crítica al antiguo modelo de “justicia de menores”. Uno de los efectos del marco jurídico del estatuto fue diferenciar las intervenciones, los procedimientos y las instituciones dirigidos a niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados y aquellos dedicados a adolescentes “autores de delitos”, especializando con ello el sistema de justicia juvenil. La medida de reclusión se redefine como privación de libertad y su aplicación está justificada por la gravedad del delito, aunque el ECA haya mantenido las penas no proporcionales por tiempo indefinido.

En el proceso de formulación del estatuto, estos cambios no pretendían acercar el sistema de justicia de menores a las prácticas punitivas de la justicia penal, pero las ambigüedades en las disposiciones legales parecen haber creado el espacio para que actuaran otros factores. Cabe recordar que, desde la aprobación del ECA, las posiciones más punitivas han seguido predominando en el debate público sobre qué medidas son las más adecuadas para el tratamiento de adolescentes autores de delitos, y, aunque estas posiciones no hayan conseguido cambiar la ley para sancionar el recrudecimiento punitivo (con una reducción de la edad de responsabilidad penal, por ejemplo), sí pueden influir en la forma como actúan y deciden las instituciones del sistema brasileño.

En el escenario identificado con base en el diagnóstico construido a lo largo del texto, los aspectos punitivos del sistema se traducen en el creciente número de adolescentes privados de libertad, con un aumento de 515% entre 1996 y 2017 —en 1996 había 4 245 adolescentes en reclusión y en 2017 eran 26 109—. Otro indicador importante es el hecho de que buena parte de la población del sistema de justicia juvenil está privada de libertad por delitos análogos a los previstos en la Ley de Drogas (Brasil 2006); dichos delitos no implicarían necesariamente la privación de libertad, ya que se cometen sin violencia ni amenaza grave. Muchos investigadores han asociado los efectos no previstos de la Ley de Drogas con el incremento significativo del encarcelamiento en Brasil, en especial entre las mujeres (Campos 2015, Jesus 2016). La población carcelaria ha pasado de 401 200 en 2006 a 773 000 en 2020. Estos procesos son, a su vez, un reflejo de la política de seguridad pública imperante en Brasil, enfocada en enfrentamientos y en la llamada “guerra contra las drogas” (*cf.* Lima 2019). Esta política se ha vinculado con las altas tasas de letalidad policial que afectan de manera desproporcionada a los jóvenes negros de las periferias

(Cipriani 2019, Barros 2020).

La insistencia en el uso de la privación de libertad como medida para los adolescentes en conflicto con la ley se manifiesta no sólo en el hecho de que muchos adolescentes cumplen medidas de reclusión por tráfico de drogas, sino también en la información sobre la situación de las unidades. Como se ha demostrado, 12 de las 27 unidades federativas estaban sobrepobladas en el sistema socioeducativo en 2018, lo que produjo una tasa de ocupación de 112% en el promedio nacional. El problema con la medida de reclusión, sin embargo, no es sólo la falta de infraestructura. Lo que demuestran los estudios cualitativos sobre el caso de São Paulo es que el modo de funcionamiento de las instituciones de reclusión opera en sentido contrario al ideal socioeducativo. Investigadores observan una organización del espacio y de las relaciones muy cercana a la dinámica carcelaria, con énfasis en los procedimientos de seguridad y subordinación de las actividades e instrumentos de intervención a la necesidad de asegurar la obediencia de los adolescentes y mantener el orden interno.

Si bien la colonización de la justicia juvenil por prácticas punitivas parece ser el rasgo dominante del sistema brasileño, el énfasis en estos aspectos puede delinear un escenario excesivamente simple. Cabe recordar que el sistema socioeducativo del país también está conformado por una enorme red de servicios de medidas en libertad, responsable de más de 80% de los adolescentes que se encuentran bajo intervención. Las medidas alternativas a la privación de libertad han sido consideradas deseables desde el punto de vista de la doctrina de protección integral. Lo que se observa, sin embargo, en especial en el caso de la libertad vigilada, es que se trata de una medida diseñada casi exclusivamente para adolescentes pobres y que se aplica a partir de evaluaciones e intentos de intervenir en las relaciones familiares y con un excesivo énfasis en la escolarización formal y en la profesionalización. La comprensión formalista de la medida, la burocratización de los procedimientos y la necesidad de responder a las demandas del Poder Judicial han impedido el desarrollo del pleno potencial de estas medidas. Otro obstáculo importante para el fortalecimiento de las medidas en libertad es la dificultad de vincularlas con otros servicios públicos y con las demás secretarías municipales —ya que hay la necesidad de articulación entre las políticas públicas municipales, con el fin de invertir en el potencial de los y las adolescentes—.

Lo que señalan esas reflexiones sobre el escenario actual del sistema de

justicia juvenil brasileño es que hay muchos obstáculos por superar para que la perspectiva de los derechos humanos, tan defendida en las discusiones que produjeron el ECA, oriente de manera efectiva el trato dado a los adolescentes en conflicto con la ley en Brasil. Si bien el ECA tiene numerosas ambigüedades, el fortalecimiento de los principios que guían la doctrina de protección integral aún parece ser el camino hacia una perspectiva más general en la formulación de políticas públicas para la niñez y la adolescencia. La mayoría de los adolescentes procesados por la justicia juvenil por cometer un delito no tiene garantizados sus derechos fundamentales. Las inversiones estatales deben cumplir su rol en la promoción prioritaria de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, es importante tratar de formular medidas y políticas específicas para mejorar el funcionamiento del sistema de justicia juvenil. Por lo tanto, vale la pena retomar la ley del Sinase, que incluye la necesidad de que los sistemas estatales, distritales y municipales elaboren planes, políticas y programas para atender a los adolescentes en conflicto con la ley y prevé la creación de planes nacionales, estatales y municipales de atención socioeducativa. El objetivo del plan decenal es construir nuevos marcos normativos y producir efectos en la atención a los adolescentes y sus familias con la generación de oportunidades y proyectos de autonomía y emancipación ciudadana. El Plan Nacional Decenal de Atención Socioeducativa (Brasil 2013), resultado de las discusiones de la IX Conferencia Nacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), fue publicado en 2013 y establece las directrices plasmadas en el cuadro 1.6.

CUADRO 1.6. *Directrices del Plan Nacional Decenal de Atendimiento Socioeducativo*

Garantizar la calidad de la atención socioeducativa según los parámetros del Sinase.

Concentrarse en la socioeducación a través de la construcción de nuevos proyectos consensuados con los adolescentes y sus familias, organizados en planes individualizados de atención.

Fomentar el protagonismo, la participación y la autonomía de los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas y de sus familias.

Dar primacía a las medidas socioeducativas en libertad.

Humanizar las unidades de reclusión, garantizando incolumidad, integridad física y psíquica y seguridad de los adolescentes y de los profesionales que trabajan dentro de las unidades socioeducativas.

Crear mecanismos que prevengan y medien situaciones de conflicto y establezcan prácticas restaurativas.

Garantizar el acceso del adolescente a la justicia (Poder Judicial, ministerio público y defensoría pública) y el derecho a ser escuchado cuando lo requiera.

Garantizar el acceso a programas de salud integral.

Garantizar visitas familiares e íntimas, con énfasis en la convivencia con la pareja, hijos y padres, además de la participación familiar en la conducción de la política socioeducativa.

Garantizar el derecho a la sexualidad y a la salud reproductiva, respetando la identidad de género y la orientación sexual.

Garantizar la oferta y el acceso a educación de calidad, profesionalización, actividades deportivas, lúdicas y culturales en el centro de reclusión y en la articulación de la red en regímenes de libertad y de semilibertad.

Garantizar el derecho a la educación a los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas y a los liberados, considerando su condición única como estudiantes y reconociendo la escolaridad como elemento que estructura el sistema socioeducativo.

Garantizar el acceso a programas de salud integral.

Garantizar al adolescente el derecho de reevaluación y de progresión de la medida socioeducativa.

Garantizar la unidad en la gestión del Sinase mediante la gestión compartida entre las tres esferas de gobierno y del mecanismo de cofinanciamiento.

Integración operativa de los organismos que integran el sistema (artículo 8 de la ley federal número 12 594/2012).

Valorar a los profesionales de la socioeducación y promover formación continua.

Garantizar la autonomía de los consejos de derechos en las deliberaciones, control social y fiscalización del plan y del Sinase.

Contar con reglas claras de convivencia institucional definidas en normativa interna de conocimiento de toda la comunidad socioeducativa.

Además de garantizar los derechos fundamentales (a la salud, la educación, la vida familiar), las líneas del plan refuerzan la importancia de privilegiar las medidas en libertad y asegurar el acceso a la justicia, la participación y la autonomía a los adolescentes en el proceso y la creación de instrumentos que prevén situaciones de violencia y vulneración de derechos en las unidades de reclusión, todo ello considerando las dimensiones continentales del país y respetando las diferencias culturales.

Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado, se recomienda crear medidas que permitan reducir la aplicación de la medida de reclusión. Es interesante notar que las medidas adoptadas por el Consejo Nacional de Justicia ante la pandemia por covid-19 funcionan como un experimento de lo que se podría hacer para acortar el número de adolescentes privados de libertad. En este caso específico, la recomendación del CNJ señaló caminos importantes para la disminución de la población socioeducativa en los centros de reclusión, indicando la reevaluación de casos en los que los adolescentes ya contaban con informes concluyentes, además de la reevaluación de otros en los que los adolescentes estaban en reclusión por delitos análogos a crímenes sin violencia o amenaza grave. Por lo que toca al estado de São Paulo, la reducción fue de 38%. También en este sentido, es necesario garantizar un seguimiento constante de la capacidad de las plazas en las unidades de reclusión para prevenir la sobrepoblación. Con respecto a la disminución en el número de adolescentes en reclusión, es importante recordar la histórica decisión de la Suprema Corte de Brasil, que reconoció el principio de *numerus clausus*; esto significa que, desde agosto de 2020, ninguna unidad brasileña de reclusión de adolescentes puede ocupar más de 100% de su capacidad. Si bien puede parecer una decisión que sólo enuncia lo obvio, si consideramos el escenario del giro punitivo señalado por Sozzo (2017) y el momento actual que atraviesa Brasil, decisiones como ésta son una victoria en la garantía de los derechos de los adolescentes y muestran la relevancia del Poder Judicial también en este ámbito.

Además de las estrategias para sensibilizar a los actores del Poder Judicial sobre la necesidad de evitar la privación de libertad, con un necesario cambio cultural señalado por los fiscales entrevistados, es preciso garantizar la transparencia del desempeño del Poder Judicial. El Consejo Nacional de Justicia ya cuenta con el Registro Nacional de Adolescentes en Conflicto con la Ley (RNACL), que consigna todas las guías de ejecución de reclusión provisional. Este registro, sin embargo, no es público y tampoco ofrece detalles sobre el

flujo del sistema de justicia juvenil. Sería importante producir y poner a disposición una base de datos de fácil acceso con información sobre las decisiones de los juzgados. También en este sentido, cuando el STF estableció el límite de población en las unidades de reclusión, se creó un observatorio para monitorear la implementación de la medida, que todavía no ha sido ejecutada.

También se enfatiza la relevancia de los instrumentos de monitoreo e inspección para prevenir situaciones que vulneren derechos en las unidades. En las entrevistas, los actores del sistema de São Paulo reportan la persistencia de casos de violencia ejercida por funcionarios de unidades de reclusión contra los adolescentes y una gran dificultad para asegurar que las denuncias de esta situación sean investigadas y tengan consecuencias. Es fundamental garantizar que los canales que existen para inspección y control externo de las unidades de reclusión sean efectivos para prevenir la violación de los derechos de los adolescentes reclusos. En este sentido, el documento elaborado por UNICEF a partir de un estudio sobre el sistema socioeducativo de Pernambuco (UNICEF 2017) propone una valiosa recomendación: considerando que el ministerio público y el Poder Judicial son los responsables del monitoreo y la inspección de las unidades, se sugiere publicar informes de inspección con información sobre las condiciones ofrecidas a los adolescentes.

El fortalecimiento de las medidas en libertad, a su vez, requiere inversión en los servicios, mayor articulación con los sistemas responsables de las medidas de privación de libertad y la reducción de la burocracia del proceso. Para garantizar el protagonismo y la participación tanto del adolescente en su proceso durante la medida como de los técnicos que desarrollan el trabajo con los jóvenes en contacto con sus circunstancias particulares, los objetivos de la medida no pueden ser excesivamente fijos y estandarizados o demasiado dirigidos por el Poder Judicial. En relación con la atención en libertad, los actores del sistema de justicia juvenil entrevistados destacan la importancia de formular políticas públicas para acompañar a los adolescentes liberados.

El sistema de justicia juvenil brasileño todavía tiene muchos problemas y obstáculos que superar para evitar que se siga reforzando la tendencia punitiva o el pasado “menorista”. El aspecto fundamental que diferencia la perspectiva de los derechos humanos de la punitiva y de la del “menorista” es la comprensión del papel de la medida socioeducativa, que no se puede pensar ni como instrumento para resolver el problema de la seguridad pública ni como solución adecuada a las trayectorias de los adolescentes marcados por

violaciones de derechos. La medida socioeducativa debe verse como un último recurso, utilizado sólo en casos de delitos con violencia. Durante este proceso, el único e imprescindible papel de las instituciones estatales es garantizar todos los derechos de los adolescentes bajo su responsabilidad. Considerando los efectos necesariamente nocivos de la privación de libertad, hay que reforzar las medidas en libertad. Sin embargo, como se ha señalado, el potencial de las medidas no privativas de la libertad sólo se hará realidad si se da a los adolescentes protagonismo y autonomía para participar en el proceso socioeducativo, de modo que éste se convierta en una oportunidad para el desarrollo de sus capacidades. Uno de los principales pilares de la concepción que rige el ECA, la participación de niños, niñas y adolescentes en las decisiones que les conciernen, debe implementarse para que la perspectiva de los derechos humanos pueda orientar eficazmente el funcionamiento del sistema de justicia juvenil.

BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, Sérgio, Renato Sérgio de Lima, Eliana B. T. Bordini, 1999. *O adolescente na criminalidade urbana em São Paulo*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, <<https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down236.pdf>>.
- Almeida, Bruna Gisi Martins de, 2010. *A experiência da internação entre adolescentes: práticas punitivas e rotinas institucionais*. Monografía de máster. Programa de Posgrado en Sociología, Universidade de São Paulo, <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-08022011-144629/pt-br.php>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Almeida, Bruna Gisi Martins de, 2013. “Socialização e regras de conduta para adolescentes internados”. *Tempo Social*, 25(1), pp. 149-167.
- Almeida, Bruna Gisi Martins de, 2014. “O verdadeiro arrependimento como processo: o lugar da infração na execução da medida socioeducativa de internação”. *Confluências (Niterói)*, 16, pp. 220-243.
- Almeida, Bruna Gisi Martins de, 2016. *A racionalidade prática do isolamento institucional: um estudo da execução da medida socioeducativa de internação em São Paulo*. Tesis de doctorado. Programa de Posgrado en Sociología, Universidade de São Paulo, <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25102016-125922/pt-br.php>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Alvarez, Marcos César, 1989. A emergência do código de menores de 1927:

- uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores. Monografia de máster. Universidade de São Paulo.
- Alvarez, Marcos César, 1996. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil (1889-1930)*. Tesis de doctorado. Posgrado en Sociología, Universidade de São Paulo.
- Bailleu, Francis, 2002. “La justice pénale de mineurs en France ou l’émergence d’un nouveau modèle de gestion des illégalismes”. *Déviance et Société*, 26(3), pp. 403-421.
- Barros, Betina, 2020. A coerência da crueldade: os significados da violência extrema para os envolvidos no tráfico de drogas no Rio Grande do Sul. Monografia de máster. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Beloff, Mary, 2001. “Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia latinoamericanos”. *Justicia y Derechos del Niño*, 3, pp. 9-36.
- Biondi, Karina, 2010. *Junto e misturado. Uma etnografia do PCC*. São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- Brasil, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brasil, 1990. Lei nº 8 069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- Brasil, 2006. Lei nº 11 343, de 23 de abril de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- Brasil, 2012. Lei nº 12 594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- Brasil, 2013. Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo 2013-2022. Secretaria de Direitos Humanos. Brasília: DF.
- Brasil, Presidência da República, 1927. Decreto nº 17 943-a. Casa Civil, 12 de outubro.
- Brasil, Presidência da República, 1940. Decreto-Lei nº 2 848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. nº 2848, de 7 de dezembro de 1940.
- Brasil, Presidência da República, 1979. Lei nº 6 697. Casa Civil, 10 de outubro.

- Brasil, Presidência da República, 2006. Secretaria de Direitos Humanos. Levantamento anual Sinase 2006. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
- Budó, Marília de Nardin y Riccardo Cappi, 2018. Punir os jovens? A centralidade do castigo nos discursos midiáticos e parlamentares sobre o ato infracional. Belo Horizonte: Letramento.
- Campos, Luiz Augusto, 2013. “O pardo como dilema político”. *Insight Inteligência*, 63, pp. 80-91.
- Campos, Marcelo da Silveira, 2009. “Mídia e política: a construção da agenda nas propostas da redução da maioria penal na Câmara dos Deputados”. *Opinião Pública*, 15, pp. 478-509.
- Campos, Marcelo da Silveira, 2015. Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. Tesis de doctorado. Departamento de Sociología, Universidade de São Paulo.
- Campos, Marcelo da Silveira, Fernando Salla y Marcos César Alvarez, 2015. “Redução da maioria penal e Congresso Nacional: crimes violentos, mídia e populismo penal”. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, 13, pp. 358-378.
- Cate, Sarah, 2016. “Devolution, not Decarceration: the Limits of Juvenile Justice Reform in Texas”. *Punishment & Society*, 18(5), pp. 578-609.
- Chies-Santos, Mariana, 2018. Resistentes, conformados e oscilantes: um estudo acerca das resistências produzidas pelos adolescentes privados de liberdade no Brasil e na França. Tesis de doctorado. Programa de Posgrado en Sociología, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/188296>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Cifali, Ana Claudia, 2019. *As disputas pela definição pela justiça juvenil no Brasil*. Tesis de doctorado. Programa de Posgrado en Ciencias Criminales, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8884>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Cifali, Ana Claudia y Mariana Chies-Santos, 2019. “Apresentação do Dossiê Sistema de Justiça Juvenil em Perspectiva Comparada: discussões teóricas para o desenvolvimento de uma doutrina especializada”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 27(158), pp. 197-228.
- Cifali, Ana Claudia, Mariana Chies-Santos y Marcos César Alvarez, 2020.

- “Justiça Juvenil no Brasil: entre rupturas e continuidades”. *Tempo Social*, 32(3), pp. 197-228, <<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/176331>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Cipriani, Marcelli, 2019. *Os coletivos criminais de Porto Alegre entre a “paç” na prisão e a guerra na rua*. Monografía de máster. Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Conselho Nacional de Justiça, 2012a. *Justiça Infantojuvenil: situação atual e critérios de aprimoramento*. Brasília: CNJ, IPEA.
- Conselho Nacional de Justiça, 2012b. *Panorama nacional – A execução das medidas socioeducativas de internação*. Brasília: CNJ.
- Conselho Nacional de Justiça, 2015. *Dos espaços aos direitos: a realidade da ressocialização na aplicação das medidas socioeducativas de internação das adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei nas cinco regiões*. Brasília: CNJ.
- Cornelius, Eduardo Gutierrez, 2017. *O pior dos dois mundos? A construção legítima da punição de adolescentes no Superior Tribunal de Justiça*. Monografía de máster. Posgrado en Sociología, Universidade de São Paulo, <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-07032018-124235/pt-br.php>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Costa, Ana Paula Motta, 2012. *Os adolescentes e seus direitos fundamentais: da invisibilidade à indiferença*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Craidy, Carmem Maria *et al.*, 2012. *Processos educativos com adolescentes em conflito com a lei*. Porto Alegre: Mediação.
- Cunneen, Chris, Goldson B and Russell S, 2018. “Human rights and youth justice reform in England and Wales: a systemic analysis”. *Criminology and Criminal Justice*, 18(4), pp. 405-430.
- Dias, Camila Nunes, 2014. “Disciplina, controle social e punição: o entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, pp. 113-127.
- Donzelot, Jacques, 2001. *A polícia das famílias*. São Paulo: Graal.
- Emmerich, Tatiana, 2018. *O papel da defesa na justiça juvenil infracional: da teoria à prática*. Rio de Janeiro: Multifoco.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2015. *#ECA 25 anos: avanços e desafios para a infância e adolescência no Brasil*. Brasília, DF.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2019. *30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança: avanços e desafios para meninos e meninas no Brasil*. Brasília, DF.

- Fonseca, Claudia y Patrice Schuch, 2009. *Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico*. Porto Alegre: UFRGS.
- Frasseto, Flávio Américo, 2006. “A execução da medida socioeducativa de internação: primeiras linhas de uma crítica garantista”. En *Justiça adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, ABMP, SEDH, UNFPA.
- García Méndez, Emilio, 2006. “Evolução histórica do direito da infância e da juventude”. En *Justiça adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, ABMP, SEDH, UNFPA.
- García Méndez, Emilio y Elías Carranza, 1992. *Del revés al derecho: la condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. Buenos Aires: UNICEF, UNICRI, ILANUD, Editorial Clerna.
- Garland, David, 1985. *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*. Gower, Inglaterra: Brookfield.
- Garland, David, 1993. *Punishment and Modern Society: a Study in Social Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Garland, David, 2008. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Río de Janeiro: Revan.
- Gisi, Bruna y Juliana Vinuto, 2020. “Transparência e garantia de direitos no sistema socioeducativo: a produção de dados sobre medidas socioeducativas”. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, 337.
- Goffman, Erving, 1991. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Londres: Penguin Books.
- Goshe, Sonya, 2015. “Moving beyond the Punitive Legacy: Taking Stock of Persistent Problems in Juvenile Justice”. *Youth Justice*, 15(1), pp. 42-56.
- Haines, Kevin y Stephen Case, 2018. “The Future of Youth Justice”. *Youth Justice*, 18(2), pp. 131-148.
- Hernandes, Silvia Coelho, 2005. *Mãos para trás e cabeça baixa. Tipologia documental dos prontuários de crianças e adolescentes internos na Febem/SP (1938-2004)*. Monografía de máster. Programa de Posgrado en Historia Social, Universidade de São Paulo.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), s/f. *Panorama população São Paulo*, <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>> [consultado el 25 de octubre de 2020].
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010. *Censo 2010*. Brasília.
- Jesus, Maria Gorete Marques de, 2016. “O que está no mundo não está nos autos”: a

- construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas*. Tesis de doctorado. Departamento de Sociología, Universidade de São Paulo.
- Konzen, Afonso Armando, 2006. “Reflexões sobre a medida e sua execução (ou sobre o nascimento de um modelo de convivência do jurídico e do pedagógico na socioeducação)”. En *Justiça adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, ABMP, SEDH, UNFPA.
- Lages, Livia y Ludmila Ribeiro, 2019. “Por que prender? A dinâmica das audiências de custódia em Belo Horizonte”. *Plural. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, 26(2), pp. 200-221.
- Lima, Juliana Vinuto, 2014. *Entre o “Recuperável” e o “Estruturado”*: classificações dos funcionários de medida socioeducativa de internação acerca do adolescente em conflito com a lei. Monografía de máster. Posgrado en Sociología, Universidade de São Paulo, <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14012015-121821/pt-br.php>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Lima, Renato Sergio de, 2019. “Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil”. *Estudos Avançados*, 33(96), pp. 53-68.
- Miraglia, Paula, 2005. “Uma etnografia das varas especiais da infância e juventude”. *Novos Estudos Cebrap*, 27, pp. 79-98.
- Moreira, Fábio Mallart, 2011. *Cadeias dominadas: dinâmicas de uma instituição em trajetórias de jovens internos*. Monografía de máster. Departamento de Antropología, Universidade de São Paulo, <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-15062012-153941/pt-br.php>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Muncie, John, 2005. “The Globalization of Crime Control – the Case of Youth and Juvenile Justice: Neo-liberalism, Policy Convergence and International Conventions”. *Theoretical Criminology*, 9(1), pp. 35-64.
- Muncie, John, 2008. “The ‘Punitive’ Turn in Juvenile Justice: Cultures of Control and Rights Compliance in Western Europe and the USA”. *Youth Justice*, 8(2), pp. 107-121.
- Oliveira, Thiago Rodrigues, 2017. *Mecanismos sociais de decisões judiciais: um desenho misto explicativo sobre a aplicação da medida socioeducativa de internação*. Monografía de máster. Programa de Posgrado en Sociología, Universidade de São Paulo, <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-24112016-122751/pt-br.php>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Organización de Naciones Unidas (ONU), 1959. *Declaración Internacional de los Derechos del Niño*.

- Organización de Naciones Unidas (ONU), 1985. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).
- Organización de Naciones Unidas (ONU), 1989. Convención Internacional de los Derechos del Niño.
- Passetti, Edson *et al.*, 1995. *Violentados: crianças, adolescentes e justiça*. São Paulo: Imaginário.
- Paula, Liana de, 2011. *Liberdade assistida: punição e cidadania na cidade de São Paulo*. Tesis de doctorado. Programa de Posgrado en Sociología, Universidade de São Paulo, <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-07102011-145637/pt-br.php>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Piñero, Verónica, 2006. “The Semantics of Repression: Linking, Opposing, and Linking again Rehabilitation and Protection of Society”. *Revue Générale de Droit*, 36, pp. 189-263.
- Pires, Álvaro Afonso Penna de O, 2006. “Responsabilizar ou punir? A justiça juvenil em perigo”. En Catherine Slakmon, Máira Rocha Machado y Pierpaolo Cruz Bottini (coords.), *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília, DF: Ministério da Justiça.
- Rizzini, Irene, 2011. “Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para infância no Brasil”. En Irene Rizzini y Francisco Pilotti (comps.), *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Rizzini, Irene e Irma Rizzini, 2004. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. São Paulo, Río de Janeiro: Loyola, Editora PUC-Rio.
- Sallée, Nicolas, 2017. “Rehabilitation within a Punitive Framework: Responsibilization and Disciplinary Utopia in the French Juvenile Justice System”. *Youth Justice*, 17(3), pp. 250-267.
- Sapori, Luís Flávio, 1995. “A administração da justiça criminal numa área metropolitana”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, pp. 143-156.
- Saraiva, João Batista Costa, 2005. *Adolescente em conflito com a lei - da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Schuch, Patrice, 2005. *Práticas de justiça: uma etnografia do “Campo de Atenção ao Adolescente Infrator” no Rio Grande do Sul, depois do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Tesis de doctorado. Programa de Posgrado en Antropología

- Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5386/000469590.pdf?sequence=1>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Silva, Cátia Aida Pereira, 1996. “A disputa pela jurisprudência na área da infância: promotores, juízes e adolescentes infratores”. En *Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS*.
- Silva, Gustavo de Melo, 2010. *Ato infracional: fluxo do Sistema de Justiça Juvenil em Belo Horizonte*. Monografía de máster. Programa de Posgrado en Sociología, Universidade Federal de Minas Gerais,
<<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/VCSA-8BNN93>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), s/f. “Tabelas PIB anual 2002-2008, <<https://www.seade.gov.br/produtos2/pib-anual/>> [consultado el 25 de octubre de 2020].
- Souza, Flora Sartorelli Venâncio de y Riccardo Cappi, 2019. “A justiça juvenil pós declínio do modelo tutelar: discussões globais a partir de literatura comparada”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 158(27), pp. 203-232.
- Sozzo, Máximo, 2017. *La inflación punitiva: un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990-2015)*. Buenos Aires: Flacso, Café de las Ciudades.
- Sudnow, David, 1965. “Normal Crimes: Sociological Features of the Penal Code in a Public Defender Office”. *Social Problems*, 12(3), pp. 255-276.
- Superior Tribunal de Justiça (STJ), 2012. Súmula 492. Brasília: DF.
- Teixeira, Joana d’Arc, 2015. *Dos sujeitos e lugares da punição: da passagem do/a jovem perigoso/a para o/a jovem em perigo. Um estudo das dimensões do dispositivo da gestão dos riscos e de controle social da juventude*. Tesis de doctorado. Programa de Ciencias Sociales, Universidade Estadual Paulista, campus Marília,
<<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/138542>> [consultado el 14 de diciembre de 2020].
- Trépanier, Jean, 1999. “Juvenile Courts after 100 Years: Past and Present Orientations”. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(3), pp. 303-327.
- UNICEF, 2017. *Educar ou Punir? A realidade da internação de adolescentes em Unidades Socioeducativas no Estado de Pernambuco*. Recife: Via Design Publicações.
- Vicentin, Maria Cristina G., 2005. *A vida em rebelião: jovens em conflito com a lei*. São Paulo: Fapesp, Hucitec.

Whitaker, Christiane, 2010. *O campo infracional: sistema de justiça e a prática judiciária à luz da psicanálise*. São Paulo: Casa do Psicólogo.

¹ Departamento de Sociología y Núcleo de Estudios de la Violencia, Universidad de São Paulo, Brasil.

² Núcleo de Estudios de la Violencia, Universidad de São Paulo, Brasil.

³ En su artículo 227, la Constitución establece: “Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado garantizar el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de ponerlos a salvo de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión” (Brasil 1988).

⁴ Sobre la relación entre la construcción del ECA y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ver UNICEF 2019.

⁵ Para informaciones sobre los impactos del ECA en la promoción de los diferentes derechos de niños, niñas y adolescentes, ver UNICEF 2019 y 2015.

⁶ Sobre la defensa del papel del ECA en la modificación de la legislación para menores en América Latina, ver Beloff 2001.

⁷ El ECA establece una diferencia en el tratamiento jurídico en función del grupo de edad: los niños y niñas, definidos en la ley como todo ser humano de hasta 11 años, además de penalmente inimputables, no son responsables y sólo pueden recibir “medidas de protección” en casos de hechos que violen la ley penal; por otro lado, los adolescentes, seres humanos con edades comprendidas entre los 12 y los 17 años, también son penalmente inimputables, pero son responsables, considerando que responden (según ley especial) a una conducta tipificada como crimen o delito. A los adolescentes pueden aplicárseles “medidas socioeducativas”.

⁸ Se trata de las Propuestas de Enmienda a la Constitución (PEC) y de los Proyectos de Decretos Legislativos que se encuentran en la Cámara de Diputados y en el Senado federal desde 1993 con el objetivo de modificar el artículo 228 de la Constitución federal para reducir la edad de responsabilidad penal de 18 a 16, 14 o 12 años (Campos 2009, Campos *et al.* 2015). Hasta junio de 2015, 37 PEC estaban en la Cámara de Diputados y cinco en el Senado (Campos *et al.* 2015, p. 363).

⁹ Datos recuperados de <https://www.dw.com/pt-br/em-s%C3%A3o-paulo-crian%C3%A7as-e-adolescentes-na-mira-da-pol%C3%ADcia/a-49293278>.

¹⁰ David Garland (1985 y 2008) sostiene que la justicia especializada para niños y adolescentes es uno de los productos del “welfarismo penal”, complejo penal que estaría guiado por ideales modernos de rehabilitación y reintegración social.

¹¹ Hay algunas excepciones: una investigación desarrollada por el Núcleo de Estudios de la Violencia, “Adolescentes en delincuencia urbana en São Paulo” (Adorno *et al.* 1999), el cual consistió en el análisis de hechos policiales que involucraron a jóvenes de 12 a 18 años y que se convirtieron en juicios en los cuatro Juzgados Especiales de la Niñez y la Juventud (VEIJ, Varas Especiais da Infância e Juventude) en la ciudad de São Paulo entre 1993 y 1996, y la investigación de Gustavo Melo Silva (2010) sobre el Centro Integrado de Atención al

Adolescente Autor de Delitos (Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional) en Belo Horizonte, Minas Gerais, cuyo objetivo fue analizar el flujo del sistema de justicia juvenil.

¹² Las “medidas con privación de libertad” se refieren tanto a las medidas socioeducativas de reclusión y semilibertad como a los adolescentes que se encuentran en reclusión provisional en espera de juicio por el sistema de justicia y los adolescentes que están en reclusión por el reiterado incumplimiento de otras medidas socioeducativas.

¹³ Actualmente se utiliza el análisis como herramienta de monitoreo del Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (resolución número 119, de 11 de diciembre de 2006, del Conanda, y ley número 12 594, de 18 de enero de 2012).

¹⁴ Ver más en IBGE s/f; Seade s/f.

¹⁵ Esta legislación establecía que los menores de 14 años sólo podían ser considerados penalmente responsables cuando actuaran con *discernimiento* (Hernandes 2005, p. 21; Rizzini 2011, p. 100). El Código Penal de 1890 mantiene el criterio de discernimiento para los menores de 14 años, pero establece la inimputabilidad de los menores de nueve años.

¹⁶ La categoría comprendía a los menores de 18 años: “privados por la familia de condiciones esenciales para subsistencia, salud y educación”; “víctimas de abuso por parte de padres o tutores”; “en peligro moral”; “privados de representación o asistencia jurídica”; “con conducta delictiva debido a inadaptación familiar o comunitaria”; y “autores de delito” (Brasil 1979, art. 2).

¹⁷ Utilizamos los datos de 2017 para estudiar las medidas socioeducativas porque son los más actualizados y los que cuentan con información sobre medidas con privación de libertad y en libertad.

¹⁸ El dato utilizado para calcular la tasa por 100 000 fue el Censo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) realizado en 2010.

¹⁹ Véase la nota 12. Debido a que las medidas socioeducativas de reclusión y semilibertad pueden durar hasta tres años, el ECA se aplica de manera extraordinaria a personas de entre 18 y 21 años. Esos jóvenes cumplen la medida en las mismas instituciones destinadas a adolescentes.

²⁰ Se encontró información similar en el informe elaborado por el CNJ, “De los espacios a los derechos. La realidad de la resocialización en la aplicación de medidas socioeducativas de reclusión de adolescentes del sexo femenino en conflicto con la ley en las cinco regiones”, en el que el número de mujeres adolescentes sin información por raza en el estado de São Paulo era muy amplio (*cf.* CNJ 2015). Disponible en <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/cb905d37b1c494f05afc1a14ed56d96b.pdf>> consultado el 15 de octubre de 2020.

²¹ Según la comprensión de los movimientos negros brasileños, la categoría “pardo” ha sido incluida en la categoría “negro” por investigadores especializados en relaciones raciales en Brasil debido a la proximidad de estos grupos con respecto a los indicadores de desigualdad socioeconómica (*cf.* Campos 2013).

²² También hay datos sobre la situación en los estados: según un artículo publicado en 1974 por José Arthur Ríos, sociólogo asesor de la presidencia de la Fundación Nacional del Bienestar del Niño (Funabem), la institución habría internado a 10 390 menores de Guanabara y 33 000

en São Paulo. Sin embargo, de acuerdo con el presidente de la Fundación Estatal del Bienestar del Menor (Febem), en 1976 el número de internos en São Paulo sería de 12 456 (Rizzini 2004, p. 38).

²³ No hay información sobre cómo se recolectaron los datos para el periodo 1996-2008. En el caso de las encuestas consultadas, el número de adolescentes se refiere al total de éstos, los cuales cumplieron las medidas socioeducativas en la fecha concreta de la recolección. En cuanto a la encuesta de 2017, el número corresponde al 30 de noviembre de dicho año.

²⁴ Consultar al respecto <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm> y <[https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27492%27\).sub.>](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27492%27).sub.>)>.

²⁵ AMAR, Cejil, Comisión Teotônio Vilela, Conectas, Travessia y Fundación Interamericana de Derechos Humanos.

²⁶ Información disponible en <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL38736-5605,00-FEBEM+READMITE+FUNCIONARIOS+CORTADOS+EM.html>>. En respuesta a los despidos, los empleados entablaron una demanda contra la Febem y en 2007 el Supremo Tribunal Federal ordenó su reintegración.

²⁷ Conducta típica es la que corresponde a la descripción del delito en el tipo penal (norma penal incriminatoria); conducta antijurídica es la conducta típica en la que no se excluye la antijuridicidad/ilicitud (por ejemplo, defensa legítima), y conducta culpable es la conducta típica y antijurídica por la cual el agente puede ser considerado penalmente responsable, es decir, el agente será el culpable que, por sus características personales, puede soportar la censura criminal.

²⁸ En este último caso, el adolescente podrá permanecer por un máximo de cinco días.

²⁹ Estos debates pueden ser reemplazados por memoriales escritos al juez que generalmente tienen lugar cuando el adolescente no está en reclusión provisional.

³⁰ Según los actores del DEIJ entrevistados, en ese momento había 12 000 casos en ejecución y el promedio de audiencias era de 60 por mes.

³¹ Otras investigaciones realizadas en el Tribunal Brás también identificaron la adopción de esta categoría en la evaluación de los jueces (Miraglia 2005, Whitaker 2010).

³² La periodicidad de los boletines varía. En muchos meses la frecuencia es semanal, pero en otros hay sólo un boletín para todo el mes.

³³ El 17 de marzo de 2020, luego de que la Organización Mundial de la Salud calificara la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 como pandemia, el Consejo Nacional de Justicia de Brasil emitió un documento para recomendar a los tribunales y magistrados la adopción de medidas preventivas contra la propagación de la infección por el nuevo coronavirus (covid-19) en el ámbito de los sistemas de justicia penal y socioeducativa.

³⁴ Estas categorías son definidas por la Fundación CASA. Como se ha indicado, la decisión de reunir el porcentaje de “pardos” y “negros” responde al entendimiento de activistas e investigadores del campo (*cf.* Campos 2013).

³⁵ Aunque ya existen datos actualizados para 2020, se decidió no utilizarlos debido a la excepcionalidad de la situación ocasionada por la pandemia. Esto se abordará en otra parte del texto, pero no es posible saber si el escenario permanecerá como está cuando termine la

emergencia sanitaria.

³⁶ Robo y hurto son diferentes tipos de delitos. Según el Código Penal (Brasil 1940), ambos se definen como “sustraer objeto móvil ajeno, para sí o para otros”, pero el robo implica una grave amenaza o violencia a la persona (arts. 155 y 157).

³⁷ En la investigación mencionada sobre una unidad de reclusión (Almeida 2010) también se identificó esta clasificación. Los empleados explicitaron las contradicciones de su trabajo al afirmar que los adolescentes “estructurados”, inteligentes y manipuladores son “excelentes cumplidores de medidas” porque saben qué tienen que hacer para dejar la unidad rápidamente. En cambio, los adolescentes más tontos, infantiles e indisciplinados podrían recuperarse mediante acción institucional.

³⁸ La investigación también recupera la trayectoria de un hombre que siguió los procesos de transformación de la Febem-SP en la Fundación CASA. Con la historia de este hombre que pasó los primeros 15 años de su vida institucionalizado, el autor muestra los efectos perdurables y perversos de los largos periodos de reclusión y las dificultades que hay que enfrentar para recuperar la vida y los vínculos fuera de la institución. Sobre trayectorias marcadas por una larga reclusión en la Febem-SP, véase Roberto da Silva (1998).

³⁹ Organización criminal que desempeña un papel importante en la gestión de las cárceles en São Paulo y otros estados brasileños (*cf.* Biondi 2010, Dias 2014).

⁴⁰ Según el estudio, en el momento de la investigación había 61 servicios de medidas socioeducativas en el municipio y 6 120 plazas disponibles, de las cuales 22.4% estaban desocupadas. Para el estudio fueron entrevistados 164 adolescentes, 65 técnicos y 61 encargados de servicios.

ANEXO

CUADRO 1. *Lista de entrevistados*

Actores del sistema de justicia juvenil

Defensora pública 1: abogada en el Sector de Niñez y Juventud de la Defensoría de São Paulo.
Defensor público 2: coordinador-adjunto del Sector de Niñez y Juventud de la Defensoría Pública de São Paulo.
Juez 1: juez de la Coordinación de Niñez y Juventud de la Corte de Justicia de São Paulo.
Juez 2: juez de la Coordinación de Niñez y Juventud de la Corte de Justicia de São Paulo.
Fiscal público 1: fiscal público del sector de ejecución de medidas y sanciones para menores infractores.
Fiscal público 2: fiscal público del sector de ejecución de medidas y sanciones para menores infractores.
Fiscal público 3: fiscal público del sector de ejecución de medidas y sanciones para menores infractores.
Fiscal público 4: fiscal público del sector de ejecución de medidas y sanciones para menores infractores.
Jefe de policía 1: delegado responsable de un programa de mediación de conflictos.
Profesional de programa 1: ONG que trabaja en la Fundación CASA con talleres de arte y educación.
Profesional de programa 2: ONG que trabaja en la Fundación CASA con talleres de arte y educación.
Profesional de programa 3: ONG que trabaja en la Fundación CASA con talleres de arte y educación.

2. JUSTICIA JUVENIL EN CHILE: AVANCES Y DESAFIOS A 14 AÑOS DE VIGENCIA DEL SISTEMA

LILIANA MANZANO,¹ JAVIERA BARRIENTOS² Y
CONSTANZA LEMAIRE³

INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2005 se promulgó en Chile la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (ley 20 084; en adelante, LRPA), en consonancia con las demandas institucionales que produjo la Convención de los Derechos del Niño⁴ (CDN) y su ratificación por el Estado de Chile en 1990.⁵ No obstante, la entrada en vigor de la ley se retrasó hasta junio de 2007, debido a que no se contaba con recursos suficientes para su implementación Centro de Políticas Públicas- Pontificia Universidad Católica (CPP-PUC) 2012. Según Werth (2004), hasta 2005 el Estado de Chile no contaba con una respuesta legislativa ni de política pública pertinente para los menores de 18 años que infringían la ley penal; en su lugar se presentaba una multiplicidad de regulaciones: la Constitución Política (1980), la ley de menores (1967), el decreto ley de creación del Servicio Nacional de Menores (Sename, en adelante) (1979) y la ley sobre Normas Adecuatorias del Código Procesal Penal (2002).

Respecto al tratamiento de la infancia, la LRPA supuso una relevante transformación al establecer un sistema de justicia especializado para adolescentes de 14 a 17 años y 11 meses que hubieren infringido la ley penal, separando estas intervenciones de aquellas que se orientan a la protección de niños, niñas y adolescentes (NNA en adelante) vulnerados en sus derechos (Convención de los Derechos del Niño 2007). Este nuevo sistema vino a ajustar la legislación nacional a los estándares del derecho internacional, contenidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), así como en las regulaciones destinadas a adolescentes infractores y delito juvenil (por ejemplo, las Reglas de Beijing, 1985; Directrices de Riad, 1990). De este modo, se introduce un sistema de justicia en el que los adolescentes son considerados

penalmente responsables por los delitos cometidos, aunque serán sujetos a procedimientos y sanciones diferenciados de los que se aplican a los adultos, de acuerdo con la etapa de desarrollo en que se encuentran (Langer y Lillo 2014).

Según Estrada (2020), la LRPA representó un gran cambio para el sistema de justicia chileno, al ser una normativa compleja, que no sólo regula aspectos penales, sino también procesales y de ejecución. Así, los principales objetivos de esta ley son regular la responsabilidad penal de los adolescentes infractores, definir el procedimiento judicial aplicable, determinar posibles medidas y sanciones, y establecer la forma o mecanismos de ejecución de las sanciones (CPP-PUC 2012), objetivos que son acordes con la reforma del Código Procesal Penal efectuado en Chile entre 2000 y 2005.

Sin embargo, más allá de lo normativo y procesal, los propósitos y pilares fundamentales de este sistema de justicia juvenil son la responsabilización y la reinserción social para los y las adolescentes que cometen delitos, según indica el informe del Gobierno de Chile (2012). De esta manera, la administración del sistema quedó en manos del Sename, institución creada en 1979 (decreto ley número 2 465).

Pese al significativo avance que implicó para la justicia juvenil la promulgación de la LRPA, según lo confirman diversos expertos (Estrada 2020, Langer y Lillo 2014, Couso 2012, Berríos 2011), a 14 años desde su vigencia, las críticas en su contra se han multiplicado. Entre éstas, las más mencionadas son la escasa especialización de los actores del sistema, la falta de idoneidad en la definición de las sanciones respecto de las necesidades particulares de cada caso, la superposición de medidas y sanciones en un mismo caso, la falta de salidas alternativas y la existencia de abusos y vulneraciones de derechos en algunos programas de la red Sename (Estrada 2020, Langer y Lillo 2014, Couso 2012).

Sin duda, la crítica más relevante que ha recibido el sistema de justicia juvenil chileno es el incumplimiento de la promesa de reinserción social para adolescentes infractores (Riquelme y Troncoso 2017, Roth y Zegada 2016), quienes, de acuerdo con la evidencia internacional, tienen una alta probabilidad de desistir del delito y seguir un proyecto de vida apegado a las normas, pero para ello requieren intervenciones integrales y redes de apoyo comunitarias (Droppelmann 2015).

Las críticas anteriores, en especial los cuestionamientos por las graves vulneraciones de derechos sufridas por NNA en programas del Sename,

ejercieron presión sobre el gobierno de Piñera, quien en su primer mandato (2010-2014) envió al Congreso un proyecto para suprimir la mencionada institución. Por su parte, durante la administración de la presidenta Bachelet (2014-2018) se presentaron nuevos proyectos de ley, tanto en el área de protección de la infancia (2015) como en la de justicia juvenil (2017). En la sección “Marco legal y normativo” se aborda con más detalle la historia de las leyes chilenas en materia de infancia y adolescencia, y los fundamentos y contenidos de la ley 20 084.

Ahora bien, desde inicios de los años noventa surgieron grupos de académicos y activistas interesados por los derechos de la infancia y la adolescencia, quienes han desarrollado debates e informes en estas materias (por ejemplo, la Red Nacional de Organismos No Gubernamentales de Infancia y Juventud Chile). Recién a principios del 2000, se incrementó la producción de estudios sobre justicia juvenil, la mayoría centrados en cuestiones jurídicas y normativas (entre ellos, véase Berríos 2006, Couso 2008 y 2011, Couso 2008 y 2011). Dos centros de estudios marcaron la diferencia impulsando el desarrollo de investigaciones sobre delito, prevención y programas de intervención en jóvenes: Fundación Paz Ciudadana y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. De estos trabajos cabe destacar los de Blanco, Morán, Puig y Werth (1999); Hein y Barrientos (2004); Mettifogo y Sepúlveda (2004 y 2005); Ortiz, Sepúlveda y Viano (2005).

Pese a lo anterior, siguen siendo escasos los estudios empíricos que analizan el sistema de justicia juvenil chileno desde un enfoque multidisciplinario. Entre ellos sobresale el trabajo de Langer y Lillo (2014), y el más reciente de Vial, Fuentealba, Villagra y Soto (2020). En consecuencia, con el presente estudio se busca “describir los avances, retos y desafíos del sistema de justicia juvenil en Chile, con base en el análisis de tendencias estadísticas y el discurso de actores claves del sistema”; para ello se complementan elementos analíticos legales, sociológicos y de la criminología del desarrollo.

El presente capítulo está estructurado en siete secciones: 1) introducción; 2) estrategia metodológica; 3) aproximaciones empíricas al comportamiento delictual juvenil, donde se revisa literatura nacional e internacional sobre trayectorias delictivas y la relación con el sistema penal; 4) sistema de responsabilidad penal adolescente, donde se resumen aspectos fundamentales de la historia legislativa chilena en relación con la infancia y la adolescencia, así como con el sistema penal juvenil; 5) tendencias estadísticas: delito juvenil,

trayectorias y reincidencia; 6) análisis del sistema chileno de justicia juvenil, en el que se evalúa la implementación de la ley de responsabilidad penal adolescente en vigor, con base en la revisión documental y entrevistas a actores claves del sistema, además de abordar los desafíos del proyecto del Nuevo Servicio de Reinserción Social Juvenil, y 7) conclusiones y recomendaciones para el debate legislativo e institucional actual de Chile.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Para responder al objetivo general, el presente estudio tiene un enfoque metodológico de tipo descriptivo, transversal y no experimental, ya que pretende analizar críticamente los avances y desafíos del sistema de justicia juvenil chileno a partir de fuentes de información primarias y secundarias, recopiladas entre julio y noviembre de 2020. Sumado a ello, cabe destacar que se ha buscado complementar técnicas de recolección y de análisis de la información, cuantitativas y cualitativas, enfatizando en una lectura más bien inductiva del material reunido.

Respecto a las técnicas cuantitativas, se realizó una recopilación de datos secundarios⁶ procedentes de fuentes oficiales para el periodo comprendido entre 2005 y 2019, o bien de 2007 a 2019. Entre tales fuentes oficiales se cuentan las siguientes: 1) Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: estadísticas policiales de denuncias y detenidos por delitos de mayor connotación social (DMCS);⁷ 2) ministerio público: estadísticas de ingresos, términos y tipos de término de los casos imputados por el sistema penal juvenil (en algunos casos se compara con el sistema adulto); 3) Sename, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: estadísticas de medidas cautelares y sanciones, por tipo de programas, además de tasas de reincidencias procedentes de Sename (2015); 4) estadísticas sistematizadas por la Oficina de Naciones Unidas para el Crimen y Droga: tasas de población privada de libertad, jóvenes y adultos; 5) Instituto Nacional de Estadísticas (INE): estadísticas de censos poblacionales utilizadas para los cálculos de tasas.

En cuanto a las técnicas cualitativas de recolección de información, en primer lugar se realizó una revisión documental de estudios a nivel nacional, focalizada en trayectorias delictivas y sistema de justicia juvenil de las últimas dos décadas, complementada con la lectura de literatura internacional sobre los mismos temas. Adicionalmente, se efectuó una revisión de textos de normativa nacional

e internacional y boletines de discusión legislativa procedente de fuentes diversas (véanse referencias en la bibliografía). En segundo lugar, se llevaron a cabo 16 entrevistas semiestructuradas a actores clave del sistema de justicia penal juvenil, entre los que destacan jueces, fiscales y defensores públicos, así como académicos expertos en justicia juvenil, profesionales de programas de la red Sename y colaboradores (véase cuadro 1 en el anexo). Las entrevistas tuvieron una duración promedio de una hora y 15 minutos y se realizaron mediante un sistema de comunicación virtual; fueron grabadas y luego transcritas, con el consentimiento de cada entrevistado.

APROXIMACIONES EMPÍRICAS A LAS TRAYECTORIAS DEL DELITO JUVENIL

De acuerdo con Cuaresma y Nicolás (2017), las investigaciones sobre trayectorias delictivas han tomado mayor protagonismo durante los últimos años, gracias a sus aportaciones en relación con el inicio del delito, mantención, cambios en participación, frecuencia y gravedad, así como desistimiento del delito. La trayectoria delictual puede definirse como una secuencia longitudinal de actos ilegales cometidos por un sujeto durante un periodo determinado, los cuales pueden especializarse en un tipo de delito o diversificarse (Fábrega, Morales y Muñoz 2014). Respecto a los y las jóvenes, la literatura internacional (Loeber, Farrington y Redondo 2011) ha demostrado que éstos cometen su primera infracción entre los 12 y los 13 años; la mayor parte sólo ocasionalmente se involucra en delitos, mientras que un grupo reducido reincide y persiste en la adultez.

En Chile, estudios sobre delito juvenil, como los de Rojas (2016) y Droppelmann (2015), abordaron a adolescentes de Santiago o de la Región Metropolitana (RM) basándose en el método de autorreporte; la conclusión fue que el inicio de la comisión de delitos se sitúa, en promedio, entre los 11 y los 13 años. Adicionalmente, en el estudio de Quintana y Villagra (2014), quienes analizaron datos administrativos de Sename (2007-2012), se concluyó que, luego del inicio en el delito, la mayor concentración de condenas se presenta en la adolescencia tardía, entre los 16 (25%) y los 17 años (32%). En este sentido, la evidencia nacional tiende a coincidir con la internacional, según la cual la participación y frecuencia de delitos entre jóvenes son pronunciadas hasta los 17-19 años, para luego disminuir.

Por otro lado, Droppelmann (2015), quien realizó un estudio de seguimiento

de adolescentes egresados de programas de Sename en Santiago, observó que tanto la frecuencia como la gravedad⁸ de los delitos se acentúan entre los 15 y los 18 años, para luego decrecer y tender al desistimiento, entre los 25 y los 30 años. No obstante, según esta autora, el desistimiento debe ser entendido como un proceso y no como abstinencia definitiva. Para algunos jóvenes, la disminución en la frecuencia y la gravedad del delito puede ser expresión de un proceso de reconstrucción de vínculos sociales y adopción de roles convencionales, mientras que para otros es sólo algo temporal, puesto que el delito siempre es una alternativa posible (Droppelmann 2015).

SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE CHILENO

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN EN INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Por lo que se refiere a los antecedentes de la entrada en vigor de la LRPA, es necesario detenerse en la normativa internacional que permitió el desarrollo de la regulación de protección y penalización de NNA en Chile. Es el caso de la Declaración sobre los Derechos del Niño en Ginebra, 1924, seguida de la consideración del principio de interés superior del niño en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General en 1959 (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF 2006).

Posteriormente, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing),⁹ aprobadas en 1985, promovieron la disminución al mínimo de los casos judicializados. Este instrumento se complementó con la resolución de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Violencia Juvenil (Directrices de Riad),¹⁰ aprobadas en La Habana en 1990 y a las que se sumaron las reglas para la Protección de Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana). A continuación, en diciembre de 1990 se adoptaron las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de Libertad (Reglas de Tokio),¹¹ las cuales establecieron la pena privativa de libertad como último recurso.

Pese a los avances mencionados en la normativa internacional sólo en 1989 se aprobó la CDN,¹² que reconoció a los niños como verdaderos sujetos de

derechos y no únicamente como objetos de protección. Lo anterior obligó a los Estados parte a crear normativas, instituciones y políticas públicas para garantizar esos derechos.

Respecto a los marcos normativos de Chile, previo a la ratificación de los derechos del niño en 1990, un hecho relevante fue la promulgación de la Ley de Protección a la Infancia Desvalida (decreto número 2 675, 1912), puesto que posibilitó que las instituciones públicas se hicieran responsables legalmente de la tutela de NNA.

En 1928 se crearon los Tribunales de Menores y se instauró la Dirección General de Protección de Menores y Casas de Menores y Reformatorio (decreto número 4 447), lo que posibilitó el vínculo entre el Estado y la familia, y dio pie a un sistema de control judicial enfocado en la prevención del delito. Por otra parte, la creación de este sistema implicó el desarrollo de un modelo tutelar de tratamiento para los “menores” de edad —de acuerdo con el rótulo que se usaba hasta esa fecha y que más tarde fue cuestionado—, modelo que admitía la vulneración de derechos de niños y niñas, toda vez que los reconocía como objetos de protección más que como sujetos de derechos (García 2004).

Después de ello, se promulgó la Ley de Menores (ley número 16 618, 1967), basada en el mismo modelo tutelar vigente, que no consideraba un tratamiento especial para cada NNA en particular, puesto que no discriminaba entre niños/as y adolescentes vulnerados en sus derechos y aquellos que transgredían las leyes penales.

Más tarde se funda el Sename (decreto ley número 2 465, 1979), dependiente del Ministerio de Justicia, el cual tiene por misión contribuir a la prevención, promoción, protección y restitución de los derechos de NNA que han sido vulnerados, además de regular y controlar la adopción, y asegurar la responsabilización y reinserción social de adolescentes que han infringido la ley (Riquelme y Troncoso 2017). La creación del Sename generó confusión en torno a la distinción de funciones, ya que debía garantizar, por un lado, medidas de protección para los NNA que ingresaban por vulneración y, por otro, medidas de penalización para aquellos que entraban por infracción a la ley. A raíz de ello, en junio de 2000 se implementó una reforma orientada a la división de las vías de intervención, y se establecieron tres líneas programáticas diferenciadas entre sí: protección, adopción y justicia juvenil (Riquelme y Troncoso 2017).

De acuerdo con lo planteado por León (2016), el sistema de justicia juvenil

en vigor hasta 2007 funcionaba con base en la declaración de discernimiento, procedimiento al cual debían someterse los adolescentes de entre 16 y 17 años que se encontraban en conflicto con la ley. Estos jóvenes debían internarse en Centros de Diagnóstico o de Tránsito y Distribución por un periodo máximo de 120 días, con el objetivo de evaluar su capacidad de discernir y determinar si cumplirían su sanción en un centro de reclusión para adultos de Gendarmería de Chile (Genchi) o en un centro de menores del Sename. De esta manera, aquellos jóvenes que eran declarados sin discernimiento eran derivados a Tribunales de Menores, donde se aplicaba una medida proteccional, que abarcaba desde responsabilizar a los cuidadores hasta la internación en centros de Sename.

Por otro lado, los jóvenes que eran declarados con discernimiento eran derivados a tribunales de adultos y juzgados como tales. La decisión era respaldada mediante informes diagnósticos realizados por psicólogos y asistentes sociales, que demostraban que el joven al momento de cometer el delito era consciente de las consecuencias que significaba tal conducta (León 2016). Este modelo de justicia fue criticado, puesto que no garantizaba el debido proceso y evidenciaba significativas vulneraciones a los derechos de NNA (León 2016).

Según cifras nacionales arrojadas por Sename (2002) y revisadas en el estudio de Werth (2004), del total de los jóvenes que cometieron delitos durante 2002, 67% fueron declarados sin discernimiento, y 33% con discernimiento.

[LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE \(LEY 20 084\)](#)

En 1990, con el fin de la dictadura y el inicio de la transición democrática, comenzó en Chile un proceso de transformación de diversas instituciones políticas y judiciales. No obstante, no fue sino hasta el año 2000 cuando se aprobó el proyecto de Reforma Procesal Penal (RPP); la tardanza se debió, según Palacios (2011), al hecho de que las prioridades políticas del primer gobierno democrático estuvieron centradas en los objetivos propios de la transición, así como a las fuertes resistencias corporativas y políticas enfrentadas.

La RPP definió principios básicos, como imparcialidad, transparencia, intermediación, protección, eficacia y concentración (ley 19 969) (Mohor y Covarrubias 2007). Entre los cambios introducidos por la reforma, Duce

(2004) y Mohor y Covarrubias (2007) destacan la separación de las funciones de investigar y sentenciar; el hecho de que la presencia del juez sea requisito de validez para cualquier actuación; la presentación de pruebas y alegatos en un solo acto, en forma oral y pública, con el fallo inmediato de los jueces, y la especial atención y protección que se concede a víctimas y testigos en el curso de los procesos. Estos cambios comenzaron a implementarse en forma gradual en 2000 y concluyeron hacia fines de 2005.

Una vez instalada la RPP, se hizo más evidente la necesidad de reformar la institucionalidad y políticas orientadas a las y los adolescentes infractores, lo que permitió introducir por primera vez una ley de responsabilidad penal adolescente (ley 20 084, 2005). La LRPA se promulgó en 2005, pero su ejecución se retrasó hasta junio de 2007 por la necesidad de especialización de los actores clave del sistema y de una mayor inversión en infraestructura (Estrada 2020). La LRPA vino a establecer un marco normativo especializado, en el que se define la responsabilidad e imputabilidad penal para las y los jóvenes que infringen la ley en el país, en un sistema diferente del de los adultos y que contempla una edad mínima de 14 años y una máxima de 17 años y 11 meses.

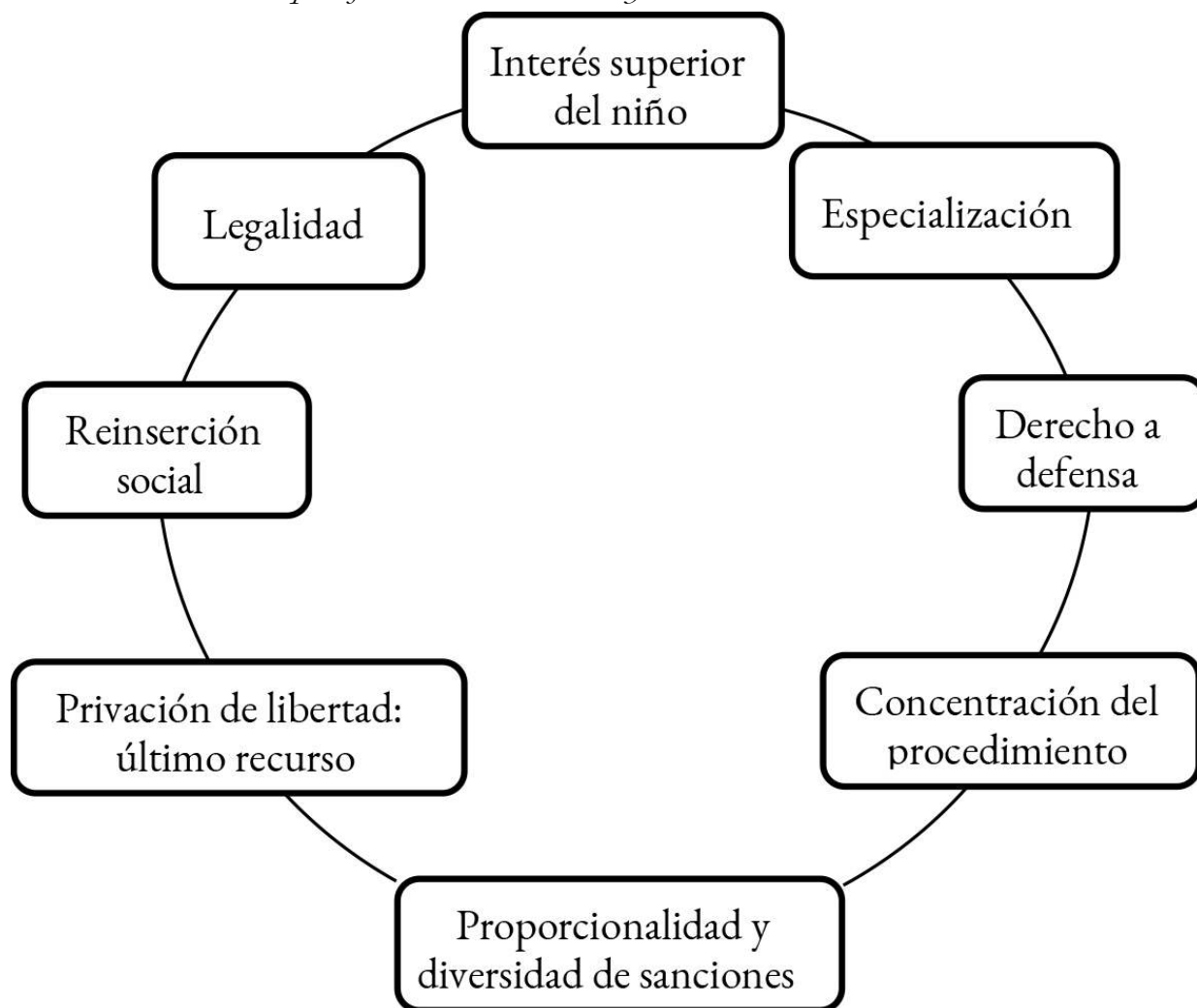
La creación de la LRPA se consideró un avance con relación a la normativa internacional, puesto que el Estado de Chile por primera vez respondía al compromiso asumido con la CIDN y, en particular, a lo dispuesto por el Comité de los Derechos del Niño en su informe de 2006. Se estableció, entonces, un sistema especializado de justicia, en el que se reconoce a los adolescentes su calidad de sujetos de derechos, tomando en cuenta su edad y las peculiaridades de su desarrollo evolutivo. En la LRPA se destacan las particularidades del proceso judicial para adolescentes, la especificación de las sanciones y su manera de aplicación; con ello se elimina un sistema inquisidor, arbitrario, fundado en el discernimiento y que admite la posibilidad de aplicación de sanciones similares a las de los adultos (Centro Iberoamericano de Derechos del Niño 2019). El propósito de la ley consiste en “hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los hechos delictivos que cometan, de tal manera que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social” (ley número 20 084, 2007). Los principios orientadores de la ley se resumen en la figura 2.1.

Después de la promulgación de la LRPA se realizaron dos reformas legislativas complementarias. Primero, en 2006 se creó una comisión de expertos (ley 20 110) para monitorear la fase de implementación de la LRPA.

Segundo, en 2007 se introdujeron modificaciones orientadas a endurecer el sistema de sanciones (ley 20 191), ampliando la posibilidad del uso de la privación de libertad, con penas de hasta cinco años para adolescentes de 14 a 15 años, y hasta 10 años para jóvenes de 16 a 18 años (Estrada 2020).

Posteriormente, en 2011, se realizaron nuevos cambios vinculados con las sanciones, en lo que respecta a delitos sexuales contra menores de edad. No obstante, hasta hoy no se han efectuado reformas profundas al sistema de responsabilidad penal juvenil chileno.

FIGURA 2.1. Principios fundamentales de la ley 20 084



FUENTE: Elaboración propia a partir de la ley 20 084, en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2005).

[MEDIDAS Y SANCIONES PENALES DE LA LEY 20 084](#)

Una vez que se ha producido la imputación de cargos al adolescente, y en el marco de las audiencias de formalización, los fiscales pueden solicitar al juez la imposición de medidas cautelares. Éstas tienen por propósito asegurar que el o la joven se presente a las audiencias y colabore con el proceso judicial, o bien, en casos de delitos de gravedad y en los que existan antecedentes, prevenir que el adolescente cometa otros delitos, al ser considerado “un riesgo para la sociedad”. La ley 20 084 ha definido dos tipos de medidas: 1) cautelares ambulatorias (MCA), que se cumplen en el medio libre, y 2) privativas de libertad, que se cumplen en Centros de Internación Provisoria (CIP). También se pueden aplicar medidas menos severas, como restricción de salir del país o de la región, no acercarse a las víctimas, entre otras (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2005).

Es relevante mencionar que la LRPA establece tiempos límite de imposición para las medidas privativas de libertad. Así, para aquellos jóvenes que cometen un delito siendo mayores de 14 y menores de 16 años, la sanción no puede sobrepasar los 5 años, mientras que, para aquellos que hayan infringido la ley siendo mayores de los 16 y menores 18 de años, el tiempo máximo de sanción puede ser de hasta 10 años (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2005).

CUADRO 2.1. *Medidas, sanciones y programas del sistema de justicia juvenil chileno*

<i>Dimensión</i>	<i>Nombre</i>	<i>Descripción</i>
Medidas	Programa de Medidas Cautelares Ambulatorias (MCA)	Resoluciones judiciales aplicadas contra el supuesto responsable de una conducta delictiva, en las cuales se limita provisionalmente la libertad personal con el fin de asegurar la colaboración del imputado en el procedimiento judicial.
Salidas alternativas	Centro de Internación Provisoria (CIP), privado de libertad	
	Programa de Salidas Alternativas (PSA)	Suspensión condicional del procedimiento, que permite prescindir de la persecución penal en imputados sin antecedentes de delitos previos y en la que la pena probable no excede los tres años de privación de libertad.
Sanciones	Programa de Libertad Asistida (PLA), en medio libre	Sujeción de un adolescente al control de un delegado, conforme a un plan de tratamiento individual que favorezca su integración social.
	Programa de Libertad Asistida Especial (PLE), en medio libre	A diferencia del PLA, esta sanción es más intensiva en actividades socioeducativas y de reinserción social en el ámbito comunitario.
	Programa de Servicios en Beneficio de la Comunidad y de Reparación del Daño Causado (SBC), en medio libre	Actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad, y obligación de compensar a la víctima el perjuicio causado.
	Centro de Régimen Cerrado (CRC), privado de libertad	Internación en centro privativo de libertad donde se contemplan programas de reinserción social.
	Centro de Régimen Semicerrado (CSC), privado de libertad	Internación en centro privativo de libertad donde se contempla la asistencia a programas en medio libre, al menos ocho horas diarias.
Programas complementarios	Programa de Intermediación Laboral (PIL), medio libre y privado de libertad	Contribuye a mejorar las oportunidades de inserción laboral de los adolescentes que cumplen condena. Incluye dos líneas: apresto laboral y apoyo psicosocial para la reinserción.
	Atención socioeducativa para adolescentes privados de libertad y medio libre (ASE)	Oferta para dar respuesta a los requerimientos asociados al desfase y/o abandono escolar de los/las adolescentes en medio libre y privados de libertad.
	Programa de reinserción escolar para adolescentes privados de libertad (ASR)	Proyectos de Reinserción Educativa que se ofrecen en los centros privativos de libertad de administración directa de Sename.

FUENTE: Elaboración propia a partir de información del Anuario Estadístico de Sename 2019, p. 19.

Tal como se mencionó, el organismo responsable del diseño, implementación y resolución de servicios en el ámbito de la ley 20 084, para las y los jóvenes acusados de infringir la ley, es el Sename (Riquelme y Troncoso 2017). Lo anterior se lleva a cabo mediante una red de centros y programas dependientes del Sename. La administración de los centros es directa y total cuando se trata de programas de privación de libertad, mientras que en el caso de los programas asociados a sanciones no privativas, Sename cumple un rol subsidiario, supervisando técnica y financieramente a los organismos colaboradores acreditados (OCA), quienes proveen los programas y proyectos necesarios (adjudicados mediante licitación pública)¹³ que se describen en el cuadro 2.1.

MEDIDAS ALTERNATIVAS AL PROCESO PENAL

Pese a que antes de la promulgación de la ley 20 084, y a lo largo de su ejecución, muchos han planteado críticas acerca de la poca efectividad de las sanciones privativas de libertad respecto al objetivo de reinserción social (Cid 2009), y además se ha señalado la poca idoneidad de las sanciones que se imponen; hasta el presente no ha habido reformas sustanciales que introduzcan salidas alternativas en la línea de la justicia restaurativa.

Por lo anterior, para Fuentealba y González (2013) introducir medidas o sanciones vinculadas a la mediación o justicia restaurativa constituye uno de los principales desafíos de la justicia juvenil chilena. No obstante, según el “Informe sobre experiencias nacionales de mediación penal y justicia restaurativa en Chile”, la inclusión de los acuerdos reparatorios entre las sanciones de la ley 20 084 puede considerarse como un antecedente para avanzar en el reconocimiento legal del modelo de justicia restaurativa (en adelante, JR) (Ministerio de Chile 2015). Ahora bien, desde 2016 y en el marco de la reforma a la LRPA, la Unidad de Coordinación y Estudios del Ministerio de Justicia diseñó y ejecutó un proyecto piloto de mediación penal para adolescentes en conflicto con la ley. A diferencia de otras iniciativas (Antivilo *et al.* 2017), dicho proyecto contó con instancias de capacitación, asesoría y evaluación, gracias a lo cual hoy se cuenta con evidencia relevante para la discusión legislativa en curso, respecto a la reforma del sistema penal juvenil

nacional.

A partir de lo anterior, Baracho (2019) plantea que, si bien aún existe resistencia frente a la posibilidad de resolver los conflictos más allá de las estructuras judiciales, las diversas experiencias nacionales muestran un significativo nivel de superación de los estigmas y prejuicios hacia las estrategias de mediación penal y participación comunitaria. Actualmente se observa un mayor conocimiento de la JR entre quienes intervienen en el sistema de justicia juvenil, mediante instancias como charlas, debates, especialización académica, etc. De forma paralela se ha puesto en marcha el Proyecto Piloto de Mediación Penal Juvenil, en 2016, lo que se suma a la reciente incorporación de la JR dentro de los argumentos que propone el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, que se encuentra en el tercer trámite constitucional para su aprobación.

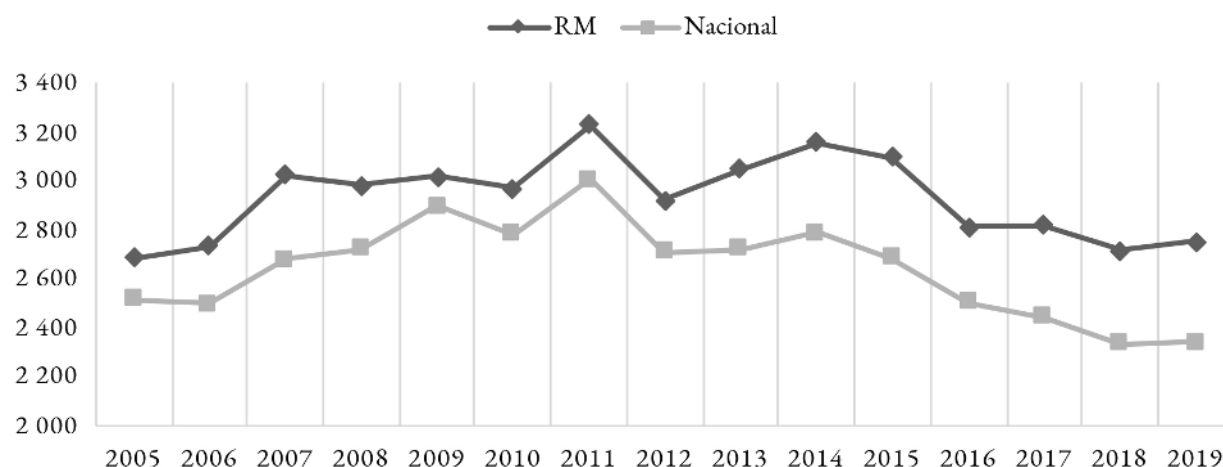
TENDENCIAS EN DELITO JUVENIL, SANCIONES Y REINCIDENCIA

Antes de abordar la evolución del delito juvenil en Chile, resulta necesario revisar las principales tendencias delictuales en función de dos indicadores clave: denuncias y detenidos, todas ellas por delitos de mayor connotación social (DMCS), a nivel nacional y en la RM¹⁴ (véase cuadro 2 en el anexo). A partir de este análisis, será más plausible interpretar si los comportamientos juveniles responden a tendencias generales o si hay aspectos que los diferencian de los de los adultos y en los que se requiere poner atención.

CONTEXTO DE LA DELINCUENCIA NACIONAL: DENUNCIAS Y DETENCIONES

En el periodo de 2005 a 2019, a nivel nacional, la tendencia observada en las frecuencias de denuncias es zigzagueante, con alzas y bajas, acumulando un incremento de 10%, mientras que en la RM la variación acumulada en el periodo fue de 24%. Por lo anterior, la contribución de la RM al volumen de denuncias nacional también aumentó, al pasar de 43%, en promedio, a 48-49% en los últimos años. No obstante, cabe mencionar que buena parte de la tendencia al alza nacional y regional se debe al efecto del crecimiento poblacional y, por ello, lo correcto es analizar las tasas de denuncias.

GRÁFICA 2.1. *Tasas de denuncias por DMCS, RM y nacional (2005-2019)*

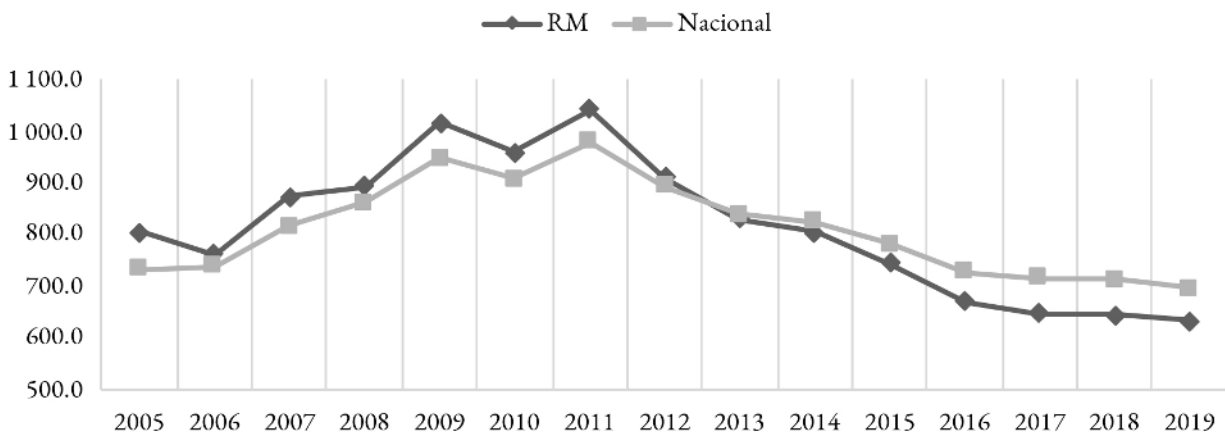


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de CEAD, noviembre de 2020.

Como se observa en la gráfica 2.1, entre 2005 y 2011 las tasas de denuncias por DMCS a escala nacional aumentaron hasta llegar a 3 000 casos por cada 100 000 habitantes, pero luego entre 2012 y 2019 cayeron de modo significativo, con una tasa de 2 300 por cada 100 000. En el caso de la RM, las tasas por DMCS superan al promedio nacional en todo el periodo; en esta región también se observa una primera etapa de alza y luego una tendencia a la baja. Sin embargo, mientras la variación acumulada de la RM es 2%, la variación nacional es de disminución (−7%).

Respecto a las frecuencias de aprehendidos o detenidos por DMCS flagrantes, entre 2005 y 2012 se expresa una clara tendencia al alza que luego comienza a disminuir; pese a ello, la variación acumulada del periodo es positiva o de aumento. Al analizar las tasas de detenidos, en cambio, se aprecia un periodo de alza (entre 2005 y 2011) y luego otro de caída pronunciada (de 2012 a 2019). Así, el país ha acumulado una variación negativa de −5%, mientras que en la RM la variación es de −21% (véase gráfica 2.2). En el total de detenidos, al inicio del periodo la RM aportó 44% de los casos, mientras que en 2019 el aporte se redujo a 38%; las regiones de Valparaíso y Biobío se ubicaron en segundo y tercer lugares.

GRÁFICA 2.2. *Tasas de detenidos flagrantes por DMCS, RM y nacional (2005-2019)*



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de CEAD, noviembre 2020.

Por otro lado, al estimar la relación entre denuncias y detenidos a nivel nacional se observa que, en 2005, por cada 100 denuncias fueron aprehendidas 29 personas, cifra que subió a 33 de cada 100 entre 2008 y 2012, para luego descender al año siguiente y mantenerse en 30 detenidos por cada 100 denuncias. En la RM, al inicio del periodo se aprecia una relación similar (29 detenidos por cada 100 denuncias); la tasa también aumenta entre 2008 y 2012 para luego descender, hasta llegar en 2019 a 23 detenidos por cada 100 denuncias.

TENDENCIAS EN DETENIDOS POR GRUPOS ETARIOS

Según se vio en el marco legal, la LRPA define como edad de imputabilidad desde los 14 y hasta los 17 años y 11 meses. Con ese grupo etario la policía tiene la facultad para realizar detenciones por delitos flagrantes o bajo orden judicial, manteniendo especial resguardo de la integridad y seguridad de los adolescentes. La detención, en un recinto policial, no debe extenderse por más de 24 horas, plazo luego del cual el/la joven debe ser presentado/a a una audiencia de formalización de cargos frente a un juez, donde debe contar con la asistencia de un defensor (privado o público). De no existir evidencia que amerite la formalización de cargos, el/la joven debe ser liberado/a (decreto 20 084, 2007).

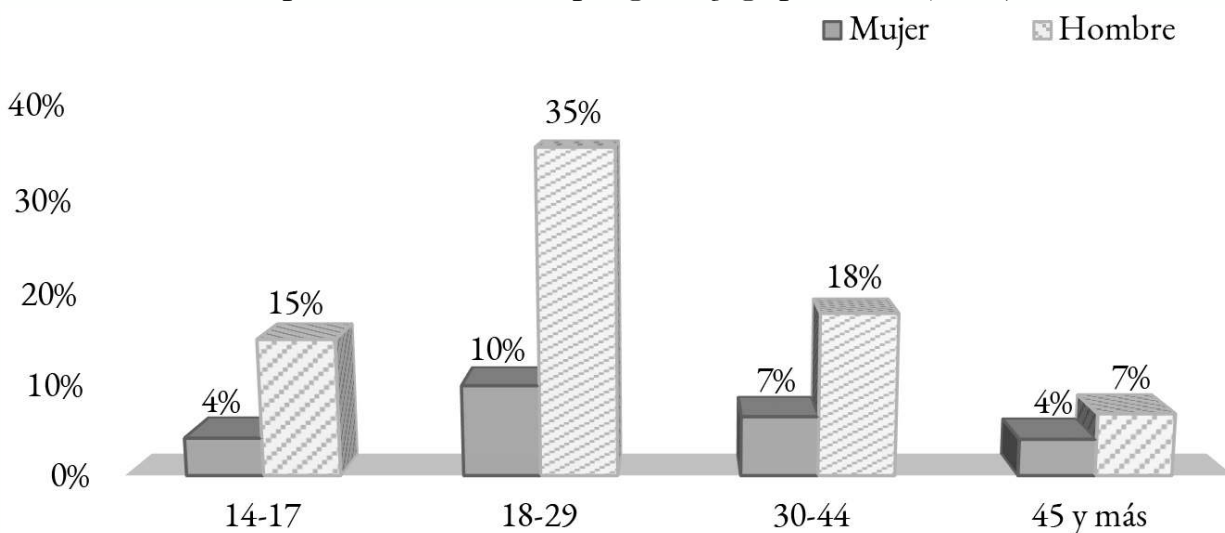
Para analizar las tendencias en las detenciones policiales de jóvenes de entre 14 y 17 años, se revisaron datos de “victimarios por sexo y edad”,¹⁵ categoría que incluye a personas identificadas en los casos policiales como “presuntas imputadas” y que provienen de dos vías: 1) fueron aprehendidas por comisión de delitos en flagrancia (mayoría de los casos); 2) fueron identificadas en los

partes de denuncias como potenciales victimarias, cómplices o encubridoras de delitos, y serán referidas a la fiscalía para indagatorias posteriores.

La frecuencia de victimarios o presuntos imputados por DMCS a nivel nacional, luego de un periodo de alza (entre 2005 y 2011), tendió a la baja (entre 2012 y 2019); por ello, entre 2007 y 2019 se constata una disminución de -3% . Dentro de estos presuntos imputados (véanse gráficas 2.3 y 2.4), la mayor proporción corresponde a personas de 18 a 29 años, seguidas del grupo de 30 a 44 años, y sólo en tercer lugar se ubican los adolescentes. Por efecto de la entrada en vigor de la ley 20 084, la participación de los/as adolescentes subió de 17% a 19% entre 2005 y 2007; luego entre 2010 y 2015 se mantuvo en 15% , y posteriormente su peso bajó, hasta llegar a 10% en 2019 (véanse gráficas 2.3 y 2.4).

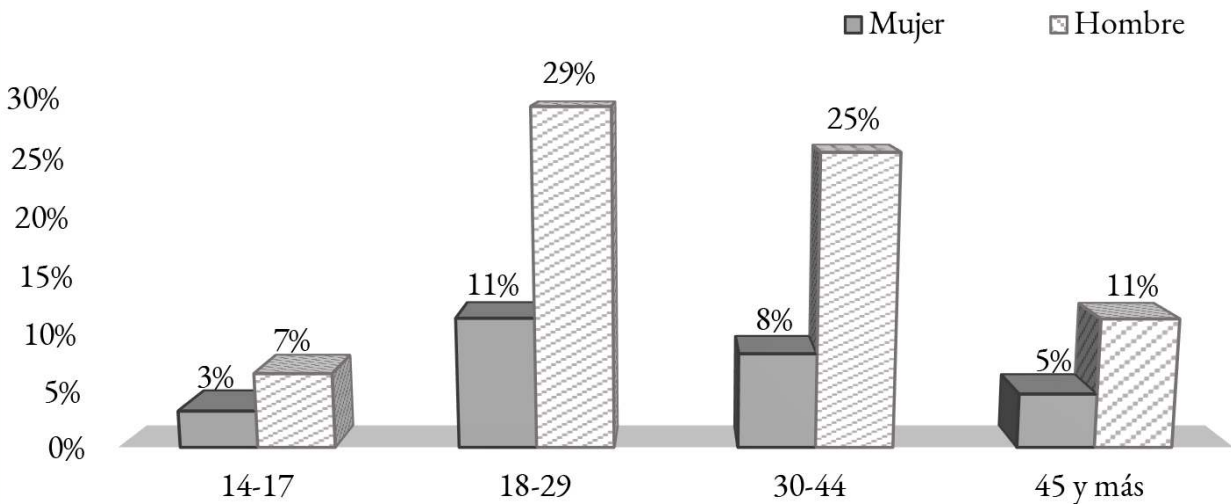
Con relación al género, entre 2005 y 2007, mientras la participación de los hombres fluctuó entre 75% y 76% , la de las mujeres fue de 24% - 25% (véase gráfica 2.3). Desde 2011, la participación femenina muestra una tendencia al alza; al término del periodo llegó a 28% . El incremento de la participación femenina se expresa con claridad en adultas, mientras que en adolescentes la tendencia sigue siendo de disminución (véase gráfica 2.4).

GRÁFICA 2.3. *Proporción de victimarios por género y grupo etario* (2007)*



*NOTA: En las gráficas los dos grupos de más edad (45-64 y 65 y más) se sumaron por su menor peso, mientras que los de 14 años se dejaron fuera de la suma total por representar 1% o menos.

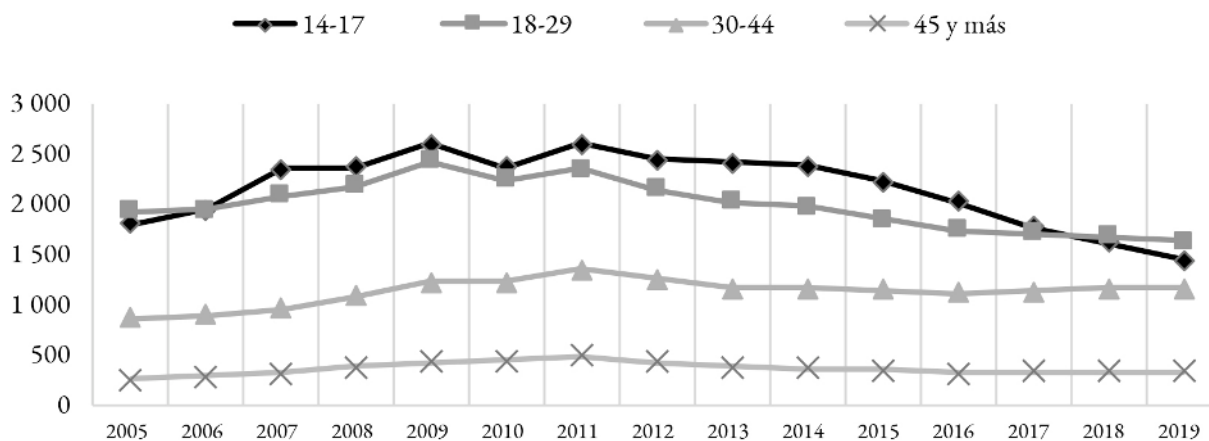
GRÁFICA 2.4. *Proporción de victimarios por género y grupo etario (2019)*



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de CEAD, noviembre de 2020.

De acuerdo con lo visto previamente, la participación de los adolescentes como presuntos victimarios, en el total de delitos detectados, es relativamente baja, en torno a 15% y hasta 10% en 2019). Sin embargo, es relevante considerar que esta proporción supera su peso poblacional de 8% en 2017 (Censo de Población y Vivienda 2017). Ahora bien, al comparar la tasa de victimarios por grupos etarios (gráfica 2.5), se observa que la tasa de 14 a 17 años, en 2005, era de 1 818 (por cada 100 000 adolescentes), sólo levemente menor que la tasa del grupo de 18 a 29 años (1 935 casos). Desde 2007, la tasa comenzó a ascender, hasta alcanzar su punto más alto entre 2009 y 2011, con 2 617 casos por cada 100 000, superando a los otros grupos poblacionales. Desde 2012 en adelante, la tasa de victimarios adolescentes se orienta al descenso y llegó a 1 445 casos por cada 100 000 en 2019. En esta última medición, la tasa de los adolescentes se ubica apenas por debajo de los jóvenes (18 a 29 años). A pesar de la tendencia favorable, se debe mantener posición de alerta en tanto los adolescentes representan un grupo poblacional más pequeño.

GRÁFICA 2.5. Tasa de victimarios por DMCS y por grupo etario (2005-2019)

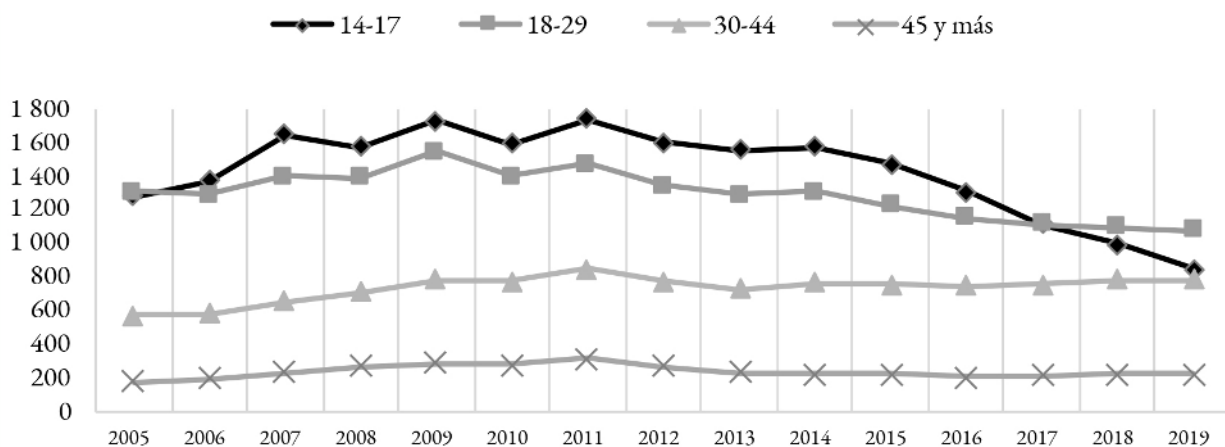


FUENTE: Elaboración propia con base en datos de CEAD, noviembre de 2020.

Al revisar las variaciones en las tasas y comparar los distintos grupos etarios, es posible confirmar que la mayor caída se aprecia en los adolescentes (-39%), tanto en el periodo 2007-2019 como en el último año (-11%). El grupo de adultos-jóvenes (18 a 29 años) también presentó una fuerte caída entre 2007 y 2019 (-21%) y en el último año (-2%). En los otros dos grupos de adultos, en cambio, se registró un alza en torno al 19% y 5% respectivamente.

Ahora bien, para analizar la participación de los jóvenes en los delitos se consideraron dos grandes categorías: *a*) delitos contra la propiedad¹⁶ y *b*) delitos violentos o contra las personas.¹⁷ Así, se pudo constatar que los adolescentes presuntos imputados presentan una participación más alta en robos (sin violencia) y hurtos, y tienen una participación menos relevante en delitos violentos con víctimas directas. Ello coincide con un estudio realizado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), que plantea que ocho de cada 10 adolescentes ingresan al sistema cerrado por delitos contra la propiedad, mientras que 8% lo hace por delitos contra las personas.

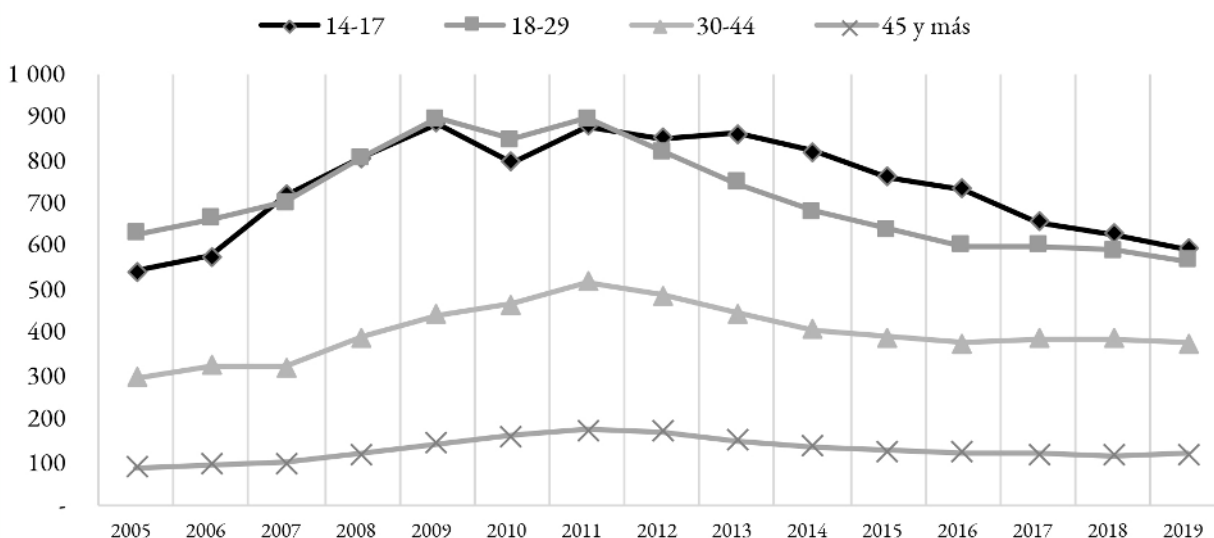
GRÁFICA 2.6. Tasa de victimarios por delitos contra la propiedad y grupo etario (2005-2019)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de CEAD, noviembre de 2020.

Como se observa en la gráfica 2.6, en 2005 la tasa de victimarios adolescentes por delitos contra la propiedad era un poco menor que la tasa de los adultos-jóvenes; sin embargo, en 2007 (con la entrada en vigor de la LRPA), la tasa aumentó de modo relevante, tendencia al alza que se mantuvo hasta 2011. De 2012 en adelante, y como ya vimos respecto de las tendencias globales, las tasas comenzaron a decaer en todos los grupos etarios, aunque fue mucho más notorio en los adolescentes. Entre 2007 y 2019, la tasa de victimarios jóvenes acumuló una variación negativa de -48% , y en el último año, de -15% . En el mismo periodo, en el grupo adulto-joven la variación fue de -23% , mientras que el grupo de 30 a 44 subió 21% , y el de mayor edad sólo cayó -3% . Esta tendencia podría interpretarse como un indicador de que las medidas y sanciones aplicadas por la LRPA han tenido un efecto positivo, cuestión que habrá de ser confirmada con los indicadores judiciales en la siguiente sección.

GRÁFICA 2.7. Tasa de victimarios por delitos violentos y grupo etario (2005-2019)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de CEAD, noviembre de 2020.

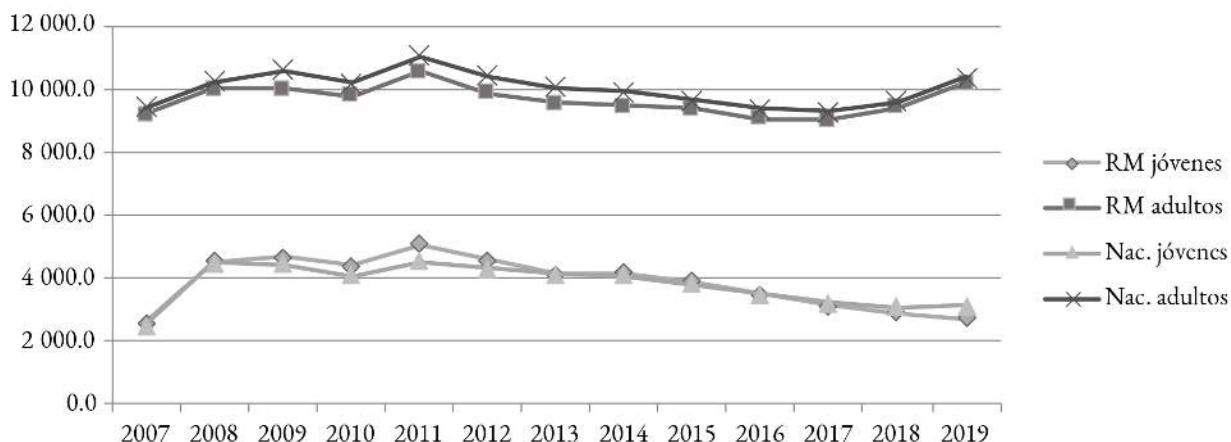
Respecto a las tasas por delitos violentos (véase la gráfica 2.7), son bastante menores que aquellas por delitos contra la propiedad, y aunque las tasas del grupo juvenil nuevamente parten de un nivel menor que el del grupo adulto-joven (543 frente a 630 casos en 2005), al iniciarse la LRPA se percibe de modo evidente un aumento. Así, en 2007, la tasa de los adolescentes sube y supera levemente a la de los adultos-jóvenes, para luego marcarse una tendencia al ascenso hasta el máximo de 2011, con 879 casos. De 2012 en adelante, la tendencia se revierte y las tasas decaen; con ello, la variación acumulada entre 2007 y 2019 para los adolescentes es de -17% , y de -19% para los adultos-jóvenes, mientras que para los otros dos grupos la variación es de incremento (17% y 21% , respectivamente). La participación de los adolescentes en delitos de alto impacto, como homicidios, sigue siendo bastante menor; en cambio, sí puede considerarse relevante la participación en robos con violencia.

TENDENCIAS DEL SISTEMA PENAL JUVENIL: INGRESOS, TÉRMINOS Y SANCIONES

Con base en la estadística del ministerio público es posible analizar la evolución de la implementación de la LRPA, particularmente en relación con el volumen de casos que ingresan en el sistema, la cantidad que concluye con salidas judiciales, no judiciales y otro tipo de desenlaces; también se puede observar la distribución de las salidas judiciales —por ejemplo, respecto a sentencias que terminan en condena— y en ese sentido es posible indagar la efectividad del

sistema. Por último, a partir de datos de Sename y de la Defensoría Penal Pública, se examinan las medidas cautelares y sanciones impuestas a los adolescentes infractores, profundizando en el uso de la privación de libertad.

GRÁFICA 2.8. *Tasas de ingresos juveniles vs. adultos, RM y nacional (2005-2019)*



FUENTE: Elaboración propia con base en boletines estadísticos del ministerio público (2007-2019).

En relación con los ingresos al sistema de justicia juvenil (véase gráfica 2.8), y dado que la entrada en vigor de la ley se produjo a mediados de 2007, las tasas de este año partieron de un nivel menor (2 469 casos a nivel nacional y 2 582 en la RM), pero al año siguiente esta cifra casi se duplicó. De 2008 a 2011 se percibe una tendencia al incremento en las tasas, cuyo punto más alto se presentó en 2011, luego de lo cual hubo una disminución, de suerte que en 2019 se llegó a niveles menores que los de 2008. En efecto, entre 2008 y 2019 la variación a escala nacional fue de -52% y de -40% en la RM. La tasa de ingresos de los adultos, en cambio, luego de un periodo de incremento entre 2007 y 2011, presentó una baja relevante entre 2012 y 2017; sin embargo, en los últimos dos periodos retornó la tendencia al alza. Al comparar proporcionalmente ambos grupos, en 2007 los ingresos de los adolescentes representaron aproximadamente 3% del total; en 2008 su peso subió a 4.4% , y, al finalizar el periodo, llegó a 2.2% del total.

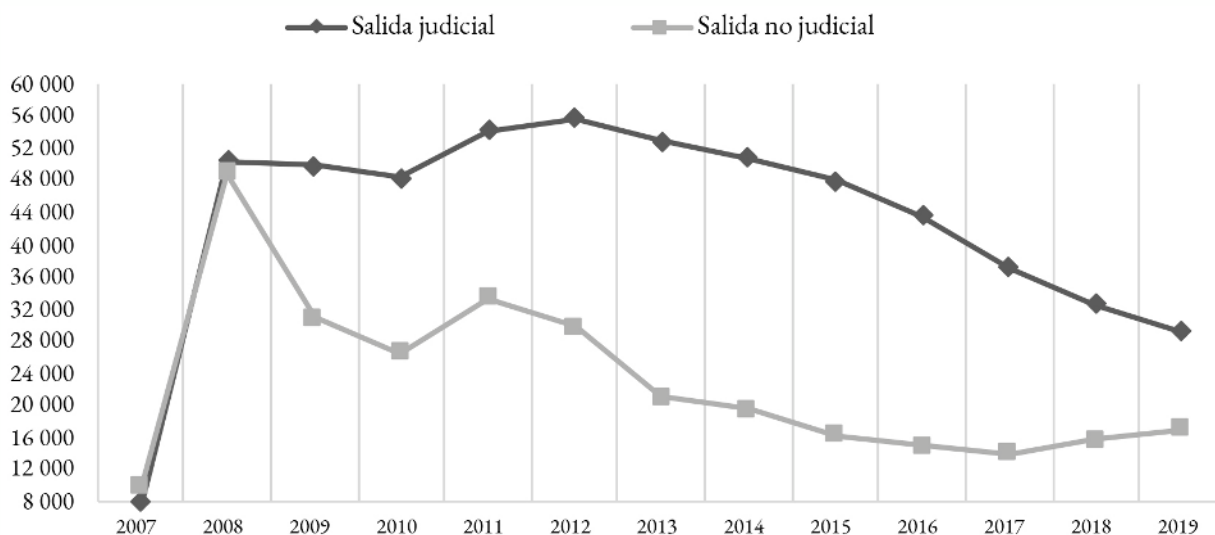
Durante el proceso de imputación de cargos, los jueces pueden determinar diversas medidas cautelares con el fin de asegurar que los adolescentes colaboren con el proceso judicial; las medidas principales son dos: medida cautelar ambulatoria (MCA) o Centro de Internación Provisoria (CIP). De acuerdo con las estadísticas de Sename (2020), durante 2019 se registraron 2

663 ingresos en MCA y 1 638 en CIP —es decir, 62% las primeras y 38% las segundas—, con una mayoría de población masculina (85%) y una alta proporción procedente de la RM (en torno a 40%).

Ahora bien, respecto al total de adolescentes atendidos con medidas cautelares, en 2019 se contabilizaron 3 995 en MCA y 1 944 en CIP a nivel nacional —es decir, 68% las primeras y 33% las segundas—, con una mayoría de hombres (87%) y un alto porcentaje procedente de la RM (entre 45% y 50%). Si bien en ingresos y atendidos se aprecia una mayor preferencia por las medidas ambulatorias, no deja de ser preocupante el importante uso que se hace de la internación provisoria (en un tercio de los casos).

Por otro lado, durante el proceso penal juvenil pueden producirse tres vías de finalización de los casos: las salidas judiciales (que incluyen condenas, absoluciones, sobreseimientos y otras), las salidas no judiciales (que comprenden archivo provisional, decisión de no perseverar, principio de oportunidad e incompetencia) y otros términos. Tal como ya se mencionó, el primer año de funcionamiento de la ley fue un periodo de ajuste; por ello, sólo se alcanzaron 19 287 términos, de los cuales 52% fueron no judiciales y 42% judiciales (véase gráfica 2.9).

GRÁFICA 2.9. *Cantidad de términos de los procesos judiciales, por tipo (2007-2019)*



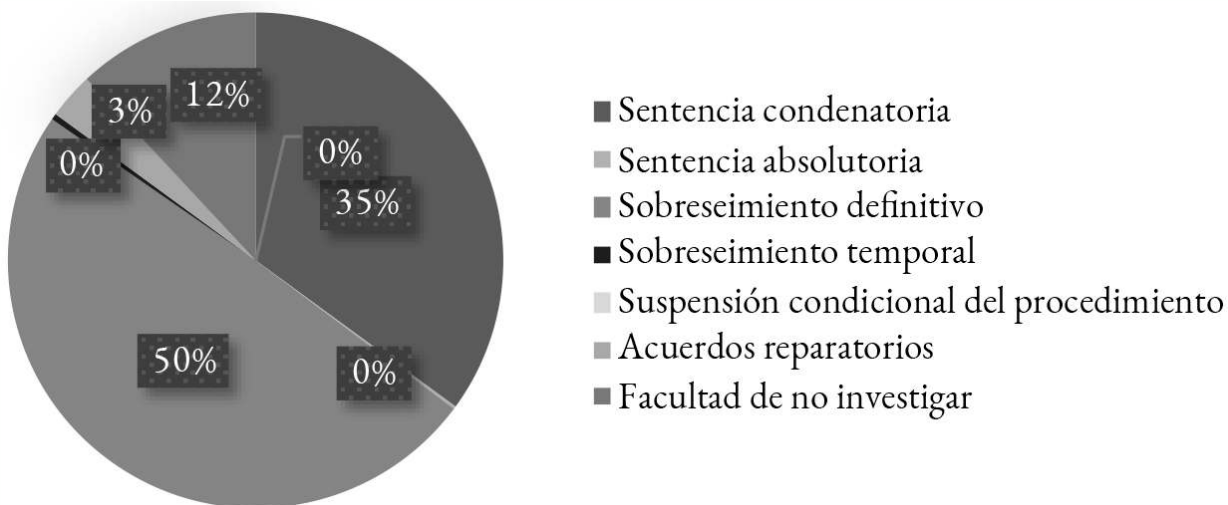
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del ministerio público (2007-2019).

Una vez que el sistema alcanzó plena vigencia, en 2008, los términos se quintuplicaron, llegando a más de 100 000; con ello, subieron las salidas judiciales, que ahora representaban 48% del total. Entre 2009 y 2012, los

términos judiciales aumentaron y alcanzaron una proporción de entre 60% y 63%. Desde 2013 hasta 2017, tanto las salidas judiciales como las no judiciales cayeron de modo significativo, pero las primeras siguieron representando 70% o más del total. En el último año, mientras las salidas no judiciales subieron (9%), lo mismo que los otros términos (30%), los términos judiciales volvieron a caer (-11%). Así, entre 2008 y 2019 las salidas o términos expresaron una caída promedio superior a -50 por ciento.

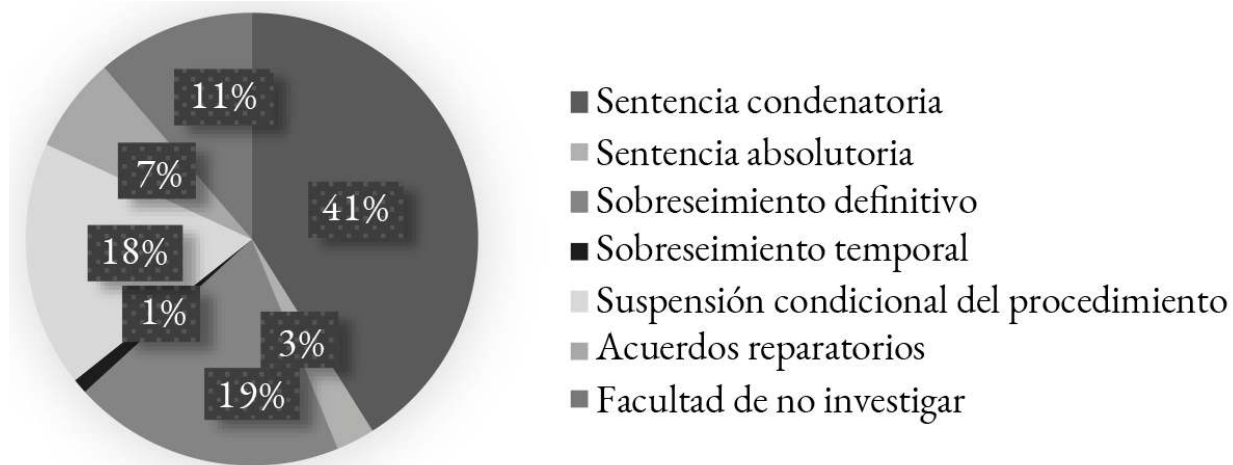
En relación con los tipos de salidas judiciales, como se observa en la gráfica 2.10, en 2007 sólo 35% de los casos terminó en sentencia condenatoria, mientras que 50% concluyó en sobreseimiento definitivo y 11% en facultad de no investigar, lo que da cuenta del alto nivel de impunidad que se daba antes de la LRPA. Al año siguiente, las sentencias condenatorias aumentaron a 46%, lo que expresa una mejora en la efectividad del sistema. A lo largo del periodo (2008 a 2019), las sentencias condenatorias se mantuvieron como la principal salida o término judicial de los casos. En el último año del periodo (véase gráfica 2.11), las sentencias condenatorias representaron 41% del total de los términos, 19% correspondió a sobreseimiento definitivo, 1% a sobreseimiento temporal, 3% a absoluciones y 11% a facultad de no investigar; en suma, más de un tercio de los casos no tuvo respuesta efectiva. Luego tenemos 18% de suspensión condicional del procedimiento (SCP) y 7% que terminó a través de acuerdos reparatorios.

GRÁFICA 2.10. *Proporción de salidas judiciales de la LRPA, por tipo (2007)*



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del ministerio público (2007-2019).

GRÁFICA 2.11. *Proporción de salidas judiciales de la LRPA, por tipo (2019)*



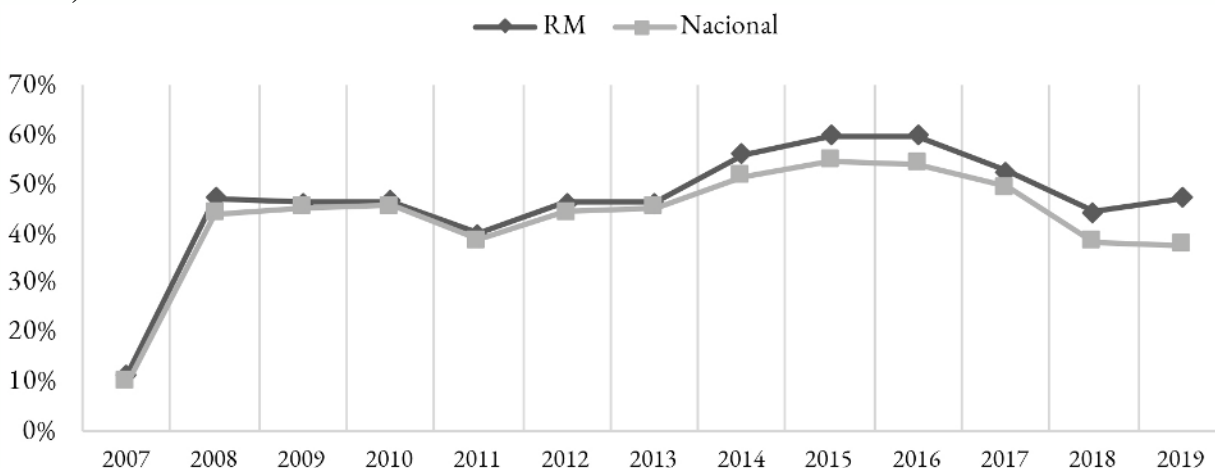
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del ministerio público (2007-2019).

Si bien en el sistema penal adulto el aumento de las salidas judiciales (sentencias condenatorias) puede considerarse como indicador de mejora en la eficacia, este estándar no puede aplicarse con los adolescentes. Como se ha planteado en la literatura internacional, es esencial que la justicia juvenil funcione como un sistema especializado que aborde cada caso en su particularidad, privilegiando procesos breves y salidas alternativas a la justicia (Couso 2012, Couso y Duce 2012). Con ello disminuyen los efectos adversos del sistema penal y aumentan las posibilidades de reinserción social del joven.

En este sentido, aunque la SCP tuvo un importante incremento entre 2008 y 2009 (llegando a 30%), de 2015 en adelante su utilización disminuyó hasta 18%. El acuerdo reparatorio, en cambio, ha tenido muy poco uso a lo largo del periodo. De acuerdo con los entrevistados, esto se explicaría por la orientación pecuniaria de la medida, similar a la imposición de multas, lo que difícilmente puede ser cumplido por los y las adolescentes, que en su mayoría son económicamente dependientes.

Respecto a la relación entre casos ingresados y sentencias condenatorias, en la gráfica 2.12 se observa que, desde 2007, la obtención de sentencias en el sistema de justicia juvenil presentó una tendencia al aumento, en especial en el periodo 2011-2016. Así, entre 2015 y 2016 se alcanzó una proporción de 60 condenas por cada 100 ingresos en la RM, y 55 por cada 100 a nivel nacional. En el último periodo, en cambio, se percibe una tendencia a la baja, al llegar a 47% en la RM y a 38% a escala nacional.

GRÁFICA 2.12. *Relación entre ingresos y sentencias condenatorias por LRPA (2007-2019)*

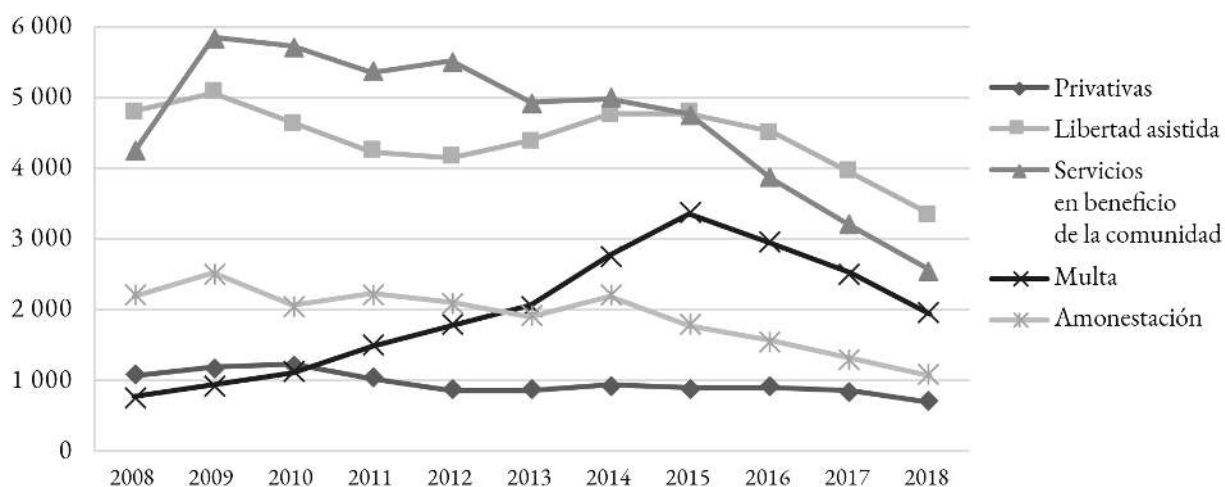


FUENTE: Elaboración propia con base en datos del ministerio público (2007-2019).

Sanciones y privación de libertad

Después de establecida la sentencia condenatoria, la gama de sanciones potenciales para los adolescentes infractores es amplia y, por definición, diferente de la del sistema penal adulto. La mayor parte de las sanciones se cumple en programas ambulatorios, y van desde las más leves a las más severas: amonestación verbal, multas, realización de servicios en beneficio de la comunidad (SBC), asistencia a programas de libertad asistida especial (PLE) o libertad asistida general (PLA); en algunos casos se pueden incluir sanciones mixtas (por ejemplo, PLA más programa de tratamiento de drogas). Asimismo, se consideran tres tipos de sanciones privativas de libertad: en centros semicerrados, en centros cerrados y mixtas.

GRÁFICA 2.13. *Sanciones establecidas por la justicia juvenil (2008-2018)*



FUENTE: Elaboración propia con datos de Defensoría Penal Pública extraídos de Vial, Fuentealba, Villagra y Soto (2020).

Como se observa en la gráfica 2.13 y de acuerdo con datos de la Defensoría Penal Pública,¹⁸ desde sus inicios el sistema de justicia juvenil chileno ha privilegiado el uso de las sanciones ambulatorias por encima de las privativas, ello con el fin de dar una respuesta penal acorde a las necesidades de los jóvenes y proporcional a la gravedad de los delitos (Von Hirsch 2012). Así, durante 2008 se aplicó un total de 12 999 sanciones, de las cuales la mayor proporción se orientó a programas de SBC (33%); en segundo lugar figuran las sanciones de libertad asistida especial y general, con 22% y 15% respectivamente; la amonestación se impuso en 17% de los casos y la multa en 6%. A semejanza de las tendencias antes vistas en ingresos y salidas judiciales, luego de un incremento inicial las sanciones aplicadas se mantuvieron estables hasta 2012 y luego descendieron en 2013, subieron levemente entre 2014 y 2015, y volvieron a descender en el último periodo, sumando una variación negativa de -26%. Considerando el promedio de los últimos cinco años, el uso de la privación de libertad se ha mantenido entre 6% y 7%, los PLE y PLA con 16% cada uno, los SBC con 29%, la multa con 20% y la amonestación con 11%. Así, mientras la privación de libertad y los programas de libertad asistida han continuado estables, los servicios y la amonestación han decrecido, y la multa ha aumentado de modo considerable.

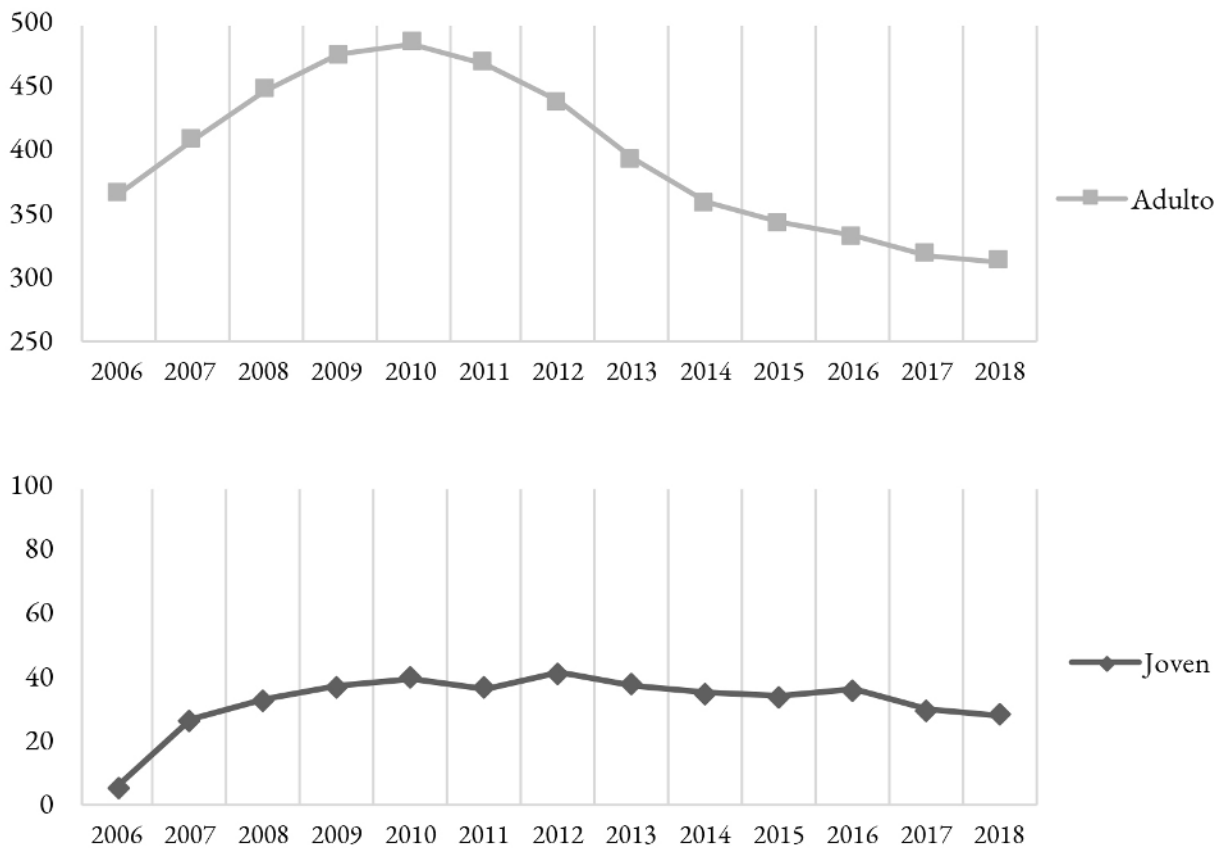
De acuerdo con diversos autores (Vial, Fuentealba, Villagra y Soto 2020) y según los entrevistados, la disminución en el uso de la sanción SCP se debe a la baja oferta de cupos, los altos niveles de quebrantamiento y la poca efectividad respecto a los objetivos de reinserción social. Los argumentos tras el aumento

en el uso de la multa no son claros, dado que es sabido que los adolescentes infractores proceden de contextos de pobreza y que, por ende, difícilmente podrían cumplir con esta sanción.

En cuanto a la privación de libertad, la normativa exige su uso sólo como último recurso y por tiempo limitado (decreto 20 084, 2007), con el fin de reducir al mínimo el efecto de prisionización que esta medida genera. En esa línea, la literatura internacional hace hincapié en que las penas privativas deben estar sujetas a supervisión y fiscalización permanentes, a fin de asegurar que se respeten los derechos de los y las jóvenes (Von Hirsch 2012). Por eso, vale la pena hacer un análisis detallado de tales penas.

A partir de los datos publicados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), es posible constatar, hasta 2006, casi 100% de los privados de libertad eran adultos, debido a que, en la anterior ley de menores, no existía una sanción carcelaria como tal,¹⁹ salvo cuando los jóvenes eran juzgados como adultos. En 2007, la proporción subió a 2.6% y luego en 2008 a 2.9%; a lo largo del periodo el porcentaje de jóvenes recluidos en relación con el total se mantuvo en torno al 3%. De los jóvenes recluidos, en promedio, 95% son hombres y 5% mujeres. Pese a lo anterior, al comparar las tasas de reclusión de adultos con las de jóvenes, es posible apreciar algunas diferencias relevantes (véase gráfica 2.14).

GRÁFICA 2.14. Tasas de población carcelaria juvenil vs. adultos (2006-2018)



FUENTE: Elaboración propia con datos extraídos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC).

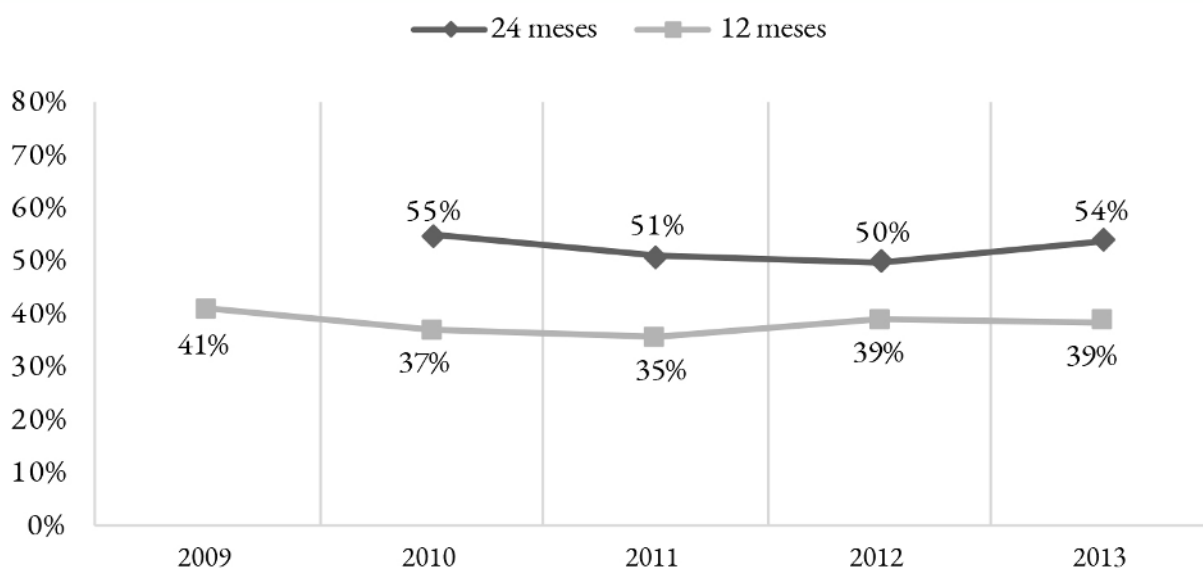
Así, entre 2007 y 2018, mientras la tasa de la población penal adulta disminuyó en -23% , con ciclos de alzas y bajas, la tasa de los jóvenes se incrementó en 4% . De este modo, de seis casos por cada 100 000 jóvenes en 2006, se alcanzó una tasa de 27 en 2007 y de 41 en 2012; luego de ello, las cifras tendieron a la baja hasta 2018, con 28 casos, y es probable que eso se haya mantenido entre 2019 y 2020 (véase gráfica 2.14).

Respecto a la situación de privación de libertad juvenil en Chile, el INDH destaca que alrededor de 70% de los adolescentes reclusos en CIP fueron sancionados con una medida de menor gravedad que la cautelar aplicada, lo que se suma al hecho de que un porcentaje significativo de estos jóvenes son mayores de edad (23.5%). Por otra parte, resaltan la escasa aplicación del principio de oportunidad y el uso excesivo de la internación provisoria, la cual presenta una mayor duración que en la justicia penal de adultos. Lo anterior se asocia a la falta de especialización de los profesionales que intervienen en el sistema (2020).

REINCIDENCIA EN ADOLESCENTES INFRACTORES

Diversos autores (Fábrega, Morales, Muñoz y Welsch 2012, Roth y Zegada 2016) han entendido la reincidencia como la reiteración voluntaria en la conducta delictual, cuando se han presentado detenciones o condenas previas. Un trabajo realizado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana define la reincidencia de adolescentes como “la comisión de un hecho delictivo, por parte de jóvenes infractores de ley atendidos por Sename, con posterioridad a una condena índice y resultante en una nueva condena” (CESC 2012, p. 2).

GRÁFICA 2.15. Tasa de reincidencia de egresados de Sename, medición 12 y 24 meses



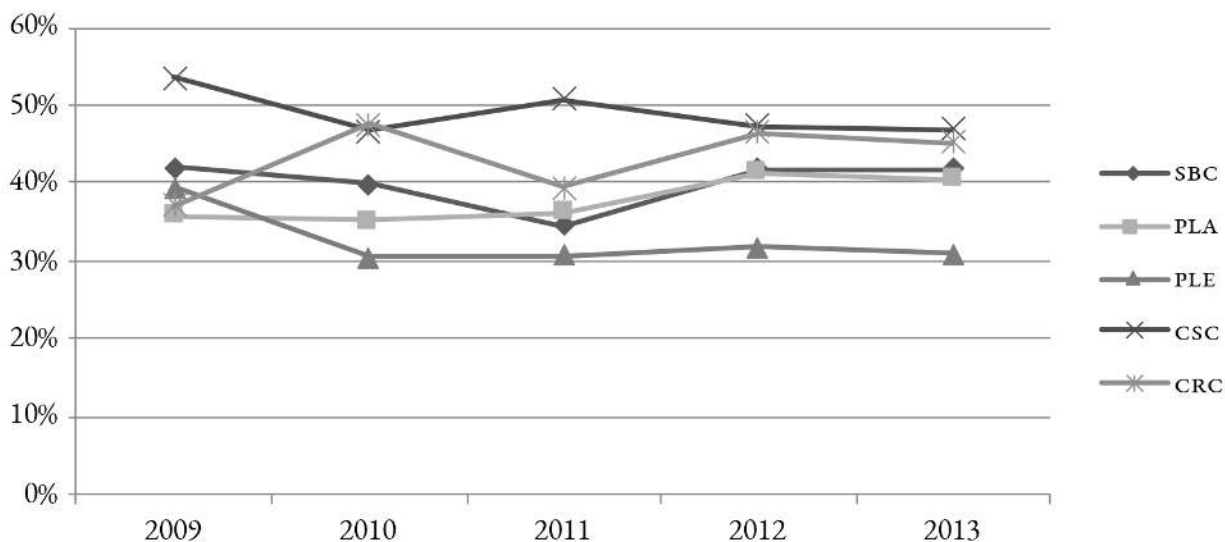
FUENTE: Elaboración propia con base en datos extraídos de Sename, 2015.

Para conocer los niveles de reincidencia de la población juvenil chilena, se revisaron datos aportados por un estudio de Sename (2015), el cual realizó un seguimiento de diversas cohortes de egresados del sistema de justicia juvenil, a nivel nacional, de 2008 a 2013 (véase gráfica 2.15). Los resultados expresan que, en 2009, 41% de los casos presentó un nuevo ingreso al sistema penal, después de 12 meses del egreso por el delito base (cohorte 2008); esta reincidencia superó 50% a los 24 meses de seguimiento. En los seguimientos de 2010 y 2011, la tasa de reincidencia descendió, pero luego volvió a subir en 2012. Así, en la medición de 2013, 39% de los casos reingresó a los 12 meses y 54% a los 24 meses.

Por otro lado, en la gráfica 2.16 se observa la tasa de reincidencia por tipo de programa, la cual permite dar cuenta de la efectividad de las sanciones. Así, se

evidencia que las mayores tasas de reincidencia se registran en régimen de privación de libertad (CSC y CRC), ello tanto en la medición de 12 meses (en torno a 50%) como en la de 24 meses (en torno a 60%). Esto viene a confirmar las diversas críticas que se hacen respecto a la falta de efectividad de las sanciones privativas de libertad, expuestas por la literatura nacional e internacional (Riquelme y Troncoso 2017, Roth y Zegada 2016).

GRÁFICA 2.16. Porcentaje de reincidencia a los 12 meses de egreso, por tipo de programa



FUENTE: Elaboración propia con base en datos extraídos de Sename, 2015.

En el caso de las sanciones de medio libre, en el seguimiento de 12 meses del egreso se observa que los programas de SBC mantienen un nivel de reincidencia en torno a 40%. Los PLA, en cambio, en las tres mediciones iniciales presentaron una tasa de reincidencia en torno a 36%, para después subir a 41% en los últimos dos años. Por su parte, los PLE parecen ser los programas más efectivos en la reducción de los niveles de reincidencia, ya que luego de una tasa inicial de 39% los periodos siguientes presentaron niveles en torno a 31%, proporción bastante acotada a lo esperable para una población que suele tener alta actividad delictual durante su periodo juvenil, como se ha visto en las tendencias y análisis anteriores (véase gráfica 2.16).

De este modo, y a partir del análisis anterior, es posible afirmar que la reincidencia no sólo se vincula con los procesos penales y las condenas establecidas, sino sobre todo con el tipo y la calidad de los programas socioeducativos y de reinserción social que se ofrecen a los adolescentes infractores (Fábrega *et al.* 2012). Adicionalmente, es importante destacar que

aquellos jóvenes que poseen trayectorias delictivas, caracterizadas por una alta reincidencia, tienden a mantenerlas en la adultez (Droppelmann 2015, Álvarez 2012).

Un estudio realizado por Miranda-Seguel y Zambrano-Constanzo (2017) mostró que del total de NNA egresados durante 2010 del Programa de Intervención Integral Especializada (PIE), de la red Sename, 54% no presentó reingresos luego de dos años, mientras que 26% volvió a ingresar a programas específicamente del área de justicia juvenil. Cabe destacar que estos últimos habían ingresado anteriormente a programas de la red; en cambio, los no reincidentes no contaban con un historial previo. Lo anterior pone de manifiesto los efectos adversos de los procesos de institucionalización, sobre todo experimentados a temprana edad.

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL CHILENO

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

Como se ha señalado, desde la implementación de la ley 20 084, en 2007, en el sistema de justicia juvenil se introdujo una serie de cambios, en términos de estándares de derecho, aspectos procesales y de ejecución penal. A continuación se describen algunos de los avances más relevantes de la LRPA, como sus debilidades y desafíos, desde la visión de actores directamente involucrados en el sistema penal juvenil chileno.

Avances del sistema respecto a estándares internacionales

En primer lugar, la mayor parte de los entrevistados coincide en reconocer que la entrada en vigor de la LRPA implicó un cambio significativo en la consideración de los jóvenes como sujetos de derechos, tras lo cual se estableció un sistema de justicia que garantiza derechos en el proceso penal. En segundo lugar, destaca el fin de la evaluación del discernimiento, sistema que generaba incertidumbre y permitía juzgar a un grupo de jóvenes (de 16 a 18 años) como adultos (Berríos 2011, Casado, Figueroa y Sanhueza 2015). Al respecto, se afirma:

Lo que tenemos, entonces, es una ley que garantiza más derechos, que garantiza, por ejemplo, el derecho a la defensa, al debido proceso, a que los jóvenes sean oídos, y, por

otro lado, también elimina [...] el discernimiento [...], que finalmente asienta como una visión nueva sobre la infancia y la juventud como sujeto de derecho y no sólo como objeto de protección solamente (defensora 1, 2020).

[...] si el chico había cometido un delito muy grave o presentaba una cierta cantidad de delitos ya acumulados, reconocidos por el sistema a partir de los 16 años, ocurría un proceso que se conocía como discernimiento, que lo establecían a través de una entrevista por un profesional [...], y si a los 16 años se declaraba con discernimiento, entonces era sancionado por la ley penal adulta (fiscal 2, 2020).

A pesar de esta consensuada valoración del sistema de justicia en vigor, en comparación con el sistema tutelar previo, los entrevistados del mundo académico, así como defensores y fiscales, cuestionan que el proceso judicial no exprese una clara especialización o diferenciación respecto al sistema adulto, sobre todo con relación a los criterios para determinar las sanciones, tal como se observa en las siguientes citas:

Cuando se definió en el reglamento la aplicación de las sanciones, sigue siendo la lógica de la ley penal adulta, se les baja un grado nada más [...] a las sanciones para cada uno de los delitos, pero opera de la misma manera (académico 1, 2020).

Insisto que básicamente se aplican los mismos paradigmas de los adultos para los adolescentes, exclusivamente la gravedad del delito, y la posibilidad de que cumplan en regímenes cerrados, y eso resulta perverso a veces, porque hay jóvenes que se involucran en delitos que son muy graves, pero que no necesitarían estar en internación provisoria y se contaminan criminológicamente [...] (fiscal 1, 2020).

En este sentido, aun cuando la ley 20 084 armonizó el sistema de justicia juvenil con la normativa internacional, en especial en lo que se refiere al proceso de juzgamiento, buena parte de los entrevistados concuerda en que este proceso sigue centrado en la tipología y gravedad del delito, y no en las características o necesidades particulares de cada joven. Esta forma de juzgamiento y determinación de penas se considera, entonces, como una réplica del sistema penal adulto y una importante debilidad de la justicia juvenil chilena.

En esta lógica, Oviedo (2017) agrega que, si bien la mayoría de las críticas respecto al funcionamiento del Sename gira en torno a su administración y el desempeño de sus funcionarios, los obstáculos vigentes en el sistema de protección y responsabilidad penal juvenil se originan desde las políticas públicas subyacentes, las cuales se sustentan en la política criminal, la prevención especial positiva y la teoría del riesgo, ejes que se ven limitados en su implementación por la contracción entre las bases legales de la LRPA y las

orientaciones técnicas que presenta el Sename en su oferta programática.

Proceso de detención y contacto con la policía

Couso (2012) señala que, tras la implementación de la ley 20 084, en Chile se debió instalar un sistema de justicia especializado en todas las fases del procedimiento, en particular en la fase de ejecución de las sanciones, y no simplemente un conjunto de modificaciones puntuales incapaces de garantizar los derechos de los adolescentes infractores. No obstante, y debido a la falta de especialización de los actores del sistema (desde policías hasta jueces y fiscales), el respeto hacia los derechos no ha estado del todo asegurado. Berríos (2006) afirma que, a pesar de las normativas ratificadas por Chile, la realidad nacional dista mucho de ser aceptable por la gravedad y cantidad de abusos cometidos por policías en contra de adolescentes detenidos (p. 153).

Así, en el primer contacto del joven con la policía, durante el proceso de detención, diversos estudios e informes (Berríos 2006) han reconocido que en Chile se suelen producir prácticas policiales abusivas, que van desde las agresiones de tipo psicológico, como amenazas, hasta golpes y maltratos físicos calificables de tortura, según las definiciones existentes a nivel nacional e internacional. Ello, además de afectar el bienestar inmediato del joven, puede tener importantes repercusiones en la percepción que éste se construye de la justicia, y en su trayectoria delictual. La detención policial podría llegar incluso a percibirse como una medida o sanción más gravosa que la propia condena por el delito cometido (Vial *et al.* 2020). En relación con ello, uno de los entrevistados afirma lo siguiente:

Necesitamos que todos los intervinientes estén especializados, desde carabineros, tienen que contar con algún tipo de formación para trabajar con menores de edad, que conozcan los derechos, porque no es posible el maltrato que se dan en su espacio, es terrible y lo mismo ya hacía adelante en los procesos [...] también los educadores de trato directo que están en los centros cerrados, que muchas veces son personas que no tienen una formación especializada (académica 3, 2020).

Esta cita describe una problemática asociada a la falta de especialización de los agentes policiales, la cual se traduce en una deficiente calidad en lo que respecta al trato hacia los jóvenes. Este aspecto debería ser considerado como urgente de abordar por las reformas al sistema de justicia juvenil, ya que el contacto que establecen los jóvenes con la policía puede marcar el modo en que se formará el vínculo entre ellos y el proceso penal en general. Así, este primer

contacto mantiene la posibilidad de que ocurra una serie de situaciones como abusos policiales, maltratos y/o violencia.

De acuerdo con Doren (2016), en diversos informes de derechos humanos se ha hecho patente la naturalización de la violencia ejercida por las instituciones del Estado hacia la niñez y la adolescencia, en particular las de origen pobre. En esta línea, la autora destaca los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Derechos Humanos en Niños, Niñas y Adolescentes de 2012, en la cual se observa un alto nivel de desconfianza en los NNA hacia las instituciones públicas. Particularmente, los NNA encuestados declararon en un alto porcentaje (entre 40% y 50%) que instituciones como los carabineros, la policía de investigaciones (PDI) y las Fuerzas Armadas no respetaban los derechos humanos.

Procedimiento penal y la especialización de los actores del sistema

Según el reciente estudio de Vial *et al.* (2020), las diversas limitaciones derivadas de la falta de especialización en el sistema de justicia juvenil se vinculan con dos instancias procesales: las que ocurren en la fase de investigación y las que tienen lugar en la fase de ejecución de sanciones y medidas.

En la misma línea, varios de los entrevistados reconocen que, al inicio de la implementación de la LRPA, las distintas instituciones pusieron énfasis en los procesos de formación y capacitación, con el fin de adquirir herramientas para abordar de mejor modo el delito juvenil. Sin embargo, a un corto andar, ese énfasis inicial se fue agotando y la inercia del sistema penal llevó a que tanto fiscales como jueces perdieran el interés por especializarse en la justicia juvenil. Según indican los entrevistados, sólo en la Defensoría Penal Pública se establecieron cuotas de defensores especializados y con exclusividad en materia penal juvenil; con ello se promovió que éstos mantuvieran interés por capacitarse y dedicarse a esas materias. Al respecto, los entrevistados afirman:

Yo diría que no hay nadie especializado, los únicos que han tenido algunos cursos o que tienen cursos sobre la LRPA, son los abogados de la defensoría penal pública, cuando ingresan a la defensoría especial para adolescentes (académico 1, 2020).

Aunque se reconoce que fiscales y jueces también han asistido a cursos de especialización en materia penal juvenil, el tiempo y la profundidad de tales cursos han sido notoriamente menores en comparación con la capacitación recibida por los defensores públicos. Sumado a ello, varios entrevistados

plantean que la falta de infraestructura (salas) dedicada exclusivamente a juicios juveniles también impide que se desarrolle una verdadera especialización del sistema. Sólo en la capital, por la mayor afluencia de casos, se han destinado salas específicamente a casos juveniles. No obstante, tanto en Santiago como en otras regiones, fiscales y jueces consagran la mayor parte de su tiempo a casos de adultos; por ende, cuando se toman casos juveniles no se cuenta con una clara focalización en la materia. Así, los mismos funcionarios admiten que la falta de dedicación y especialización impide dar a los casos juveniles una orientación diferente de la que se da cuando se trata de adultos. Al respecto, se menciona que:

Ni los fiscales ni los jueces están especializados, si entendemos por especialización no sólo tener un curso, que la mayoría de los jueces lo tienen [...], pero además esto es experiencia (académico 2, 2020).

El juez tampoco tiene una formación especializada, pese a que pueda trabajar en una sala especial que hace que él se dedique por un periodo de tiempo solamente a ver causas de adolescentes, en un tramo al día. Pero eso no lo hace un juez especializado, porque no ha tenido trayectoria profesional sobre adolescentes infractores [...], no maneja las características de los programas disponibles, tiene poca información sobre la calidad de los programas (defensora 1, 2020).

Esta disparidad en la formación especializada y en el desarrollo de una experiencia laboral focalizada, así como la falta de tiempo para dedicarse a procesos juveniles, ha tenido importantes repercusiones en la definición de las sanciones. Así, los propios actores involucrados en el sistema, desde defensores hasta jueces, reconocen que en la mayoría de los casos las sanciones impuestas sólo responden a la evidencia sobre el delito cometido, sin ser necesariamente idóneas o coherentes con las necesidades y recursos para la reinserción de los jóvenes involucrados.

Eso también genera un problema porque también tenemos fiscales que, al no estar especializados, creen que el tratamiento es exactamente igual que el de un adulto, cosa que no es así (defensora 1, 2020).

Respecto a lo anterior, Vial y colaboradores (Vial *et al.* 2020) también cuestionan la falta de especialización de los actores y su repercusión en el tipo de medidas y sanciones que aplica el sistema. Así, los autores critican el excesivo uso de la internación provisoria (CIP), sumado a la larga extensión que, en muchos casos, se asigna a esta medida (en su mayoría seis meses, pero

algunos incluso más de ese lapso). Particularmente, cuestionan el hecho de que más de 70% de los casos que han pasado por CIP reciben sanciones de tipo ambulatorio, y no se cuenta con herramientas para reclamar una retribución por el tiempo de privación de la libertad cumplido.

Asimismo, Vial y colaboradores (2020) afirman que la falta de especialización e idoneidad en la definición de sanciones, así como la carencia de un sistema para sumar condenas, han llevado a que, en algunos casos, los adolescentes deban cumplir en forma paralela más de una sanción. En ocasiones, estas sanciones pueden ser incluso incompatibles entre sí, lo que da lugar a quebrantamientos o sucesos que pueden tener consecuencias penales.

Por su parte, el Comité de Evaluación de la Ley y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han planteado que Chile carece aún de un sistema de justicia juvenil especializado. Esto queda en evidencia por las precarias condiciones materiales, técnicas y humanas en las que operan los centros y programas de la red Sename, dejando al arbitrio de cada institución la destinación de recursos para fortalecer las capacidades de sus profesionales (Cámara de Diputados de Chile 2015). Ello, sumado a la escasa coordinación observada entre los dispositivos judiciales y las políticas sociales orientadas a la infancia/adolescencia, limita las posibilidades de realizar un abordaje integral del delito y la violencia juvenil.

Efectividad de las medidas cautelares y sanciones

En cuanto a las sanciones, buena parte de los entrevistados concuerda en que las medidas menos efectivas son las que contemplan privación de libertad, que según ellos sólo debería ser aplicada como último recurso. Al respecto, según vimos anteriormente, los estudios nacionales e internacionales han demostrado una menor efectividad en este tipo de sanciones, en relación con los objetivos de responsabilización y reinserción. En efecto, los estudios sobre reincidencia en Chile han comprobado que la privación de libertad es la sanción con las tasas de reincidencia más altas. Por esto, se afirma lo siguiente:

La medida privativa de libertad es el último recurso, debe ser aplicada a aquellos que presentan más alto riesgo de reincidencia, porque es una medida de neutralización del comportamiento. Si tú tienes evidencia de que un determinado adolescente va a continuar cometiendo delitos, a continuación del delito actual o alta probabilidad de que eso ocurra, lo que hay que hacer es evitar que cometa esos delitos [...]; sólo debería aplicarse si las otras medidas no funcionan (académico 1, 2020).

Adicionalmente, se reconoce que la privación de libertad tiene mayor impacto en los jóvenes, en comparación con los adultos, debido a que aquéllos se encuentran en pleno desarrollo de su cuerpo, personalidad, identidad y autonomía:

Yo creo que muchos de los chiquillos que entran al privativo, a veces es peor, porque terminan en contacto con gente que no conocían afuera, por ejemplo, generan redes [...]; no hay una intervención que yo crea la adecuada (defensora 1, 2020).

Yo soy crítico de la privación de la libertad, en general y en abstracto, porque es muy dañina desde el punto de vista del proceso de desarrollo de un adolescente. Está desarrollando su propia identidad [...], anda más con los amigos y las amigas, y empieza a transitar hacia la independencia del mundo adulto; entonces claro, en esa búsqueda de identidad en la cárcel, tiene el gran problema de que es muy posible que pueda reafirmar una identidad delictiva (académico 2, 2020).

Si bien reconocen la aplicabilidad de las penas privativas de libertad, los actores señalan cierta lógica punitiva de los juristas a la hora de escoger ese tipo de sanciones y mencionan la existencia de factores mediáticos que podrían incidir en que no se opte por otro tipo de medidas:

Yo por lo menos en mi tiempo, llevo dos condenas de homicidio-homicidio, con jóvenes en libertad asistida que han tenido muy buen avance, muy bueno; pero también está el tema de cómo quedan mediáticamente los jueces si te dejan alguien libre por homicidio [...] (defensora 1, 2020).

Otro estudio, realizado por Reyes, Labrenz y Donoso (2018), plantea que los fiscales, abogados defensores y jueces tienden a no considerar otro tipo de medidas, como acuerdos reparatorios, lo cual atribuyen al déficit de centros de mediación penal y a la lógica punitiva predominante en el sistema penal chileno.

Medidas y sanciones alternativas a la privación de libertad

En contraste con la privación de libertad, diversos actores vieron en la justicia restaurativa una medida alternativa que sería importante incorporar e indicaron que la región de Coquimbo ha sido una de las primeras en implementar el pilotaje de ese tipo de sanciones. Este mecanismo se posiciona cada vez con mayor trascendencia, según Zehr (1990), y puede ser entendido como una forma de intervenir con individuos que cometieron una infracción a la ley y que se encuentran en una fase consecutiva al proceso penal o relativa a éste, al abarcar procesos como la conciliación, la mediación, las conferencias, entre

otros. Así, se plantea que el enfoque restaurativo está centrado en la reparación del daño provocado por el delito a todas las partes involucradas (víctima, infractor y/o miembros de la comunidad). De esta manera, se busca que durante el proceso la totalidad de los afectados colaboren conjunta y activamente en la solución de los conflictos ocasionados, guiados por un mediador, con el fin de promover la reinserción tanto de la víctima como del ofensor. Con relación a lo expuesto, se afirma:

La cuarta región es una de las regiones piloto de la mesa de mediación de RPA; por ejemplo, tenemos posibilidad [...] de llevarlos a mesas de mediación y yo creo que ha sido una muy buena experiencia, porque no solamente sirve para que los chicos terminen sin condena, sino también para que se pongan en el lugar de otro, ponerse en el lugar de otro genera empatía (defensora 1, 2020).

Con esta lógica, entre las definiciones más aceptadas de este modelo se encuentra la de Marshall (1999), para quien es un proceso a través del cual las partes o personas que se han visto involucradas, y/o que poseen un interés en un delito en particular, resuelven de manera colectiva la manera de lidiar con las consecuencias inmediatas de dicho delito y sus repercusiones para el futuro.

Del mismo modo, según Díaz y Navarro (2020; Díaz 2010), la inclusión de los acuerdos reparatorios en la LRPA puede considerarse como un antecedente que sienta las bases para medidas en la línea de la justicia restaurativa (JR); estos acuerdos podrían homologarse para alcanzar un reconocimiento legal. El mecanismo de justicia restaurativa tiene ventajas, puesto que, en su aplicación, el juez debe verificar la aceptación voluntaria del proceso, a semejanza de lo que ocurría en los anteriores acuerdos reparatorios. Otra ventaja del modelo es que produce procesos más breves y con salidas más expeditas para el fiscal, con una menor exposición de las partes ante la justicia penal formal.

Si bien en Chile no se ha incorporado aún la JR en el proceso penal juvenil, ya se cuenta con experiencia en el ámbito de la mediación de conflictos comunitarios y en las escuelas, y por la presencia de los acuerdos reparatorios en el código penal (Reyes, Labrenz y Donoso 2018). Sin duda, la integración total de los modelos de mediación y de JR constituye uno de los principales retos de la reforma de la justicia juvenil en Chile, y asegurará un mejor acceso a ésta (Fuentelba y González 2013).

Programas ejecutores de medidas y sanciones, Sename y red de colaboradores

Las respuestas asociadas a los programas de justicia juvenil tienden a presentar

una evaluación positiva en cuanto a los programas existentes, en términos de cantidad y diversidad de la oferta; sin embargo, detectan un problema en el funcionamiento y la organización. En este sentido, se asegura que existe una inversión en este ámbito, pero, en lo que respecta a resultados, el panorama nacional no muestra los logros esperados.

La oferta programática del Sename da respuesta a las necesidades de sus usuarios [...] en este ámbito, no. [...] el cómo están organizados los recursos y cómo está organizada la oferta es, a mi juicio, el principal problema. Si estimamos el monto de los recursos que se invierten en justicia juvenil, en el contexto latinoamericano, somos quizás el país que más gasta en este ámbito, que más invierte, y si nosotros miramos los resultados, posiblemente no seamos el mejor, yo diría que posiblemente estamos de la media para abajo (académico 1, 2020).

En consecuencia, al presentarse estos problemas de organización y administración de recursos, así como de funcionamiento, se producen graves situaciones de desigualdad en la oferta de programas, entre regiones del país y dentro de las regiones, entre grandes urbes y provincias rurales de menor tamaño. Así, los actores mencionan lo siguiente:

[...] la realidad es muy distinta entre todas las regiones, no se puede comparar las condiciones y características que tenga el área metropolitana, por ejemplo, con las que tienen regiones más chicas. Aquí sí existe cobertura, acá sí existen programas que dan el ancho para todo, digamos lo que pueda venir [...] en ésta, por ejemplo, sí se cumple porque existe cupo para todo, aun cuando las plazas no estén ocupadas; pero también a nivel nacional hay una baja (defensora 1, 2020).

Acerca de los programas y centros de la red Sename, en un informe reciente elaborado por la policía de investigaciones (PDI 2018) a solicitud del ministerio público, se afirma que 45% de los centros (tanto en la línea de protección como en justicia juvenil) no cumple con los protocolos mínimos para su funcionamiento, además de mostrar claras deficiencias en los programas. En específico, 73% de los centros de la red Sename no cuenta con protocolos de manejo y prevención de conductas suicidas, 77% carece de protocolos de contención física frente a desajustes conductuales y 73% no tiene protocolo de fallecimiento (PDI 2018).

Los actores entrevistados coinciden con este diagnóstico y, en particular, reconocen las importantes debilidades de los programas de justicia juvenil en relación con problemáticas vinculadas a salud mental y consumo de drogas (recursos, instrumentos, protocolos, etc.). Al respecto, mencionan lo siguiente:

Existen otros programas que no dan el ancho [...], tener programas de drogas que sean de verdad de mejor calidad [...] sería una opción para evitar una privación de libertad, porque muchas veces los chicos tienen mucho consumo, entonces mejor lo sacamos de la calle y los mandamos para la cárcel pensando que el centro cerrado es bueno [...] pero lo que hay que hacer es generar un dispositivo de drogas de buena calidad (defensor 1, 2020).

Desafíos en políticas de prevención y protección de la infancia vulnerada

Los actores señalaron como otra debilidad importante la falta de intervención temprana en jóvenes infractores, quienes presentan una serie de vulneraciones a nivel familiar, social, educacional, entre otros factores de riesgo sumamente relevantes al momento de cometer un delito y/o conformar trayectorias delictivas. Por esto, se menciona lo siguiente:

Creo que la debilidad que tiene el sistema penal viene desde más abajo, desde el sistema proteccional; ahí es donde hay que hacer un mayor esfuerzo para mejorar eso. Si se hiciera un buen trabajo dentro de esa área, yo creo que la mayoría de los adolescentes que hoy día están siendo imputados no hubieran cometido los delitos que se les imputan, porque muchos de ellos lo hacen por necesidad, lo hacen porque no tienen ninguna contención, no tienen ninguna estructura moral [...].

Los adolescentes llegan vulnerados desde la infancia, cuando llegan a la adolescencia es muy difícil trabajar con ellos, porque todos estos adolescentes que llegan a cometer delitos la mayoría de ellos fueron niños vulnerados, en muchos casos han sido abandonados, abusados, por mucho que tú le pongas dinero o pongas profesionales, si no se trabaja o interviene desde antes va a ser muy difícil poder hacer algo (juez 1, 2020).

Siles (2017) señala que los NNA ingresados en la red Sename son el grupo que presenta mayor marginalidad y que en la infancia es donde se expresan las consecuencias de la pobreza, la desigualdad y la exclusión de forma más dura. En consecuencia, los y las jóvenes pertenecientes a la red Sename, enfrentan una doble desventaja: por un lado, una serie de carencias económicas y sociales, y, por otro, su condición de niños/as, quienes, según estas lógicas adultocentristas planteadas por diversos actores entrevistados, “no marchan, no votan y no tienen recursos” (Siles 2017, p. 6). De lo anterior se desprende la importancia de abordar con profundidad no sólo las reformas del sistema de justicia penal juvenil, sino el sistema completo de protección y garantías para la infancia y la adolescencia vulneradas, desde un enfoque de derecho en el que se promueva la prevención del delito y la violencia desde temprana edad. Tales aspectos están siendo contemplados en el proyecto de ley para crear un nuevo sistema de reinserción social juvenil, tema que se tratará en la siguiente sección.

NUEVO PROYECTO DE REINSERCIÓN SOCIAL JUVENIL

El informe realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención Interamericana de Derechos Humanos/CIDH) identificó estándares mínimos que deben ser observados por los sistemas de responsabilidad penal juvenil. Al respecto, se afirma que éstos deben asegurar principios de legalidad, excepcionalidad, especialización, igualdad y no discriminación, así como el principio de interés superior del niño, el cual es el más relevante (2011).

En esta línea, Lud (2019), en un estudio elaborado para UNICEF en 2019, planteó que, en general, los países de América Latina y el Caribe afrontan importantes retos y dificultades en la implementación de sistemas de justicia penal juvenil en armonía con la normativa internacional emitida por la CDN. Asimismo, el autor afirma que, durante los últimos años, varios sistemas de justicia juvenil en la región han avanzado en una dirección contraria a lo deseable, es decir, han ampliado los tipos de delitos aplicables al sistema, incrementado las sanciones y disminuido la edad mínima de responsabilidad penal (Lud 2019), lo que da cuenta de la orientación punitiva que predomina en el mundo político y entre los legisladores de la región. Asimismo, la OEA y la CIDH (2011) coinciden en que los sistemas de justicia juvenil latinoamericanos han tendido a acentuar la discriminación, la violencia, la falta de especialización de los actores clave y el uso excesivo de la privación de libertad, lo cual conlleva relevantes efectos adversos.

A raíz de lo anterior, en Chile se encuentran en trámite legislativo desde 2017 dos proyectos de ley que surgen con el objetivo de separar las áreas de intervención del Sename: por un lado, el ámbito de la protección y adopción, y, por otro, el de la responsabilidad penal. Esta última área corresponde al proyecto de creación de un nuevo “servicio de reinserción social juvenil”. Con esta ley se busca crear una política nacional de reinserción adolescente, diseñada y dirigida por un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en dependencia directa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Así, se espera que dicho servicio se transforme en el responsable de aplicar medidas y sanciones contempladas por la ley 20 084, y que diseñe ejecute y supervise los programas enfocados en el desistimiento de la conducta delictiva y en la reinserción de las y los jóvenes en la sociedad (Valenzuela, Correa, Fernández e Inostroza 2019).

La iniciativa nace de la necesidad de solucionar las dificultades que presenta

el actual sistema de responsabilidad penal adolescente; entre ellas, el escaso cumplimiento de los objetivos de reinserción y prevención, el hecho de que no se asegure la especialización de los tribunales ni la de los actores que intervienen en el sistema, sumado a que ciertas maneras de actuar tienden a ser desproporcionadas, en términos de tiempo y tipo de sanciones. De igual forma, se evidencia un elevado uso de la internación provisoria y de las sentencias condenatorias en general.

Otra preocupación radica en las condiciones en las que se encuentran los jóvenes privados de libertad, las cuales suelen ser similares a las experimentadas en los sistemas penitenciarios de adultos. Por añadidura, el Estado administra recursos insuficientes para aplicar la LRPA, lo que se traduce en un limitado número de profesionales y un déficit de especialización de éstos, sobrecarga laboral, precaria infraestructura y equipamiento, todo lo cual repercute en la calidad de la intervención (Boletín 11 174-07).

Además de crear un nuevo servicio, el proyecto citado incluye modificaciones a la ley 20 084, tanto en lo que respecta a responsabilidad penal como en relación con la ley orgánica del Sename. Entre otras materias, el proyecto aborda el desafío de la especialización de la red judicial y el desarrollo de modelos de intervención basados en evidencia. También incorpora cambios en Gendarmería de Chile, como la obligación de colaborar en la Comisión Coordinadora Nacional, mediante la constante revisión del funcionamiento del sistema de justicia juvenil, así como sostener la responsabilidad legal de custodia perimetral en los centros privativos de libertad (Boletín 11 174-07).

Actualmente, el proyecto se encuentra en el segundo trámite constitucional, con calificación de suma urgencia. En una primera instancia, la discusión en el Senado se orientó hacia las condiciones insuficientes en las que se encuentran las y los jóvenes en los centros de la Red Sename y colaboradores, lo que repercute en los fines resocializadores. Recientemente, el debate se ha volcado hacia las reformas a la LRPA, entre las que destaca la modificación de medidas y sanciones, como el reemplazo de la internación en centros semicerrados por libertad vigilada con reclusión nocturna (Valenzuela *et al.* 2019).

Respecto a la discusión legislativa, diversos autores han aportado propuestas de política pública; entre ellos destacan Cillero *et al.* (2018) y Estrada (2020), para quienes este proyecto representa un avance significativo en el sistema de justicia juvenil, que hasta ahora no había enfrentado reformas relevantes desde su promulgación en 2007. En palabras de los entrevistados:

El nuevo servicio recoge una primera necesidad de esto que era la modernización del Sename. El Sename atiende tres materias: protección, más bien protección especial, el tema de adopciones y el tema de justicia juvenil. Lo que hace el nuevo servicio es que pone al servicio nacional de reinserción social juvenil en el Ministerio de Justicia [...]; entonces, ahí hay un buen avance, de ponerlo en una mejor consistencia de la política pública (académico 4, 2020).

Los autores antes citados, Cillero *et al.* (2018) y Estrada (2020), sostienen que, aun cuando el proyecto busca una mayor especialización de quienes intervienen en el sistema de justicia juvenil, es importante hacer hincapié en que la capacitación se imparta de manera uniforme entre todos los actores. Así, sugieren establecer un sistema de formación y capacitación que comprenda ciertos contenidos obligatorios y que, además, se evalúe el cumplimiento de los objetivos (Cillero *et al.* 2018). Adicionalmente, plantean la necesidad de capacitar a todos los actores que participan en el proceso, lo que incluye no sólo a jueces, defensores y profesionales de la red Sename, sino también a policías, gendarmes y ministros:

Es muy difícil que los fiscales cambien su lógica de trabajo, porque están en instituciones que tienen otra lógica, que es la lógica empresarial, y dentro de la lógica empresarial de los fiscales, está el cerrar la mayor cantidad de casos lo antes posible, y ojalá con salidas judiciales [...] porque la ley no está enfocada, necesariamente ni en la formación ni en el control, ni en la supervisión de determinados estándares vinculados a derechos de los adolescentes infractores [...] (académico 5, 2020).

Por otra parte, se hace énfasis en la oportunidad de potenciar la coordinación intersectorial, apuntando hacia la descentralización —aspecto que se traduciría en una mayor posibilidad de ampliar la oferta programática en regiones—, así como al fortalecimiento de la colaboración intersectorial en materia de infancia y adolescencia (Berríos *et al.* 2018). Así, procurando una mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos, con la reforma se espera asegurar una mejor distribución, al definirse servicios independientes.

El sistema de financiamiento va a ser por Chile Compra [...], se va a dar un paquete de financiamiento para una prestación, que se defina a partir de un estudio de demanda, a diferencia de lo que hoy en día se paga por niño atendido; hoy en día hay una crisis económica en las instituciones porque ha bajado mucho la atención de los jóvenes [...], por la baja en la comisión de delitos (profesional programa 1, 2020).

En cuanto a las modificaciones de las medidas y sanciones, los entrevistados consideran oportuno introducir una nueva sanción de libertad asistida especial

con internación nocturna, la cual vendría a reemplazar la sanción de régimen semicerrado. Según Berríos *et al.* (2018), mejorar el actual catálogo de sanciones, diversificando las sanciones ambulatorias y salidas alternativas, es una medida de carácter primordial:

La posibilidad de transformar los centros semicerrados, que son centros de administración directa de Sename, en un programa de “libertad asistida especial con internamiento”, por lo tanto, lo van a poder ejecutar los operadores privados también, las OCA; es una sanción más gravosa que la libertad asistida simple, pero podría ser de mejor resultado que el sistema semicerrado, en este momento. Ese cambio me parece razonable (académico 1, 2020).

Entre los objetivos expuestos en el proyecto de ley se encuentra la creación de un modelo de intervención integral para toda la oferta de justicia a escala nacional, lo que podría traducirse en que todos los adolescentes infractores tengan derecho a recibir un tratamiento especializado, basado en evidencia y acorde a sus necesidades (Guerra *et al.* 2018). En opinión de uno de los entrevistados:

Un modelo de intervención a la base, significa que todas las instituciones, tanto el mismo servicio como los colaboradores, van a trabajar con el mismo modelo de intervención, se va a apuntar a la especialización [...], va a entregar muchas más herramientas y capacidad técnica para poder trabajar y eso finalmente se traduce en que los jóvenes también reciban una mejor intervención (académica 3, 2020).

Al respecto, cabe retomar el planteamiento de Berríos *et al.* (2018), en el sentido de que el proyecto en cuestión propone una reforma más significativa frente a la consideración de medidas alternativas a la privación de libertad, como, por ejemplo, las desestimaciones tempranas no condicionadas y los acuerdos reparatorios. De igual manera, contempla la mediación y la justicia restaurativa como una posible opción de política pública:

El sistema garantiza de mejor manera la protección de derechos sin duda; al incorporar la justicia restaurativa, incorpora también una herramienta jurídica muy importante también para favorecer la reinserción temprana de los adolescentes [...], pero además incorpora criterios que me parecen muy interesantes, que es el Consejo de Aseguramiento y de Acreditación, que va a definir los estándares de calidad de la intervención, del trabajo de diferentes integrantes del sistema y va a generar procesos de acreditación (académica 3, 2020).

Por último, los entrevistados plantean temas no abordados en la discusión legislativa hasta ahora, como la mejora de los mecanismos de evaluación,

fiscalización y supervisión; además, algunos visualizan potenciales nudos críticos en la futura implementación del nuevo servicio de reinserción social:

Hay que generar una cultura diferente porque va a ser gran parte de la misma gente la que va a seguir trabajando en este mismo servicio. Si tú quieres cambiar un modelo, tienes que generar una serie de condiciones para cambiar ese modelo, tienes que ver cómo van a evaluar, cómo van a cambiar las prácticas, cómo van a medir que las prácticas efectivamente están cambiando (académica 7, 2020).

El que pudiera haber supervisión y control de estándares con respecto a, justamente, al tema de trato, el tema de la información, de la participación del adolescente en el proceso, y del tipo de decisiones que pueden tomar fiscales o jueces basados en los derechos establecidos en los tratados internacionales y en la normativa interna que tiene Chile (defensora 1, 2020).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras 14 años de la implementación del sistema de justicia juvenil en Chile, desde la entrada en vigor de la ley 20 084 en junio de 2007, es posible afirmar que los avances han sido significativos, especialmente respecto de la armonización de la legislación nacional con la normativa y los estándares internacionales para el tratamiento de adolescentes infractores. Si recordamos que antes de la LRPA no existía en Chile un sistema de justicia juvenil y, por el contrario, había una superposición de normas, la creación de un sistema especializado y que garantiza derechos supone un cambio sustancial.

Al finalizar la dictadura militar, en 1989, e iniciarse el proceso de transición democrática, durante la década de 1990, se hizo cada vez más patente la necesidad de reformar el sistema procesal penal chileno, para la población infractora tanto adulta como juvenil. Así, luego de años de debates académicos y trabajo legislativo, entre 2000 y 2005 se implementó en forma gradual y a lo largo de todo el país, la Reforma Procesal Penal (RPP), por lo que se pasó de un sistema inquisidor a uno adversarial, oral y público. Esta reforma sentó las bases para la creación de un sistema de justicia juvenil especializado, ajustado a la norma internacional y basado también en el resguardo del debido proceso. Dicho de otro modo, sin la RPP el diseño e implementación de este nuevo sistema juvenil no habrían sido posibles.

Así pues, en 2007 entró en vigor un sistema de justicia juvenil que vino a terminar con un sistema tutelar lleno de incertidumbres y arbitrariedades. El nuevo sistema delimitó la responsabilidad penal de los adolescentes que

cometen delitos y se definió como un sistema especializado, con procedimientos abreviados y sanciones socioeducativas, diferenciadas de las que se aplican a los adultos, en el que se respeta la etapa de desarrollo en que los adolescentes se encuentran y que busca, sobre todo, generar oportunidades para la reinserción social.

No obstante, aun antes de que comenzara a operar, empezaron a emerger voces que criticaron el diseño normativo. Entre las posiciones enfrentadas estaban la de aquellos que pensaban que la ley incluía sanciones muy leves y no sería efectiva en la disuasión de los delitos graves, y la de quienes, por el contrario, cuestionaban la disminución de la edad mínima, la escasez de recursos invertidos en los programas y la falta de diversidad en las sanciones alternativas a la privación de libertad. Este debate llevó a que se introdujeran cambios en la legislación, como el aumento en el uso de la sanción de privación para los adolescentes de 16 a 18 años.

Ahora bien, más allá de los principios normativos y procedimientos judiciales, en este capítulo se destaca la definición de un sistema de sanciones diferenciadas de las que se aplican a los adultos, en el cual se contemplan desde las multas y amonestaciones verbales, la asistencia a programas de servicio a la comunidad, programas de libertad asistida y asistida especial, hasta sanciones privativas de libertad en centros cerrados o semicerrados. Tanto en los programas abiertos como en los privativos se definen orientaciones técnicas que incluyen el desarrollo de planes de intervención individual enfocados a promover los factores que posibiliten la reinserción social de los adolescentes, aspecto valorado por casi todos los entrevistados.

Por otra parte, en la sección de análisis de tendencias se pudo constatar que las tasas de denuncias por delitos de mayor connotación social (DMCS), luego de un periodo de fuerte alza (entre 2005 y 2011), han mostrado una disminución continua (entre 2012 y 2019), tendencia que se observa tanto a nivel nacional como en la Región Metropolitana. Esta baja sostenida también se expresó en las tasas de detenciones y aprehendidos por la policía, que han descendido aún con mayor fuerza que las denuncias.

La misma tendencia a la disminución se ha observado en los indicadores de “imputados potenciales” por grupo etario. A partir de este dato, se pudo constatar que los adolescentes infractores constituyen un porcentaje menor del total de victimarios identificados por la policía —entre 10% y 15%—; sin embargo, esta proporción es relevante si se la compara con el tamaño

poblacional de este grupo, que representa 8% del total de los habitantes del país. Por ello, resulta preocupante confirmar que un pequeño sector de la población, los adolescentes de 14 a 17 años, en su mayoría varones, comete una importante cantidad de delitos de connotación social. Así, la tasa de victimarios juveniles se encuentra entre las más altas a lo largo del periodo, similar a la del grupo adulto-joven (18-29 años), tanto en delitos contra la propiedad como contra las personas. Aunque es en el primer tipo de delitos donde los jóvenes tienen más participación delictual.

Pese a la relevante participación de los adolescentes infractores en delitos de connotación social, luego de la detención policial sólo 3% de los ingresos al sistema penal (imputados) está representado por este grupo. De hecho, a lo largo del periodo considerado, tales ingresos mostraron una disminución, en especial en los últimos años (entre 2015 y 2019). Respecto a los términos del proceso, de modo global éstos también han decrecido; sin embargo, dentro de las salidas, las de tipo judicial han aumentado de forma importante desde la entrada en vigor de la ley, hasta alcanzar 70% del total de términos. Por otro lado, dentro de los términos judiciales, luego del inicio de la ley, las sentencias condenatorias tendieron al aumento, hasta llegar a 40% del total nacional; lo mismo ocurrió con las suspensiones condicionales del procedimiento, que también se incrementaron y se ubican en segundo lugar. Los acuerdos reparatorios, en cambio, se han utilizado en una proporción minoritaria de los casos. Reconociendo el alto impacto que representa la exposición de los jóvenes al proceso penal, resulta significativo que las reformas legislativas en Chile busquen potenciar estas y otras salidas alternativas al proceso judicial, como la mediación o la JR.

Con relación a las sanciones impuestas por la justicia juvenil, los datos analizados revelaron que, en la mayoría de los casos, jueces y fiscales privilegian el uso de sanciones vinculadas con programas socioeducativos de tipo ambulatorio (CIDHSBC, PLE y PLA). Así, la privación de libertad se ha utilizado, en promedio, en 8% de los casos, lo que constituye un avance en cuanto al cumplimiento de normativas y estándares internacionales, y respecto a los objetivos de reinserción. Pese a todo, resulta preocupante que la privación de libertad se siga empleando como medida cautelar (en las etapas de investigación) en un porcentaje importante de casos y por un lapso no menor (más de seis meses). En la literatura nacional se destaca la necesidad de medir, supervisar y fiscalizar este aspecto, considerando lo negativos que pueden llegar

a ser los efectos de la privación de libertad en la vida de los y las jóvenes, en su desarrollo y en el vínculo con su entorno.

Aun cuando tanto la baja en ingresos y egresos del proceso penal como el menor uso de las penas privativas podrían considerarse resultados positivos del sistema de justicia juvenil, los indicadores de reincidencia son poco auspiciosos. Así, el hecho de que más de 35% de los egresados de programas de Sename vuelva a cometer delitos a 12 meses del egreso es un dato preocupante. Si bien en las sanciones ambulatorias el nivel de reincidencia es menor comparado con el de las sanciones privativas, en ningún caso la reincidencia baja del tercio del total, lo que revela una baja efectividad del sistema en relación con la reinserción social.

Aunque es indudable que la baja en denuncias, aprehendidos y, por ende, ingresos judiciales de los y las adolescentes infractores es una buena señal respecto a los resultados del sistema, se debe reconocer que esta tendencia ha tenido un impacto paradójico en el funcionamiento de los centros y programas de la red Sename. Como las ONG colaboradoras (OCA) del sector público deben postularse a licitaciones para conseguir financiamiento, y éste es asignado en función de la cantidad de casos, con la baja en imputados y condenados sus ingresos por subvenciones se han visto mermados, lo que conlleva la disminución de personal. En este contexto, muy pocas OCA tienen hoy posibilidades de mejorar la calidad de sus servicios y enfrentar de buen modo la reforma al sistema de responsabilidad adolescente de próxima promulgación.

Para completar la evaluación de estos 14 años de vigencia de la ley, es oportuno retomar algunos aspectos destacados por los/as entrevistados/as para este estudio. La mayor parte de ellos coincide en que la promulgación y puesta en marcha de la LRPA (ley 20 084) implicaron un gran avance para nuestro país. En particular, se subrayó el cambio de enfoque de un sistema tutelar a un sistema en el que se considera a los adolescentes como sujetos de derechos y responsabilidades. También se valoró la creación de un sistema de justicia en el que se diferencia el tratamiento de los jóvenes respecto del de los adultos y en el cual se toman en cuenta sus necesidades particulares, se promueve el respeto de sus derechos y se prioriza la realización de procedimientos breves y ajustados al debido proceso.

Otro aspecto valorado, y en el que varios entrevistados hicieron hincapié, fue el término de la evaluación del discernimiento, que en la normativa anterior producía un marco de incertidumbre al iniciarse los procesos judiciales. Se

reconoció que, aun siendo pocos los jóvenes de 16 a 18 años en los que se afirmaba el discernimiento, el hecho de que se les impusieran sanciones similares a las de los adultos, y que se los ubicara en centros penales de este tipo, suponía altos riesgos criminógenos y graves vulneraciones de derecho. En cambio, los infractores considerados “sin discernimiento” eran atendidos en programas tutelares, y podían estar en contacto con NNA en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, dejando de lado los avances que trajo consigo la promulgación de la LRPA en Chile, buena parte de los entrevistados coincide en que se han percibido diversas fallas en su ejecución, en lo que respecta al cumplimiento de principios y objetivos del sistema. Por ejemplo, en relación con el principio de especialización, se ha planteado que, al no establecerse como obligación la formación y dedicación exclusiva de policías, fiscales y jueces, luego de un periodo inicial de gran interés, estos actores volvieron a sus carreras habituales, dando muy poca importancia al manejo de los casos juveniles. Sólo en la Defensoría Penal Pública se designaron cuotas de defensores especializados y se promovió el desarrollo de una carrera laboral en la materia.

En relación con la falta de especialización, varios entrevistados reconocen como una falla el hecho de que tanto defensores como fiscales prefieran recurrir a procedimientos abreviados, en los que se reducen los tiempos del proceso, aunque con ello se impida lograr un mayor conocimiento de las características del imputado, lo que contribuiría a disponer medidas o sanciones más idóneas para las necesidades particulares de cada caso. Así, en la definición de sanciones se ha tendido a reproducir la lógica del sistema penal adulto, al optar por penas proporcionales al delito, sin considerar los factores de riesgo o protectores que podrían limitar o potenciar las posibilidades de reinserción social del joven.

Otro aspecto en el que se presentan críticas diversas, y en el que muchos coinciden, es la falta de idoneidad en la determinación de las sanciones y la falta de efectividad de éstas respecto de sus objetivos (responsabilización y reinserción social). Así, mientras los actores institucionales, como jueces y fiscales, valoran la definición de sanciones específicas para los adolescentes (diferentes de las que se aplican a los adultos) y la orientación socioeducativa de la mayor parte de éstas, defensores y académicos cuestionan que, en el sistema vigente, la privación de libertad no siempre es considerada como un “último recurso” y que, por el contrario, la definición de salidas alternativas a la justicia

y su uso siguen siendo limitados.

Asimismo, en lo que se refiere a la calidad y efectividad de los programas, varios entrevistados afirman que los sistemas de seguimiento y evaluación de Sename son débiles y que, por ende, los actores del sistema no cuentan con evidencia suficiente para orientar sus decisiones. Por ello, es fundamental que el futuro Servicio de Reinserción Social Juvenil mejore los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad y eficacia de los programas ejecutores de sanciones.

Finalmente, y sintetizando los desafíos pendientes para el nuevo servicio de justicia juvenil, es indudable que se requiere avanzar hacia el desarrollo de un sistema verdaderamente especializado e integral, en el cual se prioricen los objetivos de prevención, interrupción de carreras delictuales y reinserción social, por encima de los indicadores de eficiencia judicial (un ejemplo lo constituirían los procesos breves). Para ello se requiere designar salas, profesionales preparados y equipos técnicos de apoyo en todos los niveles del sistema penal, además de diseñar sistemas de capacitación e incentivos permanentes. Sumado a ello, es fundamental que se reconozca a estos jóvenes como un grupo prioritario en el acceso a servicios públicos de calidad (educación, salud y desarrollo social).

Respecto a los tipos de salidas que ofrece el sistema, es fundamental ampliar la definición y el uso de las salidas alternativas, como la mediación o la justicia restaurativa, lo que contribuiría a disminuir los efectos perversos que el sistema penal produce en los y las adolescentes. En la misma línea, es importante limitar al mínimo la privación de libertad como medida cautelar y como sanción, tanto en su empleo como en su extensión temporal. En relación con las sanciones ambulatorias, se deben diseñar programas para la supervisión de su cumplimiento, además de ampliar las opciones de programas (públicos o privados) a los cuales se pueden derivar los jóvenes para la realización de actividades específicas, propias de sus planes de intervención individual (educativos, laborales, salud mental, drogas), con el fin de potenciar sus recursos y procesos de revinculación tendientes a asegurar una reinserción social efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Chuart, Jorge, 2012. *Historia en la Red Sename de los jóvenes egresados del sistema de justicia juvenil que reinciden e ingresan a Genchi*. Unidad de Estudios

Sename, pp. 1-11,

<<https://www.sename.cl/wsename/otros/Reincidencia.pdf>> consultado el 12 de febrero de 2021.

Antivilo, Andrés, Daniela Bolívar, Angélica Ramírez, Bianca Baracho, Fernanda Castillo y Marit de Haan, 2017. *Estudio Proyecto Capacitación, Asesoría y Estudio Práctico Mediación Penal Juvenil. Informe final*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile,

<<http://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/670/Informe%20FINAL%20U%20de%20CHILE%20MPJ.pdf?sequence=5&isAllowed=y>> consultado el 12 de febrero de 2021.

Baracho, Bianca, 2021. “La justicia restaurativa juvenil en Chile: un breve análisis de su origen y desarrollo de cara al futuro”. *La Trama*, 68,

<http://www.revistalatrama.com.ar/contenidos/larevista_articulo_.php?id=445&ed=68> consultado el 29 de septiembre de 2021.

Da Silva Baracho, Blanca, 2019. *Desafíos de la justicia restaurativa en Chile: la accesibilidad en el “estudio práctico” de mediación penal juvenil*. Tesis para optar al grado de magíster en psicología con mención en psicología comunitaria, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Postgrado.

Berrios Díaz, Gonzalo, 2006. “Derechos de los adolescentes y actividad persecutoria previa al control judicial de la detención”. *Revista de Estudios de la Justicia*, 7, pp. 121-161, <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/141206>> consultado el 12 de febrero de 2021.

Berrios Díaz, Gonzalo, 2011. “La ley de responsabilidad penal del adolescente como sistema de justicia: análisis y propuestas”. *Política Criminal*, 6(11), pp. 163-191, <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000100006>> consultado el 12 de febrero de 2021.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005. “Ley 20 084. Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal”. Ministerio de Justicia, <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=244803>>.

Blanco S., Javiera, Carolina Morán E., Trinidad Puig H., Francisca Werth W., 1999. “Juventud: potencial y peligros. La experiencia chilena”. Resumen ejecutivo. Fundación Paz Ciudadana.

Casado, Marta, Nataly Figueroa y Guillermo Sanhueza, 2015. “Reincidencia de jóvenes infractores: un estudio piloto a nivel local desde el Trabajo Social”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 14, pp. 150-177.

- Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica (CPP-PUC), 2012. “Nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia: un compromiso pendiente”. *Apuntes Legislativos. Observatorio de Iniciativas Legislativas*, 17, pp. 1-15, <<https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/apunte-legislativo-no-17.pdf>>.
- Centro Iberoamericano de Derechos del Niño (Cideni), 2019. Estándares comunes para Iberoamérica sobre determinación y revisión judicial de sanciones penales de adolescentes.
- Cid Moliné, José, 2009. “Medios alternativos de solución de conflictos y derecho penal”. *Revista de Estudios de la Justicia*, 11, pp. 111-130, <<https://rej.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/view/15193/15604>> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Cillero, Miguel, Fabiola Lathrop y Gonzalo Berríos, 2018. “Situación actual de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Chile”. *Anuario de Derechos Humanos*, 14, pp. 15-31.
- Couso, Jaime, 2008. “Notas para un estudio sobre la especialidad del Derecho penal y procesal penal de adolescentes: el caso de la ley chilena”. *Justicia y Derechos del Niño*, 10, UNICEF, pp. 97-112.
- Couso, Jaime, 2011. “Sistemas de justicia penal juvenil y políticas de prevención, en Derecho penal mínimo”. *Revista de Análisis Jurídico Penal*, 5, pp. 155-168.
- Couso, Jaime, 2012. “La especialidad del Derecho penal de adolescentes: fundamentos empíricos y normativos, y consecuencias para una aplicación diferenciada del Derecho penal sustantivo”. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, 38, pp. 267-322, <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512012000100007>> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Couso, Jaime y Mauricio Duce, 2012. “El derecho a un juzgamiento especializado de los jóvenes infractores en el derecho comparado”. *Política Criminal*, 7(13), pp. 1-73.
- Cuaresma Morales, David y Laura Nicolás, 2017. “Estudio longitudinal retrospectivo de las carreras criminales de delincuentes crónicos y violentos. Especial referencia a los agresores de pareja”. *Invesbren*, 72, pp. 4-7, <<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/155340>> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Díaz Gude, Alejandra, 2010. “La experiencia de la mediación penal en Chile”. *Política Criminal*, 5(9), pp. 1-67, <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992010000100001>> consultado el 12 de febrero de 2021.

- Díaz Gude, Alejandra e Iván Navarro, 2020. “Restorative Justice and Legal Culture”. *Criminology & Criminal Justice*, 20(1), pp. 57-75.
- Doren Alarcón, Vanessa, 2016. *Niñas, niños, adolescentes y policías. Estándares internacionales de trato y prohibición de violencia, normativa nacional y aspectos prácticos*. Memoria para optar al grado de licenciada en ciencias jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, <<https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1027>> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Droppelmann, Catalina, 2015. “Entre la delincuencia y la convencionalidad: desistimiento y persistencia en el delito en una muestra de adolescentes infractores de ley”. En *Trayectorias de jóvenes infractores de ley. Investigaciones sobre población adolescente*. Chile: Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Fundación San Carlos Maipo, pp. 51-71.
- Duce, Mauricio, 2004. “La reforma procesal penal chilena: gestación y estado de avance de un proceso de transformación en marcha”. En Luis Pásara (comp.), *Busca de una justicia distinta*. Lima: Consorcio Justicia Viva, pp. 195-248.
- Estrada, Francisco, 2020. “Estado actual de la reforma a la ley de responsabilidad penal adolescente”. En *Un blog sobre justicia penal adolescente*, <<http://justiciapenaladolescente.blogspot.com/2020/03/estado-actual-de-la-reforma-la-ley-de.html>> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Fábrega, Jorge, Ana Morales y Nicolás Muñoz, 2014. “Delito y especialización en Chile”. *Política Criminal*, 9(18), pp. 521-542.
- Fábrega, Jorge, Ana Morales, Nicolás Muñoz y Gherman Welsch, 2012. *La reincidencia en el sistema penitenciario chileno*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana, Universidad Adolfo Ibáñez.
- Fuentealba, María e Isabel González, 2013. “Mediación penal como mecanismo de justicia restaurativa en Chile”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 4(3), pp. 175-210.
- García, Emilio, 2004. *Infancia: de los derechos y de la justicia*. 2.^a ed. Buenos Aires: Del Puerto.
- Guerra, Pedro, Paola Truffello, Christine Weidenslaufer, Guido Williams y Guillermo Fernández Loes, 2018. “Algunos nudos críticos en Responsabilidad Penal Adolescente a la luz del problema de la resocialización”. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- Hein, Andreas y Gonzalo Barrientos, 2004. “Violencia y delincuencia juvenil: comportamientos de riesgo autorreportados y factores asociados”. Fundación Paz Ciudadana.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), 2020. *Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile*. Primer informe anual del Comité para la Prevención de la Tortura (CPT).
- Langer, Máximo y Ricardo Lillo, 2014. “Reforma a la justicia penal juvenil y adolescentes privados de libertad en Chile: aportes empíricos para el debate”. *Política Criminal*, 9(18), pp. 713-738, <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992014000200013>> consultado el 12 de febrero de 2021.
- León, Isabel, 2016. *Análisis de la implementación de las secciones juveniles de Gendarmería de Chile en el marco de la reforma procesal penal adolescente (Ley 20 084)*. Tesis de magíster. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Loeber, Rolf, David Farrington y Santiago Redondo, 2011. “La transición desde la delincuencia juvenil a la delincuencia adulta”. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 1(9), pp. 1-41, <http://www.ub.edu/geav/wp-content/uploads/2017/06/Loeber-redondo-farrington-2011_01-Transici%C3%B3n-REIC.pdf> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Lud, Alan, 2019. *La adecuación normativa a la convención sobre los derechos del niño en América Latina. Avances y deudas con la niñez*. Panamá: UNICEF, <<https://www.unicef.org/lac/informes/la-adecuacion-normativa-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-en-america-latina>> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Marshall, Tony, 1999. *Restorative Justice: An Overview Home Office*. Londres: Research Development and Statistics Directorate, <http://www.antonioacasella.eu/restorative/Marshall_1999-b.pdf> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Mettifogo, Decio y Rodrigo Sepúlveda, 2004. *La situación y el tratamiento de jóvenes infractores de ley en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile (Serie Estudios).
- Mettifogo, Decio y Rodrigo Sepúlveda. 2005. *Trayectorias de vida de jóvenes infractores de ley*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile (Serie Estudios).

- Miranda-Seguel, Cristian y Alba Zambrano-Constanzo, 2017. “Factores asociados a la interrupción y mantenimiento de conductas delictivas: un estudio con adolescentes atendidos por el Programa de Intervención Integral Especializada de la comuna de Osorno, Chile”. *Revista Criminalidad*, 59(1), pp. 49-64.
- Mohor, Alejandra y Víctor Covarrubias, 2007. *El nuevo procedimiento penal en Chile. Una aproximación empírica desde la seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile, Ril Editores (Serie Estudios).
- Organización de los Estados Americanos (OEA) y Centro Internacional de Derechos Humanos (CIDH), 2011. *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*. Luxemburgo: UNICEF, CIDH, BID, Save the Children, <<https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/JusticiaJuvenil.pdf>> consultado el 12 de febrero de 2021.
- Ortiz, María, Rodrigo Sepúlveda y Carolina Viano, 2005. *Análisis de los programas de prevención dirigido a jóvenes infractores de ley*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile.
- Oviedo, Paola, 2017. *La intervención con jóvenes infractores de ley en Chile. Análisis institucional y propuestas de optimización de la política de justicia juvenil de Chile*. Tesis de doctorado. Universitat de Barcelona, <<https://www.tdx.cat/handle/10803/457576#page=4>> consultado el 29 de septiembre 2021.
- Palacios, Daniel, 2011. “La reforma procesal penal en Chile: nuevos agentes, sus trayectorias y la reestructuración de un campo”. *Revista Política*, 49(1), pp. 43-70.
- Quintana, Bárbara y Catalina Villagra, 2014. *Trayectorias de vida y carrera delictual de adolescentes y jóvenes infractores de ley en la región metropolitana*. Tesis de licenciatura. Facultad de Sociología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.
- Reyes, Claudia, Catherine Labrenz y Gabriela Donoso, 2018. “Justicia restaurativa en sistemas de justicia penal juvenil comparado: Suecia, Inglaterra, Italia y Chile”. *Política Criminal*, 13(25), pp. 626-649.
- Riquelme Tapia, Pamela y Carina Troncoso Fazio, 2017. *Vulneración de los derechos del niño en centros del Sename: la inviabilidad de la reinserción social*. Memoria para el grado de licenciatura. Facultad de Derecho, Universidad de Chile,

<<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144854>> consultado el 12 de febrero de 2021.

Rojas, Juan, 2016. *Historiales de conducta delictiva en adolescentes infractores de ley penal con consumo problemático de drogas: un estudio descriptivo*, vol. II, VIII Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia, Fundación Paz Ciudadana.

Roth, Eric y Adriana Zegada, 2016. “La mujer frente al delito: factores asociados a la reincidencia delictiva femenina”. *Ajayu. Órgano de Difusión Científica del Departamento de Psicología UCBSA*, 14(1), pp. 102-120.

Siles, Catalina, 2017. *Los niños invisibles del Sename. 6 claves para el debate*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios de la Sociedad.

Valenzuela, Ester, Paula Correa, Jorge Fernández y Daniela Inostroza, 2019. “Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Infancia primero: lo prometido es deuda”. En Francisca Vargas (ed.), *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2019*. Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

Vial, Luis, Teresita Fuentealba, Carolina Villagra y Nicolás Soto, 2020. *Sistema penal adolescente 2008-2018: cifras, avances y desafíos pendientes*. Santiago de Chile: UNICEF, Defensoría Penal Pública, <<https://www.unicef.org/chile/media/4596/file/Sistema%20penal%20adol%20escente%20.pdf>> consultado el 12 de febrero de 2021.

Von Hirsch, Andrew, 2012. “Sentencias proporcionales para menores, ¿qué diferencia con las de los adultos?”. En *Estudios de Derecho Penal Juvenil III*. Santiago de Chile: Centro de Documentación, Defensoría Penal Pública, pp. 61-86.

Werth, Francisca, 2004. “Desafíos y características del nuevo sistema de justicia juvenil chileno”. *Revista Paz Ciudadana*, pp. 11-15, <<https://pazciudadana.cl/biblioteca/sistema-judicial/desafios-y-caracteristicas-del-nuevo-sistema-de-justicia-juvenil-chileno/>> consultado el 12 de febrero de 2021.

Zehr, Howard, 1990. *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Scottsdale, PA: Herald Press.

BOLETINES LEGISLATIVOS Y OTROS DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Boletín 8487-07 de la Honorable Cámara de Diputados. Suprime el actual

Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos servicios de atención a la infancia y adolescencia.

Boletín 10315-18 de la Honorable Cámara de Diputados. Sistema de garantías de los derechos de la niñez.

Boletín 11174-07 de la Honorable Cámara de Diputados. Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20 084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica.

Cámara de Diputados de Chile, 2015. Evaluación de la ley 20 084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.

Convención de los Derechos del Niño, 2007. Observación General N° 10 de los derechos del niño en la justicia de menores. Naciones Unidas, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/crc.c.gc.10_sp.pdf> consultado el 12 de febrero de 2021.

Decreto ley 2 465, 1979. Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica. Ministerio de Justicia, <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6929>> consultado el 12 de febrero de 2021.

Decreto ley 20 084, 2005. Ley 20 084 establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Ministerio de Justicia.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2006. Convención sobre los Derechos del Niño,

<<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>>

consultado el 12 de febrero de 2021. Gobierno de Chile, 2012. Informe consolidado de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, y sus protocolos facultativos, N° 4 y 5. De conformidad al artículo 44 de la Convención y a los Protocolos Facultativos OPSC y OPAC.

Ministerio de Justicia, Sename, 2016. “Programas de Justicia Juvenil: Programa Medidas Cautelares Ambulatorias y Salidas Alternativas, Programa Sanciones No Privativas de Libertad y Programa de Apoyo a la Reinserción Social”. En *Resumen ejecutivo de evaluación de programas gubernamentales* (EPG),

<[https://www.dipres.gob.cl/597/articles-](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-149536_r_ejecutivo_institucional.pdf)

[149536_r_ejecutivo_institucional.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-149536_r_ejecutivo_institucional.pdf)> consultado el 12 de febrero de 2021.

Ministerio de Justicia de Chile, 2015. *Informe sobre Experiencias Nacionales de Mediación Penal y Justicia Restaurativa en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de

Justicia de Chile.

Policía de Investigacione (PDI), 2018. *Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores*, informe. Santiago de Chile, diciembre <<https://archive.org/details/informeSENAME-PDI>>.

Proyecto de Ley de Sistema de Garantías,

<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23993/2/BCN_Proyecto%20Garantias%20Infancia%20Familia.pdf> consultado el 12 de febrero de 2021.

Servicio Nacional de Menores (Sename), 2015. *Reincidencia de jóvenes infractores de ley RPA. Estudio 2015*. Unidad de Estudios del Servicio Nacional de Menores, Ministerio de Justicia,

<https://www.sename.cl/wsename/images/IFR_2015v2.pdf> consultado el 12 de febrero de 2021.

Servicio Nacional de Menores (Sename), 2020. *Anuario Estadístico 2019*. Santiago de Chile.

Servicio Nacional de Menores (Sename), 2020. “Catastro de la Oferta Programática de la red Sename”. Santiago de Chile: Departamento de Planificación y Control de Gestión, agosto.

¹ Liliana Manzano, directora de Sociología de la Universidad Central de Chile, sede Región de Coquimbo. Doctora en política social de la Universidad de Edimburgo, máster en métodos de investigación social en la London School of Economics and Political Science, magíster en gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile y socióloga de la misma casa de estudio.

² Javiera Barrientos, psicóloga con mención clínica de la Universidad Central de Chile, diplomada en prevención del delito y violencia en jóvenes, CESC-Universidad de Chile; realizó su práctica profesional en el programa PIE, de la red Sename, en la Región de Coquimbo.

³ Constanza Lemaire, licenciada en sociología de la Universidad Central de Chile, diplomada en gestión de proyectos municipales; realizó su práctica profesional en el Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI), de la Fiscalía Regional de Coquimbo.

⁴ El 20 de noviembre de 1989, la Convención de los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁵ En septiembre de 1990 el Estado de Chile ratificó su adhesión a la Convención de los Derechos del Niño, bajo decreto supremo número 830 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁶ La información recopilada fue incorporada a plantillas de Excel, donde se realizaron las siguientes estimaciones: tasas por cada 100 000 habitantes (por grupo etario específico), variaciones porcentuales del último año y del periodo completo (2005-2019), proporciones de grupos etarios respecto del total nacional o de la Región Metropolitana. Por último, se elaboraron gráficas para facilitar la representación de tendencias.

⁷ Los delitos de mayor connotación social agrupan: a) delitos contra la propiedad, que incluyen hurtos, robo de vehículos, robo de partes del vehículo o de objetos al interior, robo a propiedad habitada, robo a lugar no habitado; b) delitos contra las personas, que contemplan robo por sorpresa o asalto, robo con violencia o intimidación, lesiones de diversa gravedad, violaciones y homicidios. Esta agrupación de delitos fue definida por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública en 2007; en adelante, las estadísticas policiales comienzan a sistematizarse en torno a esa organización y se corrigen datos desde 2005.

⁸ En el estudio realizado en una muestra de 341 egresados de programas de Sename, varones de 15 a 20 años de Santiago, se detectó que en la segunda medición 50% de los jóvenes había disminuido la frecuencia de delitos cometidos y en 40% de los casos se había reducido la gravedad de los ilícitos (Droppelmann 2015).

⁹ Adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985.

¹⁰ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

¹¹ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

¹² Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.

¹³ En el sitio oficial de Sename se puede acceder al listado de organismos colaboradores (OCA), los que suman 847 a lo largo del país y que incluyen áreas de adopciones, protección y responsabilidad penal. Registro actualizado al 31 de diciembre 2020 (Sename 2020).

¹⁴ La Región Metropolitana de Santiago es la más relevante de las 16 regiones de Chile debido a que alberga la ciudad capital, Santiago, y a que su población de 7 300 000 habitantes (Censo 2017) representa 40% del total nacional. En ella se concentran, además, la administración del gobierno central y las principales instituciones políticas, financieras y económicas del país.

¹⁵ Si bien en la página del CEAD es posible encontrar las definiciones de casi todos los indicadores publicados, así como sus agrupaciones y periodicidad, en el caso de la categoría “victimario” no se dispone de una definición concreta; para aclararla se consultó a Emiliano Oteiza, ex jefe del Departamento de Estudios y Evaluación de Programas de la Subsecretaría de Prevención del Delito, en el gobierno anterior.

¹⁶ Incluye hurtos, robo de vehículos, robo de partes de vehículo o de objetos en su interior, robo a propiedad habitada, robo a lugar no habitado.

¹⁷ Contempla robo por sorpresa o asalto, robo con violencia o intimidación, lesiones de diversa gravedad, violaciones y homicidios.

¹⁸ Si bien tanto la Defensoría Penal Pública como el Servicio Nacional de Menores publican boletines trimestrales y anuales con las estadísticas del sistema de justicia juvenil, en esta ocasión se obtuvo la información ya sistematizada del estudio de Vial, Fuentealba, Villagra y Soto 2020.

¹⁹ Pese a esto, es importante destacar que gran parte de los jóvenes infractores derivados a programas de tratamiento y rehabilitación de Sename eran sometidos a programas con rutinas establecidas, en el marco de una institución total y con salidas restringidas al medio libre (Mettifogo y Sepúlveda 2005).

ANEXO

CUADRO 1. *Lista de entrevistados*

<i>Actores del sistema de justicia juvenil</i>	<i>Académicos y expertos en justicia juvenil</i>
Defensora 1: abogada, defensora RPA	Académico 1: psicólogo, académico
Defensor 2: abogado, defensor RPA	Académico 2: abogado, académico
Fiscal 1: abogado, fiscal regional	Académica 3: psicóloga, académica
Fiscal 2: abogado, fiscal regional	Académico 4: abogado, académico
Juez 1: abogado, juez de garantía	Académico 5: sociólogo, académico
Profesional programa 1: psicólogo, coordinador de proyectos, OCA-Red Sename	Académico 6: abogada, directora de investigación, área Justicia y Reinserción
Profesional programa 2: psicóloga, delegada RPA, OCA-Red Sename	Académica 7: psicóloga, consultora INDH, ex profesional de Sename
Profesional programa 3: sociólogo, encargado de dirección e investigación, OCA-Red Sename	
Profesional programa 4: activista miembro de programa de reinserción social juvenil	

CUADRO 2. *Fuentes de información estadística*

<i>Unidad/área</i>	<i>Institución</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Periodo</i>	<i>Sitio web</i>
Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD), Subsecretaría Prevención del Delito	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncias • Aprehendidos • Victimarios por grupo etario y sexo • Victimarios por tipo de delito 	2005-2019	http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/
Sistema de Apoyo a los Fiscales (SAF), Fiscalía Nacional (Chile)	Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos por LRPA (imputados) • Términos por LRPA y por tipo de términos 	2007-2019	http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do
Servicio Nacional de Menores	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos y atendidos por tipo de medidas cautelares • Ingresos y atendidos por tipo de sanción • Informe de tasas de reincidencia (2015) 	2019 2015	https://www.sename.cl/informe-trimestral-2019/informe-anual-2019/justicia-juvenil.html
Estadísticas del área de justicia criminal y prisiones, América Latina	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de población privada de libertad, jóvenes (14-17 años) y adultos 	2005-2018	https://dataunodc.un.org/
Estadísticas censales (actualizaciones 2014 y 2017)	Instituto Nacional de Estadísticas	<ul style="list-style-type: none"> • Población nacional y por regiones, por grupo etario y género 	2005-2019	https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion

3. ¿QUÉ JUSTICIA PARA LOS ADOLESCENTES? EL CASO DE MÉXICO

ARTURO ALVARADO,¹ PAULINA GONZÁLEZ² Y DENIS SALAZAR³

LA DELINCUENCIA JUVENIL Y LA RUTA HACIA LA JUSTICIA DE ADOLESCENTES

El proceso que narramos ahora reconstruye una forma pública de tratamiento de los adolescentes que han cometido infracciones equiparables a delitos. No obstante, por su edad (menores de 18 años) estos jóvenes ingresan en un tipo de tratamiento con medidas tanto sociopedagógicas como penales. A pesar de todos los avances realizados en la normatividad y con las reformas a los derechos humanos y reconocimiento de los derechos de niños y adolescentes, continúa siendo un sistema penal porque la ley así lo establece, porque en algunos puntos del tratamiento las medidas son similares a castigos y porque hay varios momentos en que el Estado limita la movilidad y la libertad de los sujetos tal como lo hace con los presuntos delincuentes adultos; en otras palabras, los encierra. Ésta es la manera pública contemporánea de tratar (*resolver-procesar*) las infracciones cometidas por los jóvenes adolescentes, tanto los primodelincuentes o *amateurs*, que ensayan y exploran lo que es la transgresión a las normas, como aquellos que ya tienen una idea más definida y una trayectoria en la que han cometido varios delitos.

PRESENTACIÓN

Este capítulo propone un examen de las condiciones de funcionamiento de este régimen estatal que, después de numerosas reformas en favor de los derechos humanos y a pesar de todos los cambios, mantiene la categoría de *penal* en la ley que lo sustenta.⁴ También describe cómo funciona el sistema de justicia para adolescentes, lo que se conoce como el Sistema de Justicia Integral de la Ciudad de México (SJICM); los esfuerzos de los agentes públicos por alcanzar las metas y aplicar los programas de las nuevas ordenanzas con numerosas restricciones,

austeridades y contradicciones. En este sentido, denota la respuesta del Estado mexicano al tema de la delincuencia juvenil y a la implementación de los derechos de niños y adolescentes. Es asimismo una exploración desde una mirada externa (y *adultocéntrica*), como expertos del ambiente públicamente construido, de los sujetos que se tornan objeto del proceso en los espacios de encierro de las llamadas comunidades socioeducativas de la Ciudad de México (hoy centros de tratamiento) y en otros ámbitos con libertad vigilada. El hecho de que el gobierno de esta urbe haya declarado proteger y promover los derechos de los adolescentes es una manifestación de las políticas públicas de un Estado que pretende regular y limitar el castigo tácito de otros.

Así, nos abocaremos al estudio de las condiciones de operación del sistema de justicia de adolescentes en la Ciudad de México haciendo mayor énfasis en el trabajo y las prácticas realizados en las comunidades de internamiento que ha implementado este régimen desde hace varios años y que se han modificado para operar en concordancia con la última reforma constitucional en materia de adolescentes de 2016. La creación del sistema es una de las soluciones al problema; sin embargo, ésta no es una evaluación de ese sistema, dado que no pretendemos calificar ni comparar los grados de avance, cumplimiento o incluso conflictos con los que opera, sino describir cómo funciona y proponer algunas explicaciones sociológicas de esta forma de tratamiento-socialización de los jóvenes menores de 18 años. En el estudio hacemos hincapié en las medidas de internamiento debido a que, según datos de la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (INEGI 2018b), en las instancias donde tales medidas se aplican se concentra buena parte de los abusos, arbitrariedades y discrecionalidad de las autoridades hacia los jóvenes (véase el apartado contextual en este capítulo), precisamente porque, con el objetivo de proteger a los jóvenes, evitar su estigmatización y salvaguardar el interés superior de la niñez, ocurren acciones fuera de la ley que incluso se convierten en un problema crítico tanto para las autoridades como para los adolescentes.

PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS, MÉTODO Y FUENTES

El estudio fue realizado como parte del proyecto comparativo de las reformas al sistema de justicia adolescente en la región de América Latina, descrito al principio del libro. Para llevarlo a cabo efectuamos investigación documental, de prensa y entrevistas con operadores del sistema, a quienes agradecemos su

disposición para explicarnos cómo trabajan y resolver varias de nuestras dudas sobre el modelo y las alternativas de tratamiento de los adolescentes. Tuvimos oportunidad de visitar a cada una de las cuatro⁵ comunidades y observar las instalaciones y el funcionamiento de los programas, interactuar con el personal y, en forma limitada, con apego estricto a la ley y a las reglas de funcionamiento del sistema, con varios jóvenes. Además de los encargados de las comunidades y la dirección general, durante nuestras visitas estuvieron presentes representantes de las diversas áreas (administrativa, jurídica, trabajadores sociales, docentes, guías técnicos, terapeutas, etc.) que están en contacto constante con los adolescentes en confinamiento. También pudimos interactuar de manera breve con algunos adolescentes de las diferentes comunidades. Agradecemos a todas las personas que nos otorgaron su apoyo, nos concedieron entrevistas y material documental. En especial agradecemos al licenciado Jorge Apáez por todas las facilidades prestadas a este equipo para poder acceder a las instalaciones de las comunidades de tratamiento, así como al personal que amablemente nos recibió. Todos ellos han hecho esfuerzos personales y colectivos por brindar los servicios públicos de manera digna, aun con las restricciones presupuestales, legales y las prácticas de las autoridades de la Ciudad de México. Las opiniones y el análisis vertidos en este capítulo son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan posiciones institucionales.

CONTEXTO

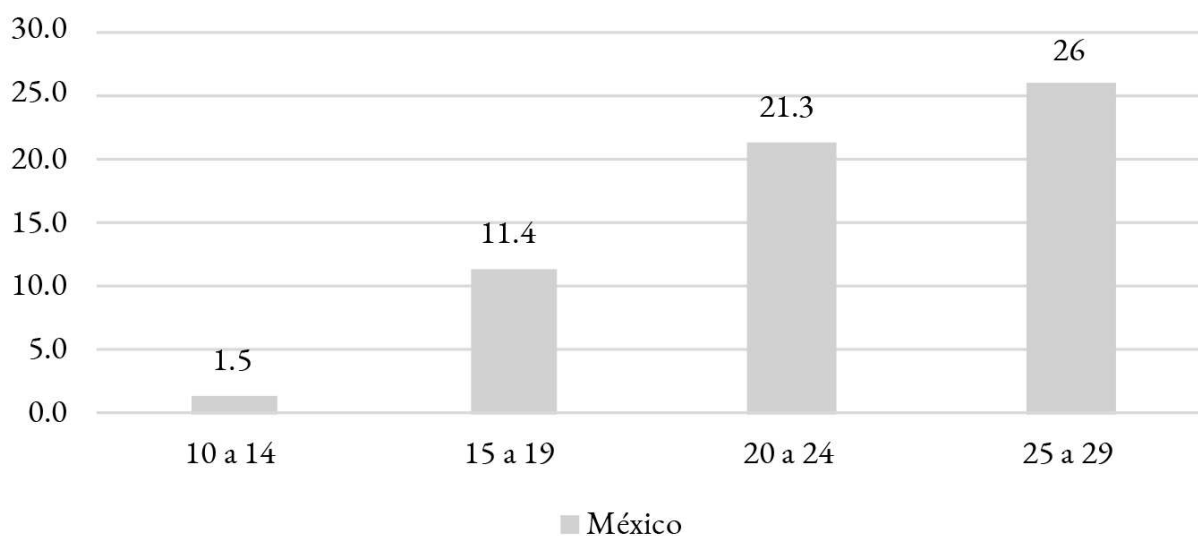
El contexto general del que provienen los jóvenes que han cometido infracciones y han sido procesados por el régimen judicial de adolescentes es a la vez común y problemático. Las estadísticas de salud, empleo, educación o mortalidad muestran que la vida juvenil en México se desarrolla en condiciones de desigualdad, precariedad e incertidumbre. El hecho de ser joven incrementa la vulnerabilidad en ciertos aspectos; por ejemplo, en la exposición a riesgos y particularmente a la violencia. De acuerdo con datos del sector salud, desde hace una década, las tres principales causas de mortalidad por razones externas de la población de entre 15 y 24 años de edad han sido las agresiones, los accidentes de tráfico de vehículos motores y las lesiones autoinfligidas, en ese orden (INEGI 2020c). En México, alrededor de 23% de niños y jóvenes de entre 5 y 17 años trabajaba y una buena proporción lo hacía en actividades prohibidas o en condiciones inadecuadas, lo que afectaba sus posibilidades educativas y de desarrollo personal. Esto se suma a una tendencia al abandono de la escuela, ya

sea por motivos laborales, familiares o personales, pero que puede estar asociado con inseguridad, discriminación (INEGI 2017b) y la necesidad de asumir quehaceres domésticos o trabajos relacionados con la familia. México tuvo un bono demográfico producto de varios procesos, de manera que los adolescentes y los jóvenes de entre 14 y 29 años integraron la mayor proporción de población hacia fines del milenio y se han mantenido en ese lugar. Sin embargo, la falta de oportunidades y la violencia están minando ese capital humano, lo que traerá consecuencias notorias en las oportunidades futuras.

Concha-Eastman, Muñoz y Rennó-Santos (2020) han mostrado que las tasas de violencia homicida son relativamente más altas para los jóvenes que para el resto de la población. Mientras que en los últimos 15 años la tasa promedio en la región latinoamericana era de 22.11 decesos por cada 100 000 habitantes, para los jóvenes era de 24.8; una diferencia de 2.8 puntos. Pero para el caso de México, la proporción era de 16.5 contra 26.7 para los jóvenes de 15 a 29 años, con una sobretasa de 10.2 puntos.

Es notorio que en el país hay un incremento del riesgo de ser víctima a medida que aumenta la edad de los jóvenes. Por ejemplo, la probabilidad de ser víctima de un homicidio se incrementa casi dos veces para el grupo de 20 a 29 años (véase gráfica 3.1). Las mujeres tienen una tasa menor, pero las tasas de feminicidios les afectan en una forma desproporcional y no hay protección social o estatal para ellas. La mayoría de los jóvenes asesinados fue por arma de fuego, y algunos han sido además víctimas de organizaciones criminales (véase cuadro 3.1).⁶ Para la Ciudad de México, la proporción de muertes de jóvenes era de uno por cada cuatro en el periodo 2005-2010; tuvo una pequeña reducción en los últimos años, ya que oscila entre 17 y 22 por ciento.

GRÁFICA 3.1. *Tasa de homicidio por grupos de edad, 2005-2010*



FUENTE: Tomado de Alvarado 2014, p. 244.

En el mismo tenor, dos de cada tres jóvenes mueren por efecto de las armas de fuego, fenómeno creciente en el país (véase cuadro 3.1).

CUADRO 3.1. *Proporción de homicidios en jóvenes según tipo de arma (2000-2010)*

	<i>Arma de fuego</i>	<i>Cortante y contundente</i>	<i>Otras armas</i>	<i>Arma no especificada</i>
México	61.6	16.4	11.8	10.1

FUENTE: Elaboración de Arturo Alvarado y Alberto Concha a partir de la base de datos creada para el proyecto “Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina”.

EL PERFIL NACIONAL DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY

La Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (Enasjup), aplicada en 2017 en los 53 centros de internamiento de las 32 entidades federativas de México, cubrió una muestra de 3 308 jóvenes. En aquel año había 7 192 menores en el régimen, a quienes se les dictó o estaba por dictar alguna medida judicial. De ellos, 25.5% tenía entre 16 y 17 años, y 59.4%, entre 18 y 22 años (INEGI 2018b). Además, durante 2019 ingresaron en esos centros 4 119 personas, que se sumaron a las 1 322 que ya estaban dentro del sistema (una proporción de un menor por cada 100 adultos). Comparadas con los datos de la población penitenciaria en México, estas cifras son sumamente

pequeñas, pero no por eso dejan de ser importantes.⁷

El ingreso de estos jóvenes al sistema está precedido, en la mayoría de los casos, por una serie de circunstancias que incluyen privaciones, violencia, exclusión y abandono. Por ejemplo, 39.3% de estos adolescentes había abandonado su hogar por lo menos una vez hacia los 14 años (INEGI 2018b); 39% provenían de hogares donde estaban bajo la responsabilidad de sus madres, mientras que 32% tenían jefatura del padre y la madre, y 7% de ninguna persona (INEGI 2018b); 95.3% sabía leer y escribir y 75.9% tenía estudios de educación básica (es decir, preescolar, primaria o secundaria; INEGI 2018b). Entre las mujeres adolescentes, 46.7% había tenido algún embarazo (INEGI 2018b). Además, 9.7% de los adolescentes había pasado por un proceso jurídico previo y 5% había estado en un centro de internamiento (INEGI 2018b). Por último, de los adolescentes sometidos a algún proceso socioeducativo, 50.5% tuvo conocimiento de que fue acusado por delitos del fuero común, mientras que 15.9% por delitos del fuero federal (INEGI 2018b).

¿Cuáles son las principales infracciones que cometieron los adolescentes? Los delitos por los que fueron detenidos comprenden robo,⁸ homicidio, violación sexual, portación (ilegal) de armas, posesión de drogas, secuestro, comercio de drogas y otros delitos sexuales. El acto más común fue el robo: 37% del total (pero sólo a 7.8% le fue dictada una medida de sanción por este delito). Un tercio de estos jóvenes fueron detenidos inmediatamente después de realizar el acto por el cual se les acusaba; una cuarta parte fueron detenidos en flagrancia, y uno de cada cinco contaba con orden de aprehensión. Los actos delictivos muestran grados de violencia extrema. Los robos suman 37% del total (en esta categoría, 28% fue a negocios y 26% de vehículo). Les sigue el homicidio, con 16%; violación y otros delitos sexuales, con 14%; lesiones (9%), y, en mucho menor proporción, portación de armas ilícitas, llevar y distribuir drogas, secuestro y extorsión (INEGI 2018b).

La relación con la policía ha sido crítica, y, por ello, en buena parte del país, sobre todo en la Ciudad de México, el Estado de México, Morelos, Veracruz y Chihuahua, las tasas de víctimas de corrupción en cualquier etapa del proceso o durante el internamiento son altas (INEGI 2018b). La mayoría de los jóvenes considera que los policías son corruptos e incapaces (INEGI 2018b). Las condiciones de la detención estuvieron enmarcadas por el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía. Fueron detenidos 43.7% de los adolescentes por la policía municipal (o de la Ciudad de México), y la mitad sufrió algún tipo de

violencia física al momento de su detención (INEGI 2018b). Por lo demás, durante este último proceso y en el periodo posterior, los jóvenes fueron objeto de violencia física, amenazas y actos ilícitos cometidos por las autoridades: 70.8% fueron insultados; 68% enfrentaron algún tipo de violencia emocional (los incomunicaron, aislaron o les vendaron los ojos; INEGI 2018b). Asimismo, 57.5% declaró haber sido incomunicado o aislado por la autoridad que realizó su detención (INEGI 2018b). A ocho de cada diez los patearon o golpearon, además de sufrir aplastamientos, asfixias, descargas eléctricas, abusos sexuales, quemaduras y heridas con arma blanca, entre otras agresiones (INEGI 2018b). Muy pocos recibieron heridas de arma de fuego, y a algunos les robaron sus pertenencias o lo que llevaban consigo. Con estos datos, es posible apreciar que el problema de corrupción en las instituciones policiales y de justicia se manifiesta de manera clara y recurrente. Como ejemplo, en la misma encuesta los adolescentes reportaron 107 casos de corrupción policial, 88 ante el ministerio público y 23 en los centros de internamiento (INEGI 2018b).

No obstante, todos los cambios legales y las reformas en los centros socioeducativos, la violencia contra los jóvenes procesados no termina allí: 31.3% fueron víctimas de distintos delitos dentro de los centros de internamiento (INEGI 2018b). Estos registros dan cuenta de que, a pesar de las modificaciones en la ley y los procesos de capacitación que buscan mejorar el comportamiento de autoridades policiales y judiciales, aunados a las ideas de apego, respeto y garantía de los derechos humanos en el trato con los jóvenes, las prácticas continúan siendo las mismas.

Otra fuente de información nacional es el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019 (INEGI 2019b), que cuenta con datos más recientes desagregados por entidad federativa, edad y sexo. El cuadro 3.2 muestra que los adolescentes de 12 a 13 años son los menos en el sistema, en comparación con el resto de la población de éste. Llama la atención que buena parte de los adolescentes se encuentra en el rubro “no identificado”; probablemente esto sucede porque en ciertos casos los jóvenes ocultan su edad real cuando son mayores de 18 para evadir el tratamiento penal de adultos, en el que los procesos y las penas pueden ser más largos, severos e irregulares (opacos). En cuanto a las mujeres, hay dos hechos relevantes que, como se verá más adelante, reflejan un descuido sistemático en materia de género. Por un lado, en los estados que arrojan datos, la proporción delictiva entre hombres y mujeres alcanza una razón de 10 a 1 en la mayoría de los casos. Por otro lado, hay

entidades que no cuentan con información sobre las adolescentes procesadas.

CUADRO 3.2. Adolescentes procesados y/o imputados en causas penales por entidad federativa, edad y sexo, 2019

	<i>12-13</i>		<i>14-16</i>		<i>17-menos de 18</i>		<i>No identificado</i>	
	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>
Nacional	112	27	1 381	181	1 375	130	1 573	162
Aguascalientes	*	*	*	*	*	*	107	6
Baja California	*	*	31	11	32	6	52	2
Baja California Sur	3	2	11	2	8	1	1	0
Campeche	3	0	13	5	13	2	0	0
Chiapas	0	0	1	0	1	0	2	0
Chihuahua	4	0	120	15	309	28	622	67
Ciudad de México	8	1	223	19	198	16	28	1
Coahuila	0	0	32	4	33	0	41	4
Colima	0	0	10	1	13	3	6	0
Durango	9	4	43	9	37	7	23	5
Estado de México	7	4	236	36	178	17	246	17
Guanajuato	6	1	41	7	32	2	14	2
Guerrero	3	1	33	3	30	1	8	0
Hidalgo	7	3	36	3	21	2	4	0
Jalisco	*	*	*	*	1	*	13	*
Michoacán	0	1	9	*	4	*		221
Morelos	0	1	37	1	47	3	18	0
Nayarit	1	*	16	*	10	1	1	1
Nuevo León	1	0	21	4	26	2	3	0
Oaxaca	5	1	24	2	18	3	3	0
Puebla	5	0	28	2	9	1	0	0
Querétaro	13	1	54	4	41	4	6	0
Quintana Roo	0	*	3	*	10	*	5	*
San Luis Potosí	0	0	8	1	9	1	1	0
Sinaloa	12	2	96	18	69	11	221	33
Sonora	3	*	98	10	68	6	22	4
Tabasco	1	0	31	2	23	1	13	0
Tamaulipas	*	-	20	4	18	2	86	17
Tlaxcala	4	1	3	0	3	0	0	0
Veracruz	3	0	18	4	29	4	2	1
Yucatán	9	0	24	2	23	1	1	0
Zacatecas	5	3	63	12	62	5	2	1

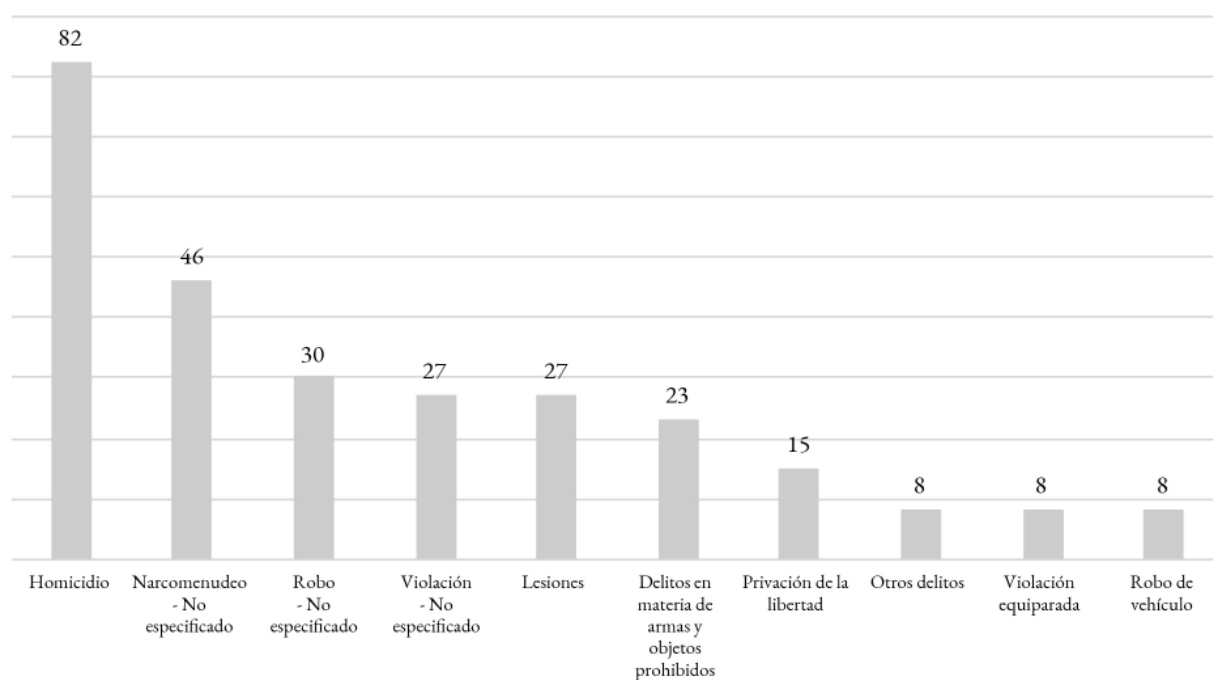
*Sin datos.

NOTA: Las cifras se refieren a la actuación bajo el sistema escrito o mixto y/o sistema oral y el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. En el caso de este último, sólo se incluyen cifras de las causas penales ingresadas a los juzgados de control o garantías.

FUENTE: INEGI 2019b (tabulados predefinidos).

La cifra es muy similar a la de la población en tratamiento registrada por la Enasjup (4 481 personas). En cuanto a los adolescentes procesados y sentenciados en el Sistema Integral de Justicia, la gráfica 3.2 muestra que el ilícito más común es el homicidio, con 82 casos, seguido por narcomenudeo, con 46 casos, y robo no especificado, con 30 casos. Las lesiones, delitos en materia de armas, privación de la libertad y robo de vehículo figuran igualmente, pero en menor escala. Por último, queda un pequeño número sin identificar. En el caso de Nuevo León, el narcomenudeo es el delito más frecuente, con 38 casos, aunque en general es la entidad que reporta más adolescentes procesados. Le siguen Guerrero, Durango y la Ciudad de México, que concentran buena parte de las conductas reportadas a nivel nacional. En el Estado de México hay delitos que tienen presencia considerable en comparación con los demás; en este caso, el reporte más elevado corresponde a los homicidios.

GRÁFICA 3.2. *Adolescentes procesados y sentenciados por tipo de delito más frecuente a nivel nacional, 2019*



FUENTE: INEGI 2019c (tabulados interactivos).

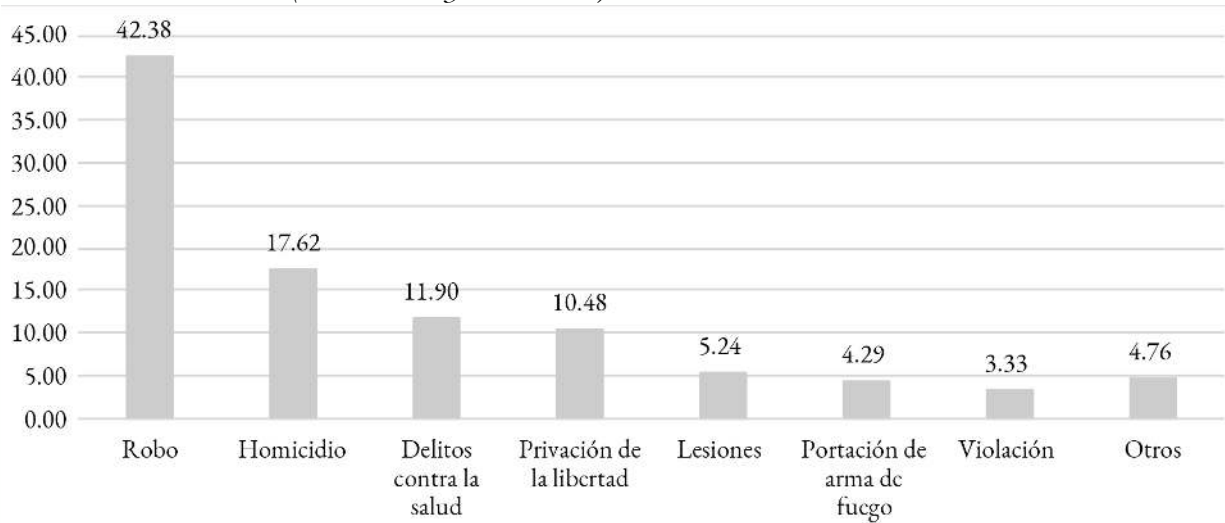
Por otro lado, puede apreciarse una concentración de delitos en zonas donde hay presencia de crimen organizado. Así, el hecho de que el homicidio, el narcomenudeo y el robo ocupen los tres primeros lugares *podría* relacionarse con la crisis de violencia en la que se encuentra el país a causa de las disputas territoriales y por el control de los mercados ilegales por parte del crimen organizado. Según ciertos estudios, los adolescentes y jóvenes adultos son los más propensos a ser la “carne de cañón” de estas organizaciones para realizar actividades de espionaje, ajuste de cuentas, venta y tráfico de estupefacientes en el espacio público (Encinas 2016, Azaola 2016).²

LA SITUACIÓN DELICTIVA DE LOS ADOLESCENTES Y LOS JÓVENES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A pesar de que la Ciudad de México es la urbe más grande del país y con las mayores tasas de delitos, su población adolescente en tratamiento está entre las menores a escala nacional. Para 2019, periodo en el que realizamos el presente estudio y según datos obtenidos por la Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA), las comunidades de atención de la Ciudad de México tenían a su cargo a 210 adolescentes en sus centros de internamiento y externamiento, de los cuales 201 eran hombres (141 en internamiento y 60 en externamiento) y sólo nueve mujeres (ocho en internamiento).¹⁰

Al momento de ingresar a tratamiento socioeducativo, 37 eran estudiantes, seis trabajaban y estudiaban, 52 eran comerciantes informales y 55 empleados (siete tenían oficio, siete eran obreros, dos se dedicaban a labores del hogar y 39 no tenían ocupación). Su condición educativa era similar a la de los registros nacionales de adolescentes institucionalizados, de forma tal que dos eran analfabetas, sólo 14 sabían leer, 14 más tenían primaria incompleta, 42 primaria concluida, 17 contaban con secundaria y bachillerato terminado y 18 estaban cursando ese grado de estudios. En cuanto a su estado civil, 129 eran solteros, 15 vivían en unión libre y ocho estaban casados (del resto no había datos). Por último, ocho personas contaban con ingresos antes de ser aprehendidos por infracciones como robo, homicidio, delitos contra la salud y privación de la libertad (secuestro, en mayor proporción que el promedio nacional) (véase gráfica 3.3).

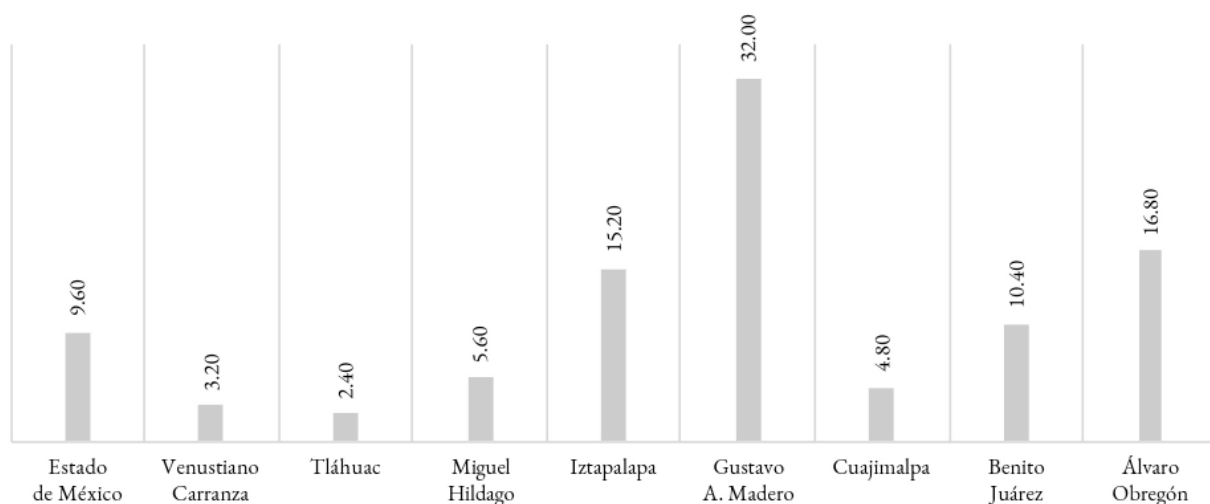
GRÁFICA 3.3. *Porcentaje de tipos de delitos cometidos por los adolescentes en los centros de la Ciudad de México (casos de mayo de 2019)*



FUENTE: Elaboración propia con datos de DGAEA 2019a.

La condición social urbana reitera lo que ocurre en las ciudades de nuestro continente. Una importante concentración de personas procesadas proviene de colonias de ingresos bajos, aun en alcaldías con los mejores índices de desarrollo, como Benito Juárez. Destaca la Gustavo A. Madero, con una tercera parte de los casos, seguida por Álvaro Obregón e Iztapalapa. Buena parte de las colonias de esas alcaldías cuenta con poca infraestructura, además de tener otras características económicas, sociales y públicas precarias, en algunos casos degradadas por la ausencia de inversiones públicas y sociales (véase gráfica 3.4).

GRÁFICA 3.4. *Porcentaje y localidad de residencia de los jóvenes en tratamiento en la Ciudad de México (2019)*



FUENTE: Elaboración propia con datos de DGAEA 2019a.

EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

ANTECEDENTES DEL SISTEMA GARANTISTA DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN MÉXICO

El sistema tutelar para adolescentes de México tiene su origen en el año de 1920, con la celebración del Primer Congreso Mexicano del Niño, en donde se redactaron las bases de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, que proponía la creación del Tribunal Protector del Hogar y la Infancia, materializado en la fundación del primer Tribunal para Menores Infractores en el estado de San Luis Potosí en 1923 (Blanco 2006, p. 105).

Este sistema tutelar clásico se caracterizaba por la intervención y la llamada asistencia del Estado a un sector amplio y vulnerable que incluía tanto a los menores en situación de calle con algún tipo de discapacidad mental como a los infractores de la ley, por lo que, cualquiera que fuera la situación por la que los jóvenes ingresaban al sistema tutelar y sus instituciones auxiliares,¹¹ se les imponían castigos severos y excesivos tanto de trabajo físico como de privación de la libertad. En otras palabras, los menores en el sistema eran teóricamente considerados objetos de asistencia al cuidado del Estado (López 2015), pero en realidad se les sometía a un régimen de castigo en el que permanecían encerrados en condiciones insalubres. Las autoridades intentaron mejorar este sistema creando el hospicio para pobres, que hacia 1908 fue convertido en la Escuela Correccional para Menores conocida como San Fernando, la cual hasta

la fecha sobrevive como comunidad de adolescentes (Villasana y Gómez 2018).

El modelo tutelar (que operó bajo lo que hoy se entiende como una doctrina de la situación irregular) fue parte del sistema penitenciario nacional para adultos hasta 1965, cuando ocurrió la primera reforma al artículo 18 constitucional, por la cual se crearon instituciones especializadas para el tratamiento de los llamados “menores infractores”. No obstante, los cambios comenzaron a materializarse en 1974, con la promulgación de la Ley que Crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, que derogaba la Ley Orgánica de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito Federal y Territorios Federales, en vigor desde 1941.

Actualmente, el sistema de justicia penal para adolescentes del Estado mexicano está sustentado en varias iniciativas internacionales. En primer lugar, en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), aprobadas y adoptadas en 1985. En segundo lugar, en la doctrina basada en la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1990, y adoptada en México bajo el llamado modelo de protección integral desde 1991. (Sin embargo, el paso al actual sistema integral de justicia penal para adolescentes no tuvo lugar sino hasta principios de la década de los noventa, cuando la Organización de las Naciones Unidas estableció las bases para transitar entre los sistemas.) En tercer lugar, en las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad, formuladas en 1990), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana) y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas No Privativas de Libertad (Reglas de Tokio) (véase cuadro 3.3). Entre las responsabilidades adquiridas, el Estado mexicano se comprometió a reducir la intervención punitiva y la privación de la libertad de los menores, así como a dar protección y cuidado a quienes se encuentren sujetos a algún proceso penal en el sistema integral de justicia especializado en menores.

CUADRO 3.3. Evolución del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes del Estado mexicano, 1985-2016

-
- 1985 La Asamblea General de la ONU proclama las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las cuales buscan que los Estados miembros reduzcan la intervención que consiste en someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor en conflicto con la ley (Asamblea General de la ONU, 1985).
- 1989 El 20 de noviembre la ONU adopta la Convención sobre los Derechos del Niño como instrumento de observación obligatoria.
- 1990 El 21 de septiembre, México ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño.
El 14 de diciembre se aprueban las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), que reconocen la necesidad de prevenir el delito y la implementación de una política progresista en la materia.
Se crean las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana), con las que se pretende formular normas compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, a fin de contrarrestar los efectos que perjudiquen la integración social de los menores.
En diciembre, se establecen las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), las cuales promueven la aplicación de medidas no privativas de libertad.
- 1991 El 25 de enero, México adopta obligatoriamente el modelo de protección integral y se crean las bases para el sistema de justicia para menores, en el cual se considera a éstos personas con capacidad jurídica, pero que requieren de cuidados especiales por su falta de madurez física y mental.
El 24 de diciembre se publica la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. La entrada en vigor de esta ley conlleva la abrogación de la Ley que Creó el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, que se encontraba en uso desde 1974.
- 2000 El 29 de mayo se publica la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), la cual establece que, en el caso de los menores en conflicto con la ley, la libertad debe darse sólo cuando se compruebe que el menor no es culpable y que el internamiento deberá ser utilizado como último recurso y por el menor tiempo posible.
- 2005 El 12 de diciembre se modifica el artículo 18 constitucional en su párrafo cuarto, el cual establece la creación de un sistema integral de justicia para menores de 18 años; la principal consecuencia de esta medida consiste en trasladar al Poder Judicial las facultades como órgano competente, creando las figuras de magistrado de adolescentes, juez especializado para adolescentes y juez de ejecución. Por parte de la defensa, se crea el defensor público de adolescentes. Por último, la Procuraduría General de la República instituye el Ministerio Público para Adolescentes, mientras que la Secretaría de Seguridad Pública toma la protección de los centros de internamiento para adolescentes.
- 2006 Entra en vigor la reforma constitucional del artículo 18, a partir de la cual los estados de la República tienen seis meses para diseñar las leyes correspondientes.
- 2007 El 14 de noviembre se publica en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (GODF), la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal.
- 2008 En junio se reforman los artículos constitucionales 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B del artículo 123. Dichas reformas constitucionales sirven para la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral.
Entra en vigor la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal.
El 6 de octubre entra en funciones la nueva Justicia para Adolescentes, sustituyendo al Consejo de Menores.
- 2016 El 16 de junio se publica en el DOF el decreto por el cual se expide la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
-

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de ONU 1985, 1989, 1990a, 1990b, 1990c; Calero 2010; Cámara de Diputados 2000, 2005, 2016, Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2007.

REFORMAS TRANSITORIAS

Fue con la reforma y las adiciones al artículo 18 constitucional, en 2005, cuando el Estado mexicano comenzó a aplicar las directrices internacionales. En dicha reforma se estableció que cada una de las 32 entidades tenía la obligación de crear un sistema integral de justicia penal para menores de entre 12 y 18 años (los menores de 12 años no tienen responsabilidad penal) a quienes se les imputara una conducta tipificada como delito (art. 18, párrafo 4). Cada entidad debía desarrollar sus leyes e instituciones especializadas, como tribunales y autoridades dedicados a la procuración e impartición de justicia para adolescentes (art. 18, párrafo 4), lo que implica que los menores infractores tienen derecho a un proceso individualizado y un programa normativo concreto para cada caso. Con estas reformas termina el sistema tutelar y el nuevo sistema, separado de las prácticas del sistema penal de adultos, propone “la protección cuidadosa, estricta y reforzada de los derechos de los adolescentes y presupone consideraciones (particulares) en el ordenamiento jurídico, ya que los menores se encuentran en desarrollo físico y emocional” (Vasconcelos 2011, p. 310).

Además de adoptar la doctrina de la protección integral, las reformas al artículo 18 establecen que en la aplicación de sanciones se impondrán medidas de orientación, protección y tratamiento, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente, por lo que el internamiento será utilizado únicamente como medida extrema y por el tiempo más breve posible. Esta enmienda modificó los procesos y redujo la población en los centros de internamiento en el país.¹² De manera paralela, en 2008 se reformó el artículo 20 constitucional, para establecer el Sistema Procesal Penal Acusatorio para los procesos penales tanto federales como estatales; dicha legislación también se aplicó al modelo de justicia integral para adolescentes. En conjunto, estas reformas establecieron los principios que deben regir la justicia penal para adolescentes en el Estado mexicano, si bien dejaron abierta la posibilidad para que cada uno de los 32 estados la regularan según su propia estrategia y legislación.

LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES, 2016

Para junio de 2016, con la entrada en vigor de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes (LNSIJPA),¹³ se ratifica el compromiso de considerar a las y los adolescentes como sujetos plenos de derechos y se fomenta la doctrina de protección integral. Con esta ley y las reformas de 2005 y 2008 se busca que todos los sistemas de justicia para adolescentes del país cumplan con los principios generales básicos (véase figura 3.1) que son garantías y derechos que contempla la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dirigidos “a asegurar el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos...”, en concordancia con su artículo 12 (Cámara de Diputados 2016, art. 12). Quienes se integren al sistema de justicia penal para adolescentes deberán gozar de dichos principios en la aplicación y ejecución de su proceso. Asimismo, este sistema requiere especialización, es decir, que todo el personal que forma parte del proceso judicial al que se enfrentan los adolescentes en conflicto con la ley esté sensibilizado y capacitado en sus respectivas áreas.

FIGURA 3.1. *Principios generales del sistema integral para adolescentes*



FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de Azaola 2016; Carlín 2018 y Cámara de Diputados 2016.

Las reformas realizadas por el Estado mexicano no sólo buscan establecer un proceso con apego a todas las garantías, sino desarrollar un sistema especializado que ofrezca a los adolescentes oportunidades para asumir su responsabilidad frente a la comisión de un delito y encontrar opciones de vida que les permitan desenvolver sus capacidades de una manera positiva y constructiva para ellos y la sociedad. Para dicho efecto, las autoridades tienen la obligación de garantizar los siguientes derechos en todos los momentos del proceso judicial a cualquier adolescente acusado de cometer un delito:

- 1) Art. 35, protección de la intimidad.
- 2) Art. 36, confidencialidad durante todo el proceso.
- 3) Art. 37, debido registro del proceso.
- 4) Art. 39, mantener comunicación constante con los padres o tutores legales y abogados defensores.
- 5) Art. 40, mantenerse informado de su proceso.
- 6) Art. 41, tener una defensa especializada.
- 7) Art. 42, acompañamiento de una persona de confianza.
- 8) Art. 41, derecho a ser escuchado.
- 9) Art. 45, abstenerse de declarar.

APLICACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

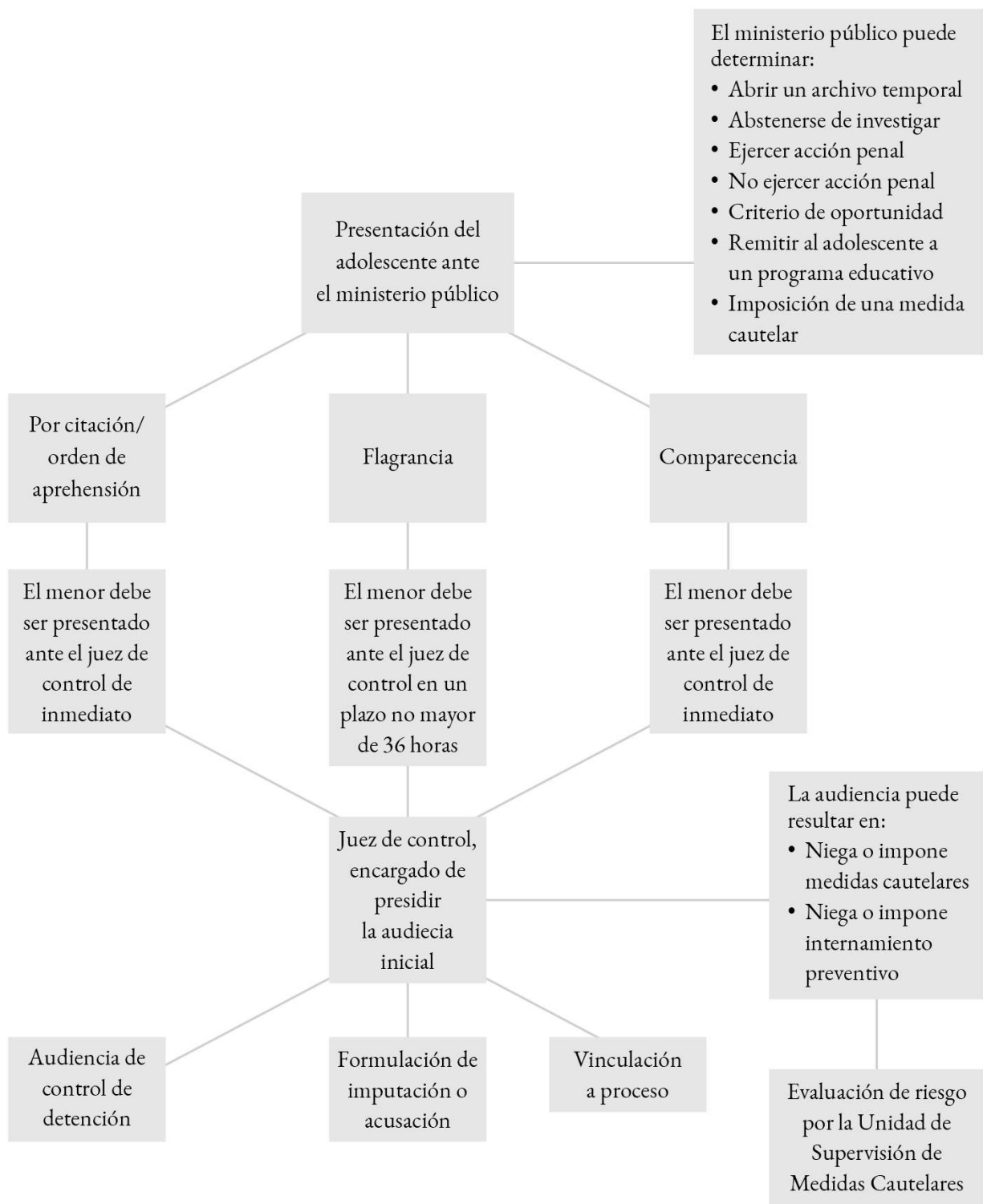
En este apartado buscamos visibilizar la manera en que las reformas deben ser aplicadas en la práctica; para ello tomaremos el Sistema de Justicia Integral de la Ciudad de México, con énfasis en las medidas de tratamiento en internamiento, regido por la LNSIJPA.

Todo proceso penal en contra de un adolescente comienza con su detención, ya sea en flagrancia o por una denuncia y/o querrela. Cualquiera que sea el caso, se elabora una carpeta de investigación ante el ministerio público especializado en adolescentes. La audiencia inicial es el primer procedimiento de un proceso judicial complejo (véase figura 3.2) con muchas alternativas. El adolescente puede salir en libertad sin cargo alguno o puede ser vinculado a proceso. En tal caso, se le pueden imponer medidas de internamiento preventivo o cautelares, aunque también existe la posibilidad de llevar su proceso en libertad bajo la supervisión de sus padres o tutores legales (dependiendo de la gravedad del ilícito). Además, es importante destacar que también se contempla la figura de la justicia alternativa para delitos no graves, esto es, acciones que no ameritan una medida en internamiento. El objetivo es generar conciencia en el actuar del adolescente a partir de un proceso de aceptación de responsabilidad y conciliación mediado por especialistas, el cual deriva en la aplicación de un acuerdo reparatorio entre las partes. Cuando el adolescente admite responsabilidad, puede suspenderse el proceso penal, pero aun así se compromete a cumplir con ciertas disposiciones estipuladas por el juez. La particularidad de este mecanismo es que apela a reconocer la responsabilidad y

la agencia, y trata de evitar las experiencias que conlleva un proceso penal de principio a fin.

Mientras la audiencia inicial se efectúa, comienza la llamada etapa intermedia. En ella se elabora la solicitud para vincular a proceso al adolescente y se debate si se suspende el procedimiento o se formula una acusación al imputado. Para que esto ocurra, el ministerio público especializado en la materia presenta ante el juez de control al adolescente acusado y el juez empieza a recibir las declaraciones. En primer lugar, se manifiestan las de la víctima, que solicita la reparación del daño, ofrece pruebas, da su declaración y ratifica su acusación inicial. A continuación se escucha la declaración del adolescente acusado, que puede dar pruebas de su inocencia, manifestar sus acuerdos probatorios y, en caso de que se le imputen múltiples cargos, solicitar que se separen las acusaciones o que se haga una acumulación de éstas. Con esto se cierra la etapa intermedia del proceso y se llega a los acuerdos probatorios. Si el juez decide vincular a proceso al adolescente, se iniciará la etapa del juicio oral (DGAEA 2019b). En la Ciudad de México, a partir de la información recabada en campo, la relación de los jueces con el sistema para adolescentes es de suma cercanía, dado que los primeros son los encargados de la supervisión de los planes de tratamiento. Especialmente, con los jóvenes en internamiento tienen el deber de realizar visitas periódicas para supervisar que la medida se esté ejecutando.¹⁴

FIGURA 3.2. *Etapa de investigación. Audiencia inicial*



FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de Cámara de Diputados 2016, Carlín 2018 y DGAEA 2019c.

El juicio oral comienza con la audiencia en la que se dan los alegatos de apertura a los que siguen los alegatos de clausura; el juez de control¹⁵ cierra el

debate para después dictar el fallo, ya sea absolutorio o condenatorio. En caso de que ocurra lo último, el siguiente paso es programar la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño, en la que se fija la pena y se establece la reparación del daño, con lo que se cierra la etapa del juicio oral (DGAEA 2019b). Posteriormente, en la ejecución de la sentencia, el tribunal de juicio oral remite al juez de ejecución y autoridades penitenciarias la sentencia definitiva para el adolescente imputado, y es el juez de ejecución especializado el encargado de verificar su cumplimiento.¹⁶ Según lo dispuesto en el artículo 145 de la LNSIIPA, ningún menor de entre 12 y 14 años puede tener una medida de sanción de privación de la libertad. Los tipos de sanciones que pueden imponerse a los adolescentes se detallan en el cuadro 3.4.

CUADRO 3.4. *Tipos de sanciones contempladas por la LNSIIPA para la Ciudad de México*

<i>Medidas no privativas de libertad</i>	<i>Medidas privativas de libertad</i>
Amonestación	Estancia domiciliaria
Apercibimiento	
Prestación de servicios a favor de la comunidad	
Sesiones de asesoramiento colectivo y actividades análogas	
Supervisión familiar	Internamiento
Prohibición de asistir a determinados lugares, conducir vehículos y utilizar instrumentos, objetos o productos que se hayan usado en el hecho delictivo	
No poseer armas	
Abstenerse de viajar al extranjero	Semiinternamiento o internamiento en tiempo libre
Integrarse a programas especializados en teoría de género, en casos de hechos tipificados como delitos sexuales	
Libertad asistida	

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de Cámara de Diputados 2016, art. 155.

En el caso de las medidas privativas de la libertad, tendrá que respetarse el máximo de años establecido en el artículo 155, según el grupo etario al que pertenezca el menor infractor.

CUADRO 3.5. *Delimitación de medidas de sanción privativas de la libertad contempladas por la LNSIIPA para la Ciudad de México*

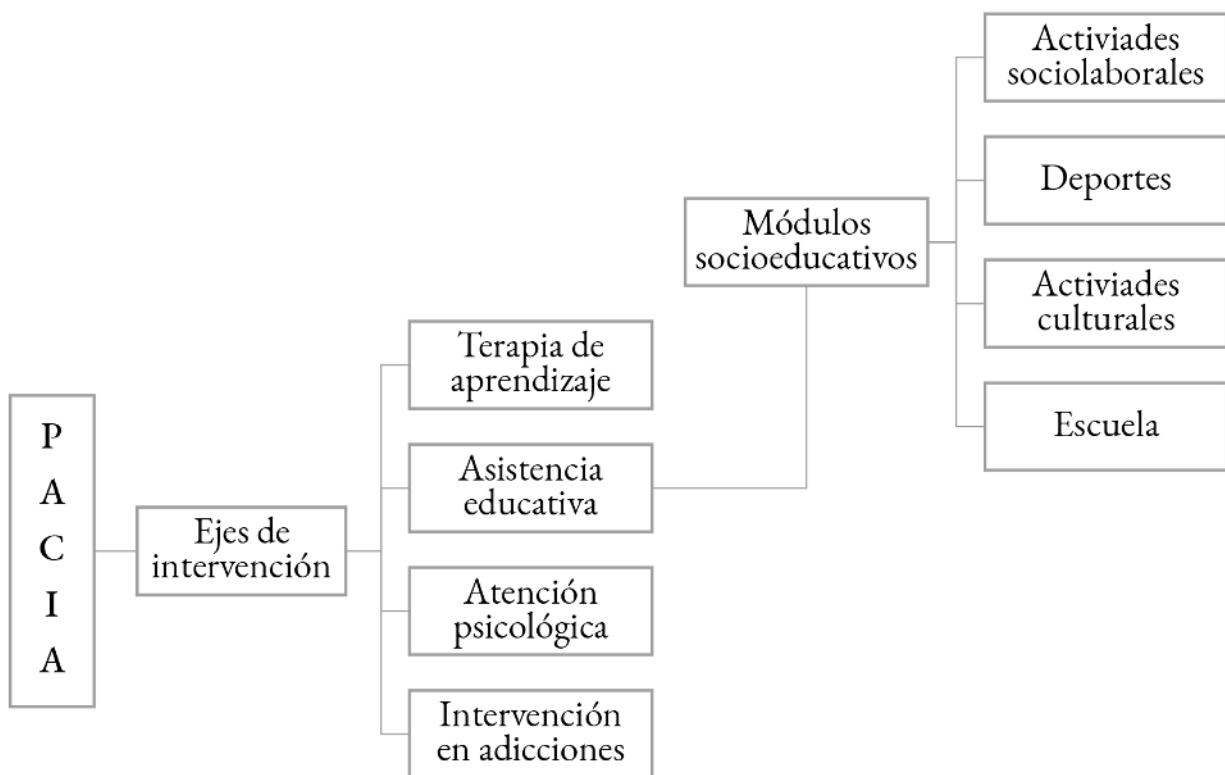
<i>Grupo etario</i>	<i>Medida privativa de libertad</i>
I. De 12 a 13 años 11 meses	No pueden ser privados de libertad
II. De 14 a 15 años 11 meses	Máximo tres años
III. De 16 a 17 años 11 meses	Máximo cinco años

FUENTE: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados 2016.

OPERACIÓN DEL SISTEMA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En la Ciudad de México, la institución encargada de ejecutar y supervisar las medidas ya sea en internamiento o externamiento es la Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA), adscrita a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario. El principal objetivo de la DGAEA es elaborar, junto con la familia del adolescente y el personal técnico, un plan individualizado de actividades y de ejecución de la medida, a fin de asegurar el cumplimiento de lo establecido por los jueces del régimen (DGAEA 2019c). Para lograr esto se creó también un Programa de Atención Comunitaria Integral para Adolescentes (PACIA), instrumento personalizado para cada joven que ingresa al sistema penitenciario y que consiste en un plan individual de ejecución de la medida en el que se determinan las actividades a seguir y se abordan los ejes delineados en la figura 3.3.

FIGURA 3.3. *Estructura del Programa de Atención Comunitaria Integral para Adolescentes*



FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de DGAEA 2019c.

El objetivo del PACIA es lograr la reintegración social y familiar del adolescente que ha cometido algún acto delictivo e “incidir en los factores internos y externos, en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario del adolescente, para que éste genere las capacidades y competencias que le permitan reducir la posibilidad de una reincidencia” (Cámara de Diputados 2016, art. 28, párrafo 2). Para aplicar el tratamiento individual a quienes resulten responsables de un delito no grave y cuya sanción pueda cumplirse en libertad,¹⁷ en la Ciudad de México existen varias comunidades de externación (CEAA), de Prevención (CP) y una casa de medio camino (CMC). Esta última comenzó a operar a principios de 2020 y está enfocada en trabajar con los adolescentes que han terminado su medida en internamiento, con el fin de ayudarlos en su reinserción a la sociedad.

En el caso de los jóvenes con medidas de internamiento, existen cuatro espacios para su estancia y tratamiento. En primer lugar, está la Comunidad de Internamiento Preventivo (CIP), cuyo funcionamiento difiere del resto de las comunidades de adolescentes de la Ciudad de México. En la CIP ingresan los adolescentes que aún están en proceso judicial y a los que no se les ha dictado sentencia condenatoria o absolutoria. Cabe destacar que hay áreas para

hombres y para mujeres separadas territorialmente, de acuerdo con lo establecido en la LNSIIPA. La CIP de varones tiene capacidad para 171 adolescentes, aunque al momento de nuestro estudio la población era de sólo 57. Al ingresar, los jóvenes son acomodados en función de sus edades, por lo que en el primer dormitorio se encuentran los recién ingresados, quienes estarán en esta área de 10 a 15 días, en lo que se les realiza una evaluación integral y se les asigna un alojamiento. El segundo dormitorio está destinado a los adolescentes de entre 14 y 16 años, y el último es para los chicos de 16 años en adelante.

Durante la visita a esta comunidad fue posible recorrer los tres dormitorios con los que se cuenta; todos son cuartos amplios con camas de base de concreto y una colchoneta. En algunas bases había signos, símbolos y dibujos realizados por jóvenes que han pasado por los dormitorios. Cada uno de éstos tiene área de baño con letrinas y tazas en condiciones adecuadas, y la ducha cuenta con agua caliente. Los tres dormitorios tienen un portón de metal con candado por fuera que se cierra todas las noches y es vigilado por los guías técnicos. También, hay unas repisas pequeñas en las que los adolescentes guardan sus libros (varias biblias y novelas) y algunos objetos personales. En cuanto a las áreas verdes, hay una zona de huertos donde los chicos llevan el taller socioeducativo de siembra y en el que producen alimentos para la propia comunidad. A diferencia de los otros centros, aquí no existen talleres sociolaborales, ya que el internamiento preventivo es una instancia de paso. Respecto al resto de las instalaciones, hay un comedor amplio en el que se sirven los alimentos por turnos, según el dormitorio asignado. La cocina es igualmente extensa, y cuenta con medidas de sanidad apropiadas para ofrecer tres comidas al día y colaciones. A continuación se encuentra un área en la que se realizan las visitas familiares.

La CIP dispone de 45 guías para el turno matutino y 40 para el nocturno, todos repartidos en las diferentes zonas y perímetros tanto internos como externos. El personal proviene de las policías de la Ciudad de México, aunque sus elementos han sido “sensibilizados” para llevar a cabo las tareas de vigilancia y control de los adolescentes (DGAEA 2019d). Los conflictos son escasos, pero no han desaparecido.¹⁸ De cualquier forma, la situación de los jóvenes es transitoria y una vez terminado el juicio son asignados a alguna comunidad o absueltos.

En segundo lugar, para las adolescentes está la Comunidad de Atención

Especializada para Mujeres (CAEM), espacio donde la seguridad es más laxa en comparación con los sitios destinados a los hombres. A pesar de contar con capacidad para 80 personas, la población de la CAEM (que históricamente ha sido menor que la de los varones) apenas llegaba a una decena al momento de realizar la visita. Aun cuando en el mismo predio se ubica el área de internamiento preventivo, cabe señalar que está separada por dormitorios, actividades, etc., para garantizar la distinción de momentos procesales y cumplir con la LNSIIPA. Los talleres que se imparten son belleza, cocina, corte y confección, entre otros; actividades con una marcada división sexual del trabajo y una carga de género que sigue implicando que el lugar social de las mujeres tiene que ver con el cuidado y el mantenimiento personal o del hogar.¹⁹ Incluso, la dirección general comentó que las chicas lavan su ropa, a diferencia de lo que sucede en la Comunidad de Atención Especializada para Adolescentes (CAEA), donde hay servicio de lavandería. También hay un área de maternidad y lactancia donde las adolescentes pueden estar con sus hijos hasta que éstos cumplen tres años.

En tercer lugar se encuentra la Comunidad de Atención Especializada para Adolescentes (CAEA), mejor conocida como San Fernando por su ubicación en esa colonia al sur de la ciudad. El predio se compone principalmente de dos patios con dormitorios para alojar a los jóvenes; una tercera ala más pequeña (a la cual no fue posible acceder); comedor y áreas verdes; aparatos para hacer ejercicio; espacios para talleres (tapicería, hojalatería y artes plásticas); área médica con dentistas, medicina general, trabajo social, etc.; aulas de clase; biblioteca y espacio administrativo. Hay capacidad instalada para 150 jóvenes, aunque al momento de realizar el trabajo de campo había 71. Los chicos son distribuidos en función de su edad, personalidad e incluso pertenencia a algún grupo, para evitar disputas (que se presentan a pesar de todos los esfuerzos). Las clases se imparten generalmente por la mañana, mientras que los talleres sociolaborales tienen lugar en distintos momentos del día y dependiendo del gusto o interés de cada chico. Es posible tomar varios talleres; todos son gratuitos, si bien el de tapicería es el único que supone un costo porque los materiales de trabajo deben ser pagados por la familia del adolescente.

Otro espacio destinado a alojar a los hombres es la Comunidad Especializada para Adolescentes Dr. Alfonso Quiroz Cuarón (CEA-QC), que se encuentra en el mismo predio que la CIP, pero separados de ésta en su totalidad por una barda que evita que los adolescentes de ambas comunidades tengan contacto.²⁰

Quiroz Cuarón es un espacio donde las tareas de seguridad son mucho más robustas, en el sentido de que hay más vigilancia, puntos de seguridad y revisión, y personal de custodia, puesto que aquí se alojan jóvenes que han causado conflictos entre sus compañeros y/o con el personal, o que cometieron delitos muy graves o del fuero federal. A diferencia de San Fernando, Quiroz Cuarón es considerablemente más pequeño; no hay áreas verdes, aunque sí se cuenta con una pequeña zona para hacer ejercicios. Hay una biblioteca y dos patios donde se alojan los dormitorios. Sólo hay un taller de cartonería. Por lo que las autoridades denominaron “razones de seguridad”, no fue posible acceder a los patios (en contraste lo que ocurrió en San Fernando, donde sí fue posible ingresar); sin embargo, podría pensarse que la negativa al acceso se debe a la existencia de espacios de aislamiento o a que en los dormitorios hay objetos no permitidos, como televisiones o bocinas, según los testimonios de los guías técnicos y otras fuentes (CNDH 2015, CNDH 2019). La capacidad instalada es para 12 adolescentes con una población que oscila entre nueve y 11 chicos.

RUTAS Y RESULTADOS DE TRATAMIENTO

Al hablar del sistema de justicia para adolescentes es importante entender que dentro de éste hay distintas rutas de tratamiento (como se mencionó anteriormente), puesto que las medidas se establecen en función de la gravedad del delito, la edad de los jóvenes al momento de cometerlo y sus condiciones particulares e individuales. Asimismo, es necesario tener en cuenta que, formalmente, los tratamientos son determinados por los jueces a partir de “una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del adolescente y sobre las circunstancias en que se hubiera cometido el delito” (Villanueva 2013, p. 10), y se diferencian de las “penas” o castigos del sistema de adultos no sólo por su nombre, sino porque su finalidad es corregir y educar a las y los adolescentes (respetando el interés superior de la niñez, p. 13). Paradójicamente, la LNSIJPA alude a la pena en su título, por lo que habría que preguntarse hasta dónde el cambio de palabras no resulta ser un eufemismo para encubrir que el sistema de adolescentes todavía se rige por la idea de un tratamiento punitivo, considerando que el modelo de internamiento sigue contemplando la lógica tradicional de una institución total donde se toma el “control de los principales ejes de vida del individuo: sueño, trabajo y ocio” (Goffman 1970, p. 19). En síntesis, la pregunta recae en la transformación

estructural del sistema, más allá de su retórica.

En la Ciudad de México hay distintos espacios destinados a la atención de las y los adolescentes, divididos por sexo y edad, en apego a la LNSIIPA. El cuadro 3.6 muestra la distribución en el sistema por edad, situación de medida y espacio para cumplirla. Incluso es posible extender el cuestionamiento al propio concepto de adolescentes o menores en conflicto con la ley (véase el capítulo 4 de este libro), en cuanto a la construcción social e institucional del delito que se centra en una fracción de la totalidad de este universo poblacional, y que aplica sobre éste sus estrategias de cuidado y atención, pero también de represión, arbitrariedad y judicialización.

CUADRO 3.6. Población de adolescentes por edad y situación de tratamiento para la Ciudad de México (2019)

<i>Edad</i>		<i>14</i>	<i>15</i>	<i>16</i>	<i>17</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>20</i>	<i>21</i>	<i>22</i>	<i>23</i>	<i>24</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Comunidad de Atención Especializada para Mujeres (CAEM)	IP	0	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	5	2.4
	AEI	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3	1.4
Comunidad de Internamiento Preventivo (CIP)		3	12	20	22	0	0	0	0	0	0	0	57	27.1
Comunidad de Prevención (CP)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
Comunidad de Atención Especializada para Adolescentes (CAEA)		0	2	8	13	25	14	9	1	2	0	0	74	35.2
Comunidad Especializada para Adolescentes Dr. Alfonso Quiroz Cuarón (CEA-QC)		0	0	1	2	2	1	3	1	0	0	0	10	4.8
Comunidad Externa de Atención para Adolescentes (CEAA)	Masc.	2	4	11	29	10	1	2	1	0	0	0	60	28.6
	Fem.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0.5
Población activa														
Total		5	19	41	70	39	17	14	3	2	0	0	210	100

FUENTE: Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA) (2019a).

Además, hay quienes rebasan la edad establecida en la ley para recibir su tratamiento en el sistema de adolescentes. Esto se explica por varias razones; una de ellas es que, si el adolescente cometió el delito siendo menor de edad observará la medida (o sentencia) en estos espacios, aun cuando haya cumplido 18 años. Por otro lado, algunos mienten sobre su identidad, a sabiendas de que las medidas del sistema para adolescentes resultan más breves (la pena máxima es de cinco años) y, como se mencionó en párrafos anteriores, la catalogación

de delitos que amerita internamiento es distinta de la del procedimiento para adultos.

Por otra parte, llama la atención la distribución en los centros de tratamiento. Idealmente, la ley estipula que se debe recurrir al internamiento como medida extrema (y por el tiempo más breve posible) (Cámara de Diputados 2016, Villanueva 2013, p. 5). No obstante, según los datos del cuadro 3.6 y la información expuesta a lo largo de este capítulo, la cantidad de jóvenes en situación de tratamiento en el exterior es menor que la de quienes están cumpliendo una medida privativa de la libertad. En otras palabras, 41.4% está en internamiento (sumando las tres comunidades destinadas para este propósito), en comparación con el 29% que se encuentra en la Comunidad Externa de Atención para Adolescentes (CEAA). En el mismo tenor, datos internos de la Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes muestran que de octubre de 2008 a diciembre de 2018 han sido más los adolescentes que han recibido medidas en internamiento que medidas no privativas de la libertad (DGAEA 2019d).

Vale la pena recalcar y tener en cuenta que los porcentajes mencionados en el párrafo anterior, respecto a los adolescentes privados de la libertad, no incluyen a quienes se encuentran en internamiento preventivo, puesto que ésta es una instancia temporal en lo que se determina la situación jurídica de las y los jóvenes que pasan por el sistema. No obstante, el nombre que se asigna al sistema de adolescentes no escapa a las similitudes con una práctica fuertemente cuestionada en el sistema de adultos por considerarla contraria a los derechos humanos y al derecho al debido proceso: la prisión preventiva oficiosa. Esta instancia, pensada entre otras cosas para salvaguardar a la víctima y evitar fugas o más agresiones del victimario, resulta al mismo tiempo violatoria de garantías, ya que se priva de la libertad a un individuo sin que haya sido declarado culpable formalmente. En otras palabras, se invalida el principio de justicia de la presunción de inocencia, al encerrarlo antes de completar el juicio y la sentencia, además de que esta práctica incide en la estigmatización.

Aun así, el recorrido por esta instancia se ha convertido más en una regla implícita que en una medida cautelar. Lo anterior puede significar dos cosas: que los adolescentes detenidos están cometiendo más delitos graves, o que se les están imponiendo medidas más severas (un régimen más punitivo en los hechos). Independientemente de ello, es necesario señalar que la privación de la libertad va de la mano con situaciones de violencia e irregularidades que

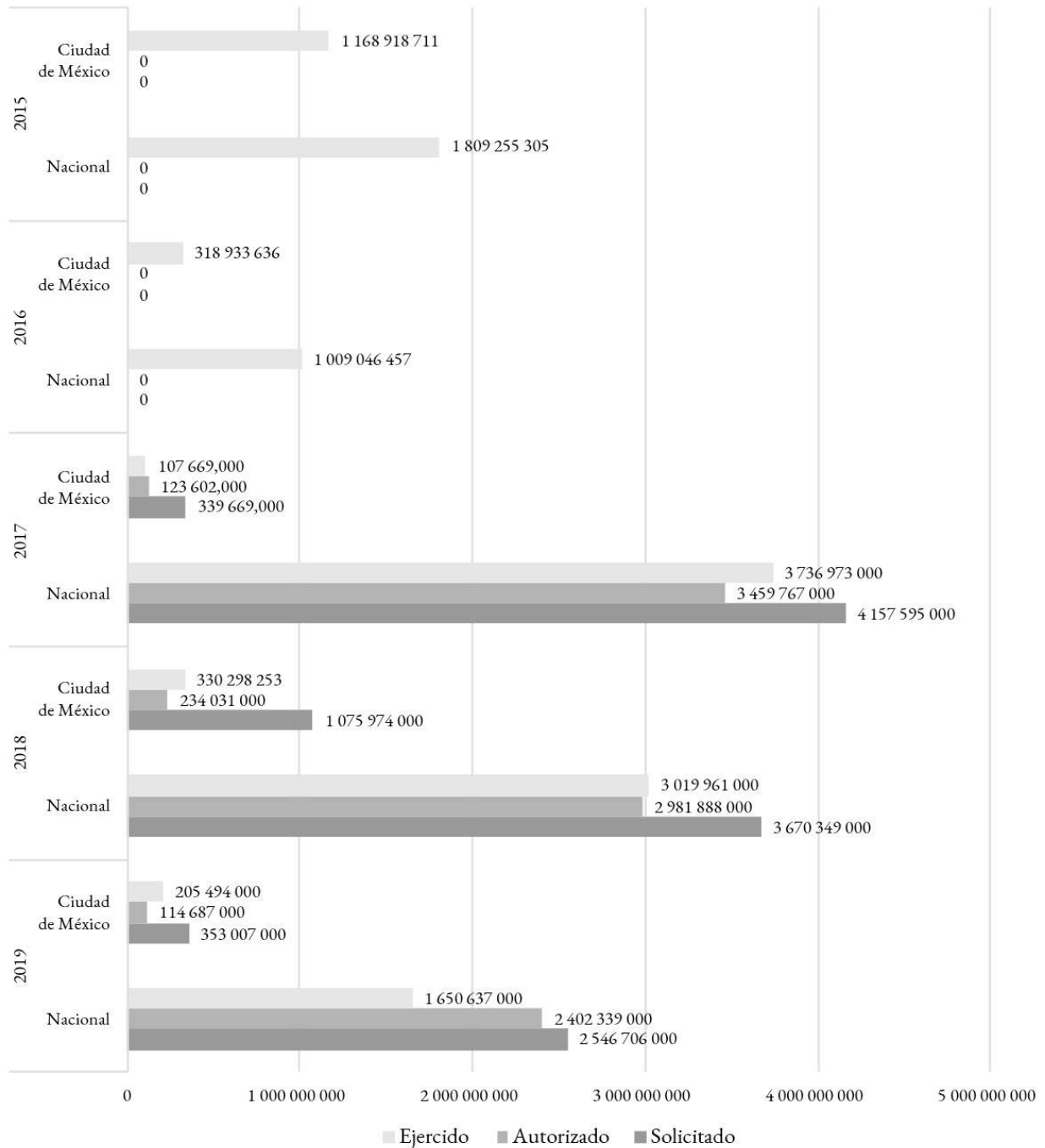
empiezan desde el momento de la detención y que continúan, sobre todo en los centros de internamiento, con la interrupción de procesos de formación y crecimiento personal y académico, cuadros de depresión en los jóvenes, abusos por parte de compañeros y autoridades, distanciamiento familiar y social, etc. (Montes-Maldonado 2019, CNDH y CIESAS 2017, Azaola 2016, CNDH 2019 y 2015).

Ahora bien, las rutas de tratamiento del sistema de justicia para adolescentes presentan ciertas dificultades relacionadas con la forma mediante que están estructurados los modelos de trabajo. A lo largo de esta investigación fue posible acceder a documentación interna y entrevistas con funcionarios de distintos espacios del sistema, en las cuales se habló de la poca importancia que se otorga a esta instancia por estar enfocada en los jóvenes y tener una población relativamente pequeña en comparación con los centros para adultos,²¹ además de que sólo 2% “del total de funcionarios de los órganos de procuración de justicia a nivel estatal se encuentra adscrito a las agencias especializadas en adolescentes” (CIDAC 2016, p. 25). Incluso la cuestión del presupuesto asignado da cuenta de que los esfuerzos continúan siendo insuficientes. A pesar de que hay poca información en materia de transparencia (p. 72), la gráfica 3.5 muestra que, en el caso de los centros de internamiento, el presupuesto autorizado es considerablemente menor que el solicitado y no hay información sobre su distribución entre el personal, mantenimiento de los espacios y tratamiento para los jóvenes.

En los dos últimos años, la dirección ha tenido varios recortes que la han obligado a suspender empleados, trabajar con menos insumos y recursos y cerrar algunos talleres sociolaborales (especialmente, se observó esta situación en la comunidad de mujeres). Una hipótesis que explicaría estos recortes es que, a raíz de la reforma de 2016, que trajo consigo un cambio en los procesos de judicialización y disminución en los delitos que ameritarían internamiento, se asignó menos presupuesto debido a la baja poblacional.²² Otra hipótesis sería la falta de interés gubernamental en apoyar el desarrollo de estas medidas. Esta situación se acentuó en el primer año de la administración federal en curso (2018-2024), la cual promovió una drástica reducción del gasto público. Aun así, hay que destacar que la Ciudad de México tiene un rango de gasto equivalente al 12% anual del total nacional para el régimen de adolescentes.

GRÁFICA 3.5. Presupuesto de los centros de internamiento para los adolescentes en la

Ciudad de México (2015-2019)



FUENTE: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015-2019.

Por otro lado, existe el problema de la autonomía de las entidades, es decir que, a pesar de que hay una ley nacional para adolescentes, cada estado de la República tiene condiciones particulares de actuación, tratamiento y ejecución de medidas (Vasconcelos 2011). En otras palabras, hay normatividad general

pero no reglamentos internos, protocolos de actuación para el personal, etc. En el caso de la Ciudad de México, la DGAEA cuenta con algunos documentos de trabajo con los que se capacita al personal, si bien resalta su ambigüedad y su carácter: en vez de directrices para aquellos que están en contacto constante con los jóvenes, son resúmenes de conceptos e ideales de cómo se debe tratar a éstos (principio de escucha atenta, comprensión, hablar con calma y sin exaltarse, etc.), sin tomar en cuenta que en los centros pueden ocurrir situaciones de violencia y agresiones que generan tensión, dificultan el trato y la posibilidad de mantener la calma para cualquiera de las partes.

Otro problema que se presenta en los tratamientos para adolescentes tiene que ver con las actividades planeadas y el tipo de conocimiento que se inculca a través de éstas. En el caso de los chicos que cumplen medidas en externación, éstas abarcan principalmente un control semanal con reportes de asistencia escolar, a terapia familiar y/o personal, y control de adicciones. Al respecto, las autoridades entrevistadas señalan que, cuando estas medidas son más breves (y el adolescente no está bajo el control permanente de la institución), su capacidad de impacto positivo se reduce, puesto que resulta complejo atender problemáticas estructurales y familiares después de años de privaciones, desconocimiento de las condiciones de los niños o abandono.²³ Entre tales problemáticas está la falta de empleo de los padres, la escasez de tiempo para atender a los hijos, una mala situación socioeconómica y afectiva en el hogar, etcétera.

En cuanto a las medidas en internamiento, hay problemas similares relacionadas con el reparo de carencias previas. En primer lugar, el sistema tiene la obligación de proporcionar educación, pero no cuenta con la infraestructura y el personal suficiente para hacerlo. Así, termina por reproducir, en el interior de la comunidad, los problemas estructurales del sistema de educación pública (instalaciones descuidadas, bajo rendimiento escolar, maestros ausentes, etc.), los cuales impulsan al abandono. En segundo lugar, se fomenta en los adolescentes la adquisición de un oficio, como si ése fuera el único destino laboral posible para ellos, sin embargo, es indispensable que los chicos se inscriban a uno o varios talleres según su interés. Paralelamente, se prevé que, a través de estas actividades, se aprendan valores, formas de convivencia y se aplique el conocimiento impartido en el aula para fortalecer las herramientas y habilidades que van adquiriendo los jóvenes. Empero, como se aprecia en el cuadro 3.7, la oferta sociolaboral reproduce las

condiciones de informalidad y precariedad del trabajo en la ciudad y no necesariamente ayuda a reparar las carencias de origen.²⁴

CUADRO 3.7. *Oferta de talleres sociolaborales y asistencia por comunidad de tratamiento para la Ciudad de México (2019)*

<i>Talleres</i>	CAEM	CIP	CP	CAEA*	CEA-QC*	CEAA (población activa)	
						Hombres	Mujeres
Carpintería		6	0	6	0	0	0
Serigrafía	10	0	9	0	0	0	0
Imprenta		0	0	0	0	0	0
Reciclado		0	0	0	0	0	0
Panadería		32	0	0	0	0	0
Tortillería		0	0	0	0	0	0
Corte y confección	10	0	0	0	0	0	0
Cartonería	10	80	7	0	13	0	0
Belleza		0	0	0	0	0	0
Hidroponía		0	0	0	0	0	0
Huerto urbano	10	0	0	1	0	0	0
Gastronomía		0	0	0	0	0	0
Economía doméstica		0	0	0	0	0	0
Radio		0	6	0	0	0	0
Artísticos		0	43	6	0	0	0
Educación física		80	43	6	67	7	0
Otro		0	Textil	6	37	23	2

*Los datos reportados deben tomarse con cautela, puesto que, en el caso de CAEA, la población es considerablemente mayor y en CEA-QC la capacidad instalada es de 12 personas, por lo que no puede haber 67 jóvenes tomando un taller.

FUENTE: Tomado de DGAEA 2019a.

La intención de enseñar al adolescente un oficio que le permita desarrollarse y subsistir una vez que regrese al exterior se ve opacada debido a que se sigue reproduciendo una lógica de trabajo precarizado e informal, además de una división sexual del trabajo en el caso particular de las mujeres, ya que los talleres que se les ofrecen se orientan hacia las labores de cuidado, como belleza, economía del hogar o corte y confección, en contraposición con las labores físicas y manuales de hojalatería o tapicería para los hombres (de hecho, parece

haber un error en el reporte de las actividades, puesto que resulta cuestionable que Quiroz Cuarón cuente con un taller de educación física para 67 personas cuando su capacidad instalada es de 12 chicos). Este problema de género se agrava cuando se refuerza la identidad cultural (predominante en el sistema patriarcal) de que al rol de las mujeres le corresponde el trabajo de cuidados y en casa, además del mantenimiento del cuerpo o el aspecto físico. Sin embargo, ésta no es la única problemática a la que se enfrentan las mujeres. Así, las madres adolescentes que se encuentran en internamiento deben lidiar con actos violentos; por ejemplo, se les separa de sus hijos, no se les permite participar en sus actividades bajo el argumento de que deben cuidar al menor a su cargo, las autoridades les proveen y/o retiran a discreción objetos de cuidado como carriolas o bambinetos, etc. (CNDH y CIESAS 2017).²⁵

Los ejemplos anteriores sirven para mostrar que las rutas de tratamiento presentan cierta desorganización, además de que se producen situaciones violentas o agresivas para las y los adolescentes, las cuales afectan el plan de trabajo, como suspensión de actividades, falta de reglamentos internos sobre los procedimientos y funcionamiento de las comunidades (CNDH 2019, pp. 10-13), arreglos informales entre internos y guías técnicos para mantener el control u obtener beneficios (por ejemplo, poseer aparatos electrónicos, ropa o drogas al interior de la comunidad; González 2020), sensación de aburrimiento y soledad, falta de oferta de talleres sociolaborales (CNDH y CIESAS 2017, p. 9), recibimiento de insultos, amenazas o tratos crueles, como mantener posturas forzadas (CNDH 2015, p. 65), entre otras estas situaciones llegan a presentarse desde el momento de la detención, puesto que el personal del ministerio público no siempre es claro respecto a los motivos de ésta; los jóvenes afirman que se anotan cosas distintas en sus declaraciones y/o son objeto de agresiones físicas y psicológicas de los policías (CNDH y CIESAS 2017, p. 69; INEGI 2018b).²⁶

Así, es importante destacar cómo se pasa de una lógica de problema estructural identificado por las autoridades del sistema —el cual se va transformando a lo largo de la ruta de tratamiento—, a un problema individual que se debe atender principalmente con el responsable del delito y su familia, sin que realmente haya iniciativas concretas de trabajo que apunten a mejorar el entorno familiar, social y comunitario de los jóvenes.²⁷ En otras palabras, hay un propósito formal que no es posible cumplir porque no hay una práctica que articule las distintas aristas del proceso de trabajo y reinserción.

Por último, es difícil medir en términos numéricos el impacto o el resultado del modelo de tratamiento del sistema de justicia para adolescentes, sobre todo por la falta de datos e información que permita saber si hay reincidencia y quiénes regresan al tratamiento; dónde o con quién se colocan los jóvenes una vez concluida la medida en internamiento; qué cambia para las y los chicos que pasan por el sistema y cómo impacta éste en sus relaciones familiares; cómo se mejora la condición socioeconómica, entre otras variables que podrían ser de utilidad para hacer un ejercicio de rendición de cuentas. La transparencia es importante no sólo como ejercicio de comunicación para informar al Estado y la sociedad sobre la manera en que se emplean recursos económicos y se aplican las políticas públicas, sino que también permitiría al propio sistema de justicia para adolescentes conocer sus aciertos, errores, áreas por fortalecer, focos rojos, entre otros aspectos.

TIPO DE JÓVENES QUE INGRESAN AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

¿Existe un perfil de los jóvenes que son captados por las autoridades y que ingresan al sistema de justicia penal? Y, de ser el caso, ¿cómo se conforma? Tanto en México como en América Latina se ha documentado que el fenómeno de la judicialización de los jóvenes tiene relación con la desigualdad, en virtud de que los chicos no siempre cuentan con los recursos suficientes para acceder a bienes y derechos básicos (como educación, por ejemplo), por lo que buscan una alternativa de subsistencia y reconocimiento a través de las actividades ilícitas (Melo 2011, Rodgers y Jones 2009, Rodríguez 2004, Abramovay 2002). Sin embargo, también se entrecruza un fenómeno propio de las tareas judiciales que tiene que ver con la persecución o “policiamiento” (Kessler y Dimarco 2013) de los estratos más vulnerables de la sociedad (tanto en adolescentes como en adultos), que son detenidos mayoritariamente en flagrancia en el espacio público (al haber cometido su primer transgresión a la ley, en el marco de un supuesto combate a la criminalidad, aunque se trata más bien de detenciones arbitrarias, con uso excesivo de la fuerza física y otras técnicas de intimidación a partir de características físicas (Bonvillani 2017, Vega 2014, González y Vera 2011, Araújo *et al.* 2012, Alvarado y Silva 2011).

En ese sentido, se ha difundido la idea de que son los adolescentes (y los jóvenes adultos) más pobres quienes cometen, si no la totalidad, sí buena parte de los delitos, aunada a la construcción de una imagen de peligrosidad que ha

tenido eco entre la sociedad y la opinión pública, apoyada por los medios de comunicación (Canales 2008, Rodgers y Jones 2009, Castillo 2004). Así, el fenómeno de la delincuencia juvenil deviene en una construcción estatal que impone un control social a ciertas poblaciones a través de una judicialización dirigida a un sector específico de la población. En otras palabras, sólo caen algunos en el sistema penal: los que menos recursos tienen; en consecuencia, se deja fuera de la estadística y del foco de observación a quienes poseen más y mejor acceso a otro tipo de estrategias que permiten evitar el proceso penal y alcanzar un acuerdo fuera de los tribunales. Incluso podría pensarse que las dinámicas delictivas o los tipos de delitos son distintos a partir de esta posesión de capitales.

En el entendido de que no todos los jóvenes que cometen delitos son capturados, resulta interesante indagar las características sociodemográficas de quienes se integran al sistema de justicia para ahondar en el papel que desempeñan la vulnerabilidad y la escasez de recursos y su relación con la judicialización.²⁸ Por ejemplo, según la ENASJUP, cerca de 75% de estos chicos cuenta con algún grado de educación básica (sin identificar si es conclusa o inconclusa; INEGI 2018b). Igualmente, la DGAEA (2019a) identifica que casi una cuarta parte realizaba una actividad laboral en el comercio informal y tenía un “grado de marginación alto”.²⁹ Aunque en la información proporcionada por esta dependencia no se especifica cuáles son las variables que determinan los distintos grados de marginación, casi todos los chicos se ubican en los rangos medio y muy alto, seguidos por la categoría “sin identificar”.

En el contexto mexicano de violencia y crimen organizado, si bien los grupos criminales no se han hecho el control de los centros de internamiento de adolescentes,³⁰ las entrevistas realizadas en campo revelaron que cuando ingresan jóvenes pertenecientes a organizaciones antagónicas, es necesario hacer una separación espacial para evitar confrontaciones o posibles agresiones entre los adolescentes.

Un último aspecto que llama la atención respecto de la constitución del supuesto “perfil” de los jóvenes que ingresan en el sistema tiene que ver con profesar alguna religión. A pesar de que en la cultura popular y/o el imaginario social se asocia la creencia de adultos y jóvenes que cometen delitos con figuras como la santa Muerte y/o Malverde, los datos proporcionados por la DGAEA al respecto identifican que 18.5% de los 210 jóvenes ingresados durante 2019 no profesaba ninguna religión; 6.2% declaró pertenecer a “otra” (sin mayor

detalle); 5.7% eran cristianos; 4.2% santeros; sólo 3.8% creía en la santa Muerte³¹ y apenas 1.4% eran católicos.

En síntesis, lo que se capta son jóvenes de escasos recursos con menores oportunidades de acceso a bienes y servicios, educación, trabajo, recreación, etc., y que, en consecuencia, presentan dificultades para cubrir sus necesidades básicas, lo que aumenta su propensión a cometer delitos a fin de subsanar carencias. Ellos son capturados por el régimen policial local, que establece mecanismos de control sobre esta población y privilegia la detención después de un oscuro proceso de negociaciones informales entre los adolescentes detenidos y las autoridades policiales. Igualmente, se capta a quienes, por sus mismas condiciones de escasez, no siempre cuentan con la posibilidad de acceder a una defensa adecuada, redes o estrategias que les permitan evitar la judicialización, a diferencia, probablemente, de quienes ocupan un lugar privilegiado en términos socioeconómicos. Esta perspectiva es compartida por las autoridades del sistema de adolescentes en el sentido de que identifican la precariedad, en los jóvenes que ingresan, en aspectos como baja escolaridad, entorno familiar y/o social conflictivo, procedencia de zonas con altos niveles de violencia, entre otros.

Una vez que los jóvenes ingresan en el ministerio público y pasan por internamiento preventivo se inicia un proceso de segmentación por perfiles o tipos de personalidad. La LNSIJPA (artículo 145) contempla que las y los adolescentes deben ser procesados con base en su edad y la clase de delito que cometieron. No obstante, hay que recalcar que, a pesar de que la ley dicta que se trata una medida cautelar y que sólo debe ser aplicada en casos extremos, en realidad se aplica para casi todos los jóvenes que pasan por el sistema, por lo cual se hace una “nueva segmentación” no necesariamente en función de la edad, sino del tipo de personalidad de las y los chicos (ya que algunos pueden llegar a ser más retraídos, otros más dominantes, sin que esto tenga que ver con su edad), su pertenencia a un grupo o banda delictiva, su capacidad para socializar con otros compañeros, etc. La particularidad de esta práctica es que no constituye un modelo estático de tratamiento de adolescentes, sino que va cambiando con el tiempo y la coyuntura propia de la ciudad (sobre todo en relación con las dinámicas y grupos delincuenciales); además, no deja de sorprender al personal cuando llegan adolescentes muy jóvenes, pero con una fuerte personalidad y capacidad de dominación y coerción hacia sus compañeros más grandes. En todo caso, el sistema funciona como un

clasificador según distintos criterios profesionales que explican y justifican la construcción del perfil del adolescente infractor.

Nuevamente, es posible apreciar que hay una brecha considerable entre lo que establece la ley nacional de adolescentes y la práctica; falta, pues, elaborar reglamentos y protocolos internos, de emergencia y con una actualización constante para identificar los rasgos de personalidad en los jóvenes, en aras de garantizar su seguridad, en especial durante el internamiento. En muchas situaciones, la condición familiar, social y urbana de los jóvenes es el elemento que los define fuera de la ley.

LA CONFORMACIÓN DEL “CURRÍCULUM OCULTO” EN EL SISTEMA PARA ADOLESCENTES

Tanto la LNSIIPA como los documentos internos de trabajo del sistema contemplan que los jóvenes a los que se aplica cualquier tipo de medida, sea en libertad o en internamiento, idealmente egresarán con una serie de aprendizajes y normas de socialización interiorizadas que les permitirán encontrar empleo, retomar la escuela, mejorar sus relaciones interpersonales. Sobre todo se espera evitar la comisión de un nuevo acto delictivo. La forma de lograrlo es a través de la participación en las actividades académicas y sociolaborales, además de las sesiones de terapia, interacción con los compañeros, etc. No obstante, al mismo tiempo que ocurre esta introyección de normas y valores, se va consolidando un segundo tipo de aprendizaje que tiene que ver con la informalidad e incluso la corrupción, lo cual conforma una especie de “currículum oculto”,³² entendido como un proceso que no es del todo consciente y que “hace referencia a todos aquellos conocimientos, destrezas, actitudes y valores que se adquieren mediante la participación en procesos de enseñanza y aprendizaje y, en general, en todas las interacciones que suceden día a día” (Torres 1998) dentro de las instituciones de encierro (González 2020).

Así, a lo largo del proceso jurídico, las y los adolescentes aprenden ciertas estrategias, como tratar de evadir responsabilidades y pensar que el abogado o defensor conseguirá la libertad dando dinero (Azaola 2016), abstenerse de emitir una declaración para obtener algún beneficio procesal, o mentir sobre la propia edad para ser procesado en el sistema de adolescentes (González 2020). No obstante, también se aprende que, aunque la ley determine la protección y prohíba ejercer violencia, en el sistema prevalece la impunidad, dado que las autoridades, y en particular las policías (municipales, ministeriales o federales),

quienes desempeñan un papel importante al ser el personal de primer contacto, realizan detenciones en medio de violencia física y psicológica, con golpes, ejercicios de tortura, agresiones verbales, etc. (INEGI 2018b, CNDH y CIESAS 2017, Azaola 2016). El contacto con la policía es la primera lección de este aprendizaje, como también lo es para la socialización de los jóvenes como ciudadanos.

Estas dinámicas de intercambio, negociación y discrecionalidad emergen con más fuerza en las comunidades de internamiento, pues pareciera que, cuanto más control y vigilancia, es más probable que se desarrollen esas prácticas para evitar los abusos y tener ciertas comodidades al interior. Lo interesante de este fenómeno es que no es posible concebirlo sin la presencia de algún tipo de capital para conseguir el beneficio deseado. Es decir, para que ocurra este tipo de negociaciones entre adolescentes y personal, es necesario contar ya sea con dinero (capital económico), conocimiento sobre procesos penales (capital cultural) o relaciones (capital social) que permitan hacer una especie de transacción. Desde el ingreso de aparatos electrónicos como bocinas o televisores, el cual está documentado en informes de la CNDH (2019, p. 11), hasta las operaciones que podrían considerarse como corrupción, tales como pasar droga a los chicos, la premisa del currículum oculto es que es posible quebrantar las reglas para beneficio propio, siempre y cuando se disponga de algún capital o moneda de intercambio y exista una ganancia para ambas partes: por un lado, los jóvenes podrán obtener objetos de uso personal, y, por el otro, el cuerpo encargado de la seguridad negocia por lo general el mantenimiento del orden. El problema con esta clase de arreglos extralegales es que otorgan poder a los jóvenes y vuelven más difícil el control formal, al mismo tiempo que merman considerablemente el objetivo inicial del programa de tratamiento.

En ese sentido, hay una disparidad discursiva entre el personal que interactúa día a día con los jóvenes (policías, ministerio público y, sobre todo, guías técnicos) y los operadores del sistema que afirman que para inculcarles un cambio debe haber un ejemplo práctico que les haga abrirse a la posibilidad de conocer otro mundo (tal vez distinto de su espacio de origen, que se concibe, desde la mirada del personal, como entorno violento y hostil) y otras dinámicas, y es precisamente en las relaciones entre adultos y jóvenes del sistema donde se piensa que ocurriría dicha transformación. Sin embargo, lo que sucede en la práctica es que las relaciones con los adultos están marcadas por la arbitrariedad, la violencia, la corrupción y el ya mencionado “mercado de

castigo”. Así, lejos de formar (o reformar) jóvenes con valores, normas aceptables y esquemas de comportamiento funcionales por y para la sociedad, a los adolescentes se les inculca que es posible corromper la ley, que los contactos o recursos otorgan poder y margen de maniobra, y que entre los propios jóvenes habrá distinciones y jerarquías que se traducirán en una estancia más o menos tolerable en el internamiento. En otras palabras, la ley formal no siempre se aplica en los espacios de opacidad, sino que prima una especie de ley según la cual el que sobrevive es el más “conectado”.

Sin importar si esta diferencia se debe a procesos de capacitación distintos entre el personal del sistema de adolescentes, lo que muestra es una desarticulación y falta de coordinación entre los actores, así como poca claridad en cuanto al tipo de aprendizaje que se pretende inculcar de acuerdo con las ideologías, posibilidades y recursos de los adultos encargados del cuidado juvenil. Incluso hay posturas críticas que señalan que la justicia para adolescentes es un “tema olvidado” que requiere mucha más capacitación, articulación e inversión económica (López 2016, p. 21). Las tensiones entre los operadores del sistema de justicia para adolescentes fueron evidentes durante el trabajo de campo. Los comentarios sutiles con un dejo de molestia respecto a las formas de conducción de la dirección general, la falta de presupuesto, la ausencia de herramientas para impartir talleres, los breves intercambios de palabras con los adolescentes, que apenas si escapaban como de una suerte de guion preestablecido, eran interrumpidos; incluso el uso de la fuerza cuando los guías técnicos consideran que se debe establecer disciplina y control.

Todos estos elementos (presentes en el discurso implícito y visibles para los autores de este texto) dan cuenta de que una ley nacional, una reforma, una visitaduría o una intervención social no son más que paliativos de un problema estructural que requiere una reformulación profunda, incluso voluntad política para creer que los adolescentes pueden salir de los espacios de conflicto y de las situaciones que los llevaron a cometer un delito. Así, en tanto no haya comunicación y coordinación, surgirán inevitablemente estos huecos de informalidad y corrupción que dejarán a los jóvenes el aprendizaje de que es posible “engañar” al sistema, siempre y cuando se tengan los recursos y redes suficientes para ello.

RECAPITULACIÓN

Después de meses de tratamiento multiagencial, los adolescentes

institucionalizados por el sistema egresarán de éste y retornarán a la ciudad, a una vida juvenil de desigualdad, concentración de desventajas, exclusión y criminalización, condiciones que permiten que diversas autoridades los clasifican como primodelincuentes y por ende “clientes” o “pacientes” de los servicios de control y regulación del Estado. ¿Qué problemas ha resuelto el sistema actual y cuáles quedan por resolver? El periodo de estudio muestra que el proceso de cambio y adaptación del Estado a un nuevo sistema de tratamiento menos punitivo para los adolescentes aún no elimina su carácter “penal” y reproduce las carencias y la situación de precariedad de la que provienen los infractores. Si bien el sistema formalmente hace énfasis en la construcción de mecanismos protectores y preventivos para reducir el riesgo de los adolescentes de reincidir, la combinación de ese primer proceso de socialización en las instituciones del Estado y las condiciones sociales seguirá determinando si se desarrolla una carrera criminal o continuará una vida de falta de oportunidades.

¿Cómo es el trato que reciben los jóvenes en el sistema judicial para adolescentes? ¿Qué consecuencias tiene para su vida personal? Desafortunadamente, las condiciones legales impiden hacer una exploración más profunda con los jóvenes que permita captar sus percepciones u opiniones sobre esta experiencia de vida durante el tratamiento. Los indicios son mínimos e indirectos, pero apuntan a nuevos horizontes de incertidumbre. En el trabajo mostramos un proceso de socialización y construcción de una ruta de aprendizaje que permite a los jóvenes navegar durante su estancia dentro del sistema. Ellos han aprendido a vivir en éste y saben que algún día saldrán, pero desconocen lo que ocurrirá entonces. Como ejemplo, durante la visita a la comunidad de mujeres, una de las chicas mencionó que le fue otorgada la liberación anticipada por buen comportamiento y la continuación de la medida en libertad. No obstante, su salida y retorno a la comunidad de origen fueron problemáticos puesto que volvió a integrarse a las mismas dinámicas conflictivas, por lo que solicitó su regreso al centro de tratamiento. Esto deja ver que el sistema no provee las herramientas necesarias para el retorno al espacio social; tampoco hay un trabajo conjunto con otras instancias o dependencias institucionales, ni comunicación con los programas de gobierno para mejorar el aspecto comunitario, no sólo para los adolescentes, sino para todos sus habitantes.

Otro indicio del trato entre sistema y jóvenes y la desarticulación para el

cumplimiento de objetivos en el plan de trabajo tiene que ver con la primacía de la cuestión legal, formal y burocrática. Si bien el trabajo de campo revela que en los procesos con menores de edad se toma en cuenta su condición de sujetos vulnerables y se procura el interés superior de la niñez, esto se traduce en una escasa posibilidad de incidir en el programa de tratamiento (o PIE). Así, la revisión de los expedientes de algunos chicos muestra una complejidad de lenguaje técnico, además de un formalismo excesivo, que vuelve problemático seguir el hilo de lo que se propone como plan de trabajo. Tomando en cuenta que los mismos jóvenes revisan y firman de conformidad ese plan individualizado, y que algunos de ellos carecen de formación académica (incluso hay casos de escasa alfabetización), surgen dos cuestionamientos: ¿qué entienden los jóvenes de esos documentos? y ¿realmente tendrán acceso a su revisión más allá de la formalidad de la rúbrica?

Así pues, ¿qué es la justicia para adolescentes en México?, ¿qué pueden esperar los jóvenes de ella? La implementación del sistema ha recorrido un largo camino jurídico en la región en momentos de un notorio incremento de la violencia criminal que afecta a los adolescentes. El sistema es una estación en la vida de estos jóvenes, plena de privaciones y exclusión, y puede otorgarles un descanso entre dos rutas: la primera, la delincuencia como carrera; la segunda, una vida paralela a ese mundo en la que en algún momento, como adultos jóvenes, al formar un hogar y una familia y encontrar un nicho de trabajo, dejarán de experimentar y, posteriormente, desistirán de esa carrera. Pero esa opción no está dentro del sistema.

¿Qué alternativas existen para “tratar” la transgresión adolescente de manera que se erradique el persistente castigo penal? Es pertinente proponer que se eliminen las características penales del sistema y optar por medidas de protección social y pedagógicas para los jóvenes, para sus familias y para las comunidades de donde provienen. Los principios de la ley y los programas de tratamiento incluyen a las familias como un componente necesario, pero en realidad no consideran las condiciones de las comunidades ni el potencial trabajo comunitario para tratar en lo mínimo de resolver los problemas del contexto violento. Por otra parte, es necesario suprimir la prisión “preventiva” que se impone a los jóvenes en espera de ser procesados porque es una condición penal violatoria de derechos constitucionales y humanos; es un castigo sin justicia que se aplica sin que se haya probado la responsabilidad de un acto infraccional. También es oportuno redefinir las medidas de

internamiento una vez dictada la sentencia, imponiendo un sentido más pedagógico (al que ya tiene) y eliminando los espacios remanentes de control penal (negociación, zonas de informalidad y socialización en currículos ocultos). El sistema no puede reducir el riesgo de los adolescentes de cometer delitos y/o de reincidir, pero sí ofrece un espacio para que los jóvenes y sus familias reflexionen y redefinan sus rutas de vida. Algunos continuarán cometiendo delitos, pero sería de esperarse que el sistema lograra una reducción de la reincidencia en el curso de vida (lo cual requiere medidas adicionales, más allá de las casas de medio camino).

Finalmente, reconstruimos la ruta imaginaria de un adolescente en los centros socioeducativos en los que los chicos son internados por cometer una transgresión a las leyes equiparable a un delito (penal). Esta senda comienza cuando los jóvenes son detenidos por las policías en diferentes encuentros violentos, cruentos, a causa de actos delictivos que en buena parte están asociados con robos a negocios, agresiones a transeúntes con algún grado de violencia o asesinatos. En la gran mayoría de los casos, los sujetos de este proceso fueron arrestados en flagrancia o poco tiempo después de cometer el acto infraccional. Tras una interacción con las policías, en la que éstas suelen llevar a cabo prácticas de acoso y hostigamiento verbal, psicológico y físico, los jóvenes que no lograron negociar su liberación mediante el pago de una gratificación extorsiva, imponiendo una influencia en su favor o a través de otra ayuda, son entregados al ministerio público. Al ser reconocidos como adolescentes, el Estado debe activar varias medidas de protección, mediante las cuales los jóvenes son procesados y pasan por varios espacios construidos por agentes del Estado para el tratamiento y el encierro asociados con el ingreso y la estancia en el sistema de justicia para adolescentes. Dicha estancia incluye entrevistas con agentes médicos, jueces y administradores de las instituciones, que encasillan a los adolescentes como sujetos de atención estatal particular, por haber sido definidos como “menores infractores”.

Después del tratamiento en este sistema, las vidas de los adolescentes pueden seguir muchas rutas y situaciones. Lo importante es que, con la captura, el ingreso y el recorrido entre instalaciones y personas, comienza para los jóvenes un proceso de institucionalización que formalmente los reconoce y los convierte en sujetos de derechos, así como en objetos del Estado, sus pacientes. En la Ciudad de México, este paso puede representarse como la salida de la oficina del ministerio público, o posiblemente la salida de una celda hacia otra

instalación paralela,³³ por ejemplo, a la comunidad preventiva aledaña, en un recorrido por un largo pasillo con un túnel pintado y repintado hasta formar costras con los colores pastel claros, deslavados, iguales a los utilizados en las escuelas, las oficinas judiciales o las cárceles. Los jóvenes irán acompañados de un guía técnico que sigue pareciéndose demasiado al policía que los aprehendió, aunque porte otro uniforme y su puesto reciba otro nombre. Al final del pasillo entrarán en un espacio de oficinas y cubículos; serán recibidos por personal médico, psicológico y jurídico que les indicará por qué están allí, cómo procederán con ellos y lo que pueden esperar de su estancia. Después de varias horas o días de consultas, interrogatorios, revisiones y señalamientos, les entregarán un uniforme y los llevarán a comer y descansar en alguno de los dormitorios (a menos que requieran aislamiento). Los sujetos irán reaccionando y asimilando las percepciones sensoriales y las emociones de estos encuentros. Tendrán entonces claridad respecto de que su libertad ha desaparecido, quizá por vez primera, y experimentarán emociones muy diferentes, inéditas tal vez. En algún momento de este encierro habrán captado este profundo cambio en su vida.

Durante las siguientes semanas serán objeto de numerosos diagnósticos para conocer su situación y les asignarán un programa para “devolverles” lo que el Estado y la sociedad les habían negado en materia de salud, educación,³⁴ alimentación, trato personal y/o psicológico, etc. Participarán en una forma de intervención y procesamiento por parte del Estado, ya sea como sujetos activos o pasivos a pesar de que se nieguen a ser tratados. Numerosos agentes que formalmente tienen el propósito de restituir sus derechos les otorgarán una oportunidad para que reconozcan sus actos y puedan retornar a la sociedad sin más pena que el paso por los servicios públicos como pacientes, aunque en algunas escasas oportunidades de reincidencia se les tratará como clientes. Pero ni el tratamiento ni la restitución de derechos se harán sin castigo, porque en la mayoría de los casos los jóvenes estarán privados de la libertad por un periodo corto, porque se les habrá dictado una suerte de detención preventiva. Los servicios que les brindará el Estado serán aquellos para los que las autoridades locales estén capacitadas y en las mejores condiciones. Pero no serán excepcionales; al contrario, reproducirán en muchos de sus procedimientos/prácticas los rasgos de precariedad de los servicios públicos de salud, educación, formación para el trabajo, desarrollo de la personalidad y de los roles de género, que imprimen a otros servicios públicos similares.

En esta *ultima ratio*, en esta contradicción de principios está fundado el tratamiento moderno de los derechos del niño y del adolescente. El sujeto gozará de garantías particulares por su edad, responderá paulatinamente al tratamiento de manera pasiva o en otra forma y con el tiempo cumplirá las medidas que le permitan recobrar su libertad y regresar al mundo que lo emplazó frente al Estado. Se librerá precisa y momentáneamente de ese mundo urbano de pobreza, vejación y acoso donde un menor de edad es asesinado cada semana en la capital de México (Vela 2020), en entornos muy similares y cercanos a aquel donde el sujeto residía o fue arrestado.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, Miriam, 2002. *Juventud, violencia y vulnerabilidad social en América Latina: desafíos para políticas públicas*. Brasilia: UNESCO-BID, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127138>> consultado el 15 de octubre de 2020.
- Alvarado, Arturo, 2014. *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Alvarado, Arturo y Carlos Silva, 2011. “Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México”. *Revista Mexicana de Sociología*, 3(73), pp. 445-473.
- Araújo, Mónica, Flor de María Mesa, Margarita Navarrete y Alejandra Umpiérrez, 2012. *Seguridad y adolescencia en Uruguay: pautas para un mejor relacionamiento con la policía*. Montevideo: Amnistía Internacional, <<https://www.wozyvos.org.uy/wp-content/uploads/2015/09/seguridad-y-adolescencia-en-uruguay.pdf>> consultado el 15 de octubre de 2020.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, 2007. Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF)*, <<http://aldf.gob.mx/archivo-9372a5bf36bb9aa24722a8d9863542c5.pdf>> consultado el 30 de octubre de 2020.
- Azaola, Elena, 2016. *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*. México: Secretaría de Gobernación, UNICEF, <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Diagnostico_adolescentes.pdf> consultado el 2 de noviembre de 2020.
- Blanco, Celia, 2006. “Estudio histórico y comparado de la legislación de menores infractores”. En Nuria González (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. II, *Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho*

comparado. *Temas diversos*. México: UNAM, pp. 83-116,
<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/7.pdf>>
consultado el 2 de noviembre de 2020.

Bonvillani, Andrea, 2017. “Emocionalidad y espacio público: detenciones arbitrarias de jóvenes de sectores populares de Córdoba (Argentina)”. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad, 23(23), pp. 107-124,
<<https://www.redalyc.org/pdf/3692/369253655005.pdf>> consultado el 27 de septiembre de 2021.

Calero Aguilar, Andrés, 2010. “El nuevo sistema de justicia para adolescentes en México”. En Consuelo Maqueda y Víctor Martínez (coords.), *Derechos humanos: temas y problemas*. México: UNAM, CNDH, pp. 241-262,
<<https://www.tujamorelos.gob.mx/assets/el-nuevo-sistema-de-justicia-para-adolescentes-en-mexico.pdf>> consultado el 2 de noviembre de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. *Diario Oficial de la Federación (DOF)*,
<https://www.ipn.mx/assets/files/defensoria/docs/Normatividad%20nacional/21_Ley_para_laProteccion-de-los-Derechos-de-Ninas-Ninos-yAdolescentes.pdf> consultado el 30 de octubre de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2005. Decreto por el cual se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación (DOF)*,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_165_DOF_12dic05.pdf> consultado el 30 de octubre de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. *Diario Oficial de la Federación (DOF)*,
<<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/Ley%20Nacional%20del%20Sistema%20Integral%20de%20Justicia%20para%20Adolescentes.pdf>> consultado el 30 de octubre de 2020.

Canales, Manuel, 2008. “Una aproximación a los factores que inciden en la comisión de delitos en adolescentes”. *Señales*, 1, pp. 49-72,
<https://www.sename.cl/revistas-senales/Senales_01_2008.pdf> consultado el 15 de octubre de 2020.

- Carlín, Alejandro, 2018. *Manual básico de justicia para adolescentes*. Nuevo León: Coordinación Editorial-Poder Judicial del Estado de Nuevo León.
- Castillo, Héctor, 2004. “Pandillas, jóvenes y violencia”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, 14, pp. 105-126, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2004000100006&lng=es&nrm=iso> consultado el 15 de octubre de 2020.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), 2016. *Justicia para adolescentes en México: ¿se garantizan los derechos de los jóvenes?*, <<http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/02/adolescentes-web.pdf>> consultado el 2 de noviembre de 2020.
- Chávez, Cirenía y Elena Butti, 2020. “‘Si no tienes educación, no eres nadie’: explorando las experiencias escolares de jóvenes involucrados en la delincuencia relacionada con las drogas en Ciudad Juárez y Medellín”. *Journal on Education in Emergencies*, 6(1), pp. 160-188, <https://archive.nyu.edu/bitstream/2451/61971/2/JEiE_Vol6Num1_ESP_Explorando-las-experiencias-escolares-de-jovenes-involucrados-en-la-delincuencia_octubre2020.pdf> consultado el 25 de septiembre de 2021.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2017a. “La privación de la libertad de las personas adolescentes debe ser considerada como último recurso”. Posicionamiento 30/2017, <<https://cdhcm.org.mx/2017/05/la-privacion-de-la-libertad-de-las-personas-adolescentes-debe-ser-considerada-como-ultimo-recurso/>> consultado el 30 de octubre de 2020.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2017b. Recomendación 2/2017, <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2017/04/reco_0217.pdf>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2015. *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Centros de Tratamiento Interno para adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana*, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2015_IE_adolescentes.pdf> consultado el 30 de octubre de 2020.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2019. *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Centros de Tratamiento Interno para los adolescentes que infringen la ley penal de la República Mexicana*. México, <

[05/ADOLESCENTES-INFORME-ESPECIAL-2019.pdf](#)> consultado el 30 de octubre de 2020.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2017. *Informe especial adolescentes: vulnerabilidad y violencia. Ciudad de México*. México, <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_a_adolescentes_20170118.pdf> consultado el 30 de octubre de 2020.

Concha-Eastman, Alberto, Edgar Muñoz y Mateus Rennó-Santos, 2020. “Homicides in Latin America and the Caribbean”. En Xóchitl Bada y Liliana Rivera-Sánchez (coords.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin-America*. Oxford: Oxford University Press.

Congreso CDMX, 2020. “Dictamen con proyecto de decreto, relativo a la propuesta de ratificación de la C. Rosa Laura Sánchez Flores como magistrada del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México”, <<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/001f37a97763f7106e4875dddb9d7e6cd46f616a.pdf>> consultado el 8 de febrero de 2021.

Consejo Nacional de Población (Conapo), 2013. *Índice absoluto de marginación 2000-2010*, <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/IAM_00-04.pdf> consultado el 30 de octubre de 2020.

Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA), 2019a. “Perfil de la población de la Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes. Informe semanal del viernes 17 de mayo de 2019”. Documento de trabajo interno. Subsecretaría del Sistema Penitenciario, Ciudad de México.

Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA), 2019b. “Proceso penal acusatorio y oral (especializado en adolescentes técnico/jurídico)”. Documento de trabajo interno. Subsecretaría del Sistema Penitenciario, Ciudad de México.

Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA), 2019c. “Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes”. Documento de trabajo interno. Subsecretaría del Sistema Penitenciario, Ciudad de México.

Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA), 2019d. “Presentación 22 de abril de 2019”. Documento de trabajo interno. Subsecretaría del Sistema Penitenciario, Ciudad de México.

- Encinas, Lorenzo, 2016. “Jóvenes sicarios. La generación desechable: vivir rápido, morir joven”. *Ciencia UANL. Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 80, pp. 59-65, <<http://cienciauanl.uanl.mx/?p=6037>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- García, Sergio, 2017. “Tres ordenamientos del ‘nuevo sistema penal’. Mecanismos alternativos, ejecución de penas y justicia para adolescentes. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 50(149), pp. 1023-1043, <<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v50n149/2448-4873-bmdc-50-149-1023.pdf>> consultado el 20 de septiembre de 2021.
- Goffman, Erving, 1970. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- González, Paulina, 2020. *La reproducción de la desigualdad para los adolescentes en el sistema de justicia penal con medida de internamiento de la Ciudad de México*. Tesis de maestría. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.
- González, Violeta y Andrea Vera, 2011. *La violencia policial contra niños, niñas y adolescentes. Hacia un estado de derecho que ejerza efectivamente la protección contra toda forma de violencia*. Paraguay: CDIA.
- Greenberg, Zoe, 2017. “In Jail. Pads and Tampons as Bargaining Chips”. *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2017/04/20/nyregion/pads-tampons-new-york-womens-prisons.html>>.
- Hernández, Juana, Olga Hernández y Blanca Vega, 2018. “Experiencias de reinserción social de jóvenes en conflicto con la ley”. En Fuentesanta Medina, *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales. VIII Criminalidades, violencias, opresiones y seguridad pública*. México: Comecso, UASP, <<https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/1214/663>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- INFOBAE, 2020. “Durante el gobierno de López Obrador 442 menores fueron arrestados por las fuerzas armadas”, <<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/16/durante-el-gobierno-de-lopez-obrador-442-menores-fueron-arrestados-por-las-fuerzas-armadas/>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2015/>> consultado el 2

de noviembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2016/>> consultado el 2 de noviembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2017a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>> consultado el 2 de noviembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2017b. *Módulo de Trabajo Infantil* (MIT), <<https://www.inegi.org.mx/programas/mti/2017/>> consultado el 5 de noviembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2018a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/>> consultado el 2 de noviembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2018b. *Resultados de la primera Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal* (ENASJUP), <<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/ENASJUP2017.pdf>> consultado el 5 de noviembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2019a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/>> consultado el 2 de noviembre de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2019b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/>> consultado el 16 de septiembre de 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2019c. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE). Tabulados, <<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/#Tabulados>> consultado el 16 de septiembre de 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2020a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/>> consultado el 2 de noviembre de 2020.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2020b. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE), <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2020/doc/cnpje_2020_resultados.pdf> consultado el 7 de enero de 2021.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2020c. *Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido. Tabulados básicos*, <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/registros/vitales/mortalidad/tabulados/pc.asp?t=14&c=11817>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- Jiménez, René, 2005. “La delincuencia juvenil, fenómeno de la sociedad actual”. *Papeles de Población*, 43, pp. 215-261, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-74252005000100009&lng=es&nrm=iso> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- Kessler, Gabriel y Sabina Dimarco, 2013. “Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires”. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 22(2), pp. 221-243, <<https://www.redalyc.org/pdf/122/12226914003.pdf>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- López, Denitza, 2015. “El sistema tutelar y el sistema garantista: paradigmas en el derecho penal especializado para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal”. *Divulgare. Boletín Científico de la Escuela Superior de Actopan*, 2(3), <<https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/divulgare/article/download/1607/5198?inline=1>>.
- López, Verónica, 2016. “La justicia para adolescentes, el gran tema olvidado. Entrevista a Jimena Cándano Conesa”. *DFensor*, 9, pp. 17-21, <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_09_2016.pdf> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- Melo, Joice, 2011. “Demografía de la juventud y derechos: los adolescentes en conflicto con la ley en el Brasil”. *Notas de Población*, 37(93), pp. 7-36, <<https://ideas.repec.org/a/ecr/col071/12887.html>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- Merton, Robert, 1938. “Social Structure and Anomie”. *American Sociological Review*, 3(5), pp. 672-682, <<https://www.jstor.org/stable/2084686>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- Montes-Maldonado, Cecilia, 2019. “Sentidos del cuidado en centros de

- privación de libertad para adolescentes en Uruguay”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 17(2), pp. 1-22, <<https://doi.org/10.11600/1692715x.17216>> consultado el 30 de septiembre de 2021.
- Morales, Eliane, 2008. “Marginación y exclusión social. El caso de los jóvenes en el Consejo Popular Colón de la ciudad de La Habana”. En Alicia Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: CLACSO, Siglo del Hombre, <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120628114713/18mora2.pdf>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- Navarrete, Shelma, 2020. “El Congreso de la CDMX rechaza a 2 magistrados ligados a violencia de género”. *Expansión Política. Revista Digital*, <<https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/02/27/congreso-cdmx-rechaza-magistrados-ligados-violencia-genero>> consultado el 8 de febrero de 2021.
- Orea, Sara, 2016. “La justicia penal juvenil, un nuevo modelo de derecho”. *Revista Directum. TSJCDMX*, 5, pp. 5-11, <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/documentos/publicaciones_judiciales/DIRECTUM_TSJCDMX_5.pdf> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1985. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTR_OS%2018.pdf> consultado el 30 de octubre de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1989. Convención sobre los Derechos del Niño, <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>> consultado el 30 de octubre de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1990a. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTR_OS%2003.pdf> consultado el 30 de octubre de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1990b. Reglas de las Naciones

- Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana),
<<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTR OS%2019.pdf>> consultado el 30 de octubre de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1990c. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio),
<<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx>> consultado el 11 de enero de 2021.
- Rodgers, Denis y Gareth Jones, 2009. “Youth Violence in Latin America: An Overview and Agenda for Research”. En Denis Rodgers y Gareth Jones (eds.), *Youth Violence in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 1-24.
- Rodríguez, Ernesto, 2004. “Juventud y violencia en América Latina. Una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para la aplicación de enfoques integrados e integrales”. *Desacatos*, 14, pp. 36-59,
<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1607-050X2004000100003&lng=es&nrm=iso> consultado el 30 de octubre de 2020.
- Santos, Cynthia M. y Rita de Cássia, 2020. “Biografías necesarias: vida e lida de adolescentes com trajetória infracional em Belo Horizonte”. *Revista Brasileira de Sociologia*, 8(18), pp. 239-264,
<<http://www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/515>> consultado el 25 de septiembre de 2021.
- Tenenbaum, Gabriel, 2016. “Castigo y capitalismo. La corrupción judicial en el mercado de castigo para adolescentes en conflicto con la ley de la Ciudad de México”. *Espacio Abierto*, 26(1), pp. 69-90,
<https://www.redalyc.org/jatsRepo/122/12252817004/html/index.html#redalyc_12252817004_ref10> consultado el 9 de enero de 2021.
- Torres, Jurjo, 1998. *El currículum oculto*. Madrid: Morata.
- Transparencia CDMX, s/f. *Remuneraciones bruta y neta de todos(as) los(as) servidores(as) públicos(as) de base y de confianza de la Secretaría de Gobierno*,
<<https://www.transparencia.cdmx.gob.mx/secretaria-de-gobierno/entrada/372>> consultado el 9 de febrero de 2021.
- Vasconcelos, Rubén, 2011. “Avances y retrocesos de la justicia para adolescentes en México, a cuatro años de su establecimiento”. *Boletín*

- Mexicano de Derecho Comparado*, 44(130), pp. 309-350,
<<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v44n130/v44n130a10.pdf>>
consultado el 30 de octubre de 2020.
- Vázquez, Alejandro y Norma Bazán, 2019. “Justicia restaurativa y reintegración social: retos procedimentales y estructurales”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 24, pp. 98-113,
<<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3789/2626>>
consultado el 19 de septiembre de 2021.
- Vega, Jesica, 2014. “La ciudad y la violencia que experimentan los jóvenes. El caso de León, Guanajuato”. En Arturo Alvarado (coord.), *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina*, t. II, México. México: El Colegio de México, pp. 113-164, <<https://www.redalyc.org/pdf/598/59844201008.pdf>>
consultado el 30 de octubre de 2020.
- Vela, David, 2020. “Asesinan cada semana a un niño de la CDMX”. *El Financiero*, <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/asesinan-cada-semana-a-un-nino-en-la-cdmx>> consultado el 10 de noviembre de 2020.
- Villanueva, Ruth, 2013. *Los menores de edad que infringen la ley penal ante el nuevo sistema de justicia penal acusatorio*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Villasana, Carlos y Ruth Gómez, 2018. “A 110 años del Tribunal para Menores”. *El Universal*, <<https://www.eluniversal.com.mx/mochilazo-en-el-tiempo/110-anos-del-tribunal-para-menores>> consultado el 10 de noviembre de 2020.
- Yllescas, Jorge A., 2019. *Crear en la Santa Muerte durante el encierro*. México: Coordinación General de Estudios de Posgrado-UNAM.

¹ Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

² Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

³ Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

⁴ Para un análisis jurídico de las implicaciones de haber reincorporado la categoría “penal” en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, así como las discrepancias entre ordenamientos jurídicos tanto a nivel nacional como en las entidades del país, véase García (2017).

⁵ Las personas entrevistadas fueron: 1) Jorge Guillermo Apáez Godoy (director general de Atención Especializada para Adolescentes), 2) Cynthia Rosas Rodríguez (directora de la

comunidad de internamiento preventivo), 3) Mario Matus, subdirector técnico, y Berenice Rufino, encargada del área jurídica (ambos de la Comunidad de Atención Especializada para Adolescentes, CAEA, San Fernando), 4) Alfredo Hernández Roldán (director de la Comunidad Especializada para Adolescentes Dr. Alfonso Quiroz Cuarón CEA-QC), y 5) Emilia Flores Melo (directora de la Comunidad de Atención Especializada para Mujeres, CAEM).

⁶En años recientes, la prensa capitalina ha reportado varios casos de adolescentes miembros de organizaciones criminales que operan en la Ciudad de México, como la Unión, la Anti-Unión, Los Patines, el Cártel de Tláhuac y otras bandas dedicadas a la extorsión, el tráfico de enervantes y el secuestro. En la gran mayoría de los casos, los menores integran la parte inferior de la cadena criminal de las asociaciones, como halcones (espías), mulas, transportistas, cobradores o sicarios (Encinas 2016, p. 64; CHDH-CIESAS 2017, pp. 94-101; Azaola 2016, p. 34).

⁷Datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia, INEGI 2020c. Como ya se dijo, la Enasjup se aplicó a una muestra de 3 308 adolescentes en el sistema de justicia penal (INEGI 2018b). Véase también el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal (CNGSPSE) 2020, que registra los datos de nuevos ingresos en los centros especializados (INEGI 2020a).

⁸Dentro de esta categoría están las de robo a negocios, a transeúntes y de autos.

⁹Otros indicios de la colaboración de los jóvenes con estas organizaciones es el hecho de que, en 2019, 442 menores de edad fueron detenidos por las Fuerzas Armadas en distintos operativos en 10 entidades federativas (INFOBAE 2020).

¹⁰Estas cifras contrastan con la información del CNIJE presentada en el apartado anterior, lo que refleja una diferencia en la forma en que se recolectan y registran los datos. En general, los distintos censos y otras fuentes oficiales presentan variaciones en sus cifras aun cuando se recaba información similar.

¹¹En 1941 se promulgó la Ley Orgánica de los Tribunales de Menores en el Distrito Federal y Territorios Federales, la cual contemplaba como instituciones auxiliares el Centro de Observación e Investigaciones, casas hogar, escuelas correccionales, escuelas industriales, escuelas de orientación y los reformatorios para anormales (*sic*) (Blanco 2006, p. 107).

¹²Según datos de Elena Azaola (2016, p. 17) en 2005, antes de la implementación de la reforma constitucional, había 37 000 adolescentes internos, cifra que disminuyó considerablemente para 2014, con casi 5 000 adolescentes en reclusión, además de 12 000 con medidas en libertad.

¹³Se publica en el DOF el 16 de junio de 2016. La ley consta de 266 artículos y 16 transitorios distribuidos en cinco libros.

¹⁴Adicional al proceso de capacitación que realizan tanto jueces como magistrados (así como la totalidad de funcionarios adscritos al sistema de adolescentes), estos últimos reciben evaluaciones periódicas o procesos de ratificación, los cuales fortalecen un correcto desempeño de sus funciones. Durante el tiempo en que se llevó a cabo esta investigación, por ejemplo, fue negada la ratificación de una magistrada en materia de adolescentes, Rosa Laura Sánchez Flores, a causa de haber dictado una sanción menor a dos jóvenes por el delito de homicidio (Congreso CDMX 2020, Navarrete 2020).

¹⁵El juez asume la titularidad de uno de los tribunales de enjuiciamiento establecido con

anterioridad al hecho (Carlín 2018, p. 48).

¹⁶ La defensa del adolescente puede interponer el recurso de apelación, cuyos resultados pueden ser confirmar la sentencia, modificarla, revocarla u ordenar la reposición parcial o total del juicio.

¹⁷ Las medidas en libertad se aplican a los adolescentes que cometieron delitos no catalogados como graves; cada ocho días se entrega un reporte de sus avances escolares y de conducta en la comunidad de externación (DGAEA 2019c).

¹⁸ Según el informe especial de la CNDH 2019, en la Ciudad de México hay falta de capacitación y especialización del personal de seguridad, sobre todo en “materia de derechos humanos y/o prevención de la tortura, [así como] en materia de adolescentes; incluso, en algunos casos [los funcionarios] señalaron [que] no han recibido capacitación para el puesto que desempeñan” (CNDH 2019, p. 13).

¹⁹ Los talleres sociolaborales que se imparten a las adolescentes carecen de una eficiente perspectiva de género en la implementación de su PACIA; ello impide a las mujeres de la CAEM “acceder a un trato equitativo, lo que vulnera sus derechos a la no discriminación y de igualdad” (CNDH 2019, p. 20).

²⁰ Se puede pasar de una comunidad a la otra a través de un túnel con puertas aseguradas en ambos extremos; esto sólo se hace para llevar comida de la CIP a la CEA-QC, ya que en esta última no hay cocina y los alimentos son preparados en la comunidad vecina.

²¹ Esta postura no sólo apareció como una recurrencia discursiva durante el levantamiento de información en campo, sino que se encuentra también en la literatura consultada porque los funcionarios del sistema de adolescentes perciben que no se les toma en cuenta o que a este sistema se le da poca importancia, como si fuera un tema menor (Orea 2016, p. 6; López 2016, p. 19).

²² No obstante, llama la atención cómo se distribuyen los sueldos en las distintas jerarquías del sistema. A partir de una búsqueda de información pública fue posible identificar que los directores de las comunidades de tratamiento, por ejemplo, tienen una percepción neta mensual que ronda los 45 000 pesos por mes, mientras que un docente recibe poco menos de 7 500 pesos netos mensuales (Transparencia CDMX, s/f).

²³ Respecto al impacto de las desventajas acumuladas (como baja escolaridad, exposición a situaciones de violencia, relaciones con pares o familiares insertos en dinámicas delictivas, etc.) en la trayectoria de vida de los jóvenes con medidas que transcurren en semilibertad, véase Santos y De Cássia 2020.

²⁴ Si bien se debe tener en cuenta que estas actividades se complementan con la participación de organizaciones de la sociedad civil o de la Iglesia, el abanico de posibilidades es reducido. En el caso de la sociedad civil, las intervenciones en las comunidades son espaciadas y no en todas hay una constante en las visitas. Según un testimonio obtenido en las visitas de campo, en Quiroz Cuarón se realizó un adiestramiento canino para apoyar a una persona con discapacidad mediante un perro guía. Sin embargo, el informante mencionó que sólo se hizo la intervención por una ocasión. En el caso de la Iglesia, sus actividades se limitan a la inculcación de valores, pero no se ofrece capacitación laboral.

²⁵ A nivel mundial se ha documentado otro tipo de violencias, como la falta de acceso a

productos menstruales o que se condicione el uso de éstos a la realización de ciertas acciones (Greenberg 2017). Así, en el caso de las mujeres ocurre una revictimización por cuanto son objeto de arbitrariedades y malos tratos, además de que se les refuerza una identidad de género propia del sistema cultural actual, del que parece no haber salida para ellas.

²⁶ En ese sentido, se produce una suerte de “mercado de castigo” que emerge en determinadas prácticas de corrupción y cuya característica principal es el intercambio entre autoridades, familiares y sospechosos en espacios de opacidad y discrecionalidad (Tenenbaum 2016).

²⁷ Respecto al choque entre la perspectiva de reinserción y los tratamientos punitivo-carcelarios en adolescentes, véase también Vázquez y Bazán 2019.

²⁸ Desde la academia, autores como Azaola (2016) o Jiménez (2005) han estudiado no sólo las condiciones de precariedad de estos adolescentes, sino su relación con el crimen organizado como un factor que los “atrapa” bajo la premisa de mejorar sus condiciones de vida pero que, al mismo tiempo, representa un riesgo considerable por cuanto son ellos mismos quienes participan en enfrentamientos o disputas por el control territorial. Además, el hecho de que no se generen antecedentes penales se vuelve un atractivo para estos mismos jóvenes que entran y salen con frecuencia del sistema (véase también CNDH y CIESAS 2017, Encinas 2016).

²⁹ El Consejo Nacional de Población (Conapo) establece que “la marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar” (2013, p. 11). Un informe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales sobre urbanización y procesos de exclusión utiliza el concepto de *marginalidad* para referirse a “la población que no tiene acceso a ciertos servicios sociales y urbanos, como la educación, el trabajo, la canasta básica completa, la vivienda digna, la recreación, el agua entubada y la electricidad, entre otros” (Morales 2008, p. 373). Además, se considera que calificar a un sector de la población como marginal limita las posibilidades de trabajo integral (p. 373).

³⁰ A manera de contraste, en países como Brasil es posible identificar la presencia y control de grupos delictivos como el PCC. Véase capítulo 1 de Bruna Gisi y Mariana Chies Santiago en este libro.

³¹ En la visita a la comunidad de mujeres se observó que dos chicas tenían pegadas en las paredes de sus dormitorios dibujos de la santa Muerte (sobre la devoción a esta figura por parte de los adultos en sistemas penitenciarios, véase Yllescas 2019). En contraste, en la comunidad de Quiroz Cuarón, uno de los jóvenes trabajaba en la fabricación de una Virgen de Guadalupe hecha de cartón (de aproximadamente 40 centímetros de alto), como parte de sus actividades en el taller de cartonería.

³² Concepto aplicado por el autor para el campo de la pedagogía.

³³ Según observaciones previas de los coautores de este libro, en Medellín, Colombia, en São Paulo, Brasil, o en Guatemala, la imagen de ese mundo público reservado al control estatal casi absoluto se replica. Rejas y puertas de entrada de acero con muros de concreto grisáceos y deteriorados, que dan acceso a la justicia construida por un laberinto ordenado de celdas, pasillos y/o salas de espera para la atención y el tratamiento de adolescentes que han sido privados de su libertad. En la gran mayoría de los casos, los jueces del sistema determinan y justifican el internamiento de los jóvenes como la mejor alternativa para protegerlos a ellos y

sus derechos. En ciertos países, las tasas de detención de adolescentes son tan altas como las de los adultos y algunos sistemas reproducen la condición inhumana de sus cárceles, como en Guatemala y en algunas entidades de Brasil. Otros centros juveniles semejan colonias de presos; algunos más, centros de tratamiento de pacientes con “enfermedades mentales”. En todos ellos los jóvenes serán observados, vigilados, encasillados y tratados disciplinariamente.

³⁴Al respecto, Chávez y Butti (2020) explican que la falta de recursos económicos no tiene suficiente peso para explicar el abandono escolar en los jóvenes en conflicto con la ley (que se dedican al tráfico de drogas); por un lado, los sistemas escolares cuentan con reglamentos represivos y excluyentes, por lo que terminan expulsando a los jóvenes que clasifican como “problemáticos” (2020); por otro, las autoras mencionan que un motor hacia el universo delictivo podría ser que por medio de las ganancias de esta actividad se obtiene reconocimiento tanto en el ámbito familiar como en el escolar.

ANEXO

CUADRO 1. *Relación de entrevistas*

<i>Fecha</i>	<i>Lugar</i>	<i>Participantes</i>
7 de junio de 2019 Entrevista y recorrido	Comunidad de Internamiento Preventivo	<ul style="list-style-type: none"> • Jorge Guillermo Apáez Godoy (director general de Atención Especializada para Adolescentes) • Cynthia Rosas (directora de la comunidad) • Personal técnico de trabajo, profesores, talleristas, terapeutas, área jurídica, trabajadoras sociales, operadores de vida cotidiana
8 de octubre de 2010 Entrevista y recorrido	Comunidad de Atención Especializada para Adolescentes San Fernando	<ul style="list-style-type: none"> • Mario Matus, subdirector técnico, y Berenice Rufino, encargada del área jurídica • Posterior incorporación de Jorge Guillermo Apáez Godoy • Personal de seguridad, profesores de talleres, personal de biblioteca
11 de octubre de 2019 Observación	Instalaciones de la Comunidad de Desarrollo para Adolescentes (fuera de operaciones)	<ul style="list-style-type: none"> • Jorge Guillermo Apáez Godoy • Directores de las comunidades de tratamiento de la Ciudad de México • Adolescentes en internamiento • Familiares • Organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia
9 de octubre de 2019 Entrevista y recorrido	Comunidad Especializada para Adolescentes Dr. Alfonso Quiroz Cuarón	<ul style="list-style-type: none"> • Alfredo Hernández Roldán (director de la comunidad) • Subdirección, personal docente, de trabajo social y seguridad
28 de febrero de 2020 Entrevista y recorrido	Comunidad de Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Emilia Flores Melo • Personal terapéutico, jurídico, de seguridad, trabajo social y de talleres socioeducativos

FIGURAS 1 y 2. *Fachada de la Comunidad de Tratamiento Especializado para Adolescentes San Fernando antes y después de su remodelación*



Ciudad México
Capital de la Independencia
DGTPA
CTEA

**COMUNIDAD DE TRATAMIENTO
ESPECIALIZADO PARA ADOLESCENTES**

ESTABLECIMIENTO DE CUIDADO TEMPORAL PARA ADOLESCENTES EN EL ESTADO DE GUJARATO

**NUM
1**

N-1



FUENTE: DGAEA 2020.

FIGURA 3. *Mobiliario elaborado por los adolescentes en internamiento de la comunidad de San Fernando para el taller de tapicería*



FUENTE: DGAEA 2020.

FIGURA 4. *Dormitorio desocupado en la comunidad de San Fernando*



FUENTE: DGAEA 2020.

4. AVANCES, RETROCESOS Y PROBLEMAS EN LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES URUGUAYA DEL SIGLO XXI

GABRIEL TENENBAUM¹ Y NILIA VISCARDI²

PRESENTACIÓN

Históricamente, los sectores conservadores y la “adultocracia”, con capacidad para politizar sus temores e intereses, han realizado esfuerzos denodados para gobernar a los niños, adolescentes y jóvenes. Ello se observa en planos tan disímiles como la sexualidad, las tradiciones y las buenas costumbres, la educación y la seguridad e, incluso, en la pandemia del SARS-CoV-2 que paralizó a buena parte del mundo en 2020.

Los jóvenes, en particular los adolescentes señalados por la ley,³ suelen estar entre las principales causas que la adultocracia conservadora utiliza al momento de explicar el aumento de la criminalidad nacional, la alteración del orden público, los miedos y el hartazgo social ante la inseguridad (Alvarado y Tenenbaum 2020, Tenenbaum y Viscardi 2018). Esta adultocracia se alarma con aquellas incivildades fenomenológicamente criminales. Nos referimos a grandes saltos interpretativos que van del grafiti al asalto a mano armada, del consumo de marihuana al homicidio, de la transgresión ocasional al adolescente enemigo público, etcétera.

Incluso en la era de los gobiernos progresistas del Frente Amplio (marzo de 2005-febrero de 2020), se consolidó en el Uruguay la figura del adolescente “infractor” como nudo problemático y explicativo de la magnitud de la criminalidad. Una falacia que quizá pueda comprenderse en un contexto signado por el desmantelamiento del relato y la praxis solidaria y cohesiva con la intensificación de los procesos de licuefacción (Bauman 2002) y desafiliación (Castel 2008) que restringen la protección-regulación del modelo institucional y extienden la desprotección-desregulación del modelo hiperindividual.

El tema de la seguridad, pulmón de la política nacional, desempeña un papel fundamental en cada campaña electoral y en las estrategias de los partidos

políticos de la oposición al gobierno. En diversos países, la difusión de cifras relacionadas con la delincuencia y la violencia se ha transformado en un momento clave de la vida política y mediática (Mattel y Mouhanna 2007). La particularidad del Uruguay reside en la dificultad que han tenido los sucesivos gobiernos progresistas para hablar de seguridad en términos de prevención y protección social, y para mostrar sus logros institucionales y políticos (Tenenbaum 2019, Morás 2016, Paternain 2014, Viscardi 2011). Veremos que los últimos años del progresismo terminaron cooptados por el relato del Estado punitivo y las políticas de mano dura, discurso propio del pensamiento conservador. Los gobiernos de izquierda uruguayos no han conseguido definir una política de izquierda en materia de seguridad y, cuando delinearon algunas propuestas, no supieron defenderlas y sostenerlas en bloque junto con la sociedad civil.

El objetivo de la investigación es realizar un examen de los procesos de cambio y de los impactos globales y concretos del sistema de justicia penal especializado en adolescentes en Uruguay durante el siglo XXI. Se trata de describir y mostrar los problemas y retos del sistema de justicia para adolescentes⁴ focalizando en la incorporación del enfoque de derechos y las políticas de seguridad y castigo.

En las primeras dos décadas del siglo, el Frente Amplio (FA), una coalición de agrupaciones políticas de izquierda y centro, gobernó el país durante 15 años. En 2004, el FA ganó las elecciones nacionales por primera vez. En marzo de 2005 comenzó su primera gestión presidencial. Ésta se extendió hasta febrero de 2020, cuando el partido ganó las siguientes dos elecciones nacionales (2009 y 2014). Es importante señalar que los gobiernos del FA encabezaron un proceso histórico asociado al imaginario del cambio, en especial en su primera gestión. El “frente amplismo” estuvo acompañado por cargas simbólicas y emocionales vinculadas a la ruptura con la dictadura, la represión, el neoliberalismo, el imperialismo, los organismos multilaterales, entre otras grandes ideas aglutinantes. En suma, el FA representó, para buena parte de la población uruguaya, la esperanza de vivir mejor, de justicia social, de ampliación de derechos, etc. Así las cosas, abordar los avances, retrocesos y problemas en la justicia para adolescentes uruguaya del siglo XXI implica, inevitablemente, analizar la gestión y las políticas del FA.

A continuación desarrollamos la estrategia metodológica, el marco legal y las políticas de seguridad, el comportamiento estadístico de la justicia para

adolescentes y del sistema de ejecución de medidas judiciales. Luego, nos adentramos en el análisis del sistema de justicia desde la voz de sus actores. Concluimos con hallazgos, reflexiones y propuestas de políticas públicas.

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

La investigación desarrolla un estudio de caso longitudinal a partir de una metodología mixta. Por un lado, se aplica un diseño de investigación de tendencia o evolución de caso concreto (Hernández, Fernández y Baptista 1991). El caso es el sistema de justicia penal “especial” para adolescentes de Uruguay en las primeras dos décadas del siglo XXI, aunque estadísticamente, según la disponibilidad de información, abarca desde 2006 en adelante. Ello quiere decir que cubrimos la casi totalidad de los 15 años de gobierno del Frente Amplio (marzo de 2005-febrero de 2020) y los 10 meses de gobierno del Partido Nacional (marzo de 2020-diciembre de 2020). Para ello, se construyeron dos bases de datos: 1) Poder Judicial, con los documentos anuales del Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia del Uruguay, y 2) Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), con solicitudes de acceso a la información pública.

Por otro lado, con el abordaje cualitativo nos adentramos en el universo de significados y percepciones de los operadores judiciales en el sistema de justicia para adolescentes. Así, en tres periodos distintos 2006-2009, 2014-2015, 2019-2020⁵ (véase el cuadro 1 en el anexo), se aplicaron 31 entrevistas dirigidas (Vela 2008, Valles 2002) a operadores judiciales (jueces, fiscales, defensores, mediadores y peritos) de la justicia para adolescentes de Montevideo. Las características de los operadores y el tiempo que dispusieron para la entrevista conllevaron la estructuración de preguntas directas y concretas. Al día de hoy, esta mirada cuenta con cierta historicidad en la acumulación de resultados de investigación para comprender la dinámica de la justicia y la perspectiva de los operadores judiciales.

Es importante hacer algunas precisiones sobre la construcción del dato cuantitativo. Las bases de datos no nos devuelven una imagen especular idéntica al comportamiento del fenómeno delictivo. En tal sentido, por un lado, las estadísticas oficiales, dice Larrauri, “no reflejan el índice real de delitos sino la distinta reacción —percepción selectiva— de los agentes de control” (2012, p. 87). Si las cárceles están repletas de personas con orígenes en condiciones de

pobreza no es porque los pobres cometan delitos con mayor frecuencia, sino porque la persecución penal de la norma se dirige hacia ellos. También hay que considerar que el delito es un fenómeno elusivo, o sea, intenta no ser detectado. La consecuencia de eso se conoce con el nombre de “cifra oscura” o “caja negra” del delito. Ésta varía en función de la capacidad de detección delictiva del Estado. Ello quiere decir que el desempeño policial y judicial incide en la construcción del dato. Además, la capacidad de detección delictiva está condicionada, en buena medida, al nivel de denuncia que tiene una sociedad y, por ende, a la credibilidad y capacidad de respuesta de la institución policial. Lo mismo vale para el sistema de justicia. La capacidad de detección delictiva del Estado está condicionada por la política criminal, los recursos humanos, económicos y tecnológicos de las fuerzas de seguridad y de la justicia. La construcción del dato delictivo a su vez está condicionada a la capacidad burocrática del sistema punitivo: desde los procedimientos administrativos y sus operadores hasta el funcionamiento de los sistemas informáticos. Parece claro entonces que debemos cuidar las atribuciones sociológicas y criminológicas cuando interpretamos información estadística (Kitsuse y Cicouriel 2012). Leer datos estadísticos sin comprender los puntos revisados puede llevar a cometer gruesos errores de interpretación, como decir, por ejemplo, que los delitos de lavado de activos disminuyeron gracias a la política criminal del Estado, cuando en realidad la reducción se debió a que el sistema punitivo dejó de perseguir este delito con la misma intensidad que antes.

LA DIMENSIÓN PAÍS COMO FACTOR EXPLICATIVO

El Uruguay es un país pequeño; tiene cerca de tres millones y medio de habitantes (puesto 133 de 200 de la escala mundial)⁶ y una superficie de 176 215 kilómetros cuadrados, lo que lo coloca alrededor de la media mundial de posiciones (puesto 86 de 189 de la escala mundial).⁷ Ello confiere características peculiares al objeto de estudio.

La dimensión país, que se expresa en la existencia de un campo institucionalmente pequeño en términos de tamaño, ha sido analizada teóricamente en estudios sobre política, innovación y desarrollo (Arocena 1996, De Sierra 1994, Rótulo 2002). Dichos estudios, en otros planos, corroboraron la existencia de efectos específicos de la variable “tamaño” en dimensiones económicas, sociales y políticas. Es preciso recordar algunos de los elementos mencionados, ya que no ha habido una reflexión específica sobre el impacto de

la dimensión país en las tendencias punitivas y las dinámicas del sistema de justicia.

En términos muy generales, siguiendo los principales planteamientos de De Sierra (1994), puede identificarse un conjunto de tendencias que es importante puntualizar ya que inciden en las dinámicas que focalizamos. En primera instancia, debe recordarse que la “pequeñez” restringe los márgenes de acción del país y tiende a dificultar la solidez e independencia del Estado-nación. Esto, en materia económica, es determinante. No obstante, en el ámbito jurídico y legal, en el periodo progresista se produjo un fuerte impacto en materia legislativa (Moreira 2019), ya que el margen de maniobra existente de los gobiernos progresistas se centraba en las conquistas de normativa de derechos que tenían escaso control del poder económico y transnacional. A grandes rasgos, no puede descartarse el posible impacto de la dimensión país en la legislación de la justicia para adolescentes.

Por otra parte, De Sierra (1994) señala que los países pequeños suelen depender en mayor medida que los otros del contexto externo, cuyos cambios los afectan más en términos relativos, por lo que su posición resulta a menudo muy influida por su capacidad para maniobrar en la escena externa. En materia de justicia y derechos humanos, ha sido el contexto externo el que ha posibilitado algunos avances. No se puede desconocer que el contexto regional ha actuado consolidando tendencias diversas en función de las alianzas políticas, económicas y sociales de los diversos gobiernos de la región.

También se ha indicado que las limitaciones de los países pequeños suelen agudizarse en periodos de reconfiguración de la estructura económica internacional. Más aún en los países pequeños y periféricos (Cardoso y Faletto 1967), como Uruguay (Arocena 1996). Por ello, cabe preguntarse: ¿existe relación entre los procesos de justicia y las dinámicas económicas? Estos elementos son fundamentales, en el caso del Uruguay, para situar un horizonte estructural y sistémico de pensamiento respecto de las dinámicas de un sistema de justicia para adolescentes pequeño en un país pequeño.

MARCO LEGAL Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

La justicia para “adolescentes” moderna se inicia en Estados Unidos con los primeros tribunales de “menores” en Chicago en 1899 y Filadelfia en 1901. Luego surgieron en Berlín, en 1909 (Cruz 2010), y Francia, en 1912 (Donzelot 2008). En España, cuya jurisprudencia ha ejercido una influencia histórica en

Latinoamérica, se promulgó la Ley de Bases de Tribunales para Niños en 1918 y en 1920 comenzó a funcionar el primer tribunal en Bilbao (Sánchez y Guijarro 2002). En Italia, otro país con importante ascendencia en la doctrina jurídica latinoamericana, los tribunales de menores modernos se instauraron en 1934 (Vaello 2006), al igual que en Uruguay.

En América Latina, las primeras experiencias de la justicia liberal para adolescentes que conocemos hoy se desarrollaron entre 1920 y 1940. Uruguay siguió este camino a partir de la aprobación del Código del Niño (CN) de 1934 y la creación del Consejo del Niño como brazo ejecutor en ese mismo año. Se trataba de una institución desconcentrada del Ministerio de Educación, que sustituyó al Consejo de Protección de Menores y el Consejo de Patronato de Delincuentes y Menores. De esa forma se consolidó el modelo tutelar y la doctrina de la situación irregular en el Estado. Cuatro décadas más tarde, comenzó a asomar lo que hoy conocemos como el enfoque de derechos humanos y la doctrina de la protección integral. En 1985 se aprobaron las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) y luego, un hito fundamental, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989, que Uruguay ratificó al año siguiente con la ley 16 137. La ola continuó en 1990 con las reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) y para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana), así como las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).

El empuje de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) repercutió tarde en Uruguay, que sólo en 2004 ajustó la normativa nacional en materia de adolescentes señalados por la ley. El CN fue desplazado por el actual Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), del 14 de septiembre de 2004. El CNA se constituyó en una pieza jurídica angular en la redefinición de la ciudadanía de niñas, niños y adolescentes, al consagrar derechos civiles, políticos y sociales para ese segmento de la población. Filosófica y normativamente, el CNA buscaba implantar una perspectiva que dejara a un lado la concepción tutelar del adolescente para reforzar la visión del sujeto de derechos. Esto se traducía, en términos concretos, en la generación de un nuevo conjunto de medidas frente a la infracción a la ley penal, conocidas como medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad. En términos institucionales se crearon nuevos juzgados especializados en la materia (sólo en Montevideo), ⁸ nuevos

actores judiciales “especializados” (el juez, la defensa y la fiscalía), e ingresaron profesionales de disciplinas no jurídicas (trabajo social y psicología) en el campo de la justicia para adolescentes. El CNA también separó a los adolescentes en situación de amparo —protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes según el artículo 195 del CNA—⁹ de los adolescentes en situación de infracción, y finalizó con la idea del juez “padre social”. También hay que subrayar el reemplazo del Instituto Nacional del Menor (Iname) —que sustituyó al Consejo del Niño— por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) en la ejecución de las políticas de niñez y adolescencia, incluidas las referidas a dar cumplimiento a las medidas judiciales por infracciones a la ley.¹⁰

En el régimen anterior al CNA no había defensa, demanda, contestación, sentencia, etc. Los protagonistas eran el juez y el receptor. Mientras este último llevaba los interrogatorios, el juez estaba en su despacho. Una vez que el receptor realizaba todas las indagaciones correspondientes, comunicaba su parecer al juez y éste decidía. Sobre el periodo previo al CNA, uno de los operadores entrevistados manifestó que “a veces el funcionario [receptor] se encaprichaba en que el tipo [sospechoso] había sido y el juez jamás le había visto la cara al que procesaba, solamente cuando era muy grave” (defensa de oficio). Otro entrevistado dijo que “el proceso era muy esquizofrénico, el juez no estaba presente en la toma de las declaraciones” (defensa de oficio). En esta etapa había medidas con seguridad y sin seguridad; ambas implicaban la privación de libertad, pero las primeras en centros de encierro total y las segundas en establecimientos de internación para adolescentes que cometían infracciones leves o tutelados por amparo. No había instituciones estatales de medidas en libertad.¹¹

Si bien al entrar en vigencia el nuevo CNA las tradicionales prácticas del sistema de justicia juvenil se vieron modificadas, los informes de UNICEF (Silva *et al.* 2008), a cuatro años de aprobado el CNA, marcaban la persistencia de una tendencia punitiva expresada en la aplicación excesiva de la privación de libertad para los adolescentes que habían cometido infracciones a la ley penal, tendencia que contravenía el espíritu del código. Una década después las cosas siguen igual de acuerdo con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH 2018), un sistema penal juvenil punitivo que cava profundo en las subjetividades, que construye y transforma a los adolescentes, como dicen Ruiz y Silva (2019).

Junto a la inflexión que significó el CNA, es necesario mencionar la Ley de Violencia Doméstica como otro de los cambios sustantivos en la normativa y la institucionalidad de los procesos vinculados a las violencias que los niños y adolescentes sufren o protagonizan. La Ley de Violencia Doméstica, número 17 514 del año 2002, dio mayor protección a las víctimas y cargó con más responsabilidad al Estado en la erradicación y prevención de estas violencias. Asimismo, declaró de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica. También resultó fundamental la creación de un conjunto reducido de juzgados especializados en materia familiar. De esta manera, la ley 17 707 dispuso el establecimiento de cuatro juzgados letrados de primera instancia en Montevideo y habilitó la transformación de los juzgados de primera instancia de familia de Montevideo en juzgados letrados de primera instancia de familia con especialización en violencia doméstica. Los juzgados quedaron instalados el 3 de diciembre de 2004. En el interior del país estos casos fueron atendidos por los juzgados letrados de primera instancia con competencia en materia de familia.

El reconocimiento de la problemática de la violencia social y de la violencia doméstica a nivel de la ciudadanía constituía un avance significativo que sin embargo chocaba con las condiciones reales de implementación del sistema de justicia. Se trataba de tener la capacidad de dar las respuestas adecuadas y contar con un sistema real de atención y protección a las víctimas, así como de trabajar con los agresores. Por ejemplo, era un desafío para el sistema la labor con jóvenes infractores que habían ejercido violencia doméstica por las dificultades que suponía trabajar con ellos y pensar medidas socioeducativas incluyendo el trabajo con el núcleo familiar y el entorno comunitario (Viscardi 2007).

La institución estatal de ejecución y regulación de las medidas judiciales para adolescentes experimentó varios cambios a lo largo de las últimas tres décadas; cambios estrechamente vinculados con problemas de gestión, control y de políticas socioeducativas con miras a una efectiva reinserción social de los adolescentes. Repasamos a continuación las modificaciones en la institucionalidad desde finales de la década de 1980 en el contexto de aprobación de la CDN, así como de las reglas y directrices de la ONU.

El Iname se creó en septiembre de 1988 por la ley 15 977 para sustituir al Consejo del Niño de 1934. Dentro del Iname funcionó, desde 1991, la División de Establecimientos de Alta Contención (DEAC) y luego, a partir de 1994, la

División Especial de Atención y Capacitación. Ante la proliferación de problemas de todo tipo en la gestión, el control y la educación, se inició un cambio sucesivo de instituciones encargadas de la ejecución de medidas judiciales para adolescentes. En el segundo lustro de la década de 1990 se instauró el Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (Interj). A finales de 2009, ya en la órbita del INAU, el Interj fue reemplazado por el Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes en Infracción (Semeji), en el contexto de un cambio de gobierno. En este recorrido es importante subrayar que en marzo de 2005 asumió el gobierno nacional, por primera vez, un partido político de izquierdas, el Frente Amplio. En julio de 2011, la aprobación de la ley 18 771 originó la sustitución del Semeji por un órgano transitorio (hasta 2014) que se denominó Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (Sirpa). El movimiento posicionó a la novel institución como un servicio desconcentrado del INAU. En 2015, con la aprobación de la ley 19 367, se fundó el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), que desplazó al Sirpa. Hasta la actualidad, el INISA¹² es la institución responsable de la ejecución de medidas judiciales para adolescentes. Es un órgano estatal descentralizado —ya no desconcentrado— separado del INAU y vinculado con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social. Los cambios errantes persiguieron una línea de mayor autonomía de la institución oficial encargada de las políticas estatales hacia la niñez y la adolescencia vulnerable.

La adecuación del sistema judicial para adolescentes a la CDN y el resto de las reglas y directrices de Naciones Unidas fue un escollo grande y aún hoy presenta resistencias económicas y culturales. Los sucesivos cambios institucionales reflejan intentos por resolver graves problemas de violación de derechos humanos, clientelismo y falta de profesionalidad y formación de buena parte de los funcionarios que ingresaron al sistema en tiempos del Interj (Barbero 2015). Uno de los problemas graves eran las fugas sistemáticas de los centros de internación: “la probabilidad de fuga de los hogares del INAU creció desde niveles cercanos al 10 por ciento en 1997 hasta niveles del entorno del 40 por ciento en 2010” (Munyo 2012, p. 8). Las violencias, las condiciones indignas de vida y los suicidios eran otros graves obstáculos que enfrentó la institucionalidad desde el Interj hasta el Semeji. Aún hoy, aunque aparentemente en menor medida, siguen ocurriendo esas violaciones de derechos (INDDHH 2018).

INTENSIFICACIÓN DE LA CAPACIDAD PUNITIVA DEL ESTADO

Desde su creación, el CNA comprende a las personas de entre 13 y 17 años de edad. El rango etario también se aplica a la imputabilidad penal especial de adolescentes. Sin embargo, desde el retorno de la democracia, en 1985, 16 intentos legales (14 proyectos de ley, una iniciativa plebiscitaria y una propuesta por comisión parlamentaria) han buscado bajar la edad de imputabilidad penal de adultos para que personas con, por ejemplo, 16 y 17 años sean procesadas en el régimen penal de los mayores de 18 años (Tenenbaum 2011). El último intento de reforma de la edad de imputabilidad penal adolescente comenzó entre 2010 y 2011, con movilizaciones políticas y sociales impulsadas por la agrupación política Vamos Uruguay, del Partido Colorado. El movimiento, al que se unieron algunos sectores del Partido Nacional, se transformó en la Comisión por la Seguridad para Vivir en Paz-Yo Firmo, la cual reunió la cantidad de firmas suficientes —igual o más de 250 000 firmas de electores (10% de los habilitados para votar)— para plebiscitar la disminución de la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años. También propuso la no destrucción de los registros de antecedentes de los adolescentes judicializados a fin de utilizarlos, llegado el caso, en la justicia penal de adultos. El plebiscito se concretó en octubre de 2014 y el resultado no modificó la legislación, aunque sí reflejó un país polarizado, con 46.8% del electorado a favor de reducir la edad de imputabilidad penal.

En el transcurso de las movilizaciones que llevaron a la concreción del plebiscito de 2014 se realizó una serie de reuniones político partidarias entre el oficialismo y la oposición al gobierno, las cuales arribaron a lo que se conoció como el Consenso Interpartidario sobre Seguridad Pública, del 10 de agosto de 2010. El acuerdo fue un hito que marcó un giro a la derecha en las políticas de seguridad del segundo gobierno del Frente Amplio, bajo la presidencia de José Mujica. La intensificación de la capacidad punitiva del Estado contra los adolescentes se vio reflejada en tres normas de involución autoritaria que desarticulaban el CNA a menos de una década de su aprobación.

La primera norma a destacar es la ley 18 777, del 15 de julio de 2011, que criminalizó la tentativa y la complicidad del delito de hurto, y las sancionó con medidas socioeducativas no privativas de libertad. Esta ley amplió el plazo de las medidas cautelares privativas de la libertad de 60 a 90 días para infracciones

gravísimas. Fue aprobada luego de que un adolescente, conocido como “el Pelón”, cometiera su tercer homicidio en seis meses, tras quedar en libertad gracias a que el juez no dictó sentencia en el plazo de 60 días. En el marco del consenso interpartidario y la conmoción social, el parlamento legisló en caliente, como se suele decir, por un caso concreto que evidenció impericia judicial.

La segunda norma es la ley 18 778, también del 15 de julio de 2011, que aprobó la creación del Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Dicha norma modificó el artículo 222 del CNA para dar al juez la posibilidad de conservar los antecedentes de los adolescentes en determinados delitos (rapiña, violación, homicidio intencional, copamiento y secuestro), a fin de utilizarlos cuando los involucrados cumplan la mayoría de edad, en caso de que cometan delito doloso o ultraintencional, con miras a considerarlos reincidentes en violar la ley penal.

La tercera norma es la ley 19 055, de enero de 2013, que sancionó la internación cautelar preceptiva de los adolescentes de entre 16 y 17 años, por supuestas infracciones gravísimas,¹³ hasta el dictado de la sentencia definitiva. La legislación definió que la duración de la pena por infracciones gravísimas no podía ser inferior a 12 meses. La norma también fue aprobada a toda prisa en el marco del consenso interpartidario y la alarma social que generó el asesinato de una persona que se encontraba trabajando en la cocina de La Pasiva, un conocido restaurante. Como dijo uno de los entrevistados acerca de esta ley: “se modificó a raíz de este bombo y alarma permanente que son todos los menores que roban. Cosa que no es así, todos lo sabemos, pero no importa” (defensora de oficio 3, 2014). Antes de la ley 19 055 “se podía entregar al adolescente a su responsable y estaba bien” (jueza 1, 2015), o “se podía pedir por una rapiña [hurto con violencia] la sustitución de medida a los seis meses o incluso que no fuera privado de la libertad cuando el entorno familiar iba a contener” (defensor de oficio 2, 2015). Dado que la ley obliga a imputar medidas de privación de libertad, se bloquea el estudio de las características psicológicas y sociales particulares de cada adolescente. La Ley de Urgente Consideración (LUC) de 2021 agravó todo esto al elevar a dos años la privación de libertad preceptiva; una “contradicción con la norma madre que se dio la comunidad internacional en la Convención de los Derechos del Niño” (defensor de oficio 2, 2015).

Este derrotero tiene sus matices. Un cambio sustantivo que contrarrestó la

tendencia punitiva que se viene desarrollando fue la modificación del Código del Proceso Penal (CPP). La nueva legislación procesal implicó cambios garantistas en el régimen penal especial para adolescentes. Por ejemplo, permitió aumentar significativamente las condenas de las personas adultas privadas de libertad de 30.2% en diciembre de 2017 a 84.2% en diciembre de 2020 gracias a los juicios abreviados, audiencias orales (Fiscalía General de la Nación 2020), y el aumento de los recursos económicos, entre otras variables. El CPP desembocó en la aprobación de la ley 19 551, del 18 de octubre de 2017, la cual modificó varios artículos del CNA para armonizar la legislación de adolescentes con la de los adultos en el pasaje del proceso inquisitivo al régimen acusatorio, adversarial y público. El CPP habilitó la posibilidad de aplicar la mediación extrajudicial a los adolescentes (artículo 382), aunque su utilización es insignificante —menor de 1%— según los operadores judiciales entrevistados. En este tema, cabe destacar la creación del Centro de Mediación Penal para Adolescentes por parte de la Suprema Corte de Justicia (circular 113 del 15 de agosto de 2014) con la finalidad primordial de evitar la judicialización.

Tradicionalmente, hasta el CPP de 2017, el proceso penal se ha definido como un proceso inquisitivo, en el cual el juez y el fiscal son una misma persona. El término *inquisitivo* “se refiere al diseño general del sistema y en particular al papel del juez, que no sólo se encarga de juzgar el caso sino también de dirigir la investigación que busca descubrir la verdad con relación a los actos lesivos” (Duce y Pérez 2005, p. 93). Luego del CPP de 2017 encontramos una justicia acusatoria en la que el fiscal lleva adelante la investigación y el juez actúa como tercero imparcial en la decisión de la sentencia. Estos cambios repercutieron positivamente en la justicia para adolescentes, al interpelar un conjunto de prácticas y visiones del modelo tutelar y brindar mayores garantías a las partes.

Ahora bien, la vigencia de la cultura tutelar, así como la falta de formación y confianza en la justicia restaurativa, son algunos de los escollos que aún perduran, según expresan los especialistas entrevistados. La ley 19 293, del 19 de diciembre de 2014, creó el CPP, pero su aplicación se demoró hasta noviembre de 2017. Además, el CPP tuvo sucesivas modificaciones con un fuerte debate político y tensiones al interior del sistema de justicia.¹⁴ Si bien las garantías aumentaron, también se incrementó sostenidamente el número de personas con denuncias formalizadas y los procesos (Fiscalía General de la Nación 2020).

LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN

El giro punitivo no tardó en regresar. A poco más de un mes de asumir la Presidencia de la República, luego de 15 años de gobiernos del Frente Amplio, el Partido Nacional presentó el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC).¹⁵ El jueves 9 de abril, el presidente Luis Lacalle Pou anunció por Twitter que los legisladores de todos los partidos recibirían la LUC con 502 artículos. La ley reflejaba el programa de gobierno del Partido Nacional y, en alguna medida, las propuestas del resto de los partidos políticos que conformaron la llamada “coalición multicolor”. La pandemia global no cambió las prioridades del gobierno y el 9 de junio de 2020 se aprobó la ley 19 889 con 476 artículos, que de un solo golpe desarmó una gama variada de políticas desplegadas en los tres lustros anteriores de administraciones frenteamplistas.

En materia de responsabilidad penal especial de adolescentes, hasta el 8 de junio de 2020 éstos podían estar privados de libertad por un periodo máximo de cinco años, cualquiera que fuera el caso. Luego de la promulgación de la LUC, la duración máxima de la privación de la libertad para adolescentes de entre 13 y 17 años aumentó a una década para casos de homicidio intencional agravado y muy especialmente agravado, violación y abuso sexual especialmente agravado (artículo 91, CNA). De esta manera, el INISA comenzó a trabajar con jóvenes —adultos para el régimen penal— de 27 años de edad o menos, hecho que obligó a adecuar los centros y sus servicios. En cuanto a la duración mínima, antes del 4 de enero de 2013 —día de la promulgación de la ley 19 055— el límite mínimo de la pérdida de libertad no estaba estipulado de forma preceptiva. Luego, entre el 3 de enero de 2013 y el 8 de junio de 2020, la duración mínima de internación para las infracciones gravísimas fue un año. Con la LUC este plazo se duplicó, al pasar de uno a dos años para personas de entre 16 y 17 años sancionadas por delitos de abuso sexual e infracciones gravísimas, como homicidio intencional con agravantes especiales, lesiones gravísimas, violación, privación de libertad agravada, secuestro, extorsión, tráfico de estupefacientes y rapiña (artículo 116-bis del CNA). No se puede perder de vista que la duplicación de las penas mínimas y máximas incidirá, probablemente, en el aumento de la población privada de la libertad y, con ello, del hacinamiento y problemas como conflictividad, muertes bajo custodia (asesinatos, suicidios, enfermedades naturales, etc.), entre otros.

Otro cambio sustantivo de la LUC tiene que ver con los antecedentes de los adolescentes. La ley 18 778, del 15 de julio de 2011, permitía al juez determinar

si se conservaban o no los antecedentes de los adolescentes en determinados delitos, a efectos de no considerarlos primarios cuando los involucrados cumplieran la mayoría de edad si volvían a cometer otro delito doloso o ultraintencional. La LUC amplió la aplicación de la conservación de los antecedentes al establecer que no se destruirían éstos cuando cumplieran 18 años las personas que hubieran sido penadas siendo adolescentes por los delitos de violación, abuso sexual, privación de libertad, rapiña, copamiento, homicidio intencional, lesiones graves y gravísimas, y delitos relacionados con estupefacientes. En consecuencia, la decisión no quedaba ya en el juez, sino que dependía del tipo de delito, “a los efectos de que, una vez alcanzada la mayoría de edad, si [el joven] volviera a cometer otro delito a título de dolo como mayor, no puede ser considerado primario, computándose la agravante de la reincidencia” (artículo 222, CNA).

La LUC también restringió el régimen de semilibertad (internación con goce de permiso para visitas familiares o actividades externas de ocho horas), al prohibir su aplicación para adolescentes penados por violación, abuso sexual, privación de libertad, rapiña, copamiento, homicidio intencional y lesiones graves o gravísimas (artículo 90, CNA). Vale acotar que solamente hay un centro de semilibertad y se encuentra en Montevideo, por lo que los adolescentes del interior se ven privados de esta sanción por razones de recursos disponibles. A su vez, la LUC duplicó el plazo de prescripción de los delitos graves de uno a dos años y de los delitos gravísimos de dos a cuatro años (artículo 103, c, CNA).

La legislación de urgente consideración socavó la especialidad de la materia. Por un lado, mandata al juez de adolescentes que tome en cuenta los preceptos del Código Penal de 1934 y de la ley 16 707 de 1995, Ley de Seguridad Ciudadana (artículo 73, CNA) —hito de la década de los noventa en materia de intensificación del aparato punitivo del Estado—. Por otro lado, el artículo 88 de la LUC creó el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, integrado por tres representantes del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Educación y Cultura, uno de la Fiscalía General de la Nación y uno del Poder Judicial (sin discriminar entre jueces y defensores), y le dio la facultad, por el artículo 91, literal d, de brindar su opinión sobre el funcionamiento del sistema penal juvenil y, literal j, proponer, junto con el comisionado parlamentario penitenciario y el Instituto Nacional de Rehabilitación —ambos del régimen penal de adultos—, programas de derechos humanos en el sistema penal juvenil. En ningún momento se menciona al INISA, ni siquiera como integrante

del consejo.

Aunque de aplicación general para toda la población, a pesar de la existencia de la figura de desacato, la creación de la figura penal de la “resistencia al arresto” que impuso la LUC y afecta directamente a los jóvenes. La norma establece que quien ejerza resistencia física al arresto o impida la detención de otra persona recibirá una pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría. El castigo aumenta a cuatro años para aquellas personas que se resistan al arresto agrediendo o atentando contra la autoridad pública (artículo 173-bis, Código Penal).

La LUC creó nuevas figuras jurídicas y modificó normas sustantivas bajo una “política de mano dura” policial, con lo que demostró su sensibilidad punitiva (Tenenbaum 2020): agravio a la autoridad policial, ocupación indebida de espacios públicos, extensión de la portabilidad de armas de fuego, extensión del registro policial de personas, extensión del tiempo que tiene la policía para comunicar al ministerio público un arresto, creación de la legítima defensa presunta para las fuerzas de seguridad, extensión de la legítima defensa para la ciudadanía, derecho de los policías en retiro a reprimir delitos flagrantes, etcétera.

Ante este panorama, varios movimientos cooperativistas, feministas, sindicales y estudiantiles decidieron organizarse a finales de 2020 en la Comisión Pro Referéndum con la finalidad de modificar 133 artículos de la LUC, incluidos aquellos referidos a normas penales y del proceso penal, legislación policial, de adolescentes y adultos privados de libertad, y de la Secretaría de Inteligencia del Estado, entre otros. La comisión logró reunir las firmas necesarias y la jornada electoral se llevará a cabo el 27 de marzo de 2022.

EL SISTEMA PUNITIVO ORIENTADO A LOS ADOLESCENTES

El delito es un fenómeno elusivo, por definición. Lo que sabemos de él es un subconjunto de su desenvolvimiento en la sociedad. La detección del delito depende de un sinnúmero de variables asociadas con la dirección de la ley, la orientación de las políticas de seguridad y de castigo, las capacidades estatales (humanas, económicas, tecnológicas, etc.), de la policía y la justicia para detener, procesar y juzgar. Además, el subconjunto del delito captado por el sistema de justicia depende de las sensibilidades (ansiedades, pánicos morales) de la sociedad, de cómo esas sensibilidades son alimentadas y canalizadas por

distintos actores sociales (por ejemplo: partidos y figuras políticas, medios de comunicación), y de los niveles de confianza y legitimidad de instituciones del Estado, como la policía y la justicia. Por ello, además de las dificultades vinculadas con el registro, cuando hablamos de estadísticas delictivas tenemos que ser conscientes de que no sabemos con precisión la magnitud del problema que enfrentamos. No obstante, no tenemos que descartar el análisis de la información estadística disponible, sino ser rigurosos con el alcance interpretativo que damos a los datos.

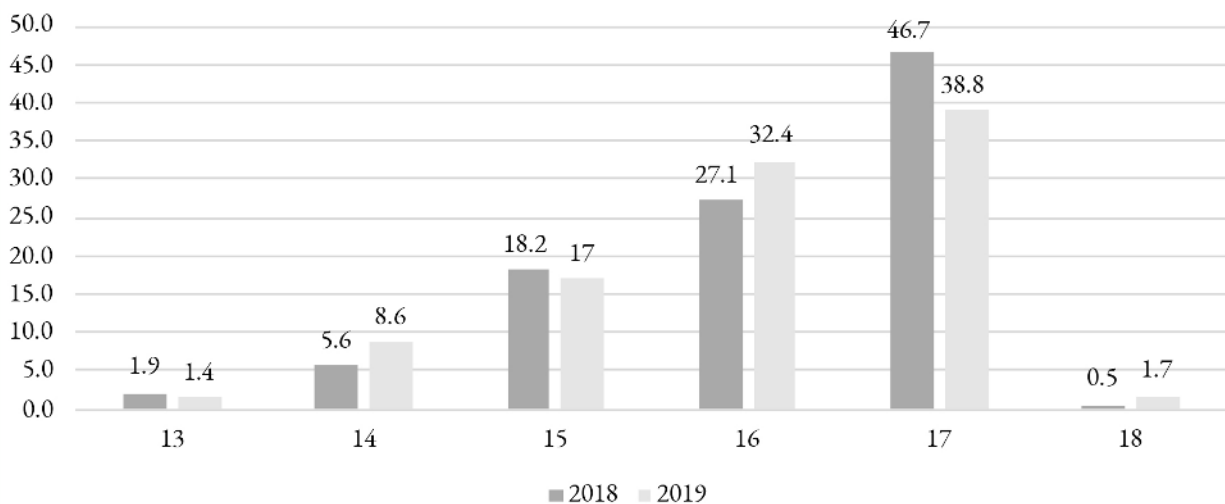
A continuación se presenta información estadística elaborada por los autores. En primer lugar, se desarrolla el “comportamiento infraccional adolescente” desde una base de datos construida con informes estadísticos anuales (2006-2019) del Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay. En segundo lugar, con datos originales, procesamos información proporcionada por INISA a partir de solicitudes de acceso a la información pública.

EL COMPORTAMIENTO DE LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

Iniciamos el apartado con algunos datos rápidos. El promedio nacional de la distribución sexual de los adolescentes con procesos infraccionales concluidos entre 2013 y 2019 es de 94 varones y seis mujeres en 100 adolescentes. En ningún año del periodo las mujeres escalan a las dos cifras y no hay diferencias sustantivas en Montevideo y el resto del país. Evidentemente, es necesario estudiar el delito desde una perspectiva de género, en particular desde la masculinidad hegemónica como categoría explicativa. Ésta concibe que hay determinadas prácticas sociales asociadas a una virilidad varonil dominante sobre las mujeres y los varones que no se ajustan al patrón normativo de comportamiento de ese modo de ser/hacer masculino dominante (Connell y Messerschmidt 2005).

Al observar la distribución de las edades de los adolescentes con procesos infraccionales concluidos en la justicia, se encuentra el fenómeno esperado: a medida que aumenta la edad de los adolescentes, se incrementa la posibilidad de cometer delitos detectados por el sistema.

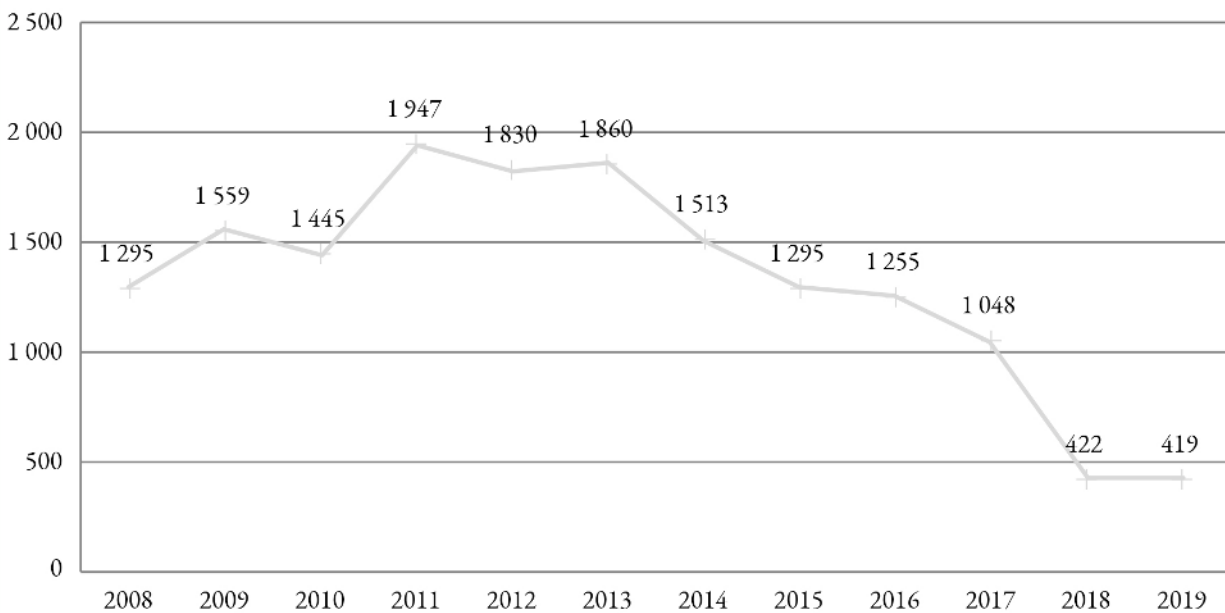
GRÁFICA 4.1. Distribución porcentual de las edades de los encausados en los procesos infraccionales concluidos (2018-2019)



FUENTE: Elaboración propia con base en Poder Judicial s/f. Informes estadísticos anuales (2018-2019). Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.

Al analizar la evolución del total de los delitos cometidos por adolescentes entre 2008 y 2019, se aprecia un crecimiento constante de la tendencia hasta 2011. Ello coincide con el periodo de mayor conflicto y cambio institucional de Interj a Semeji. Entre 2011 y 2013, periodo Sirpa, la tendencia se estaciona en la parte alta de la curva para luego, a partir de 2014, con la transición al INISA, descender sostenidamente hasta 2018.

GRÁFICA 4.2. *Evolución absoluta del total de los delitos de adolescentes en Uruguay (2008-2019)*

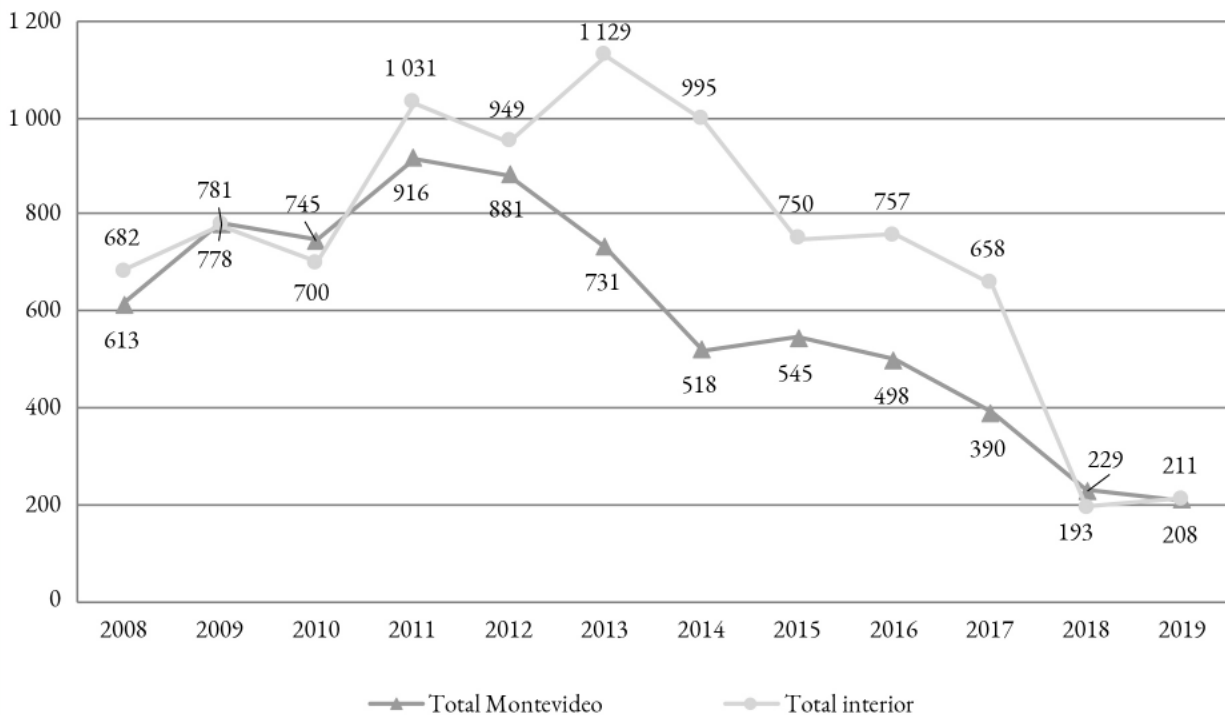


FUENTE: Elaboración propia con base en Poder Judicial s/f. Informes estadísticos anuales (2008-2019). Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.

Cabe resaltar la caída “sorpresiva” de la curva de 2017 a 2018, reducción que se mantiene en 2019, quizá por el impacto del CPP y de otras dimensiones que abordaremos más adelante.

Al desagregar la distribución anterior por región, se observa que la reducción de las infracciones de los adolescentes sentenciados por la justicia coincide con el ensanchamiento de las distancias entre Montevideo y el interior. La justicia para adolescentes capitalina comenzó el descenso de las sentencias antes que el resto del país.

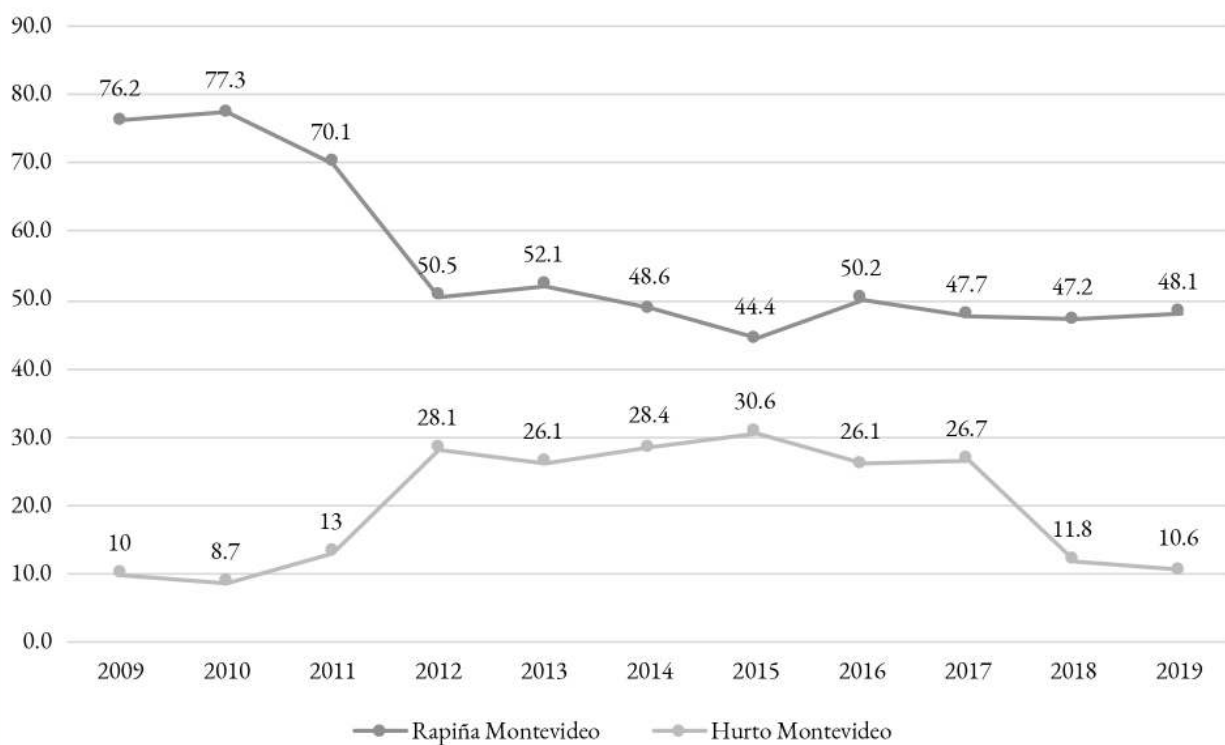
GRÁFICA 4.3. *Evolución del total de los delitos de adolescentes en Uruguay (2008-2019)*



FUENTE: Elaboración propia con base en Poder Judicial s/f. Informes estadísticos anuales (2008-2019). Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.

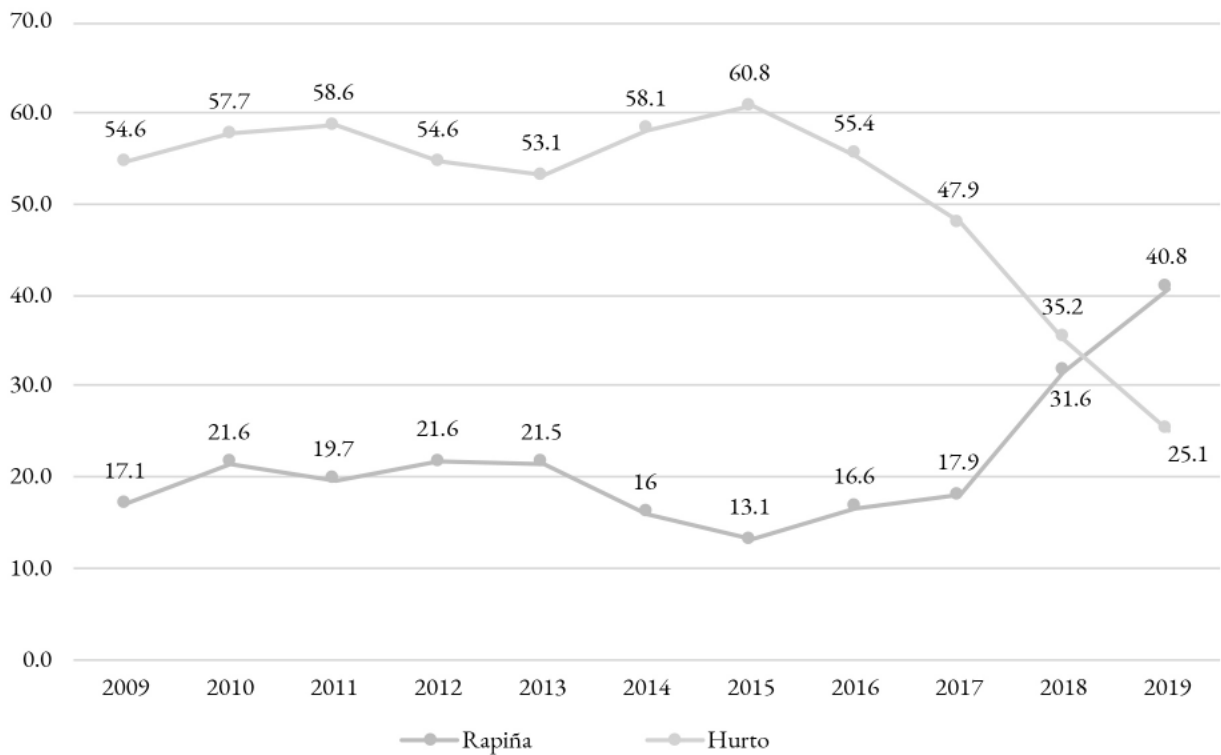
En todo el país, los principales delitos de adolescentes son la rapiña y el hurto.¹⁶ Entre 2009 y 2019, el promedio nacional de rapiñas y hurtos de adolescentes sentenciados por la justicia fue de 74.1%. Mientras en Montevideo predominó la rapiña en todo el periodo de estudio, en el interior prevaleció el hurto hasta 2018 —en 2019 hubo un ascenso llamativo de las rapiñas que debe investigarse—. En 2019, del total de los delitos ocurridos en Montevideo, 48.1% fue rapiña y 10.6% hurto. El delito de receptación (adquirir, recibir u ocultar una mercancía hurtada o rapiñada) pasó a tener un lugar importante en 2019, con el 15.9%. En el mismo año del total de los delitos del interior, 25.1% correspondió a hurto y 40.8% a rapiña.

GRÁFICA 4.4. *Evolución porcentual de los delitos de rapiña y hurto en adolescentes de Montevideo sentenciados por la justicia (2009-2019)*



FUENTE: Elaboración propia con base en Poder Judicial s/f. Informes estadísticos anuales (2009-2019). Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.

GRÁFICA 4.5. *Evolución porcentual de los delitos de rapiña y hurto en adolescentes del interior sentenciados por la justicia (2009-2019)*



FUENTE: Elaboración propia con base en Poder Judicial s/f. Informes estadísticos anuales (2009-2019). Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.

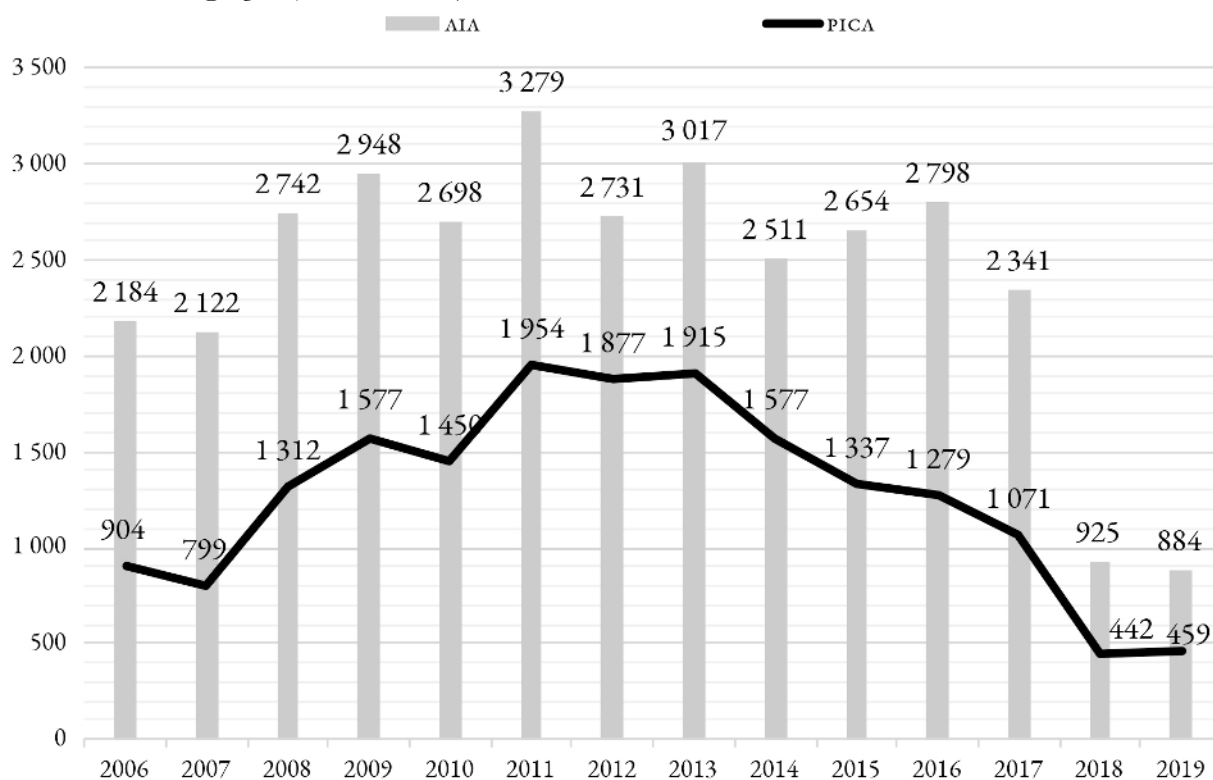
El predominio de la rapiña en el conjunto de los delitos refleja con claridad el impacto de la ley 19 055, de enero de 2013, y de la ley 19 889, la LUC, de junio de 2020, que consideran a las rapiñas como un todo homogéneo de infracción gravísima. Recuérdese que la ley de 2013 dispone la aplicación de las medidas privativas de la libertad a rapiñas cometidas por personas de entre 16 y 17 años con una duración no inferior a los 12 meses y que la ley de 2020 extiende esa duración preceptiva a 24 meses.

Otros datos relevantes provienen de las variables “asuntos iniciados de adolescentes” (en adelante AIA) y “procesos infraccionales concluidos de adolescentes” (en adelante PICA). Ambas permiten trazar la evolución cuantitativa de la población captada por el sistema penal especializado en adolescentes. Los AIA concentran el total de las denuncias contra adolescentes que la policía pone en conocimiento del Poder Judicial (PJ) y, después del CPP, de la Fiscalía General de la Nación (FGN).¹⁷ Es importante precisar que: *a*) un AIA puede contener una o más denuncias; por ejemplo: un adolescente es sospechoso de cometer un delito de rapiña y un delito de desacato a la autoridad. *b*) Caja negra: no todos los arrestos policiales se registran y se

comunican a la justicia. c) No todas las denuncias son judicializadas; algunas se desestiman y otras se tramitan de forma jerarquizada de acuerdo con criterios institucionales. Por su parte, los PICA son el subconjunto de los AIA que finalizan con una sentencia definitiva (condenatoria o absolutoria) o interlocutoria de conclusión del proceso judicial. De este modo, los AIA comprenden y anteceden a los PICA.

Pasando al análisis, las distribuciones de los AIA y los PICA entre 2006 y 2018 se ajustan a una parábola: una tendencia polinómica negativa de segundo grado.¹⁸ Esto quiere decir que, al inicio del periodo, la curva aumenta a ritmo constante, luego hay un tramo estacionario o de rebote en la parte alta (vértice) y céntrica (eje de simetría) de la serie, y finalmente, en los últimos años, se registra un descenso.

GRÁFICA 4.6. *Evolución de la frecuencia de los “asuntos iniciados de adolescentes” (AIA) y de los “procesos infraccionales concluidos de adolescentes” PICA en la justicia para adolescentes uruguayo (2006-2019)*



FUENTE: Elaboración propia con base en Poder Judicial s/f. Informes estadísticos anuales (2006-2019). Departamento de Estadísticas de la División de Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.

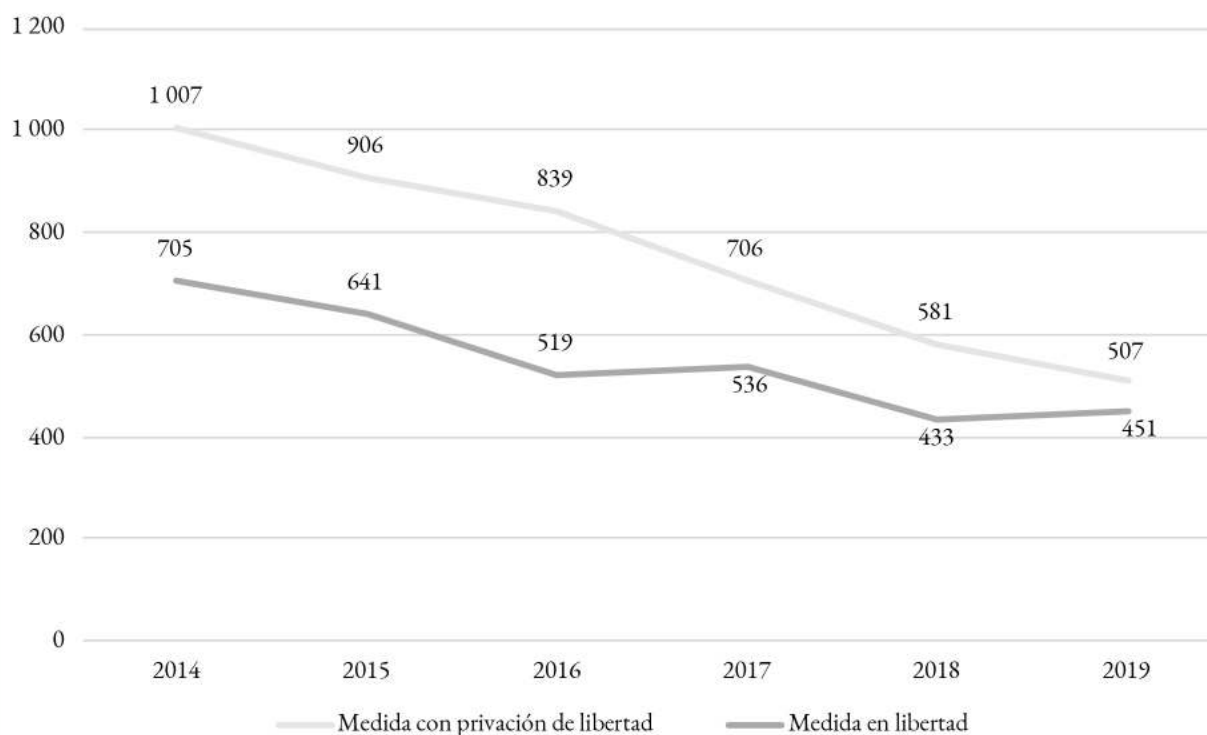
La gráfica 4.6 muestra que los PICA aumentaron continuamente entre 2006 y 2011. En 2011 se encuentra la moda, la cifra más alta de la serie. A partir de 2014, los PICA decrecen a ritmo constante, a tal punto que en 2018 se obtiene un guarismo significativamente inferior al valor del inicio de la serie (2006). Hay que apuntar que las frecuencias simples de 2015, 2018 y 2019 presentan una caída pronunciada. La caída drástica de los PICA puede estar relacionada con la disminución de la carga de trabajo en la justicia para adolescentes uruguayos, o sea, los AIA. Sin embargo, éstos revelan que sólo en 2017 hubo un patrón de descenso, aunque ello se anunció en 2014.

Un elemento contextual para tener en cuenta es que los años con mayor “demanda laboral” —AIA: 2009, 2011 y 2013— y sentencias —PICA: 2011, 2012 y 2013— coinciden con el endurecimiento de la política criminal durante el segundo gobierno del Frente Amplio. Esto es, con: 1) el acuerdo interpartidario sobre la seguridad pública de 2010; 2) las leyes 18 777 y 18 778 de 2011, y la ley 19 055 de 2013; 3) las movilizaciones impulsadas por la Comisión por la Seguridad para Vivir en Paz-Yo Firmo, que desencadenaron el plebiscito de octubre de 2014.

EL COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN DE MEDIDAS JUDICIALES PARA ADOLESCENTES

La evolución decreciente de los AIA y los PICA en los últimos años repercute directamente en la población atendida por las instituciones que ejecutan medidas judiciales en el país. Así las cosas, la población adolescente con medidas judiciales disminuye constantemente en la serie de estudio. Las medidas privativas de la libertad cayeron 49.7% y las medidas en libertad se redujeron 36% entre 2014 y 2019.

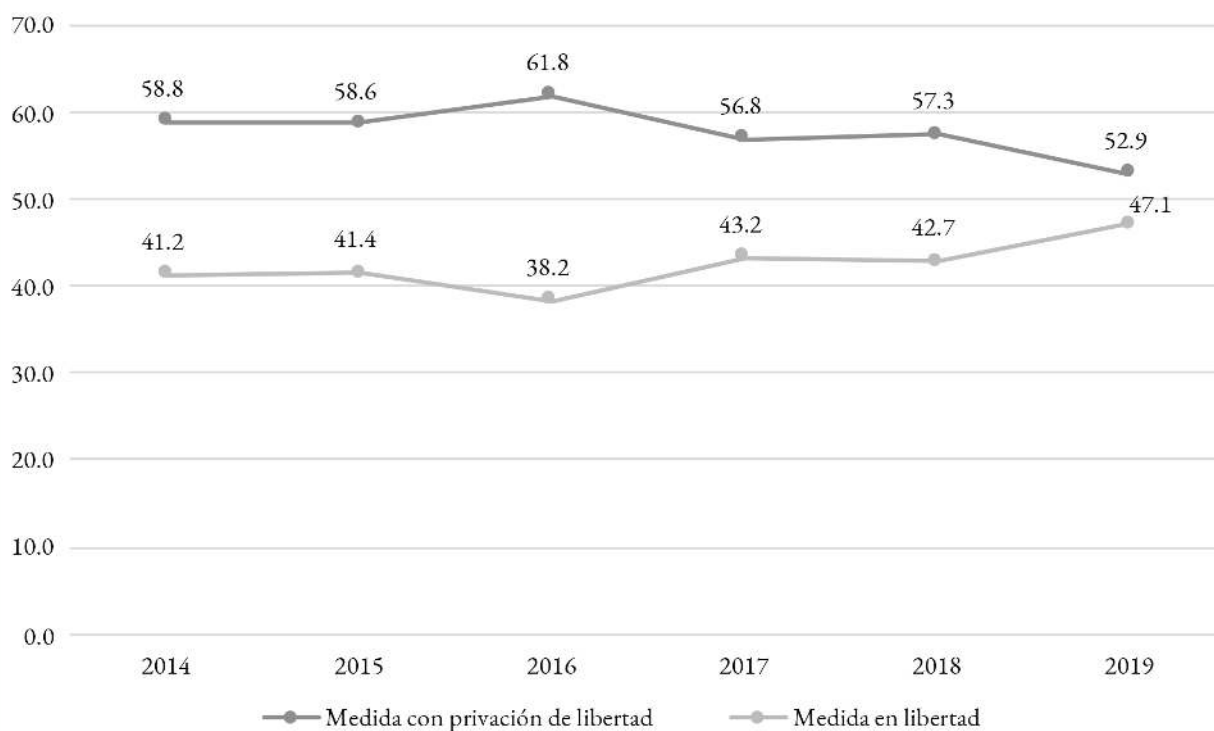
GRÁFICA 4.7. Evolución absoluta de los adolescentes atendidos en el Sirpa/INISA por medida judicial (2014-2019)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social INISA.

La información evidencia una inclinación pro enfoque de derechos humanos, dada la disminución sistemática de los adolescentes en el sistema, aunque no pasa inadvertido que las medidas en libertad están lejos del protagonismo que deberían tener según la CDN, las reglas y directrices internacionales. Para 2019, los adolescentes atendidos en el INISA con medidas privativas de la libertad eran 52.9%, y con medidas en libertad, 47.1 por ciento.

GRÁFICA 4.8. *Evolución del porcentaje de los adolescentes atendidos en el Sirpa/INISA por medida judicial (2014-2019)*

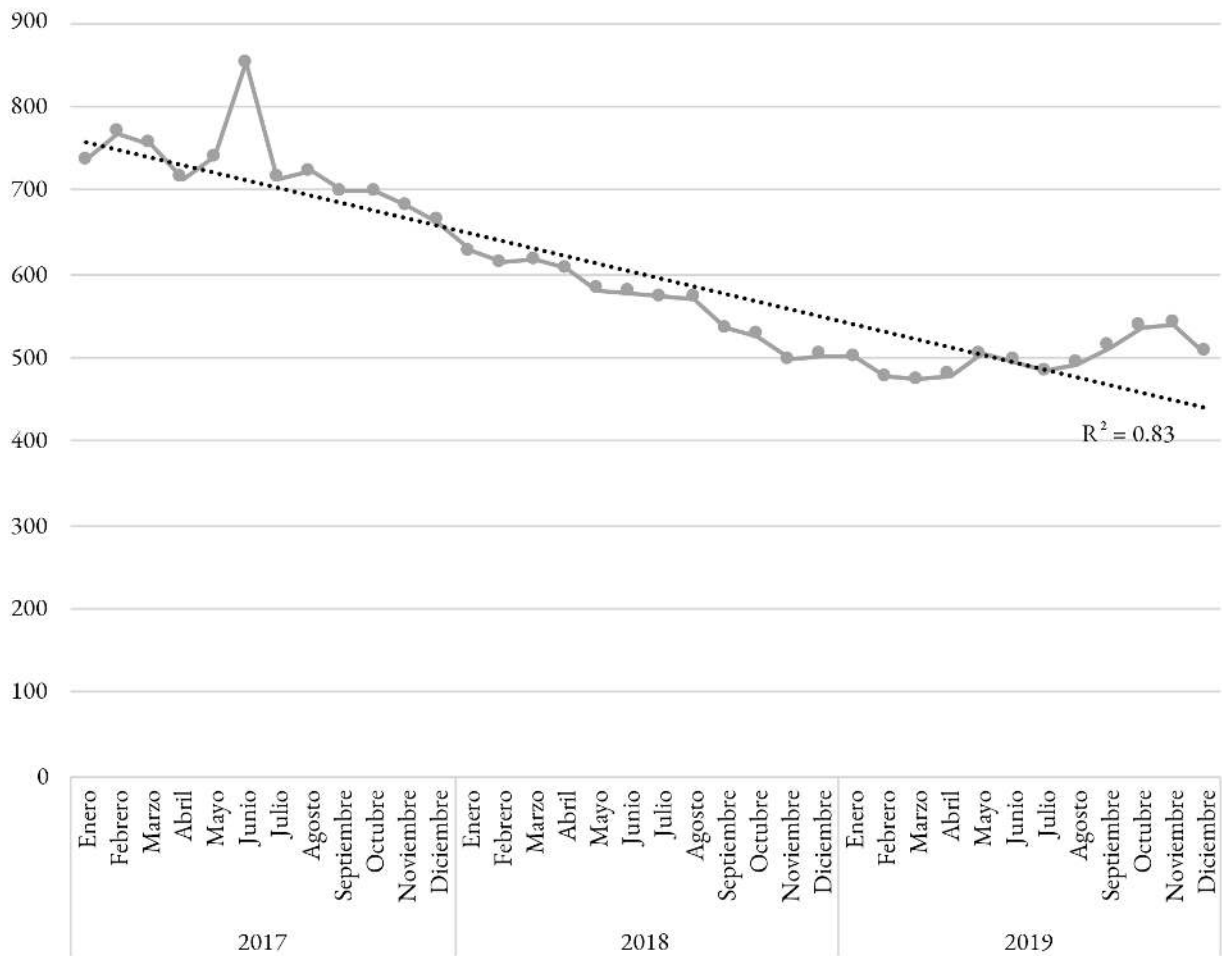


FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social INISA.

A inicios de diciembre de 2020, último dato consultado por los autores, había 492 adolescentes en el INISA: 321 (65%) privados de la libertad y 171 (35%) con medidas en libertad. Ello demuestra que, a pesar de la disminución de la cantidad de personas atendidas en el INISA y, aunada a ello, la reducción absoluta de las personas internadas, aún queda mucho por hacer en lo que se refiere a la utilización de la privación de libertad como medida de último recurso.

Al desagregar la distribución anterior por mes entre 2017 y 2019 se observa una disminución lineal sistemática desde junio de 2017 hasta abril de 2019. Luego hay una tendencia estacionaria con leves ascensos y descensos, con excepción de los meses de octubre y noviembre.

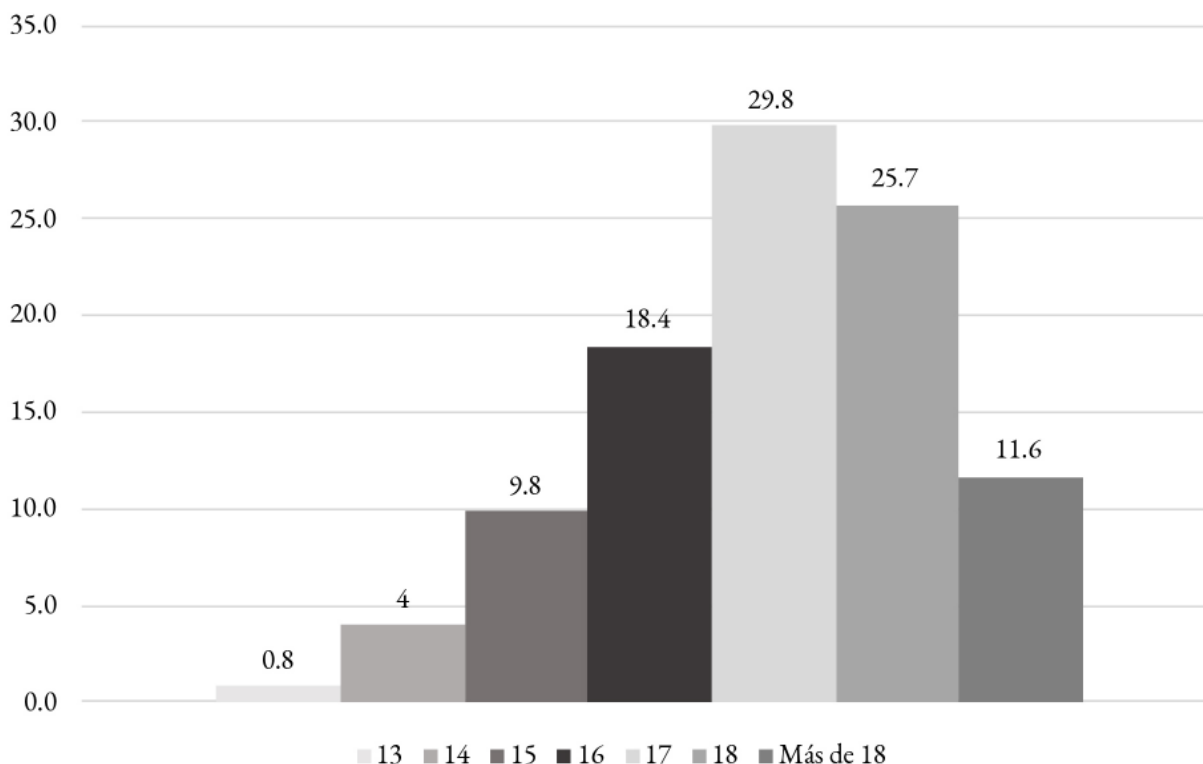
GRÁFICA 4.9. *Evolución absoluta de los adolescentes atendidos en el INISA por mes (2017-2019)*



FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social INISA.

La distribución de la variable sexo de los adolescentes atendidos en el Sirpa/INISA entre 2014-2019 no presenta diferencias respecto de los datos judiciales: de cada 100 adolescentes, en promedio, 93 son varones y siete mujeres. En cuanto a la edad, en promedio, para el periodo de estudio mencionado, algo más de la tercera parte (37.3%) de los adolescentes atendidos en el sistema de ejecución de medidas judiciales son personas de 18 y más años que fueron juzgadas cuando eran adolescentes.

GRÁFICA 4.10. Promedio porcentual de la población atendida en el Sirpa/INISA según edad (2014-2019)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social INISA.

Cabe agregar que 48.2% es la media de adolescentes de 16 y 17 años con medidas judiciales entre 2014 y 2019. El promedio de adolescentes de 13, 14 y 15 años de edad en el Sirpa/INISA para la serie de estudio es 14.5 por ciento.

LAS VOCES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA “ADOLESCENTES”

La decisión judicial no sólo se fundamenta en la letra de la norma. El objeto normativo está mediado fenomenológicamente por el sujeto. Las personas que viven en sociedad comparten un sistema de significados y sensibilidades para interpretar el medio que las rodea (Jodelet y Guerrero 2000). Parafraseando al reconocido jurista e investigador Richard Posner (2011), las determinaciones judiciales deben interpretarse a la luz de una lectura integral (psicológica y sociológica) del juez. Por esta razón, para conocer los motivos que sustentan la decisión judicial más allá de la letra jurídica, es importante considerar las representaciones sociales y prenociones que tienen los operadores judiciales sobre los adolescentes, el género, la edad, las familias, las drogas, el delito, entre otras dimensiones. Ello abona a comprender las sensibilidades detrás de la

administración de los castigos (Spierenburg 2013, Garland 2001 y 2006).

Las consultas a los funcionarios judiciales acerca de su percepción de los adolescentes que ingresan al sistema de justicia no siempre fueron bien recibidas. Algunos entendían que no les correspondía emitir una opinión: se consideraban neutrales y objetivos. Otros, sin embargo, no negaban lo imposible: su subjetividad. Éstos destacaron las condiciones de vulnerabilidad y la inconsciencia de los adolescentes respecto de la gravedad de los hechos: “viven desamparados económica y emocionalmente, han vivido cosas al filo, nada los conmueve, sólo alguna cosa grossa” (fiscal 1, 2015). Otros subrayaban el escaso conocimiento de los jóvenes acerca del funcionamiento del proceso judicial y, desde una perspectiva subcultural, los universos paralelos: “Están totalmente en otro mundo. Protestan y piden cosas” (jueza 1, 2015). “Algunos no les importa nada, no les importa ir presos” (fiscal 1, 2015).

La percepción general es que los adolescentes están ociosos, desertaron del sistema educativo y pasan el tiempo solos o con amigos: “Normalmente los chicos no están estudiando. Están ociosos en las esquinas con los amigos, escuchan música, toman vino, fuman [...], no tienen motivación” (perito 1, 2014). Las preocupaciones de algunos operadores judiciales se dirigen hacia la atención que ponen los adolescentes a ciertos bienes de consumo: “a ellos les importa los resortes [champions, tenis] y un buen equipo deportivo. Viven para eso, para el celular” (jueza 1, 2015).

En cuanto a las diferencias de género, más allá del rol de los operadores judiciales, se percibe que las mujeres presentan mayor resistencia en las audiencias que los varones: “Son desprejuiciadas y muy avasallantes en los juicios y en sus dichos. Tienen más descaro” (fiscal 1, 2015); “puede ser que, a veces, algunas chicas parezcan más rebeldes... o un poco más contestatarias en la audiencia” (defensor de oficio 2, 2015). Estas percepciones de género también —o más bien— pueden evidenciar lo que los operadores judiciales esperan de las mujeres adolescentes. Posiblemente éstas tengan mayor exigencia que sus pares varones en términos de obediencia y sumisión. Al no cumplir las expectativas del universo simbólico de género, las mujeres contestatarias resaltarían más que los varones contestatarios. Como manifestó irónicamente una de las entrevistadas acerca de lo que piensan algunos funcionarios judiciales: “¿Cómo van a gritar las chicas? Se comportan como hombres. Eso es sancionatorio” (perito 2, 2015).

Otra percepción de diferencia de género tiene que ver con la autonomía. Las

adolescentes serían más independientes y desapegadas de su familia: “los varones son más sentimentales con las mamás y las chiquilinas parecen más independientes” (defensora de oficio 3, 2014). En parte, este desapego de las mujeres puede estar vinculado con “historias bastante siniestras de abuso y sufrimiento en casa. Están como atrapadas en la casa y por eso se van [...]. Hay episodios de abuso sexual” (perito 2, 2015).

En un estudio sobre la percepción de las causas del delito adolescente no puede faltar el dedo inquisidor dirigido a las familias: la “vieja y conocida” criminalización de los hogares. No obstante, también se expresaron percepciones comprensivas de la problemática familiar con relación a la historia reproductiva de los descuidos y desventajas heredados. El descuido familiar de los adolescentes no —o no sólo— tiene una explicación circunscrita a la agencia de los referentes. Hay condicionamientos históricos estructurales que provienen de las desventajas heredadas, del origen social y del círculo de descuido del que siendo hijos, formaron parte los referentes de los adolescentes, los cuales ahora, como adultos, reproducen las (in)habilidades sociales aprendidas: “Hay mucha gente viviendo muy mal de generaciones muy atrás” (defensora de oficio 1, 2015); “Las historias se repiten, esa madre tampoco tuvo una familia formalmente constituida [...]. Es un círculo muy difícil de romper” (perito 1, 2014). El descuido inmaterial se caracteriza por una serie de carencias de afecto, supervisión, control informal, comunicación, confianza, entre otras. No pocas veces “los padres [de los adolescentes] desaparecen. Les falta afecto, cariño, amor” (defensor de oficio 2, 2015); “muchas veces el padre o la madre construyen una nueva relación y tiene nuevos hijos, y [el adolescente] es dejado de lado” (defensor de oficio 2, 2015).

Estos casos ocasionan una reconfiguración familiar que puede implicar que los “chiquilines empie[en] a cumplir funciones de ‘pareja’ [...]; ello ubica [a los adolescentes] en lugares que muchas veces no pueden manejar y les genera síntomas, problemas de conducta” (perito 2, 2015). Los adolescentes asumen y les son atribuidas funciones para las cuales no cuentan con los recursos emocionales y cognitivos elementales para hacer frente (Steinberg *et al.* 2009). En suma, las variantes del descuido familiar inmaterial que resaltan los operadores judiciales son el afecto y la supervisión, las separaciones y los abandonos de los referentes familiares que acarrearán la asunción de nuevas responsabilidades para los adolescentes, las condiciones estructurales del mercado de trabajo y de las herencias del pasado, tanto económicas como

sociales.

Por último, los operadores judiciales insisten en las consecuencias negativas que produce la pasta base de cocaína (PBC) en los adolescentes. La PBC es un “producto obtenido de las hojas de la coca durante el primer paso del proceso de extracción de la cocaína. Contiene sulfato de cocaína al 50%-90% e impurezas tóxicas, tales como queroseno y ácido sulfúrico” (OMS 1994, p. 47). La PBC tuvo especial impacto en la población uruguaya en la crisis económica de 2001: “cuando empezó el tema de la pasta, venían desesperadas las madres [...]. Era cuando la pasta pegaba fuerte. Ahora los pibes saben y no se enganchan. Les decís: ‘¿Estás para la pasta?’. ‘No, estás loco, vos te crees que soy imbécil’. [...] Se dieron cuenta que la pasta los hacía mierda” (defensor de oficio 1, 2015). Esta percepción es confirmada en el trabajo etnográfico de Fraiman y Rossal (2009). Pero “para los que consumen pasta base se nota claramente que la vida no vale nada porque bajo los efectos de la pasta base el chico es violento y siempre ve al otro como un enemigo” (perito 1, 2014). La PBC trae consecuencias extremadamente dañinas para los consumidores, hasta para los usuarios moderados de esta droga. Un informe de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay y de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sostiene que pasados algunos días de estar consumiendo comienzan a aparecer graves trastornos psíquicos: agitación, ideas paranoides, agresividad y diversos tipos de alucinaciones (visuales, táctiles, auditivas y olfatorias). El consumidor genera un alto nivel de dependencia con la PBC, al punto de que el síndrome de abstinencia produce “una profunda depresión, con letargia, irritabilidad e ideación suicida. El consumo crónico de PBC se relaciona además con la aparición de alteraciones neuropsiquiátricas, de tipo déficit de memoria, disminución de la atención, desinterés laboral y académico, comportamiento antisocial” (JND 2006, p. 10). Asimismo, la PBC provoca problemas físicos como enfermedades respiratorias y cardíacas, así como, dada la forma de consumo, el riesgo de adquirir VIH-sida, entre otras. Si bien no hay estudios experimentales que evidencien que el consumo de PBC es la causa del delito, los operadores judiciales suelen argumentar que la sustancia deriva en el delito como medio para acceder a recursos económicos que permitan comprar PBC.¹⁹

EL DESACREDITADO SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

La justicia para adolescentes es una especialidad desacreditada en el sistema

judicial uruguayo. En parte, al menos en una época, la dependencia funcionó como “reservorio” de los operadores judiciales castigados por la Suprema Corte de Justicia y la Fiscalía de Corte. Algunos funcionarios manifiestan su indignación con la desacreditación de la materia:

Los adolescentes no pueden ser una materia de cenicienta donde muchas veces el sancionado [operador judicial] o al que no saben dónde ubicarlo termina ocupando un lugar allí. Lamentablemente eso pasa (defensor de oficio 2, 2015).

En Uruguay nadie elige ser juez de nada salvo que tengas alguna cuña o seas amigo de los jueces que llegan a la Corte [...]. No elegí ser juez de menores. De hecho, en este momento no me interesa ser juez de menores (juez 2, 2008).

A mediados de 2020, en el contexto de la LUC, la Suprema Corte de Justicia notificó que se eliminarían dos juzgados de adolescentes²⁰ a causa de la disminución de los delitos cometidos por este sector de la población. Importa señalar que la justicia para adolescentes radica en Montevideo y tiene cuatro juzgados. Los jóvenes captados por el sistema de justicia en el interior del país son procesados en las sedes “multimaterias”, donde un mismo juez imparte materias tan disímiles como adolescentes, penal de adultos, aduana y familia. El 3 de diciembre de 2020 se confirmó la supresión de los juzgados de adolescentes primer y segundo turno por la acordada 8093 de la Suprema Corte de Justicia. Los juzgados mencionados pasaron a la órbita de los juzgados de familia especializada el 21 de diciembre de 2020 para hacer frente a los problemas de “sensibilidad social” relacionados con el incremento de la violencia doméstica. Esta decisión necesaria dejó por el camino un hueco que probablemente se convertirá en un gran escollo en el marco de la LUC, la cual, como se dijo, amplió la criminalización del comportamiento humano e intensificó la capacidad punitiva de la policía. Así las cosas, sencillamente, jueces de adolescentes pasarán a ser jueces de familia.

Otra característica que evidencia la desacreditación de la materia judicial de adolescentes son las condiciones edilicias:

Si recorrés el Poder Judicial vas a ver la diferencia en las estructuras edilicias, en la estética. Esto [la justicia para adolescentes] es para una población pobre (defensora de oficio 3, 2014).

Estamos en el peor edificio. Allá [en la justicia penal] es divino y acá, la parte penal de adolescentes es lo menos considerado [...]. Las rejas, la mugre. Ahora está pintado, pero

estaba todo con grafitis [...]. Para mí, es una extensión de la lógica carcelaria (perito 2, 2015).

El escenario arquitectónico de la justicia para adolescentes y su estética reproducen las condiciones edilicias de buena parte de los hogares de la población que capta el sistema. Este hecho no debería pasar inadvertido si pensamos que la justicia debería ser un contraejemplo de sentido, incluso arquitectónico. Unas condiciones edilicias deterioradas envían señales de desacreditación, de falta de consideración e importancia, lo que abre espacio a las incivildades: “la expresión ‘tesis de las incivildades’ se refiere a una serie de principios acerca del rol que juegan las faltas, los comportamientos incívicos y alborotadores, algunos actos delictivos y la falta de limpieza y mantenimiento de las instalaciones en las comunidades urbanas” (Taylor 2008, p. 261).

Otro indicador de desacreditación de la justicia para adolescentes es la falta de especialización cognitiva de los operadores judiciales. Se desestima la necesidad de una formación especial, como si vincularse con un adulto fuera igual que vincularse con un adolescente, como si no existieran recomendaciones internacionales en la materia, una perspectiva sobre la juventud, etc. La misma carrera de abogacía es puesta en duda: “no tuve ni una sola materia de adolescentes [...]. Hay que apostar a la toma de conciencia de la formación de quienes tienen que aplicar el derecho. Ves expedientes con barbaridades, de gente que trabaja todos los días” (defensor de oficio 2, 2015). No falta quien afirme que en Montevideo hay “juzgados especializados porque se les pone el nombre, pero nadie se especializa en nada. Podés pasar de una materia a otra simplemente cambiando el código” (defensora de oficio 3, 2014). Ello parece corroborarse con el testimonio de algunos jueces y fiscales que no observan diferencias sustantivas entre el régimen especial de adolescentes y el régimen penal de adultos. La falta de formación y de vigilancia del interés superior de los niños evidencia tensiones entre los operadores judiciales:

En alguna oportunidad he tenido que dirigirme al juez para hacerle ver que la forma en que se estaban dirigiendo al adolescente no era la correcta [...]. Hay algunos [operadores judiciales], creo que son minoría, que siguen con folletos muy antiguos donde creen que la confesión sigue siendo la madre de todas las pruebas. Quieren arrancar la confesión a los alaridos. Sin duda es gente que no está preparada para estar en un juicio y que no debería estar cumpliendo esa función o ese rol en un juzgado de adolescentes (defensor de oficio 2, 2015).

Los comentarios de los jueces, los fiscales y los funcionarios son terribles, desde rifle sanitario²¹ para arriba (defensora de oficio 3, 2014).

En suma, el proceso judicial debería ser el primer enfrentamiento de los adolescentes con la cara socioeducativa del proceso de normalización. Claro que en esta instancia no se espera un tratamiento; eso es tarea de las instituciones que ejecutan medidas judiciales. Sin embargo, sí tendría que brindarse un contraejemplo de sentido a la violencia de la infracción y del arresto policial. Una “verdadera” justicia especializada debería ser el primer eslabón del tratamiento socioeducativo con un debido proceso pedagógico y una infraestructura adecuada que demuestre valor, respeto y que el futuro puede ser distinto.

ENTRE EL CASTIGO Y LA EDUCACIÓN: OSCILACIONES Y RETRADUCCIONES

La traducción de una justa sanción entrelaza dos problemas: el de la proporcionalidad de las medidas aplicadas en relación con las infracciones cometidas por los adolescentes (lo justo) y el de la dificultad de implementar las medidas socioeducativas no privativas de libertad (lo educativo).

Respecto del primer problema, la evidencia sugiere que el campo judicial está estructurado por criterios y prácticas institucionales que no permiten el desarrollo de instrumentos que abran curso a una efectiva aplicación de medidas socioeducativas. La primacía de la privación de libertad es indudable. Recordemos que los programas de privación de libertad tienen una lógica carcelaria y no de inserción social: son un instrumento de “contención institucional” (Viscardi 2007). Para los adolescentes, el pasaje por los programas de este tipo suponía un aprendizaje de la lógica de la cárcel y sus códigos, lo que reforzaba el proceso de exclusión social.

Las medidas socioeducativas o en libertad no gozan de popularidad entre quienes deberían aplicarlas. El legislador deja un mensaje claro con la ya mencionada ley 19 055 y la LUC. Estas medidas también están desacreditadas por la desconfianza que tienen los operadores judiciales de las instituciones que las ejecutan. En general, para los entrevistados, casi todas las organizaciones sociales tienen un funcionamiento cuestionable, a excepción del servicio oficial del Estado, aunque también recibe críticas. Los cuestionamientos para los servicios públicos y privados se pueden sintetizar en la falta de trabajo

territorial en las comunidades de los adolescentes junto a las familias y las redes locales. También se les cuestiona que no logren que los adolescentes se comprometan con las medidas y se responsabilicen de la infracción:

La alternativa no ha tenido mucho éxito [...]. Estamos a la buena de Dios en el sentido de que se comprometan y cumplan [...]. No van a buscarlos a la casa a ver por qué no concurren, a ver a la madre por qué no lo llevó (juez 1, 2015).

No toman la libertad asistida como una sanción. Te dicen: “Voy a firmar”. Les hacen una charla, algún test, y después los hacen firmar como que estuvieron. No les sirve para nada [...]. Falta más compromiso y que hagan informes como corresponde (fiscal 1, 2015).

A algunos operadores judiciales, la desacreditación de las medidas en libertad los lleva a ponderar la internación como el camino hacia el arrepentimiento y la capacitación:

Tengo más respuesta con la internación porque los jóvenes tienen miedo, se sienten agobiados con la internación [...]. Tengo mejores resultados que al entregarlos a las madres” (juez 1, 2015).

Antes del CNA, la policía remitía solamente los casos “graves y gravísimos” a proceso judicial. Los casos que, por su naturaleza, ameritaban una medida socioeducativa no eran objeto del proceso judicial en la perspectiva de los técnicos del trabajo social. Por otra parte, también de aquellos de quienes se esperaba que bregaran por la medida socioeducativa, se obtenía una postura inesperada. Los técnicos de lo social cuestionaban a la defensa y no la visualizaban como un actor que favorecía los intereses de los adolescentes, sino que retroalimentaba las tendencias propias del campo:

Se toman las penas más duras porque los operadores del derecho siguen creyendo hoy que eso contribuye a evitar más delito. Cosa que creo que empíricamente no está comprobado. Yo creo que, además, en general, las defensas logran más detenciones. Algunos casos no son defensas, no se comportan como tal (perito 3, 2008).

La visión de ciertos jueces, fiscales y defensores respecto de la severidad de las medidas no ha cambiado en la última década: no sólo sostienen que no hay severidad, sino que además consideraban que deben existir penas más duras:

Hoy por hoy mi percepción es que las penas no son duras, la proporcionalidad yo creo que está siendo respetada. Probablemente en algún caso especial, excepcional, pero en general la proporcionalidad se respeta (defensor de oficio 4, 2008).

... yo diría que el sistema es a veces excesivamente benigno y no trata las infracciones gravísimas como tales (fiscal 2, 2008).

Tras el CNA, el concepto estructurador del campo judicial continuó siendo punitivo. Era complejo para un juez, un defensor o un fiscal traducir lo punitivo en educativo. La oscuridad de dicha traducción se veía reflejada en la dificultad de definir qué es responsabilizar penalmente a través de la educación, o sea, qué medida puede ser a la vez un castigo efectivo —la responsabilización— y un proceso de aprendizaje —la educación de los adolescentes—. Dos hechos aumentaban esta dificultad: por un lado, la falta de tradición en formación especializada de los operadores del campo de la justicia juvenil; por otro lado, la debilidad institucional para generar y sostener programas socioeducativos alternativos a la privación de libertad.

Por otra parte, la aplicación de medidas en libertad resulta de la evaluación de un conjunto de factores que trascienden un derecho de acto: la internación no es seleccionada por la calidad y eficacia de los programas que aplica, sino por la falta de contención familiar del adolescente sujeto a proceso judicial:

A los efectos de contenerlo, imponerle un tratamiento, uno evalúa ahí mandarlo internado porque no funciona el arresto domiciliario, o a veces porque los padres no se ocupan, o porque el joven tiene mal relacionamiento con sus padres y se fuga de la casa (juez 3, 2008).

Si el Etad [Equipo Técnico de Adolescentes] informa que está en situación de calle la posición del fiscal se va a ver fortalecida si tiene una internación, el abogado se va a ver debilitado. Si el Etad me informa que el niño o adolescente tiene una madre o un padre que lo contiene, la posición del abogado se va a ver favorecida y la posición del fiscal se va a ver debilitada (juez 4, 2008).

Aquí tiene protagonismo el Etad que trabaja en los juzgados letrados de adolescentes de Montevideo, siempre que los jueces recurran a ellos. El Etad es el eslabón “psicosocial” del sistema, aunque en sus inicios sus tareas se vincularon mayormente a los casos de amparo y no de adolescencia señalada por la ley penal. La redefinición de sus actividades viene de la mano de la nueva legislación en la materia. El CNA separa la infracción adolescente de los casos de amparo, colocando estos últimos bajo la órbita de los juzgados de familia especializados. La creación de los equipos significó la introducción en el campo judicial de profesionales portadores de una formación proveniente de disciplinas extrajurídicas, con un planteamiento que contempla la condición social del adolescente a la hora de abordar las situaciones que se presentan en el

campo de la justicia juvenil. La clave aquí parece ser si la evaluación de “lo social” es utilizada para intensificar la criminalización de los adolescentes (justicia de autor) o, por el contrario, con miras a atender el interés superior de los jóvenes.

Finalmente, varios entrevistados piensan que a menudo se toman decisiones basadas en el ánimo de los juzgadores de turno o en sus criterios valorativos de lo que es un adolescente (no una acción) normal y un adolescente desviado. A veces, las decisiones dependen de “que ese día el fiscal esté bien, con buena onda [...], que al juez y al fiscal le caigan bien los chiquilines” (defensora de oficio 3, 2014). Otras veces, la clave está en el acompañamiento de los adolescentes: “cuando ves que un padre está desesperado y que una madre está desesperada es porque son gente buena, porque yo soy madre, también hay cosas que me conmueven” (fiscal 1, 2015). Otras discrecionalidades judiciales recalcan a nivel del género. En este sentido, los operadores judiciales se sensibilizan más por la situación de las mujeres adolescentes que por la de los varones: “La actitud del juez o de la jueza es muy diferente frente a una mujer que frente a un varón, hay más contemplación [...]. Se trata de protegerla un poco más” (perito 1, 2014). Otra arbitrariedad judicial es el trato diferencial que reciben los adolescentes según el lugar que ocupan en la estructura de clase: “Si son de Carrasco²² los jueces te preguntan más, se interesan. Yo creo que se quieren cubrir [los jueces] porque esa gente [de Carrasco] viene y te denuncia” (perito 2, 2015). Parafraseando a Cid (2009), la discrecionalidad de la judicatura es un hecho, no hay duda; pero no significa que los jueces no justifiquen los motivos que sustentan sus decisiones. En esta explicación radica la posibilidad de apelación y denuncia de la arbitrariedad judicial.

REFLEXIONES FINALES

En los últimos 15 años, desde la aprobación del CNA, el sistema de responsabilidad penal de adolescentes ha recorrido un camino híbrido, con avances y retrocesos a nivel normativo, político e institucional. La tensión entre el modelo tutelar y el enfoque de derechos humanos, así como el conflicto entre la sensibilidad punitiva y la sensibilidad social, siguen vigentes y no hay ganadores. La mirada a largo plazo parece arrojar un juego de suma cero. Así, por ejemplo, tras la aprobación del CNA surgieron tres normas en menos de una década que intensificaron la punitividad del Estado. Luego, tras una importante consolidación institucional del INISA, que logró, junto con el resto

de los actores del sistema de justicia, disminuir la población adolescente privada de libertad y brindar mejores servicios con enfoques socioeducativos, se aprobó la LUC. Esta dinámica pendular desconoce partido político de gobierno y ha estado atada, indudablemente, a la alarma pública, a las ansiedades sociales, al pánico moral configurador de monstruos (Cohen 1972, Garland 2008). Diagnósticos falaces, sustentados en la sensibilidad punitiva, colocaron a los adolescentes entre los principales enemigos de la seguridad pública.

Al inicio del CNA, el rol de “lo social” en tanto innovación implicó una inflación de las expectativas de incidencia de nuevos criterios de justicia en un contexto punitivo del proceso de control social. Las esperanzas de una nueva mirada (“lo social”) invisibilizaban su papel como brazo subsidiario del Poder Judicial. Por otra parte, la dificultad de aplicación de las medidas socioeducativas, la falta de proporcionalidad de las medidas impuestas en relación con las infracciones y la excesiva utilización de las medidas de privación de libertad resultaban de procesos que conjugaban lógicas no direccionales. Desde la construcción del caso hasta la selección de las medidas por aplicar, las lógicas que incidían en los altos niveles de discrecionalidad de los jueces se vinculaban tanto con la necesidad de institucionalizar a los jóvenes como con la dificultad de traducir lo educativo en punitivo, pasando todo ello por la incapacidad del sistema de atender debidamente el conjunto de los casos y de instrumentar programas socioeducativos efectivos.

Podemos definir el campo de la justicia para adolescentes como un campo en tensión entre un derecho de acto y una política del sujeto; tensión que se retraduce a nivel profesional en la oposición entre una visión propia del operador jurídico y aquella inherente a las disciplinas de lo social. La voluntad de imponer “lo social” en el proceso judicial cobró tal fuerza que los actores del campo entendían que el sentido de la justicia se jugaba fundamentalmente en el sistema jurídico, invisibilizando el impacto o la influencia de las instancias concomitantes: el impacto de las políticas e instituciones que trabajan en un nivel general con la niñez, la adolescencia y la juventud, y en un nivel específico, con los señalados por la ley. A esta constatación se sumaba la ausencia de un necesario debate referido a un derecho penal que es “del hecho” cuando debemos tomar en cuenta que el concepto de medida socioeducativa necesariamente implica al sujeto y su situación familiar, económica y educativa.

La caída del “delito adolescente” debe ser investigada con mayor profundidad. Para Gandelman y Munyo (2015), las políticas de endurecimiento

del régimen de responsabilidad penal adolescente inhibieron, en buena medida, la reincidencia delictiva. Pero estos economistas no reparan en la diferencia entre incapacitación carcelaria y desistimiento delictivo, sobreestiman las motivaciones racionales del delito y subestiman la impulsividad y las emociones que caracterizan el delito *amateur* de los adolescentes. Su modelo estadístico también pierde de vista aspectos de nivel institucional que inciden en el desistimiento. De acuerdo con uno de los defensores de oficio entrevistados, la caída de los valores se explica por la disminución de la reincidencia gracias al freno a las fugas de los centros privativos de libertad y la certeza del cumplimiento de las penas durante la dirección de Rubén Villaverde en el Semeji y luego en el Sirpa (2011-2015). Así, en 2009 se registraron 1 040 fugas, en 2010 casi 800, en 2013 23 y en 2014 la cifra no llegó a la decena (Tenenbaum 2016).

Otro efecto por considerar es el impacto del CPP en la construcción del dato judicial. Por ejemplo, el artículo 98 modificó la culminación del proceso judicial al prever la posibilidad de que la fiscalía concluyera una investigación, notificando a la víctima/denunciante, sin la aprobación del PJ. Esto quiere decir que el PJ ya no tiene participación en todos los PICA. Este y otros cambios pueden explicar, quizá, la caída abrupta de la curva en 2018. Para la justicia penal de adultos, uno de los especialistas consultados sostuvo que, durante los primeros seis meses del CPP, la administración de sentencias bajó sustantivamente. A partir de mayo de 2018 se recuperó el promedio de 2017, y durante 2019 se superó ampliamente la tendencia. Esto también se observa en el trabajo de Díaz (2019). De este modo, es posible que el régimen penal especial para adolescentes haya enfrentado una situación similar. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el régimen de adultos, en los adolescentes no se retomó y, menos aún se superó, la tendencia anterior a noviembre de 2017.

Es necesario probar empíricamente varias hipótesis sobre la reducción de la población adolescente detenida por la policía, sentenciada por la justicia y atendida en las instituciones de ejecución de medidas judiciales. Algunas respuestas tentativas tienen relación con las políticas de mano dura del segundo gobierno del FA: 1) “disuasión” del delito por medio de la maximización de la criminalización de los adolescentes; 2) impacto “incapacitador” de la ley 19 055, que prescribe la internación por un año a adolescentes de entre 16 y 17 años por infracciones gravísimas —como la rapiña, que representa alrededor de la tercera parte del total de los delitos—. Otras hipótesis se vinculan con la

selectividad de las políticas de seguridad y castigo: 1) disminución de la persecución policial de adolescentes por razón política y/o fáctica; 2) aumento de las medidas judiciales en libertad y reducción de las medidas privativas de la libertad hasta 2019, aunque la magnitud del cambio no ha sido sustantiva. También se puede enunciar el fortalecimiento institucional: 1) limitación de las fugas a partir del Sirpa, 2) estabilidad institucional e inversión económica a partir del Sirpa y luego, sustantivamente, en el INISA; 3) profesionalización del operador social y recambio de personal por funcionarios con mayor capacitación en lo psicosocial que ingresaron mediante concursos públicos y abiertos. Otras hipótesis apuntan hacia la incorporación de mayores garantías procesales y el enfoque de derechos, en particular en la ejecución de medidas judiciales: 1) fortalecimiento de la propuesta socioeducativa de reinserción social de la gestión INISA; 2) capacitaciones cognitivas y de sensibilización hacia un “modelo de intervención de sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay” (Morais de Ramírez 2018); 3) impacto del CPP. También se pueden formular respuestas tentativas en relación con el factor tiempo: 1) el impacto “incapacitador” de la ley 19 055 evidencia que una parte de los adolescentes ya no reinciden como adolescentes sino como adultos; 2) los jóvenes de la crisis económica de 2001 ya no son adolescentes sino adultos en términos judiciales. Por último, hay que mencionar el potencial impacto de las políticas sociales del país dirigidas a la infancia y la adolescencia. Ésta es una conjetura que no resulta plausible aplicar en relación con los jóvenes condenados por el régimen de adultos.

La justicia para adolescentes enfrenta las dificultades de un campo profesional en construcción. De un lado, la falta de personal formado en la materia; de otro, su emergencia relativamente reciente en el ámbito judicial y su vínculo directo con una población estigmatizada y excluida, se retraducen en un desprestigio y, también, una forma de castigo profesional para los jueces que actúan en el área. En este panorama, entendemos que asumir la transformación institucional en la esfera de la justicia juvenil como responsabilidad del Estado y de la sociedad implica impactar en una política que debe ser una política del sujeto, con programas institucionales efectivos y de prevención, y en un trabajo que dé cuenta de la secuencia institucional que hoy en día afecta el acceso a la justicia.

Queda mucho por hacer. Se verifican déficits graves que vulneran los principios de excepcionalidad de la privación de la libertad y de brevedad de las

penas en prisión. Incluso se vulnera el principio de igualdad ante la ley por la falta de recursos y dispositivos del Estado y las características sociales de los adolescentes. El sistema de justicia no es un “contraejemplo de sentido”, sino que aboga por la “refuncionalización” de los adolescentes a las mismas condiciones estructurales que los orillaron a la infracción.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Arturo y Gabriel Tenenbaum, 2020. “Youth Violence in Latin America”. En *Oxford Research Encyclopedia of Criminology*, <<https://oxfordre.com/criminology/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-579>> [consultado el 8 de diciembre de 2020].
- Arocena, Rodrigo, 1996. “La ciencia desde un pequeño país periférico”. *Redes*, 3(8), pp. 11-46.
- Barbero, Marcia, 2015. *Entre hogares y alternativas. Un análisis de nuestra cultura de castigo en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente*. Tesis de maestría. Universidad de la República, <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/22235/1/TMS_BarberoPortelaMarcia.pdf> [consultado el 16 diciembre de 2020].
- Bauman, Zygmunt, 2002. *Modernidad líquida*. México: FCE.
- Cardoso, Fernando y Enzo Faletto, 1967. *Dependencia y desarrollo en América Latina (Ensayo de interpretación sociológica)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Castel, Robert, 2008. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cid, Josep, 2009. *La elección del castigo. Suspensión de la pena o “probation” versus prisión*. Barcelona: Bosh.
- Cohen, Stanley, 1972. *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and Rockers*. Londres: MacGibbon & Kee.
- Connell, Raewyn y James Messerschmidt, 2005. “Hegemonic Masculinity: Rethinking the Concept”. *Gender & Society*, 19(6), pp. 829-859.
- Cruz y Cruz, Elba, 2010. *Los menores de edad infractores de la ley penal*. Tesis de doctorado. Universidad Complutense de Madrid, <<https://eprints.ucm.es/11218/1/T32137.pdf>> [consultado el 16 de diciembre de 2020].
- Díaz, Carlos, 2019. “Efecto noviembre”. En *Razones y personas. Repensando el Uruguay* [blog], <<http://www.razonesypersonas.com/2019/08/efecto->

[noviembre_40.html](#)> [consultado el 9 de noviembre de 2020].

Donzelot, Jaques, 2008. *La policía de las familias*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Duce, Mauricio y Rogelio Pérez, 2005. “La seguridad ciudadana y la reforma del sistema de justicia”. En Hugo Frühling, Joseph Tulchin y Heather Golding (comps.), *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá: FCE, pp. 91-116.

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.

Fiscalía General de la Nación, 2020. *Sistema penal uruguayo: balance a tres años de implementación del CPP*. Montevideo: Departamento de Políticas Públicas.

Fraiman, Ricardo y Marcelo Rossal, 2009. *Si tocas pito te dan cumbia. Esbozo antropológico de la violencia en Montevideo*. Montevideo: Ministerio del Interior.

Gandelman, Néstor e Ignacio Munyo, 2015. “Juvenile Incarceration and Crime after Release: Evidence from a Harsher Law”. *Journal of Development Effectiveness*, 12(3), pp. 240-254, doi: 10.1080/19439342.2020.1804435.

Garland, David, 2001. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

Garland, David, 2006. *Castigo y sociedad moderna*. México: Siglo XXI Editores.

Garland, David, 2008. “On the Concept of Moral Panic”. *Crime Media Culture*, 4(1), pp. 9-30.

Hernández, Roberto, Carlos Fernández y María del Pilar Baptista, 1991. *Metodología de la investigación*. 5.ª ed. México: McGraw-Hill.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), 2018. *Entre la alta contención y la inclusión social. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos. Informe temático del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Reflexiones sobre el sistema penal juvenil*. Montevideo.

Jodelet, Denise y Alfredo Guerrero, 2000. *Develando la cultura. Estudios en representaciones sociales*. México: UNAM.

Junta Nacional de Drogas (JND) y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2006. *Pasta base de cocaína. Prácticas y gestión de riesgos en adolescentes uruguayos*. Montevideo.

Kitsuse, John y Aaron Cicourel, 2012. “Una nota sobre los usos de las estadísticas oficiales”. *Delito y Sociedad*, 34(21), pp. 139-149.

Larrauri, Elena, 2012. *La herencia de la criminología crítica*. México: Siglo XXI Editores.

- Mattel, Jean Hugues y Christian Mouhanna, 2007. *Des chiffres et des doutes. Regard critique sur les statistiques de la délinquance*. París: Michalon.
- Morais de Ramírez, María, 2018. *Modelo de intervención de sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay*. Montevideo: FGN, INAU, INISA, Poder Judicial, ANONG, IIN, UNICEF.
- Morás, Luis Eduardo, 2016. *Los enemigos de la seguridad. Desigualdad y privación de libertad adolescente*. Montevideo: Fondo de Cultura Uruguaya.
- Moreira, Constanza, 2019. *Tiempos de democracia plebeya. Presente y futuro del progresismo en Uruguay y América Latina*. Buenos Aires: Clacso, Ediciones de la Banda Oriental.
- Munyo, Ignacio, 2012. *Los dilemas de la delincuencia juvenil en Uruguay*. Montevideo: CERES.
- Organización Mundial de la Salud (OMS), 1994. *Glosario de términos de alcohol y droga*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo del Gobierno de España.
- Paternain, Rafael, 2014. *Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Poder Judicial, s/f. *Informes estadísticos anuales (2006-2019)*. Montevideo: Departamento de Estadísticas de la División Planeamiento y Presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.
- Posner, Richard, 2011. *¿Cómo deciden los jueces?* Madrid: Marcial Pons.
- Rótulo, Daniel, 2002. “Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el MERCOSUR”. *Revista de Ciencias Sociales*, 15(20), pp. 87-101.
- Ruiz, Mabela y Diego Silva, 2019. *Te pesa la cana. Afectaciones subjetivas del encierro en la adolescencia*. Montevideo: Isidora.
- Sánchez, Vicente y Teresa Guijarro, 2002. “Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España”. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, 84, pp. 121-138.
- Sierra, Gerónimo de, 1994. *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Silva, Diego, Jorge Cohen, Francisco Terra y Nicolás Brunet, 2008. *Límite al poder punitivo*. Montevideo: UNICEF.
- Spierenburg, Peter, 2013. *Violence and Punishment. Civilizing the Body through Time*. Cambridge, Inglaterra: Polity Press.
- Steinberg, Laurence, Elizabeth Cauffman, Jennifer Woolard, Sandra Graham y Marie Banich, 2009. “Are Adolescents Less Mature than Adults? Minors’ Access to Abortion, the Juvenile Death Penalty, and the Alleged APA ‘Flip-

- Flop”. *American Psychologist*, 64(7), pp. 583-594.
- Taylor, Ralph, 2008. “La tesis de las incivildades o de las ‘ventanas rotas’”. En Iñigo Ortiz de Urbina y Juli Ponce Solé (coords.), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 261-272.
- Tenenbaum, Gabriel, 2011. “La discusión legislativa de la edad de imputabilidad en los anales de la recuperación democrática. Cualquier semejanza con la actualidad no es pura coincidencia”. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(28), pp. 127-147.
- Tenenbaum, Gabriel, 2016. *Infracción y castigo. Los procesos de normalización para adolescentes en la Ciudad de México y Montevideo*. Tesis de doctorado. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, <https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX_INST/1272482420002716> [consultado el 16 de diciembre de 2020].
- Tenenbaum, Gabriel, 2019. “La brújula. Breve rodeo sobre la distribución desigual de la persecución delictiva durante los gobiernos del Frente Amplio”. *Hemisferio Izquierdo*, <<https://www.hemisferioizquierdo.uy/articulos/author/Gabriel-Tenenbaum-Ewig>> [consultado el 25 de octubre de 2020].
- Tenenbaum, Gabriel, 2020. “Sensibilidad punitiva”. *Brecha*, <<https://brecha.com.uy/sensibilidad-punitiva/>> [consultado el 11 de diciembre de 2020].
- Tenenbaum, Gabriel, 2020. *Vidas castigadas: historias de adolescentes detectados por los sistemas de justicia de Montevideo y la Ciudad de México*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- Tenenbaum, Gabriel y Nilia Viscardi, 2018. *Violencia juvenil en América Latina. Sobre los dispositivos de coacción en el siglo XXI*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- Vaello, Esperanza, 2006. “La responsabilidad penal de los menores en Italia”. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 18, pp. 319-359.
- Valles, Miguel, 2002. *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Vela, Fortino, 2008. “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”. En María Luisa Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender*. México: Porrúa, pp. 63-95.
- Viscardi, Nilia, 2007. “Trayectorias delictivas y rehabilitación: caminos

laberínticos de la configuración de futuro en jóvenes infractores”. En Enrique Mazzei (coord.), *El Uruguay desde la sociología, IV*. Montevideo: Universidad de la República, pp. 293-325.

Viscardi, Nilia, 2011. *Juventud, violencia y ciudadanía en el Uruguay del siglo XXI: medios, justicia y educación*. Montevideo: Fesur.

¹Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

²Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

³Utilizamos la noción de “adolescentes señalados por la ley” en sustitución de “adolescentes en conflicto con la ley” con la finalidad de evitar la estigmatización y resaltar que la norma penal capta sus clientes de forma selectiva y desigual. La norma, a menudo atemporal y conservadora, no captura la dinámica temporal del comportamiento humano. La criminalización —racial, étnica, generacional, del aborto, de la orientación sexual, de la identidad de género, de la filiación política, de la ideología, de la religión— es ejemplo de que la norma también entra en conflicto con la expresión social de las personas y no a la inversa. Siguiendo la teoría del etiquetamiento, el delito no es, de ningún modo, una acción anterior a la norma penal. El delito existe en tanto hay una ley penal que así lo determina en el marco del Estado de derecho.

⁴Por sistema de justicia adolescente entendemos la articulación de la norma penal para adolescentes (incluyendo las referencias a la ley penal de adultos), la justicia especializada en adolescentes de Montevideo, los juzgados multimateria del interior del país con competencias en adolescentes y las instituciones de ejecución de medidas judiciales en libertad y en privación de libertad para adolescentes.

⁵El periodo 2006-2009 retoma la tesis doctoral de Nilia Viscardi y una investigación de CSTC I+D de 2008. El periodo 2014-2015 utiliza la tesis doctoral de Gabriel Tenenbaum. En el periodo 2019-2020 los investigadores revisitan el objeto de estudio en el marco del presente proyecto de investigación.

⁶Population Pyramid, en <<https://www.populationpyramid.net/es/poblaci%C3%B3n-por-país/2020/>>. Consultado el 8 de diciembre de 2020.

⁷[Index Mundi](https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/AG.SRE.TOTL.K2/rankings), en <<https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/AG.SRE.TOTL.K2/rankings>>. Consultado el 8 de diciembre de 2020.

⁸En el interior del país, los juzgados penales de adultos o mixtos (aduana, familia, civil) siguieron con competencias sobre la responsabilidad penal adolescente.

⁹El artículo 195 del CNA se remite a la ley 16 011, publicada el 29 de diciembre de 1988, cuyo artículo 1 determina que “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (artículo 72), con excepción de los

casos en que proceda la interposición del recurso de ‘habeas corpus’”.

¹⁰ El INAU es un organismo estatal dedicado a los asuntos de la niñez y la adolescencia. Algunas de sus competencias se relacionan con el acogimiento familiar, fortalecimiento familiar, violencia doméstica e infantil, abuso sexual, situación de calle, participación ciudadana, además de los programas relativos a los adolescentes señalados por la ley. Los antecedentes del INAU datan de 1934, con la creación del Consejo del Niño a partir del establecimiento del Código del Niño. Posteriormente, en 1967, se reestructura el Consejo del Niño acompañando la reforma constitucional del mismo año. Con el retorno de la democracia en 1985, después de haber transitado por la dictadura militar desde 1973, comienzan a realizarse nuevas transformaciones al Consejo del Niño. Así, en 1988 se crea el Instituto Nacional del Menor (Iname). El Consejo del Niño fue una institución desconcentrada del Ministerio de Educación y Cultura que con la llegada del Iname adquirió autonomía. Más adelante, con la eliminación del Código del Niño, en 2004, se creó el actual Código de la Niñez y la Adolescencia y el Iname fue sustituido por el INAU.

¹¹ La primera institución de este tipo provino de la sociedad civil, con la creación del Movimiento Gustavo Volpe en 1954.

¹² Cuenta con 13 centros privativos de la libertad: seis en Montevideo, seis en Canelones y uno en Lavalleja. Tiene una institución de medidas en libertad ubicada en Montevideo y varios convenios en el territorio nacional con organizaciones sociales especializadas en la ejecución de medidas no privativas de la libertad.

¹³ Las infracciones gravísimas son homicidio intencional agravado, lesiones gravísimas, violación, rapiña, privación de libertad agravada, secuestro y otra acción u omisión que castigue la ley penal o las leyes especiales. También son infracciones gravísimas, pero no están comprendidas en este punto, la extorsión, el tráfico de estupefacientes, la tentativa y la complicidad en el homicidio intencional agravado, violación, rapiña y secuestro.

¹⁴ Las modificaciones al nuevo Código del Proceso Penal son las siguientes: ley 19 436, del 23 de septiembre de 2016; ley 19 446, del 28 de octubre de 2016; ley 19 544, del 20 de octubre de 2017, y ley 19 549, del 6 de noviembre de 2017.

¹⁵ La LUC es un recurso legal que permite al Poder Ejecutivo enviar un proyecto de ley al Poder Legislativo para su tratamiento exprés. Es la vía más rápida para intentar aprobar una ley. El recurso fue utilizado en distintas legislaturas, pero la última vez revistió ciertas particularidades. La LUC se presentó a los pocos días (13 de marzo de 2020) de que el gobierno declarase que el país tenía las primeras personas infectadas con covid-19 producto de la variedad de coronavirus SARS-CoV-2.

¹⁶ Lo mismo sucede en el régimen de adultos, con el agregado de los delitos contra la ley de estupefacientes.

¹⁷ A partir de noviembre de 2017, el nuevo Código del Proceso Penal dispuso que la fiscalía sustituyera al juez en el rol de investigador/acusador.

¹⁸ La utilización de líneas de tendencia no tiene el propósito de realizar análisis predictivos; se exponen a fin de obtener información de la forma de la gráfica para el periodo de estudio. El mismo objetivo tiene el coeficiente de determinación (R^2), cuyo resultado pretende mostrar el grado de ajuste de los datos observados. Estas aclaraciones son importantes dado que la serie tiene pocos valores observados para realizar un análisis de tendencia con los intervalos de

confianza de la incertidumbre predictiva. Por esa razón, se presenta un polinomio de grado 2, aunque su bondad de ajuste sea inferior a la de, por ejemplo, un polinomio de grado 4.

¹⁹ El lugar de la PBC en la vida de los adolescentes uruguayos señalados por la ley puede leerse en Tenenbaum (2021).

²⁰ Semanario *Búsqueda*, en <<https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/El-Poder-Judicial-decidió-suprimir-la-mitad-de-los-juzgados-de-Adolescentes-debido-a-la-caída-de-los-delitos-cometidos-por-menores-uc871>> consultado el 8 de diciembre de 2020.

²¹ El rifle o sacrificio sanitario (*stamping out*) es una expresión utilizada en el ámbito rural para designar el sacrificio masivo de un conjunto de animales infectados por una enfermedad contagiosa que, *a priori*, no tiene cura. En la producción económica ganadera, el rifle sanitario suele aplicarse cuando el remedio tiene un costo más elevado que quitarles la vida a los animales.

²² Barrio de Montevideo perceptivamente identificado como una zona de clase social alta.

ANEXO

CUADRO 1. *Lista de expertos y técnicos citados*

Defensor 1: defensor de oficio, abogado, 2015
Defensor 2: defensor de oficio, abogado, 2015
Defensor 3: defensora de oficio, abogada, 2014
Defensor 4: defensor de oficio, abogado, 2008
Fiscal 1: abogada, 2015
Fiscal 2: abogada, 2008
Jueza 1: jueza letrada de segundo turno, abogada, 2015
Juez 2: juez letrado de primer turno, abogado, 2008
Juez 3: juez letrado de cuarto turno, abogado, 2008
Juez 4: juez letrado de segundo turno, abogado, 2008
Perito 1: Equipo Técnico de Adolescentes, asistente social, 2014
Perito 2: Equipo Técnico de Adolescentes, psicóloga, 2015
Perito 3: Equipo Técnico de Adolescentes, psicóloga, 2008

REFLEXIONES FINALES

El Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA), aprobado en Brasil en julio de 1990, tras la Constitución de 1988 que permitió el regreso a la democracia y marcó el fin de la dictadura militar, constituyó una pieza jurídica angular en la redefinición de la ciudadanía de niñas, niños y adolescentes (NNA). Consagró derechos civiles, políticos y sociales que, posteriormente, resultaron fundamentales para realizar cambios en América Latina, al ser la primera herramienta jurídica de la región que intentó traslucir y poner en marcha la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y las reglas y directrices internacionales basadas en el interés superior de la niñez. No obstante, la investigación brasileña demuestra que el estatuto no apartó completamente el modelo tutelar del sistema de justicia adolescente. Por el contrario, inició el acrisolamiento de medidas “menoristas” y “garantistas” que, tres lustros más tarde, se observó en la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (Uruguay, septiembre de 2004), la promulgación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Chile, noviembre de 2005) y la reforma constitucional del artículo 18 en México (en diciembre de 2005). Podemos concluir que estamos ante sistemas híbridos de justicia para adolescentes, en los cuales conviven el modelo tutelar y el modelo de derechos. En consecuencia, es necesario preguntarse: ¿la coexistencia de modelos mejora las condiciones de vida de NNA?, ¿otorga oportunidades y derechos plenos y, al menos, iguales a los de los adultos?, ¿limita la coerción estatal?, ¿qué resistencias encuentra?, ¿es factible su instrumentación en el contexto contemporáneo de América Latina? En nuestros países ¿se respeta y cumple la ley y se respetan los derechos? ¿Cuáles son los retos que tenemos por delante?

El presente libro intentó responder esas preguntas mostrando a grandes rasgos cómo se ha implementado el “nuevo modelo” de tratamiento en el régimen penal especial para adolescentes. En este apartado final procedemos a destacar los aspectos comunes de los regímenes nacionales, además de señalar las principales diferencias que indican que no todos los “patrones” del sistema penal para adolescentes funcionan igual en todos los países y que operan de manera más bien vinculada a las trayectorias históricas del desenvolvimiento

de los poderes judiciales, del pasado político con regímenes punitivos de gobiernos autoritarios cívico-militares. En este sentido, el libro describe cómo los países comparten varios rasgos jurídicos e históricos (con excepciones en el caso de Brasil) y que, no obstante el pasado común, la forma en que se ha implementado cada régimen influye en las diferentes definiciones de actos delictivos de los adolescentes, el uso de la noción de edad de responsabilidad (y, por ende, las edades de tratamiento), así como la aplicación de medidas judiciales y del aparato estatal en su conjunto para vigilar, administrar sanciones y ejecutar los castigos.

Los temas que abordaremos en esta sección comparativa son cuatro. En primer lugar, está el origen común de los sistemas y las trayectorias jurídicas que llevaron a implementaciones que acompañaron (o intentaron hacerlo) la CDN y, principalmente, las Reglas de Beijing para la administración de la justicia de “menores”. Todos los regímenes convergen en este punto, aun cuando los contextos político-jurídicos nacionales crearon notorias diferencias. Éstas se deben, en parte, a las trayectorias jurídico-históricas previas (*path dependence*), así como a las dificultades de integrar a todos los actores pertinentes en el nuevo régimen como, por ejemplo, las policías. Derivado de esto, el libro ha trabajado con la idea de que las reformas han producido nuevos regímenes híbridos. En segundo lugar, mostramos cómo la implementación de las medidas judiciales ha sido, por lo menos, complicada, en virtud de esta misma trayectoria. En tercer lugar, evidenciamos la persistencia de la punición como solución a los conflictos y problemas que se presentan en el sistema de justicia, incluso como solución a las faltas de capacidad, las competencias y los recursos. Hay un extendido uso de la prisión preventiva y las medidas definitivas de encierro, y una desacreditación de las medidas en libertad (provocada tanto por prácticas policiales y judiciales como por el debate continuo sobre la duración de las penas). En cuarto lugar, observamos el complejo proceso de creación de un nuevo sistema judicial y administrativo para adolescentes, desde la integración de un nuevo sector especializado de jueces, fiscales y defensores, hasta la fundación de instituciones de ejecución de medidas capacitadas para aplicarlas de acuerdo con el enfoque de derechos. En ese sentido, mostramos los problemas para implementar el sistema y hacer que todas las autoridades se sometan a las nuevas reglas sustentadas en los derechos de las y los adolescentes.

Las y los investigadores que participaron en este libro destacan la

sobrevivencia de normas, estructuras físicas y culturales, instituciones y prácticas que, además del modelo asistencialista y correccionalista, recogen la tradición del higienismo rehabilitador proveniente del saber médico. Las normativas garantistas y protectoras de los derechos de NNA han tenido una implementación llena de contradicciones, dificultades y no pocas resistencias políticas y sociales, por lo que no parece que estemos presenciando un proceso lineal de avance. La revisión sociohistórica de los cuatro países-ciudades que se abordan en el libro no manifiesta que haya una tendencia progresiva constante hacia la instalación de la protección integral en todos los espacios del sistema de justicia para adolescentes. Lejos de ello, se observan retrocesos sustantivos que dibujan una suerte de camino rizomático con mejoras, cambios e inconsistencias en lo estructural, lo programático y en las prácticas microsociológicas. Incluso existen algunas motivaciones legales, informales y extralegales que han convertido el sistema en un instrumento de castigo más que en un régimen sociopedagógico. De esta manera, el paradigma de derechos se encuentra ineludiblemente implicado y permanentemente cuestionado.

Los gobiernos de cada país construyen el relato de que están aplicando las recomendaciones internacionales, pero en la práctica se aprecian espacios de discrecionalidad en los que esos gobiernos mantienen sus propias reglas, acordes con sus tradiciones jurídicas y penales a fin de conservar o fortalecer sus regímenes de encierro y de castigo penal y extrapenal (como ejemplo están el currículum oculto en México, una suerte de resultado endógeno a la práctica de encierro, o las maquinarias industriales montadas en Brasil para procesar masivamente un perfil selectivo de adolescente: pobre, negro, varón). Por lo tanto, incluso cuando podemos hablar de un nuevo régimen de adolescentes para la región, no estamos ante un único sistema de justicia, con instituciones homogéneas y prácticas estandarizadas. Así, cabe preguntarse, más allá de la correcta o incorrecta implementación del “nuevo paradigma”, qué es lo que se ha construido en cada país-Estado y región, y destacar las particularidades contextuales y los problemas emergentes en cada espacio y tiempo.

Otro hallazgo común es que, en todos los países, la población captada por los sistemas de justicia para adolescentes tiene características semejantes. La amplia mayoría son varones de las edades más grandes (16 y 17 años), aprehendidos fundamentalmente por infracciones equiparables a delitos de robo, rapiña, microtráfico de drogas, y en menor medida por homicidio. En

general son detectados por el sistema de justicia por primera vez —la literatura criminológica los conoce con los nombres de primodelincuentes, delincuentes ocasionales, *amateurs*—. Varias teorías se han estructurado a partir de las causas de su conducta (la teoría de las oportunidades, de la anomia, de las actividades rutinarias y el control social, etc.). La detección o captación del sistema es selectiva, ya que se evidencia un perfil social, racial y espacial que viene dado por la desigual distribución de la vigilancia policial, pero también de la norma y la administración de justicia. Al mismo tiempo, los adolescentes se ven afectados por la restrictiva estructura de oportunidades, el poder adultocéntrico (adultos vecinos, adultos maestros, adultos autoridades, etc.) y el pánico moral y la ansiedad social (Cohen 1972, Garland 2008), que suele etiquetar a los jóvenes como peligrosos y proclives a cometer delitos. Las instituciones de control focalizan y criminalizan a los adolescentes y los encuadran en ciertos perfiles sociodemográficos/socioespaciales, así como en las circunstancias —campo contextual— en las que ocurre el delito. Es un proceso similar al descrito por Misse (2018) de una articulación de aspectos: acumulación de desventajas, incriminación de ciertos tipos sociales identificados como bandidos y estrategias de los agentes del sistema de control para construir la sujeción criminal.

Por otra parte, un dato interesante, que derriba el mito de los “nini” (quienes no estudian ni trabajan) asociado a los adolescentes que cometen delitos, es que buena parte de ellos estaban insertos en el sistema educativo y/o en el mercado de trabajo antes de ser detenidos. Claro que la escolarización no implica necesariamente un nivel razonable de asistencia al centro educativo. Tampoco habla del desempeño y los niveles de logro de los adolescentes, ni es indicio de que esos espacios brinden contención y una oferta académica de calidad, de provecho y atractiva. Lo mismo podría decirse del mercado de trabajo, dado que las ocupaciones de los adolescentes son, generalmente, precarias, inestables, mal pagadas, sin protección social ni beneficios. Los jóvenes que trabajaban tenían empleos marginales y, en varias ocasiones, los alternaban con actividades delictivas. A esto hay que sumar el contexto barrial¹ y, a veces, los descuidos de los entornos familiares.

Aunque los delitos contra la propiedad tienen mayor peso que el resto de los tipos delictivos, no debe perderse de vista el crecimiento de los delitos relacionados con drogas (foco de atención de policías y las autoridades), las agresiones violentas (lesiones) y los delitos contra la vida (homicidios), en

especial los cruentos (sicariato, ejecuciones, etc.). Otra constante digna de atención es el uso de armas de fuego en la comisión de los delitos, particularmente en los homicidios (Concha-Eastman, Muñoz y Rennó-Santos 2020, Aguirre y Muggah 2020, Alvarado y Concha 2016).

Finalmente, en cuanto a la punitividad sancionatoria y la capacidad de detección del sistema, el podio de la tasa más alta de adolescentes privados de libertad se lo lleva Uruguay, con una distancia significativa, mientras que la tasa más alta de adolescentes en el sistema de justicia corresponde a Chile, también con amplia ventaja.

TEMAS DEL TRABAJO COMÚN Y PARTICULARIDADES DE CADA PAÍS

El libro comprende cuatro estudios de caso muy completos que representan un esfuerzo por comparar lo que ocurre en la región tomando como unidad de análisis los sistemas de justicia para adolescentes de cada país (así como algunos subconjuntos de entidades federativas). Con base en esto hemos logrado destacar los logros y los retos comunes, pero también las diferencias en diversas dimensiones. Hay que hacer notar que si bien los tratamientos son nacionales, las tendencias son internacionales.

Las instituciones estatales de ejecución de medidas judiciales tienen historias erráticas y conflictivas que trazan un recorrido rizomático de avances y retrocesos. Las investigaciones evidenciaron sucesivos problemas de gestión, control y educación en lo que ahora conocemos con los nombres de Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação CASA) en São Paulo, el Servicio Nacional de Menores (Sename) en Chile, la Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA) en la Ciudad de México y el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) en Uruguay. Estas instituciones están bajo *sospecha* permanente por las violencias, los abusos y los magros resultados que obtienen en la prevención de la violencia y el desistimiento delictivo de los adolescentes, aunque tenemos que considerar que no son el único actor en juego. Las muertes en custodia, los suicidios, las violaciones, el contagio de enfermedades, la vida material indigna, el encierro por jornadas extremadamente largas, el hacinamiento, las fugas, las rebeliones, la falta de transparencia y reglamentos internos, los abusos y los tratamientos de baja calidad y de dudoso propósito son algunos de los

gravísimos problemas que siguen presentes en las instituciones, sobre todo en los casos de privación de la libertad. Estos problemas llevaron a realizar diversas reformas institucionales desde el punto de vista normativo, pero también en la plantilla de trabajadores. Ejemplos de ello son los despidos masivos de funcionarios en São Paulo y los recambios generacionales mediante concursos públicos y abiertos en Uruguay que buscaron profesionalizar a los operadores sociales entre 2015 y 2019. A pesar de lo dicho, también hay que destacar que, en general, las investigaciones detectan avances en la incorporación del enfoque de derechos en la profesionalización del personal, en la actualización de normas y protocolos de acción, en el aumento de recursos económicos y en un conjunto de buenas prácticas que sin embargo no se universalizan. No obstante, algunos nudos duros del modelo tutelar y represivo siguen vigentes. Esto muestra que el castigo como mecanismo de control de los adolescentes es ancestral y que la figura del “delincuente menor”, del “desviado” o del “sujeto juvenil criminoso” tiene más de un siglo de existencia en las normas y preconcepciones de nuestras sociedades.

LA PERSISTENCIA Y EXCESIVA APLICACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

En Chile, México y Uruguay se observa un excesivo y prolongado uso de la privación de la libertad cautelar que evidencia, además de la punición de los respectivos sistemas, cómo opera abiertamente la presunta culpabilidad. En México y Uruguay las penas privativas de la libertad siguen teniendo un lugar predominante en comparación con las penas no privativas de libertad, a diferencia de lo que ocurre en Chile y Brasil. En especial, preocupa el contexto uruguayo, ya que este país recientemente se ha alejado de las recomendaciones de derechos humanos al aprobar varias normas de carácter punitivo contra los adolescentes. Chile y Uruguay disponen penas máximas de encierro de hasta 10 años (plazo que no es compatible con las recomendaciones internacionales que apuntan hacia la mayor brevedad de las medidas privativas de la libertad). Y México, que antes de 2016 contaba con un sistema desarticulado en el que los estados que aplicaban medidas privativas de la libertad alcanzaban los 20, 18 y 15 años, ahora no pueden rebasar los cinco.

Ayer como hoy, distintos gobiernos y sectores políticos, más allá de sus ideologías programáticas, han buscado extender la duración de las penas y la

maximización de la criminalización del comportamiento humano como falsa solución a la inseguridad. Han perdido de vista, por un lado, el respeto a los derechos humanos, el principio de oportunidad y el desarrollo integral de los adolescentes involucrados, y, por otro, la abundante evidencia científica acerca de las consecuencias negativas que tienen la prisión y las medidas de encierro prolongadas para la prevención del delito y el desarrollo de los jóvenes. En este sentido, un elemento sustancial que pone de manifiesto la ruta rizomática de los sistemas de justicia y el retroceso en el enfoque de derechos es la orientación punitiva, con mayor o menor intensidad, que se observa en programas y prácticas concretos en todos los países del estudio.

Las investigadoras Bruna Gisi y Mariana Chies sostienen que en Brasil existe una combinación de lógica “punitiva” y lógica “menorista”, y que muchas de las prácticas del sistema de justicia juvenil mantienen características del antiguo sistema tutelar. La justicia de adolescentes se acerca a la justicia de adultos. Más aún, los primeros no tienen las mismas garantías procesales que los segundos, por lo que a menudo reciben peor tratamiento legal. En México se observa un sistema de justicia que se dirige a la disminución de la punición, sin eliminar su carácter “penal”, que también reproduce las carencias y situaciones de precariedad de las que provienen los adolescentes. De cualquier forma, la aplicación de la medida de encierro parcial o total sigue siendo la más utilizada. Ello propicia un estado de indefensión y reproducción de carencias previas que impacta a lo largo del proceso penal. En Uruguay, las medidas privativas de la libertad continúan dominando, aunque lentamente está decreciendo su incidencia. La capacidad punitiva del Estado viene en aumento desde 2010, bajo el segundo gobierno de la coalición de izquierdas, y parece acelerarse en 2020 con el gobierno de coalición de derechas, a partir de la nueva política criminal que comenzó a implementarse en marzo de ese año. Chile sigue una tendencia disímil desde el punto de vista estadístico, dado que la tasa de detención adolescente ascendió en los primeros años posteriores a la entrada en vigor de la ley en 2007 y luego disminuyó sostenidamente hasta nuestros días.

[LA EDAD DE RESPONSABILIDAD PENAL, CAMPO POLÍTICO EN DEBATE PERMANENTE](#)

Los sucesivos intentos en la región para bajar la edad de imputabilidad penal

adulta son una de las demostraciones más ilustrativas de la presencia de una sensibilidad social todavía más punitiva en la política pública. En Brasil se presentaron varias propuestas de enmiendas constitucionales y proyectos para modificar la normativa desde principios de la década de 1990, al poco tiempo de aprobarse el ECA. Hasta junio de 2015, se contabilizaban más de 40 intentos de cambio de la edad de imputabilidad penal adulta. En Uruguay, desde la finalización de la dictadura militar en 1985 a la fecha, se cuentan 16 intentos legales, entre proyectos de ley y plebiscitos constitucionales, para reducir la edad que comprende el régimen penal de adultos. En Chile hay una discusión en curso para disminuir la edad de inicio de la responsabilidad penal, de 14 a 12 años. En la Ciudad de México, el diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Armando González Case, presentó a la VI Legislatura (periodo que abarca de 2012 a 2015) una iniciativa con proyecto de decreto en la que se proponía agregar al artículo 18 de la Constitución política que las personas con 16 años cumplidos pudieran ser juzgadas como mayores de edad ante la comisión de determinados delitos (tráfico de drogas, plagio, homicidio, violación) (ALDF s/f). Sin embargo, en este país se registran proyectos para modificar la edad penal desde la década de los noventa (Red por los Derechos de la Infancia en México s/f).

Además, algunos centros privativos brasileños son altamente conflictivos por la ocurrencia de rebeliones que evidencian debilidad institucional. Diversos estudios indican que en ciertos centros de confinamiento de adolescentes de São Paulo se aplica el código de conducta del Primer Comando de la Capital (PCC), grupo delictivo organizado, lo que genera órdenes internos diferenciados. Sin embargo, no es la misma tendencia que se observa en las prisiones de adultos. En otros centros, el orden es impuesto de manera coercitiva por el personal de seguridad interno. En todo caso, se reproducen viejas prácticas *prisionales* en los nuevos centros de tratamiento socioeducativo (CASA, en el caso de São Paulo). En Uruguay, aunque de forma esporádica, también se registran motines de adolescentes en centros privativos de la libertad; algunos de ellos surgieron como forma de protesta ante las condiciones de vida precarias, la falta de personal y actividades socioeducativas, y las largas jornadas de encierro. En México, a pesar de la presencia de varias organizaciones criminales en las cárceles de adultos, no se reproduce un orden paralelo en las comunidades; sin embargo, hay espacios de reclusión (por ejemplo, en la comunidad de Quiroz Cuarón) donde las relaciones entre

adolescentes y personal “socioeducativo” de guardia generan prácticas prisionales clásicas rigurosas y el entorno se asemeja más a una institución de confinamiento total que a una comunidad para la reeducación de los jóvenes (Aguilar 2012, pp. 46-47). Asimismo, se aprecia un fenómeno particular, que es la identificación de un pequeño grupo de adolescentes devotos de la santa Muerte, figura de religiosidad que, junto con san Judas Tadeo, se ha vuelto popular entre personas que han tenido conflictos con la ley.

Otro indicador del lugar que tiene la perspectiva de castigo en el sistema judicial es la relación entre las medidas en libertad y las medidas privativas de la libertad. En el caso uruguayo, a partir de las entrevistas a los operadores judiciales, se evidencia una percepción general negativa de las medidas en libertad por considerarlas poco efectivas. Si bien en los últimos años aumentó su aceptación en la opinión de los operadores judiciales, los datos estadísticos aún muestran una prevalencia levemente mayor de las medidas privativas frente a las medidas no privativas de la libertad. En México se observa un cambio de la ruta de tratamiento de lo individual al binomio individuo-familia, aunque sin iniciativas concretas de trabajo sociocomunitario y manteniendo el internamiento por encima de la libertad. Otro escenario se presenta en Chile y Brasil. En el primero hay una distribución de las sanciones con predominio de las sentencias en servicios en beneficio a la comunidad, programas de libertad asistida (PLA) y libertad asistida especial (PLE); asimismo, en los últimos años hubo un crecimiento de las multas económicas, hasta que las derogaron en la última ley. Por ejemplo, en 2018 se registró que sólo siete de cada 100 adolescentes chilenos tenían medidas privativas de libertad, cifra extremadamente baja en comparación con las de Uruguay y México, donde entre 45 y 60 de cada 100 adolescentes tienen medidas definitivas de encierro. En Brasil, 80 de cada 100 adolescentes brasileños cumplen medidas alternativas a la privación de la libertad. No obstante, no puede perderse de vista que tan sólo los adolescentes internados en el estado de São Paulo superan ampliamente en número a los del resto de los países de la región. Tampoco podemos ser ilusos y quedarnos con los guarismos y la forma sin entrar de lleno en los contenidos de las medidas en libertad, es decir, en los procesos sociopedagógicos. Bien sabemos que las medidas en libertad son menos costosas que las medidas de encierro total y es más probable que se tercericen a privados, dos elementos que suelen ser valorados por los gestores del Estado.

LOS ANTECEDENTES POLICIALES Y JUDICIALES

Las investigaciones también presentan preocupaciones acerca de la discreción y la violencia policiales. Ello se manifiesta en todos los países, pero de forma particular en México y Brasil. Por ejemplo, en São Paulo las muertes violentas de NNA se producen principalmente (poco más de la mitad del total) a manos de la intervención policial, con un claro sesgo racial y de clase. En la Ciudad de México, la evidencia señala que en la mitad de las detenciones policiales de adolescentes se utiliza la violencia física. La corrupción en la institución policial, en el proceso judicial y en los centros privativos de la libertad de la capital mexicana no se limita a algunos casos excepcionales. A nivel nacional, 26.8% de la población de 18 años y más considera que la corrupción es uno de los temas que generan mayor preocupación en relación con la seguridad pública, además de que opinan que los ministerios públicos y los jueces son de las entidades más corruptas, con una desaprobación de 65.9% y 70.1% respectivamente (a diferencia de la Marina, la Guardia Nacional y el Ejército, que son identificados como menos corruptos) (INEGI 2020).

Si bien es cierto que la mayoría de los sistemas de justicia para adolescentes prohíbe conservar, utilizar y publicar los registros de los jóvenes que han sido procesados, sabemos que en algunos lugares existen registros judiciales y/o se apela a la memoria de los operadores para juzgar a los adolescentes que pasaron por la maquinaria burocrática de justicia. Evidentemente, ello retroalimenta las lógicas tutelares y las prácticas punitivas del sistema. Asimismo, la policía cuenta con registros y los utiliza en los procedimientos de vigilancia y detención en las comunidades, hecho que configura su “clientela”. De aquí derivan ciertas prácticas policiales corruptas y abusivas. Así ocurre en Uruguay, con un currículum explícito de forma legal (a nivel judicial) desde 2011 y, con mayor profundidad, a partir de 2020, al no considerar a los adolescentes como primarios cuando han cumplido la mayoría de edad y vuelven a cometer un delito.

EL LUGAR DE LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES EN EL SISTEMA JUDICIAL

Un hecho sustantivo que permite comprender el lugar de la justicia para adolescentes en todo el sistema de justicia es la forma particular como se implementó, así como los tipos de sistemas judiciales que generó. En el caso

de México, los jueces y magistrados especializados en justicia de adolescentes gozan de un estatus jurídico y socioeconómico apreciable, prácticamente igual al de otros magistrados, aun cuando algunos opinan que hay diferencias en sus capacidades e importancia respecto de sus pares en el sistema de adultos. Por su parte, las áreas de infancia y juventud en Brasil, y sobre todo los juzgados especializados en el área delictiva, tienen menos prestigio entre los jueces, incluso los de tribunales penales de adultos. En los trabajos de Chile y Uruguay se observa algo similar: la carrera judicial en materia de adolescentes está desacreditada dentro de los amplios y complejos sistemas de justicia. En Uruguay, los juzgados de adolescentes han sido utilizados como mecanismo sancionatorio de los funcionarios judiciales. Las arquitecturas donde operan los juzgados y los magros recursos económicos históricos que ha recibido este ámbito son otros indicadores de la desacreditación del sistema de justicia para adolescentes.

Si bien las legislaciones y algunas estructuras institucionales en los países estudiados reconocen el principio de justicia especializada en adolescentes, todavía resta mucho por hacer. En Chile, por ejemplo, llegado el caso, la ley admite que intervenga cualquier fiscal o juez con competencia penal en adultos, con excepción del centro de justicia de la capital, donde existe una unidad especializada en justicia juvenil. En Uruguay solamente hay juzgados de adolescentes en Montevideo y, en el resto del territorio, operan juzgados mixtos que tratan materias dispares. Además, recientemente se han reducido los juzgados de adolescentes de la capital a la mitad. El escenario parece ser más dramático en Brasil, donde, de un total de 5 568 municipios, sólo en 100 había juzgados de competencia exclusiva.² En los municipios sin especialidad, los adolescentes son procesados por los juzgados con competencia acumulativa en infancia y juventud, y juzgados criminales comunes, que tienden a ser más punitivistas. El enorme número de casos que atiende la institución judicial brasileña genera problemas para revisar detenidamente, con todas las garantías del debido proceso, cada uno de los casos. Se ha creado un proceso masivo, “industrializado”, de enjuiciamiento.³ En numerosas ocasiones, el personal de las áreas de tratamiento argumenta que la cantidad de casos hace que cada fiscal, cada defensor y también cada juez tengan muy poco tiempo para revisar a fondo la situación de los jóvenes. En Chile se registra una tendencia similar.

Por lo que se refiere a los operadores administrativos del sistema, en la

plantilla de funcionarios con competencias (educadores, médicos, psicólogos, abogados, trabajadores sociales, etc.) y sin ellas (designaciones directas de personal sin formación especializada por razones familiares o clientelistas, falta de concursos abiertos por méritos, etc.) se concentra una de las debilidades más importantes por atender. Podemos empezar por el hecho de que, en general, no existen carreras de formación especializadas para el régimen de responsabilidad adolescente. Sin embargo, hay algunas experiencias en Chile, donde una universidad ofrece una carrera técnica en el área, y en Uruguay, donde se imparte la carrera de educador social (reconocida por la Administración Nacional de Educación Pública). Además, observamos que el personal no suele gozar de buenos sueldos ni condiciones de trabajo estables, y sus recomendaciones tienen un peso limitado, pasando de lugares donde son tomados en cuenta para el diagnóstico a otros donde prácticamente la sentencia y las medidas de tratamiento están desvinculadas de su labor. En esta área ha habido continuos recortes de personal y recursos, además de una separación que opera en contra de los adolescentes. Todo ello tiene relación con la predominancia del saber jurídico por encima del saber social y psicológico en la decisión judicial y, lo que es aún más importante, en los procesos socioeducativos destinados a los adolescentes. Debería llamarnos la atención que sea el operador jurídico formado en derecho, y no una persona proveniente de áreas con saberes dedicados a impulsar el desarrollo humano, quien decide el futuro de las personas detectadas por el sistema de justicia. Con esta perspectiva, resulta difícil pensar en la implementación de la doctrina de la protección integral en estos países.

Otro ejemplo es la incorporación de la justicia restaurativa. En Chile, a pesar del predominio de la judicialización de los conflictos, hay avances en la instrumentación de medidas alternativas al proceso penal, como los acuerdos reparatorios o las suspensiones de procesos vinculadas a programas socioeducativos o a los programas de mediación instaurados desde 2016. A pesar de ello, como sucede en el resto de los países, uno de los principales impedimentos para el desarrollo pleno de la justicia restaurativa son los operadores judiciales que desprestigian los acuerdos reparatorios como mecanismo de resolución de controversias. Como correlato, además de la desacreditación, esto impacta en la ineffectividad de los centros de mediación penal por la inutilización de los recursos. Por ejemplo, en Uruguay se observan prácticas “tímidas” de justicia restaurativa dentro del ámbito judicial. Se

destaca el espacio de mediación que funciona en la justicia para adolescentes de la capital del país, aunque su presencia está reducida a la mínima expresión. Además, se han registrado algunas prácticas concretas de fortalecimiento de la convivencia por parte de la policía y el sistema educativo, pero sin una perspectiva restaurativa inmiscuida directamente en la solución comunitaria de los conflictos. Así, pareciera a veces que estas prácticas y experiencias tienden más a complacer a las organizaciones sociales e internacionales que a llevar adelante una convencida política pública en derechos humanos.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS DEL ESTUDIO

Buena parte de la literatura de la década reciente está dedicada a examinar y explicar cómo funciona el proceso y por qué produce disonancias en el orden jurídico y el ejercicio de derechos. Pero es necesario entender que el enunciado de la norma no es tan relevante como su funcionamiento. Aquí surge una de las claves para comprender las formas y contenidos de los sistemas de justicia que mostraron las investigaciones del libro. Entre el enunciado y la aplicación o “descarga” de la norma existe un “espacio de mediación” cuyo observable es todo aquello que pone en movimiento la burocracia del sistema. Así las cosas, no deben llamarnos la atención los cuerpos normativos que parecen de vanguardia pero que generan un efecto marginal. Desde el punto de vista sociológico, hemos visto que aquello que echa a andar la maquinaria de justicia comprende la fenomenología de la decisión judicial (con sus discreciones, saberes y emociones subyacentes) y las maneras como se llevan a cabo las sentencias de acuerdo con los recursos y capacidades; los climas culturales institucionales; las reacciones (políticas, sociales y mediáticas) hacia los hechos delictivos y las decisiones judiciales y legislativas; el campo de lucha ideológico en las instituciones judiciales y políticas; las voluntades individuales de los operadores del sistema penal, entre otros espacios de agencia que trascienden la norma. Por ello, entendemos que se debe poner especial atención a las prácticas y formación de los operadores sociales y judiciales del sistema, así como a la forma en que se interpreta e instrumenta la norma y cómo se utilizan los recursos disponibles; en suma, evaluar la aplicación de la norma y su traducción en programas socioeducativos.

Lo anterior conduce a un tema fundamental: los sistemas de justicia tienen un déficit significativo en su capacidad para generar datos estadísticos, monitorear programas y evaluar su impacto, por lo que los ciudadanos

desconocemos cómo se ejercen los recursos económicos públicos. Además, a menudo no se toman decisiones basadas en evidencia científica sino en prácticas rutinizadas o acuerdos informales, sustentados no en principios jurídicos sino prácticos, creencias, costumbres, preconcepciones. Éste es un problema decisivo que se debe resolver. En particular, estamos preocupados por la inexistencia de información rigurosa y consolidada, independiente, acerca de la reincidencia y el desistimiento delictivos, y el proceso de egreso del sistema de justicia adolescente. Esto no debería poner en riesgo la protección de la identidad individual de las y los adolescentes, y sus demás derechos, sino que se trata de manejar la información de forma ética bajo el secreto estadístico, el anonimato en agrupamientos desde un abordaje social sin interés en identificar a los involucrados en su individualidad.

Es indispensable minimizar la duración de las penas definitivas que se imponen a los adolescentes, así como el uso de los “antecedentes” policiales y judiciales en la detención y los procesos. Éstas son manifestaciones contrarias al enfoque de derechos y violatorias de los derechos constitucionales fundamentales. Se amparan en un saber y una sensibilidad que, lejos de tender puentes y oportunidades, reproducen el rechazo y la desintegración. Es preciso (y urgente) regular con claridad y minimizar la duración de la prisión “preventiva”, así como la paradoja de la aplicación del “encierro” como medida socioeducativa. Se trata de una imposición coercitiva del Estado, como lo es para los adultos, aunque su contenido de tratamiento interno sea diferente (en teoría). La prisión preventiva es un castigo sin juicio ni pena, con la gravedad de que, en la mayoría de los casos, los adolescentes no pueden gozar de los mismos criterios de oportunidad y garantías que tienen los adultos. Es necesario generar un compromiso y reformas legislativas que hagan válida la condición de la prisión como último recurso y en el periodo más breve posible, así como imponer procesos socioeducativos más efectivos, con un fuerte sentido pedagógico, eliminando los remanentes de control penal y tutelar. El sistema debe crear reglamentos y protocolos de acción desde el momento de la detención policial, a fin de evitar arbitrariedades, retrasos en la impartición de justicia y en la protección de los individuos. Al mismo tiempo, es necesaria la transparencia y la eliminación de los espacios difusos y ocultos (las llamadas cajas negras), donde se producen distintas situaciones violentas. Uno de estos espacios oscuros es el tiempo que transcurre entre la detención policial y la presentación de los adolescentes al ministerio público (MP):

detención, traslado, revisión médica, presentación ante fiscalía. Otra zona poco clara es lo que sucede dentro de los centros de detención provisorios y las instituciones de encierro definitivo.

Otro enorme desafío que enfrentan los sistemas de justicia tiene relación con el egreso de los adolescentes, en especial de los dispositivos de privación de la libertad. Una de las críticas más relevantes que han recibido los sistemas de justicia es el incumplimiento de la promesa de reinserción social, junto con la carencia de mecanismos de prevención de conductas antijurídicas. El cuestionamiento debe dirigirse entonces a los problemas generados durante el tratamiento; por ejemplo, si el currículo “formal” de éste ha probado ser efectivo en la prevención y la transformación de la conducta de los “pacientes”. No basta que los jóvenes reconozcan que cometieron un daño (pues no todos lo aceptan y, a veces, incluso, son inocentes condenados), como tampoco que se sientan culpables. ¿Por qué? Porque sabemos que, en una proporción considerable de los adolescentes detectados por el sistema, hay factores clave de largo aliento y estructurales que trascienden el arrepentimiento y la vergüenza puntual por una acción concreta. Por ello, las metas de prevenir el delito y lograr el desistimiento perforan y pasan por el costado de las instituciones judiciales basadas en el castigo, que no cuentan con los medios requeridos para trabajar masivamente con las problemáticas individuales de cada adolescente, no logran evitar la reincidencia y no otorgan nuevas herramientas a los jóvenes cuando egresan de sus tratamientos. El adolescente y la institución de ejecución de medidas no son los únicos actores que deberían promover la reinserción social. Las tradicionales instituciones modernas deberían dejar de mirarse a sí mismas y buscar articulaciones con otras áreas, porque los problemas complejos demandan soluciones integrales de raíz.

Las investigaciones comparten la preocupación por las consecuencias que experimentan los adolescentes tras su paso por el modelo institucional, basado fundamentalmente en el fortalecimiento individual. ¿Por qué? Porque los factores de riesgo que empujaron hacia la criminalidad y las condiciones sociales de la criminalización estarán presentes al salir del encierro y posibilitarán nuevamente el delito si se mantienen intactos, sin variaciones. La propuesta no puede continuar siendo la adaptación de los adolescentes a su vida precarizada, repleta de vulnerabilidades, privaciones y sin posibilidades de movilidad social ascendente, como se evidencia en la mayoría de las

adolescencias detectadas por los sistemas de justicia (Azaola 2014, Tenenbaum 2020, 2018a y 2018b). La inserción basada en el interés superior de niñas y niños solamente dejará de ser un sueño romántico cuando resulte obsoleta la propuesta funcionalista de hacer adaptables a los adolescentes a su contexto social, volverlos obedientes o inconscientes de su condición. Debe realizarse una apuesta integral, agencial y estructural, medidas de políticas públicas que procuren cambiar los factores de riesgo y las condiciones sociales que propician la criminalidad.

Podría argumentarse, desde el punto de vista sociológico, que la operación del sistema por un conjunto de profesionales del derecho (abogados, jueces, defensores, administradores) ha creado un campo jurídico donde sobrevive y se reproduce el sistema de control penal de las poblaciones adolescentes. Es un campo que preserva la noción jurídica de los derechos, como también la coerción del Estado. Ese conservadurismo del derecho y de los profesionales de estos paradigmas no se desliga de la paradójica tradición de utilizar el castigo como “pedagogía”, como una manera de imponer un único orden social. Los investigadores involucrados en este libro estamos preocupados por el predominio, prácticamente absoluto, del saber jurídico y policiaco en la decisión judicial y por la falta de atención de quienes están encargados de decidir qué medidas adoptar hacia los diagnósticos y propuestas del personal socioeducativo. La dimensión social y psicológica en la administración y ejecución de sentencias judiciales debería tener mayor presencia a fin de generar contrapesos razonables a la mirada positivista, individualista y de castigo que prevalece en el sistema de justicia.

La discusión de fondo gira en torno al lugar de “lo social” en el proceso judicial y en el cumplimiento de las medidas; en ese sentido, se debe debatir si se juzgan personas, acciones sociales o acciones sociales cometidas por actores en un contexto de factores de riesgo y condicionamientos. La sustitución de lo meramente jurídico y policial por lo socioeducativo puede leerse incluso como un refinamiento de métodos y poderes que darían lugar a un modelo que brindaría mayores garantías de acceso a un proceso justo y a medidas socioeducativas factibles basadas en el enfoque de derechos. Para ello, por ejemplo, es necesario que la evaluación psicosocial tenga una presencia sistemática en los procesos judiciales y una ponderación mayor en la aplicación de la sentencia.

Es cierto que a veces los operadores del sistema de justicia no están

debidamente formados, realizan un trabajo ineficiente o incluso actúan con prejuicios. No obstante, ello no debe ocasionar la marginación de lo social en el sistema de justicia, sino su fortalecimiento, en el entendido de que su saber proporciona los equilibrios necesarios para una decisión justa fundada en el principio de oportunidad y la búsqueda del desarrollo integral de los adolescentes.⁴

En relación con lo anterior, cabe agregar que es necesario que las instituciones de ejecución de medidas transiten de la dependencia de organismos estatales policiacos y penitenciarios hacia organismos sociales y educativos; que surja un redireccionamiento hacia las gestiones civiles con perfil educativo y psicosocial, y que los operadores de las instituciones ingresen por sus competencias y reciban formación continua. Por ejemplo, la Dirección de Tratamiento para Adolescentes de la Ciudad de México es parte de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Sólo con mayor independencia será posible construir instituciones profesionales que puedan generar cambios en los adolescentes con base en el enfoque de derechos humanos.

Otro tema importante que sugerimos revisar cuidadosamente es la influencia de las policías y los fiscales (o ministerios públicos en algunos países), que en ciertos casos parecen afectar de forma determinante las decisiones de los jueces, como en la imposición de las penas. Esto equivaldría a decir que, una vez que un adolescente es detenido por la policía y presentado ante un fiscal, es más probable que reciba una pena privativa de libertad que una medida en libertad. Esto se observa claramente en las cajas negras de la Ciudad de México, donde se ha encontrado que tanto la policía como el MP negocian el relato de los hechos acontecidos con los adolescentes sospechosos y sus familias. A partir de un saber previo, fundamentalmente basado en la equiparación delito-pena, un intercambio de dinero o mercancías puede modificar la narración del asunto de ingreso al sistema de justicia o, incluso, hacer que la policía *no* remita al adolescente involucrado al MP.

En suma, el actual sistema de justicia para adolescentes no está atendiendo el problema de fondo. No lo hace porque, entre otras cosas, su punto departida epistémico es el castigo y no el enfoque de derechos, por más acrisolamientos que encontremos. Como consecuencia, no entiende la adolescencia como un devenir de “experimentación” y cambio del cuerpo, de desarrollo y conocimiento personal, y de aprendizaje de la vida social; por el contrario, la ve como el “surgimiento” de un sujeto jurídico-penal peligroso, a

veces indiferenciado de los adultos. El paradigma de derechos debería impulsar reformas que eliminen la sensibilidad y las prácticas punitivas previas. Además, la discusión legislativa y la administración de los “tratamientos” tienen que ver con la “gravedad” del acto antijurídico, más que con las condiciones del adolescente juzgado. La mayoría de los jóvenes que pasan por los sistemas tienen un perfil “personal” y socioeconómico en el que se han acumulado vulnerabilidades y privaciones, con poca variación. No obstante, el sistema no sabe y/o no puede lidiar con estas problemáticas; no trabaja los problemas de privación de derechos previos que pueden haber llevado a los adolescentes a delinquir, y se focaliza en el acto ilícito y en la gravedad de éste (como en el sistema de adultos y el régimen de control social penal), por lo que su acción queda muy lejos de alcanzar la supuesta misión de prevenir el delito y lograr el desistimiento de los jóvenes. Por supuesto que los sistemas de justicia tienen que reconocer las infracciones como un problema, pero también deben ir al fondo de la cuestión —lo que no significa atender únicamente las consecuencias del delito, ni el motivo inmediato que lo generó—. El sistema de justicia para adolescentes ha de crear oportunidades para los jóvenes, impulsar su desarrollo, ser un contraejemplo de sentido al rechazo y la desintegración social que muchos cargan. El desafío es gigante, pero hay que comenzar a trazar el camino generando articulaciones institucionales y comunitarias, limitando el poder punitivo del Estado, promoviendo el saber sociopsicológico en los ámbitos de decisión y no seguir usando las métricas del régimen de adultos.

Este trabajo ofrece hallazgos mayores que permiten dar una mejor interpretación de la literatura contemporánea, porque ofrece contrastes entre países, está sustentado en análisis empíricos, procesales y de los perfiles de adolescentes. La réplica de los estudios en otros países, así como estudios dedicados al funcionamiento de algunas instituciones especializadas, podrán fortalecer las políticas públicas que contribuyan a resolver los desafíos de la justicia contemporánea.

ARTURO ALVARADO Y GABRIEL TENENBAUM
Mayo de 2022

REFERENCIAS

- Aguilar, Ixchell, 2012. *Una mirada sociológica a adolescentes infractores en internamiento*. Informe de servicio social. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, <<http://flad-la.org/biblioteca/tinCZ9oR8g2htMmLu2uj27h3MgVqUVUwsRNmSCwd.pdf>> [consultado el 8 de febrero de 2021].
- Aguirre, Katherine y Robert Muggah, 2020. “Arming the Americas”. En Xóchitl Bada y Liliana Rivera (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*, <<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190926557.001.0001/oxfordhb-9780190926557-e-45?rskey=oDYWd1&result=1>> [consultado el 8 de febrero de 2021].
- Alvarado, Arturo, 2014. *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Alvarado, Arturo y Alberto Concha, 2016. “La mortalidad juvenil en América Latina: análisis de homicidios en población de 10 a 29 años”. En José Vicente Tavares y César Barreira (coords.), *Paradoxos da segurança cidadã*. Porto Alegre: clacso, Tomo.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), VI Legislatura, s/f. Iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo séptimo al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-11c72570f2092802e62fb33830716194.pdf>> [consultado el 31 de enero de 2021].
- Azaola, Elena, 2014. *La reinserción socio familiar de los adolescentes en conflicto con la ley: de la situación actual hacia una propuesta de intervención*. México: CIESAS.
- Cohen, Stanley, 1972. *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and Rockers*. Londres: MacGibbon & Kee.
- Concha-Eastman, Alberto, Edgar Muñoz y Mateus Rennó-Santos, 2020. “Homicides in Latin America and the Caribbean”. En Xóchitl Bada y Liliana Rivera (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*, <<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190926557.001.0001/oxfordhb-9780190926557-e-46>> [consultado el 8 de febrero de 2021].
- Garland, David, 2008. “On the Concept of Moral Panic”. *Crime Media Culture*, 4(1), pp. 9-30.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2020. *Encuesta Nacional*

- de *Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*. Principales resultados, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf> [consultado el 4 de febrero de 2021].
- Misse, Michel, 2018. *Una identidad para el exterminio: la sujeción criminal y otros escritos*. Temuco: Publicaciones Universidad de la Frontera.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, s/f. *Reducción de la edad penal*, <http://www.derechosinfancia.org.mx/Temas/temas_justicia5.htm> [consultado el 31 de enero de 2021].
- Sousa Gonçalves, Vitor, 2021. “O sistema de justiça juvenil na perspectiva sociológica: entre frouxa articulação e linha de montagem”. *Dilemas. Revista Estudos de Conflito e Controle Social*, 13(3), pp. 781-799.
- Tenenbaum, Gabriel, 2016. “Infracción y desistimiento: influencias familiares en los adolescentes en conflicto con la ley de la Ciudad de México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, 61(227), pp. 195-221.
- Tenenbaum, Gabriel, 2018a. “Delincuencia juvenil, violencia familiar y mercado de trabajo: las configuraciones de los descuidos familiares en los adolescentes en conflicto con la ley de la Ciudad de México”. *Estudios Sociológicos*, 36(107), pp. 335-360.
- Tenenbaum, Gabriel, 2018b. “Violencia juvenil, familias y calles. ¿Dónde se ‘rescatan’ los adolescentes de Montevideo en conflicto con la ley?”. *Revista de Ciencias Sociales*, 31(42), pp. 151-175.
- Tenenbaum, Gabriel, 2021. *Vidas castigadas: historias de adolescentes detectados por los sistemas de justicia de Montevideo y la Ciudad de México*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.

¹En un trabajo previo, varios autores han estudiado el entorno de barrios violentos y la presencia de bandas de todo tipo, algunas con capacidad de establecer controles territoriales a la población (Alvarado 2014).

²Es importante señalar que, además de los tribunales de competencia exclusiva, existen tribunales de competencia acumulativa. En 2009 había un total de 3 448 unidades judiciales con jurisdicción exclusiva o acumulativa para tratar asuntos relacionados con la niñez y la juventud en Brasil.

³Datos de la encuesta del CNJ indican que, sólo en 2008, se juzgaron 143 549 casos en los que se acusó a adolescentes de infracciones (55 910 en São Paulo). Estudios de Brasil hablan de una línea de montaje. (Sousa 2021). Nosotros la llamamos una cadena de procesamiento industrial, donde los fiscales, los defensores o el mismo juez encaminan ciertas prácticas de acuerdos que se vuelven rutinas en el debido proceso de los jóvenes, y que pueden incluir

motivaciones legales e informales.

⁴Algunas propuestas concretas pueden leerse en Tenenbaum (2016, pp. 625-627), donde se presenta una “herramienta para la decisión judicial y la determinación de tratamientos socioeducativos a adolescentes”, una “propuesta progresiva de tratamientos socioeducativos a adolescentes” y un listado de “dimensiones sociojurídicas de evaluación para imputar medidas judiciales a adolescentes”.

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

INSTANCIAS INTERNACIONALES

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Convención de los Derechos del Niño (CDN)

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CICD)

Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

Organización de Estados Americanos (OEA)

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Organización Mundial de la Salud (OMS)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana)

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing)

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas No Privativas de Libertad (Reglas de Tokio)

BRASIL

INSTITUCIONES

Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco (AMAR, Asociación de Madres y Amigos de Niños y Adolescentes en Riesgo)

Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA, Centro de Servicios Socioeducativos para Adolescentes)

Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS, Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social)

Conselho Nacional de Justiça (CNJ, Consejo Nacional de Justicia)

Conselho Nacional de Justiça ya cuenta con el Cadastro Nacional de

Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAEL, Consejo Nacional de Justicia sobre el Registro Nacional de Adolescentes en Conflicto con la Ley)
Departamento de Execuções da Infância e Juventude (DEIJ, Departamento de Ejecuciones de la Niñez y Juventud)

TÉRMINOS

Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor de São Paulo (FEBEM-SP, Fundación Estatal para el Bienestar del Menor de São Paulo)
Fundación Nacional del Bienestar del Niño (Funabem)
Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Secretaria de Administração Penitenciária (SAP, Secretaría de Administración Penitenciaria)
Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS, Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social)
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)
Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)
Superior Tribunal de Justiça (STJ, Tribunal Superior de Justicia)
Supremo Tribunal Federal (STF)
Varas Especiais da Infância e Juventude (VEIJ, Juzgados Especiales de la Infancia y la Juventud)
Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA)
Equipo Técnico del Juicio (ETJ, Equipe Técnica do Juízo)
liberdade assistida (LA, libertad vigilada)
medidas socio educativas (MSE)
Núcleos de Proteção Psicossocial Especial (NPPE, Núcleos Especiales de Protección Psicossocial)
organización no gubernamental (ONG)
prestação de serviço à comunidade (PSC, libertad vigilada)
Primeiro Comando da Capital (PCC, Primer Comando de la Capital)
producto interno bruto (PIB)
Serviço de Assistência a Menores (SAM)

CHILE

INSTITUCIONES

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)
Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD)
Centro de Políticas Públicas (CPP)
Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica (CPP-PUC)
Centro Iberoamericano de Derechos del Niño (CIDN)
Centros de Internación Provisoria (CIP)
Gendarmería de Chile (Genchi)
Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
organismos colaboradores acreditados (OCA)
Policía de Investigaciones (PDI)
Servicio Nacional de Menores (Sename)
Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI)

TÉRMINOS

atención socioeducativa (ASE)
centro de régimen cerrado (CRC)
centro de régimen semicerrado (CSC)
delitos de mayor connotación social (DMCS)
derechos humanos (DDHH)
Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA)
medidas cautelares ambulatorias (MCA)
niños, niñas y adolescentes (NNA)
organización no gubernamental (ONG)
programa de intermediación laboral (PIL)
programa de libertad asistida (PLA)
programa de libertad asistida especial (PLE)
programa de salidas alternativas (PSA)
programas de intervención especializada (PIE)
Reforma Procesal Penal (RPP)
Región Metropolitana (RM)
servicios en beneficio a la comunidad (SBC)
servicios en beneficio de la comunidad y de reparación del daño causado (SBC)
suspensión condicional del procedimiento (SCP)

MÉXICO

INSTITUCIONES

Casa de Medio Camino (CMC)

Centro Especializado de Medidas de Externamiento para Adolescentes
(CEMEA)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Comunidad de Atención Especializada para Adolescentes (CAEA)

Comunidad de Atención Especializada para Mujeres (CAEM)

Comunidad de Internamiento Preventivo (CIP)

Comunidad de Prevención (CP)

Comunidad Especializada para Adolescentes Dr. Alfonso Quiroz Cuarón
(CEA-QC)

Dirección General de Atención Especializada para Adolescentes (DGAEA)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

ministerio público (MP)

TÉRMINOS

Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario
Estatales (CNGSPSPE)

Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE)

Ciudad de México (CDMX)

Consejo Nacional de Población (Conapo)

Diario Oficial de la Federación (DOF)

Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (Enasjup)

Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF)

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
(LNSIJPA)

Programa de Atención Comunitaria Integral para Adolescentes (PACIA)

URUGUAY

INSTITUCIONES

Fiscalía General de la Nación (FGN)

Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)
Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)
Instituto Nacional del Menor (Iname)
Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (Interj)
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría (INDDHH)
Poder Judicial (PJ)

TÉRMINOS

asuntos iniciados de adolescentes (AIA)
Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)
Código del Niño (CN)
Código del Proceso Penal (CPP)
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)
División de Establecimientos de Alta Contención (DEAC)
Equipo Técnico de Adolescentes (Etat)
Frente Amplio (FA)
Ley de Urgente Consideración (LUC)
procesos infraccionales concluidos de adolescentes (PICA)
producto base de cocaína (PBC)
Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes en Infracción (Semeji)
Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (Sirpa)

Los desafíos de la justicia para adolescentes en América Latina

Portada: Pablo Reyna

Imagen de portada: *Landos concéntricos* Guillermo Cenicero, 2003. óleo sobre tela. 120 x 120 cm colección permanente del Museo de Arte Moderno Guillermo Cenicero. Durango. México

Cuidó la edición Víctor Romero bajo la coordinación de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.

libros.colmex.mx

[video-comentarios de libros COLMEX](#)

Junio de 2022

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

En el transcurso de tres décadas, América Latina ha sido escenario de numerosas reformas a las instituciones de justicia, entre las cuales se encuentra el régimen especializado de adolescentes. La región navega entre dos corrientes: una que promueve los derechos humanos y un régimen garantista, y otra que impulsa políticas punitivas y criminaliza a la juventud. Este libro muestra qué son los sistemas de justicia para adolescentes y en qué medida promueven el reconocimiento de derechos humanos de niñas, niños y jóvenes, procuran la transformación de las conductas ilícitas y proporcionan alternativas de salida.

Las autoras y autores comparan cuatro países (Brasil, Chile, México y Uruguay) con sistemas relativamente similares de tratamiento de adolescentes infractores, muestran los desafíos que enfrentan para implementarlo, así como el enorme lastre del pasado punitivo penalista reflejado en las leyes, las instituciones y el comportamiento de las autoridades judiciales y policiales.

El panorama general presenta una imagen de un sistema de justicia para adolescentes inacabado y débil que no atiende plenamente los problemas de fondo. Las políticas públicas hacia este sector de la población siguen siendo marginales. En estas condiciones, la posibilidad de las adolescencias de acceder a la justicia seguirá siendo un magnífico reto en América Latina.

El libro es resultado de una investigación financiada por el Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay, de sus agencias nacionales: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), y de la colaboración de la Universidad de la República y El Colegio de México.



Uruguay
Presidencia



SRE
SECRETARÍA DE
RELACIONES
EXTERIORES

AMEXCID
AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



EL COLEGIO
DE MÉXICO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

