

DERECHO ESPECIAL PARA LA RECUPERACIÓN DEL MENOR INFRACTOR

PROYECTO DE LEY

- CAPITULO I -

INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN DEL MENOR INFRACTOR

Artículo 1º.- Créase el Instituto Nacional de Rehabilitación del Menor Infractor (I.R.M.I.), como servicio descentralizado con personería jurídica y con domicilio legal en Montevideo.

Artículo 2º.- El Instituto Nacional de Rehabilitación del Menor Infractor tendrá los siguientes cometidos:

- A) Desarrollar todas las medidas de rehabilitación y seguridad que puedan corresponder y aplicarse a los menores infractores de la ley penal, declarados tales o sometidos a proceso penal por el Poder Judicial.
- B) Brindar alojamiento a los menores infractores a la ley penal, declarados tales o sometidos a proceso penal por el Poder Judicial, en los cuales cumplirán la condena o la internación preventiva que se dispusiere en virtud de su sometimiento a proceso penal.
- C) Prestar asistencia integral,- sea física, psíquica, educativa, recreativa y toda aquella que se requiera-, a los menores infractores a la ley penal, declarados tales o sometidos a proceso penal por el Poder Judicial, mientras cumpla la condena, la medida de seguridad e internación preventiva.

D) Ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación de los menores infractores.

A tales efectos, deberá contar con un establecimiento especial que garantice las medidas de asistencia, rehabilitación, seguridad a las que puedan estar sujetos los menores infractores por disposición judicial. Dicho establecimiento deberá contar con las comodidades que aseguren un tratamiento digno e integral del menor infractor y facilite y colabore para su tratamiento de rehabilitación.

E) Cooperar con los padres, tutores y curadores, para procurar la mejora material, intelectual y moral de los menores infractores, hasta transcurridos doce meses de que haya dejado de prestarle alojamiento.

F) Cooperar con el Poder Judicial y toda otra institución pública y privada, en cuanto al cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 3º.- Menor infractor es aquella persona mayor de quince años y menor de dieciocho años que hubiere sido declarado responsable o sea sometido a proceso penal, en virtud de una infracción a la ley penal.

Artículo 4º.- El Instituto será administrado por un Directorio de tres miembros, que deberán tener veinticinco años cumplidos de edad.

El Directorio será designado por el Poder Ejecutivo, previa venia de la Cámara de Senadores, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución de la República.

Artículo 5º.- El patrimonio estará constituido por todos los bienes que adquiera o reciba a cualquier título.

Artículo 6º.- El Instituto dispondrá de los siguientes recursos:

A) Las partidas que se le asignen por las normas de carácter presupuestal;

B) Los frutos naturales y civiles de sus bienes;

C) Las donaciones, herencias y legados que reciba. El Directorio aplicará los bienes recibidos en la forma indicada por el testador o donante y de conformidad a los fines del servicio a su cargo.

Artículo 7º.- Para el cumplimiento de los cometidos del Instituto, el Directorio tendrá las siguientes facultades:

A) Determinar la organización interna del Instituto;

B) Ejercer la dirección y administración del servicio, dictando para ello las reglamentaciones y resoluciones pertinentes;

C) Proyectar su presupuesto, el que será presentado al Poder Ejecutivo a los efectos dispuestos en el artículo 220 de la Constitución de la República;

D) Ser ordenador primario de gastos e inversiones dentro de los límites de las asignaciones presupuestales correspondientes;

E) Aceptar herencias, legados y donaciones instituidos en su beneficio;

F) Gravar y enajenar los bienes inmuebles y muebles del Instituto, requiriéndose para ello la unanimidad de votos de sus integrantes;

G) Administrar sus bienes y recursos;

H) Proyectar el Reglamento General del Servicio, el que será aprobado por el Poder Ejecutivo;

I) Efectuar las designaciones y destituciones de los funcionarios de sus dependencias;

J) Ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto;

K) Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales. Podrá igualmente concertar préstamos o convenios con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, sin perjuicio de las limitaciones contenidas en el inciso final del artículo 185 de la Constitución de la República;

L) Coordinar la gestión de las instituciones públicas o privadas que cumplan actividades afines a sus competencias;

LL) Ser oído en las solicitudes de personería jurídica de las instituciones de protección al menor infractor de la ley penal;

M) Difundir a todos los niveles y por todos los medios posibles, los cometidos y actividades del servicio a su cargo;

Artículo 8º.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el literal final del artículo anterior, corresponde al Presidente del Directorio:

A) Presidir las sesiones del Directorio y representar al Instituto Nacional del Menor;

B) Ejecutar las resoluciones del Directorio;

C) Tomar medidas urgentes cuando fueren necesarias, dando cuenta al Directorio en la primera sesión, estándose a lo que éste resuelva;

D) Firmar, conjuntamente con otro miembro del Directorio, o con el funcionario que este Cuerpo designe, todos los actos y contratos en que intervenga el Instituto.

Artículo 9º.- Los miembros del Directorio serán personal y solidariamente responsables de las resoluciones votadas en oposición a la ley o por inconveniencia de la gestión. A tales efectos, el Directorio remitirá mensualmente al Poder Ejecutivo,

testimonio de las actas de sus deliberaciones y copias de sus resoluciones.

Quedan dispensados de esta responsabilidad:

A) Los ausentes a la sesión en que se adoptó la resolución y que tampoco hubieren estado presentes cuando se leyó el acta de aquella sesión;

B) Los que hubieran hecho constar en actas su disenso y el fundamento que lo motivó.

Cuando este pedido de constancia se produzca, el Presidente del Directorio estará obligado a dar cuenta del hecho dentro de las veinticuatro horas al Poder Ejecutivo, remitiéndole testimonio del acta respectiva.

Artículo 10.- Sin perjuicio de las condiciones exigidas por la legislación vigente para el ingreso a la función pública, en los cargos técnicos, especializados o docentes, deberá tenerse en cuenta la especialización que corresponda al cargo a proveer.

Además, los postulantes a cargos en los cuales se deba trabajar en contacto directo con menores, deberán acreditar previamente a su ingreso, su aptitud psíquica para el desempeño de los mismos, la cual será determinada por un tribunal especializado que designará el Directorio.

Artículo 11.- El Directorio, por unanimidad de sus integrantes, podrá celebrar contratos a término para el arrendamiento de un servicio u obra determinada, cuando el servicio así lo requiera. Quienes, en tal virtud, presten servicios o realicen obras, no revestirán la calidad de funcionarios públicos.

Artículo 12.- El Directorio, por unanimidad de sus integrantes, podrá contratar personal eventual a fin de cubrir las necesidades por vacantes en los servicios de asistencia directa al menor. El número máximo de personas que podrán estar contratadas en este régimen será de cincuenta; la Contaduría General de la Nación

habilitará los créditos necesarios para atender su remuneración transfiriendo las economías correspondientes a los cargos vacantes que den lugar a tal contratación.

Artículo 13.- Dentro de los sesenta días contados a partir del siguiente a la promulgación de la presente ley, se procederá a designar a los integrantes del Directorio.

El Directorio así designado durará hasta la terminación del actual período de gobierno.

La remuneración de los Directores será la misma que actualmente reciben los integrantes del Instituto Nacional del Menor, la que se mantendrá hasta la aprobación de la norma presupuestal correspondiente.

Artículo 14.- Derógase el literal F de la Ley No. 15.977 de 14 de setiembre de 1988.

- CAPITULO II -

DEL DERECHO PENAL ESPECIAL DE MENORES INFRACTORES.

Artículo 15º.- Modifícase el artículo 34 del Código Penal, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“No es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido los quince años. Tampoco lo es el mayor de quince años y menor de dieciocho años, a no ser que hubiera actuado con discernimiento, cuando se trata de infracciones gravísimas a la ley penal.

El Juez de menores será quien determinará si el hecho fue ejecutado con discernimiento y, para el caso afirmativo, iniciará el proceso penal correspondiente.

Para la determinación de si el mayor de quince años y menor de dieciocho años actuó con discernimiento, el Juez de menores solicitará la actuación del Instituto Técnico Forense, cuyos profesionales realizarán pericia a tales efectos.

La condena determinada por sentencia y la privación de libertad preventiva, aún las medidas de seguridad que se establezcan hasta la determinación judicial de que el agente actuó con discernimiento, deberá cumplirse en el instituto especial de rehabilitación y asistencia integral al menor infractor (I.M.RI.).”

Artículo 16º.- En concordancia con lo dispuesto en el artículo anterior de la presente ley, todas las referencias a menores de dieciocho años infractores de la ley penal, contenidas en el Código Penal y en el Código de la Niñez y Adolescencia, deberán ajustarse en su interpretación y aplicación a lo que en esta se establece.

Artículo 17º.- Incorpórase al Decreto Ley No. 14.470 de 2 de diciembre de 1975, la siguiente disposición:

“Artículo 20 bis.- Las medidas de seguridad eliminativas respecto de imputables menores de dieciocho años (artículo 34 del Código Penal), condenados o sometidos a proceso penal, serán cumplidas en lugares a cargo del Instituto de Rehabilitación del Menor Infractor. En todo caso estarán separados permanentemente de los reclusos de edades superiores.

Dichos menores serán sujetos a programas de reeducación, cuya implementación y ejecución serán de cargo y responsabilidad del referido instituto. La seguridad de dichos lugares estará a cargo del Ministerio del Interior, sin perjuicio de la participación de otras entidades.”

Artículo 18º.- Sustitúyese el inciso final del artículo 59 del Código Penal por el siguiente:

“La participación de imputables menores de dieciocho años y la cooperación de inimputables a la realización de un delito, incluso en

la etapa preparatoria, se considerarán agravantes de la responsabilidad de los partícipes y encubridores, y la pena se elevará de la mitad a la unidad.”

Artículo 19º.- Agrégase a lo dispuesto por el artículo 328 del Código de Proceso Penal (libertad anticipada) el siguiente inciso:

“Lo establecido en el presenta artículo no será de aplicación para los penados por delitos cometidos con la participación de imputables menores de dieciocho años o con la cooperación de inimputables.”

Artículo 20º.- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 138 del Código del Proceso Penal por los siguientes:

“En los casos de procesamientos con prisión, si el procesado registrara una o más causas criminales pendientes de sentencia ejecutoriada, el auto que concediere la excarcelación deberá ser fundado, incluyendo la ponderación de la evolución de la peligrosidad del agente y sobre sus posibilidades de reinserción social.

De la misma manera se procederá en el auto que concede la excarcelación provisional cuando se trate de procesado por delito con la participación de imputable menor de dieciocho años o con la cooperación de un inimputable.”

Montevideo, 18 de diciembre de 2008

Esc. Gustavo Borsari Brenna
Pablo Abdala
Jaime Trobo
Alberto Casas
Jose Carlos Cardoso
Luis Lacalle Pou
Rodolfo Caram
Alvaro Alonso
Carlos Enciso

Exposición de Motivos

Nuestra sociedad ha sido receptáculo, en las últimas décadas, de fenómenos universales que escapan a la voluntad de las personas como seres individuales y hasta del mismo inconsciente colectivo.

La globalización de los procesos culturales, sociales, económicos y de las comunicaciones, ha significado la trasgresión de nuestros espacios como individuos y como sociedades con ciertas características propias y distintivas.

Aquello que los pueblos hasta no hace muchos años mantenían como propio y exclusivo - sus costumbres - parecerían desvanecerse en la irrefrenable ráfaga de unicidad que la universalización trajo como inevitable consecuencia.

Hoy, un hecho, una “noticia”, como nos hemos acostumbrado a decir, sea bueno o malo, sublime o perverso, se conoce en la otra punta del planeta al instante de haber sucedido. Ha sido tan fuerte el avance de la tecnología, de la ciencia, del conocimiento, que los hechos nos han pasado por encima tal como las ondas han derrumbado el mundo del cable.

¿Para bien o para mal? Nada es blanco o negro. Los griegos antiguos que escuchaban con devoción y respeto a sus sabios “ancianos” cuando estos contaban con treinta o cuarenta años, no podrían creer que hoy se viva hasta los ochenta años. ¿Cuántos ejemplos podríamos enumerar acerca de las bondades que a la humanidad trajeron la época moderna y posmoderna? Infinitos.

También hay de los otros, males que ha traído implícito el desarrollo y el progreso. La “comarca universal” nos ha llevado de la mano a perder características tan propias y distintivas que hasta llegábamos a reconocernos a nosotros mismos a través de ellas.

Una de esas características trata de la delincuencia, la violencia y los menores que están insertos en ese mundo que nos era tan lejano y ajeno, que no nos parecía propio. Hasta nos parecía irreal,

que no existía, que solo era cosa del cine o la televisión que nos transportaban, al fin y al cabo, a mundos de ficción.

Pero los hechos nos han demostrado – muy a nuestro pesar – que ese mundo se nos ha puesto en la puerta de nuestra casa.

Es un hecho innegable que la delincuencia en nuestro país, por lo menos, ha cambiado su modalidad. Ahora es más osada y violenta. Hemos pasado de aquellas características del hurto al de la rapiña y el copamiento; de la lesión al asesinato.

Como si este dato de la realidad no fuera poco cambio para nuestra sociedad, a esto se agrega que un porcentaje cada vez más alto de esos delitos con violencia son cometidos por menores de dieciocho años, es decir inimputables, o sea que las normas penales – según nuestro Derecho positivo – no nos alcanzan aun cuando hayan cometido los delitos más graves e incalificables o que se compruebe que los hayan cometido con conciencia y voluntad, con pleno discernimiento.

Hemos dado un paso adelante con la aprobación, en el marco de la Ley de Seguridad Pública, de la norma que confiere la potestad a los Jueces Letrados de Menores, de disponer la internación en establecimientos de alta seguridad de menores mayores de dieciséis años, en lugares separados de los reclusos mayores de edad, cuando hubieren cometido delitos graves.

El presente proyecto de ley pretende ir más a fondo, sobre todo para defender a aquellos jóvenes - la gran mayoría – que no delinquen, que tienen y desean una vida sin temores, sana, gozando de las actividades propias de su edad, que es nuestro deber preservar.

En 1934, en la época en que se aprobó nuestro Código Penal, la sociedad era otra. No existían los medios de comunicación ni los avances tecnológicos de hoy, que hacen que nuestros niños y jóvenes se desarrollen con asombrosa rapidez. Tampoco existían

los hechos de violencia ni su difusión como elementos integrantes e ineludibles de la vida colectiva.

Hay causas sociales, por supuesto, que es imperioso atacar y hacerlas desvanecer. Pero no únicas ni excluyentes. Países altamente desarrollados y con los más altos niveles de ingresos “per cápita” asisten al absurdo del aumento de esta patología.

Hay causas culturales, de difusión masiva e indiscriminada de noticias y espectáculos violentos que van haciendo de éste un problema cada vez más universal.

Pretender que sólo la pobreza y la marginación son la causa única y principal de este fenómeno sería tan errado y fuera de la realidad como pretender que la aprobación de este proyecto va a solucionar en forma inmediata el problema.

Es necesario un conjunto de medidas legales, administrativas y judiciales que vayan adecuando a nuestro país a este fenómeno.

Capacidad de culpabilidad (imputabilidad) en relación a la edad

El proyecto mantiene la regla general de la inimputabilidad de los menores de dieciocho años, pero establece, para cuando se trate de ciertos delitos graves, una excepción en la que el límite etario es los quince años.

Antes de alcanzarse la madurez biológica reflejada en la edad, hay dos caminos:

- A) no puede de ningún modo formularse un cargo de culpabilidad (minoría penal);
- B) se requiere que la constatación de que el autor ha alcanzado un grado de desarrollo intelectual, de madurez moral y de fuerza de voluntad (mayoría penal condicionada).

Los Códigos Penales excluyen en forma absoluta la imputabilidad de los menores de cierta edad y algunos contemplan, además, una franja intermedia de edades en las que la imputabilidad está condicionada.

El Código Penal uruguayo vigente excluye en forma absoluta a los menores de dieciocho años (artículo 34). Se basa en la presunción “juris et de jure” de que los referidos no han alcanzado la madurez necesaria para comprender lo ilícito del hecho o para determinarse de acuerdo a ese entendimiento. No establece ninguna categoría intermedia con imputabilidad condicionada o relativa.

Como enseña el profesor Cairolí, Catedrático de Derecho Penal en la Facultad de Derecho y ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia: “En la actualidad la madurez se adquiere antes de esa edad, lo que está en consonancia con la transformación de la sociedad...” por lo que ese límite “debería ser abatido por lo menos en un par de años” (Curso de Derecho Penal Uruguayo, Tomo 1, página 259, Fundación Cultura universitaria)

En otros países muchos Códigos Penales fijan el límite etario en edades menores.

El Código Penal vigente no contempla ninguna categoría intermedia de imputabilidad condicionada. Diferente era el criterio del Código Penal uruguayo de 1889, este establecía la incapacidad penal absoluta del menor de diez años (inciso segundo del artículo 17). Luego sentaba la incapacidad penal relativa del mayor de diez y menor de quince, quienes tenían responsabilidad penal si se constatare que obraron con discernimiento (inciso tercero del artículo 17).

El Código Penal de Alemania, por ejemplo, establece la incapacidad penal absoluta del niño menor de quince años. Entre los quince y los dieciocho sienta la categoría de jóvenes, quienes tiene la capacidad penal condicionada a la constatación de su

capacidad de comprensión de lo injusto del hecho y de actuar conforme a ese entendimiento.

Este tema ha sido muy debatido en nuestro país. Es necesario encararlo con honestidad intelectual, sin descalificaciones que excluyan a una y otra posición.

Agravación del régimen para los mayores que utilizan menores en la comisión de delitos

Es frecuente que mayores utilicen menores para perpetrar delitos aprovechando que estos escapan al rigor del Derecho Penal. Como argumento contra la baja de la edad de la inimputabilidad se ha manejado el de que, de procederse así, esos mayores van a seguir utilizando menores, siendo estos cada vez de más temprana edad.

Por ello se ha considerado prudente hacer más severo el régimen para estos mayores.

En primer lugar, se establece como agravante la participación de imputables menores de dieciocho años. Tal agravante se regula junto con la de cooperación de inimputables. Se incrementa notablemente la penalidad (artículo 18º).

Además, se excluyen a esos mayores del beneficio de la libertad anticipada (artículo 19º).

Finalmente, se hace más severa la obtención de la excarcelación provisional (artículo 20º).

Montevideo, 18 de diciembre de 2008

Esc. Gustavo Borsari Brenna
Representante Nacional