

# ADOLESCENTES EN EL SISTEMA PENAL

**Situación actual y propuestas  
para un proceso de transformación**

# INTRODUCCIÓN:

## UNA PUBLICACIÓN QUE SE ENMARCA EN UN PROFUNDO CAMBIO CULTURAL E INSTITUCIONAL

**L**a realización del relevamiento que da lugar a la publicación del presente trabajo viene a poner en evidencia una significativa novedad institucional: la puesta en marcha –progresiva, en construcción, pero puesta en marcha al fin– de un área gubernamental y una política pública nacional destinadas a las personas menores de 18 años de edad que han cometido delitos o que se encuentran acusadas de haber cometido algún ilícito.

Como es ampliamente conocido, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) fue creada por imperativo legal y es el *“organismo especializado en materia de niñez, adolescencia y familia”* del Poder Ejecutivo Nacional (art. 43 Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061). En el marco de una estrategia de construcción gradual y progresiva de las instituciones creadas por la nueva legislación, la Secretaría Nacional asumió no

sólo las competencias asignadas por la citada Ley, sino que hizo propias otras, relacionadas con las funciones que venía desarrollando con anterioridad el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (ex Consejo Nacional del Menor y la Familia).<sup>1</sup> En otras palabras, si la Ley N° 26.061 asignó a la SENNAF misiones relacionadas con la promoción y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, el Gobierno Nacional, ejerciendo facultades que le son propias, determinó que dicho organismo asumiera también otras labores.

En lo relacionado con las políticas para adolescentes infractores,<sup>2</sup> el desaparecido Consejo Nacional actuó de acuerdo con el espíritu y la normativa que le dieron origen: satisfacer las demandas de la Justicia Nacional de Familia y de Menores, con competencia en la Ciudad de Buenos Aires. El carácter “nacional” de aquel organismo estuvo dado por su dependencia del gobierno nacional y su condición de auxiliar de jueces y defensores “nacionales” con competencia territorial en la Capital Federal.

1 En noviembre de 2007, el Honorable Senado de la Nación ha dado media sanción a un Proyecto de Resolución Conjunto (Expediente 1453/06 y 2957/07) creando la Comisión Bicameral de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevista en la Ley N° 26.061 (Expediente N° 1453/07), dando un paso ineludible para lograr la designación del Defensor de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el ámbito nacional.

2 Llamamos políticas para adolescentes infractores a la acción de gobierno dentro de un sistema de responsabilidad penal juvenil que incluye además la ley de fondo, las leyes de procedimientos y la actuación de los tribunales. Por eso, pese a que nosotros trabajamos para que se construya el sistema de responsabilidad penal juvenil, nuestra responsabilidad primaria es implementar políticas para adolescentes infractores.

De ese modo, el gobierno federal se vio privado de tener un área y una política en la materia de alcance verdaderamente nacional, es decir, destinada a la población de todo el país, y se limitó a cumplir una función idéntica a la de las áreas de “minoridad” provinciales, pero exclusivamente en el ámbito territorial porteño.

La autonomía de la Ciudad, al dotarse del Estatuto Constituyente de 1994, no modificó sensiblemente el panorama descrito y el gobierno porteño no ha construido aún un circuito propio destinado a abordar las situaciones de adolescentes imputados, procesados y/o condenados.

### **LA SITUACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA AL SANCIONARSE LA LEY N° 26.061: LOS CAMBIOS EN SUS DISPOSITIVOS PENALES JUVENILES**

La Ley N° 26.061 fue promulgada el 21 de octubre del año 2005. Por ese entonces, el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia tenía bajo su órbita 7 centros de privación de libertad para adolescentes –los “institutos de Menores” denominados: Centro de Admisión (CAD), San Martín, Rocca, Belgrano, Agote, Casa Joven e Inchausti–, 7 Residencias de Convivencia e Integración Comunitaria –centros de restricción de la libertad pero de puertas abiertas– y el Programa de Libertad Asistida.

Al influjo del proceso de reformas que tuvieron lugar como resultado de la sanción de la Ley N° 26.061 se fueron produciendo cambios en los programas y dispositivos penales que dependían por entonces del CONNAF.

Los funcionarios a cargo de dichas responsabilidades trabajamos sobre la base de una consigna que no ha perdido vigencia: la necesaria reforma de la legislación sustantiva, es decir, la sustitución del Régimen Penal de la Minoridad (Decreto-Ley N° 22.278) por un sistema de Responsabilidad Penal Juvenil respetuoso de los Derechos Humanos, que no era ni es condición indispensable para mejorar las in-

tervenciones gubernamentales en la materia, aproximándolas progresivamente a los postulados de la Constitución Nacional y, por añadidura, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Para decirlo más sencillamente: no era ni es imprescindible la reforma legal para acabar con las detenciones de menores de edad en comisarías, el hacinamiento y maltrato en institutos o la utilización de las medidas de privación de libertad como el primero –y no el último– de los recursos.

Fue a partir de esa convicción que durante los últimos tres años se han operado en los programas de intervención directa del organismo –primero el CONNAF, luego la SENNAF– cambios sustantivos.

El primero, y probablemente el más significativo de dichos cambios, fue el de impulsar acciones concretas (fundamentalmente relacionadas con la revisión de las prácticas y criterios de los equipos técnicos profesionales de los establecimientos y la reformulación de la relación del funcionariado con Jueces y Defensores de Menores) para reducir la elevada tasa de encierro, por entonces dominante. El resultado, atribuible a diversos factores pero también a la labor de la SENNAF, fue que el número de adolescentes promedio incluidos en establecimientos cerrados se redujo al 50% (se pasó de 500/550 adolescentes promedio alojados en establecimientos cerrados a una media actual de 230/250 jóvenes). A la par de dicha disminución también se redujo la cantidad de establecimientos: se pudieron desactivar Casa Joven y el Centro de Admisión y Derivación, sin que ello redundara en la superpoblación de los cinco centros restantes.

La reducción de la tasa de privaciones de libertad no significó reducir la cantidad de intervenciones, ya que, en el marco de la identificación y organización de las líneas estratégicas de la Secretaría, se fortalecieron los programas que limitan o restringen la libertad –los denominados programas “alternativos”– en lugar de coartarla completamente, reduciendo en consecuencia los efectos perjudiciales del en-

cierro. En ese sentido debe destacarse el fortalecimiento de las Residencias de Convivencia e Integración Comunitaria (espacios residenciales de puertas abiertas), la incorporación y capacitación del personal y la inauguración del Centro de Admisión del Programa (C.A.R. La Esquina), que han incidido en una mayor eficacia en la tarea.

Por otra parte se mejoraron los programas de acompañamiento a los jóvenes en sus comunidades y/o familias de origen. Se ajustó la articulación del Programa de Libertad Asistida con el resto de los dispositivos y se puso en marcha un nuevo programa denominado “A la Salida”, que ofrece nuevas alternativas para el trabajo con adolescentes infractores en su propio medio familiar y/o comunitario. Esta última modalidad pone mayor énfasis en el trabajo grupal y se orienta muy fuertemente a la reinclusión educativa del adolescente.

En el conjunto de las líneas programáticas (centros cerrados, semicerrados y acompañamientos) se decidió privilegiar la intervención centrada en el eje socio-educativo, concebido como el estimular en los jóvenes incluidos su capacidad de ejercer derechos, de respetar los derechos de los otros y de asumir obligaciones que les permitan llevar adelante un proyecto de vida ciudadano. De esa manera se van dejando atrás algunos enfoques, muy arraigados en el sistema y tributarios de la doctrina “minoril”, que tienden a ver en el adolescente infractor a un sujeto destinatario de un tratamiento psicoterapéutico compulsivo. El ordenamiento de las intervenciones con eje en lo socio-educativo tuvo al menos dos manifestaciones concretas de enorme relevancia. Por un lado, se amplió significativamente la oferta de educación formal y no formal en los centros, garantizando a todos los adolescentes el ejercicio efectivo del derecho a la educación –con oferta del nivel primario y del secundario para todos–, y poniendo a disposición de los adolescentes más grandes, cursos de formación pre-profesional. Por el otro, se incorporaron en todos los establecimientos operadores convivenciales y educativos, es decir, personal

especializado para el contacto y acompañamiento cotidiano de los adolescentes, lo que permitió que el personal de seguridad se limitara a sus tareas específicas.

Por último y sin ánimo de agotar la descripción de las reformas realizadas, debe destacarse que se ha dado un fuerte impulso a garantizar que los adolescentes, alojados en establecimientos o incluidos en otros programas, accedan al ejercicio y goce de otros derechos –salud, deporte, arte, recreación, vinculación familiar, trato digno, etc.–. En la convicción de que toda medida de naturaleza penal o procesal penal restringe algún derecho, generalmente la libertad ambulatoria, se trabaja para que dicha restricción no impacte sobre el ejercicio de otros derechos no limitados por la medida judicial. Para garantizar esos derechos se ha priorizado la búsqueda de servicios en otras áreas gubernamentales u organizaciones de la sociedad, evitando reiterar la vieja práctica de ofertas para “menores”, generalmente discriminatorias y de menor calidad que las orientadas a chicos y chicas no sujetos a procesos penales. A tal fin se han celebrado convenios y se trabaja en común con la Secretaría de Cultura de la Nación, la Secretaría de Deportes de la Nación, el Ministerio de Educación de la Nación, el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, la Universidad Tecnológica Nacional, las Madres de Plaza de Mayo, la Federación Argentina de Ajedrez, entre otros.

## **EL INICIO DE ACCIONES DE VERDADERO ALCANCE NACIONAL**

Como señalamos más arriba, se trabajó en la convicción de que no debía esperarse la reforma de la ley de fondo para promover los cambios. Una de las consecuencias de esa orientación fue la de proyectar nacionalmente el trabajo del Consejo, primero, y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia después, hacia el conjunto del territorio de la República.

Como primer antecedente podemos consignar las “Jornadas sobre Buenas Prácticas en Justi-

cia Penal Juvenil” realizadas en el Congreso de la Nación el 19 y 20 de septiembre del año 2005, organizadas por el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia conjuntamente con la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y UNICEF. Dicho evento, que dio lugar posteriormente, a la publicación “Conceptos, Debates y Experiencias en Justicia Penal Juvenil” se desarrolló muy pocos días antes de que la Cámara de Diputados aprobara definitivamente la Ley Nº 26.061 y permitió el encuentro y el intercambio entre referentes de los diferentes ámbitos gubernamentales y no gubernamentales de distintos puntos del país involucrados en la temática.

A lo largo del año 2006 se efectuó un primer relevamiento sobre dispositivos existentes en todas las provincias y la Nación para el abordaje de adolescentes infractores o presuntos infractores de la ley penal. Esa primera aproximación diagnóstica se realizó identificando y requiriendo información a las autoridades de cada provincia que tenían responsabilidades en la materia. En septiembre de ese año, la Secretaría Nacional presentó en reunión plenaria de las Comisiones de Justicia y Asuntos Penales, Población y Desarrollo Humano y Seguridad Interior y Narcotráfico de la Honorable Cámara de Senadores, un informe sobre el material relevado. Ese primer acercamiento significó un verdadero avance en dos planos: por un lado, se fueron identificando los funcionarios de los gobiernos de las 24 jurisdicciones que tenían a su cargo programas o establecimientos que interactuaran con adolescentes imputados o condenados por la comisión de ilícitos. Por el otro, fueron adquiriendo visibilidad algunos de los problemas comunes en todo el territorio: la confusión de las intervenciones protectivas (“asistenciales”) con las penales, la inexistencia o debilidad de áreas gubernamentales con competencia específica en la materia, el empleo arbitrario y prolongado del encierro en institutos y comisarías, entre otros.

También a partir del año 2006 comenzaron a realizarse desde el órgano nacional activi-

dades de capacitación y asistencia técnica en diferentes provincias, relacionadas con adecuaciones normativas y/o de prácticas institucionales a los postulados de la Convención, práctica que se intensificó durante el año 2007 y lo que va del año 2008. En estos poco más de dos años, la SENNAF ha desplegado acciones de capacitación, asistencia técnica y/o apoyo financiero para el diseño, reforma o mejoramiento de establecimientos y/o programas en más de la mitad de las provincias argentinas y se trabaja en los acuerdos y las planificaciones necesarias para que la tarea se extienda por todo el país.

En julio del año 2007 la Secretaría Nacional inició la ejecución, conjuntamente con UNICEF y con la colaboración de la Universidad de Tres de Febrero, del Proyecto Nacional de Relevamiento de los dispositivos penales juveniles denominado “*Hacia una mayor adecuación del sistema penal juvenil argentino a la Constitución Nacional y a los estándares internacionales en la materia*”. El Proyecto, que se extendió a todo el territorio nacional, incluyó visitas a establecimientos (centros, institutos, comisarías, residencias), monitoreo de programas, estudio de normativas aplicables, entrevistas a adolescentes, a funcionarios del poder administrador y del poder judicial. También en el marco del Proyecto, en septiembre de 2007 se organizaron en Buenos Aires las Jornadas Nacionales “Sistema Penal Juvenil: Presente y Cambios Necesarios”, donde se realizaron acciones de capacitación y de intercambio con funcionarios y técnicos responsables de los programas gubernamentales.

El trabajo que se publica expone una parte significativa del material colectado y pone a consideración de los lectores algunas conclusiones y propuestas relacionadas con la realidad objetiva explorada. Nos hemos dotado de un primer diagnóstico serio sobre la situación en la materia que, en tanto está concebido como herramienta de transformación social, será objeto de actualización y reconstrucción permanente.

## NUEVA INSTITUCIONALIDAD: EL ROL DEL CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) fue creado por la Ley N° 26.061 (arts. 45 y 46) y fue previsto como un ámbito con funciones *“deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación”* (art. 45). La norma determina que la presidencia está a cargo del titular de la SENNAF y que el cuerpo se integra por quienes representan a los órganos encargados en cada provincia de la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Cuando en mayo del año 2006 el Presidente de la Nación sanciona los decretos 415 y 416 de reglamentación de la Ley N 26.061, desde la SENNAF se desarrolló una ardua tarea de trabajo con cada una de la Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para que cada jurisdicción identificara con claridad a la autoridad de protección que representaría al estado provincial en el Consejo.

En diciembre del año 2006 comenzó a funcionar el COFENAF, con una activa participación de las representaciones de todo el país y con una gran capacidad de producción, lo que no siempre caracteriza a los órganos colectivos de naturaleza federativa.

En la comprensión de que la reforma del sistema de justicia penal juvenil y el mejoramiento de las políticas destinadas a adolescentes infractores excedían los esfuerzos que pudiera efectuar el gobierno nacional a través de la SENNAF, y que se requería de acuerdos con las autoridades provinciales, la problemática de la justicia juvenil fue abordada en la tercera sesión del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF), realizada el 22 de junio del año 2007. En ese plenario, y por unanimidad, el Consejo resolvió dirigirse a los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación a fin de instarlos a

que avancen en la tarea legislativa de derogar la Ley N° 22.278 e instaurar un sistema de responsabilidad penal juvenil acorde con los principios emanados de nuestra Constitución Nacional. Como resultado de esa iniciativa se desarrollaron, en los meses de noviembre y diciembre de 2007, reuniones de trabajo entre representantes del Consejo y la Secretaría por un lado, y un grupo de legisladores de ambas Cámaras por el otro, para la búsqueda de consensos que faciliten la reforma legislativa requerida.

Asimismo, el COFENAF fue el escenario de acuerdos que permitieron la realización del relevamiento, cuyas primeras conclusiones se publican en el presente trabajo.

La problemática de los adolescentes infractores de la ley penal fue nuevamente abordada por el COFENAF en su sesión del 18 de abril del año 2008. Durante la reunión el tema fue debatido y se aprobó un Acta Compromiso titulada *“Una Política Respetuosa de los Derechos Humanos para los Adolescentes Infractores de la Ley Penal”*.<sup>3</sup> En ese Acta las Provincias asumen el compromiso de trabajar conjuntamente con la Nación para *“lograr una mayor adecuación del sistema penal juvenil argentino a la Constitución Nacional, a la Convención sobre los Derechos del Niño como parte de la misma y a los estándares internacionales en la materia”*. En ese acuerdo se plasma una mirada común sobre algunos de los problemas que enfrentamos y también una afirmación conceptual sobre la convicción de abordar esos problemas desde una perspectiva de clara afirmación de los Derechos Humanos. El Acta supone la voluntad colectiva de conseguir que la gestión de los dispositivos y/o programas destinados a adolescentes infractores se encuentre a cargo de áreas y personal especializados y que el eje de las intervenciones se centre en la promoción de capacidades para el ejercicio de derechos en un marco de respeto al derecho de otras personas. Asimismo se orienta a garantizar la accesibilidad a derechos para los adoles-

3 El documento se encuentra en el Anexo del presente trabajo.

centes que se encuentran incluidos en dispositivos o programas penales. En tercer lugar, el compromiso se orienta a lograr que la medida de privación de libertad de un adolescente sea efectivamente el último de los recursos y que se aplique por el menor tiempo posible. En un sentido complementario, el acuerdo incluye la creación y/o fortalecimiento de los dispositivos alternativos a la medida de privación de libertad y a mejorar las condiciones en el egreso de los jóvenes que transiten por el circuito penal juvenil. De manera correlativa, la SENNAF se comprometió a profundizar la asistencia técnica a nivel nacional, regional y provincial y a brindar apoyo a proyectos presentados por las diferentes jurisdicciones.

Finalmente, el COFENAF abordó el tema de la publicación del presente trabajo en su sesión del día 7 del mes de agosto de 2008. En esa reunión se determinó que “Resulta de interés para el conjunto de las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en la problemática penal juvenil, la publicación y difusión de los datos nacionales obtenidos durante el relevamiento. En concordancia con pasos dados con anterioridad, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, ratificando la decisión de impulsar los procesos de transformación necesarios... comparte la decisión de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de publicar los primeros resultados y conclusiones del Proyecto...”.<sup>4</sup>

## EL PLAN DE TRABAJO DE LA PRESENTE OBRA

Como hemos señalado al comienzo, este trabajo es el resultado de un proceso de transformación cultural e institucional en marcha y procura identificar las realidades concretas donde dicha transformación debe producirse. No es un trabajo realizado desde una pura preocupación académica por el conocimiento, sino desde el interior de la misma experiencia de gestión del sistema; impulsado por la evidencia de sus limitaciones y defectos y la decidida convicción de transformarlo: de tornarlo

digno de un país democrático, respetuoso de los derechos de sus ciudadanos.

El primer capítulo identifica los principios rectores y garantías sustanciales que establece la normativa constitucional e internacional y esboza, a grandes rasgos, los estándares básicos de la situación hacia la cual debemos progresar. Expresa, en términos generales, lo que **debe ser**.

El segundo capítulo presenta los resultados iniciales del Proyecto Nacional de Relevamiento, cuyo propósito fue relevar los dispositivos penales juveniles y los adolescentes incluidos en ellos en cada una de las provincias. La información obtenida permitió la construcción de un valioso conjunto de datos que puede considerarse una segura aproximación a la realidad de nuestro país en este tema. Puede decirse que este segundo capítulo describe, a grandes trazos, lo que **es**.

El tercer capítulo enuncia una propuesta respecto de los aspectos estratégicos –comprende los dispositivos, criterios e instrumentos normativos– a través de los cuales necesitamos avanzar, de manera realista y posible, desde lo que **es** hacia lo que **debe ser**.

Tomadas en su conjunto, buscamos que estas páginas se constituyan en un documento de trabajo que permita ordenar las acciones de las áreas especializadas hacia el interior de cada estado provincial y provea, además, un campo conceptual y axiológico que sirva al entendimiento y la colaboración entre todas las jurisdicciones.

### Dr. Gabriel Lerner

Subsecretario de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia

### Dr. Gustavo Piantino

Director Nacional de Adolescentes  
Infractores a la Ley Penal

<sup>4</sup> El documento se encuentra en el Anexo del presente trabajo.

**CAPÍTULO I:**  
**PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y DEL**  
**DERECHO INTERNACIONAL EN LA**  
**JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES**

# CAPÍTULO I: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

## I. INTRODUCCIÓN

El presente Capítulo se propone identificar los principios rectores aplicables a la justicia penal para adolescentes –comprensivos tanto de la instancia judicial como de la administrativa– que surgen del derecho internacional y de la normativa constitucional de nuestro país. Es un segmento del trabajo eminentemente jurídico, en tanto se pretende esclarecer en torno a las normas que resultan de aplicación obligatoria en la materia.

Para un mejor ordenamiento de la exposición y en función del objetivo mencionado se exponen en primer lugar los principios que al respecto figuran en diversos instrumentos internacionales, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por la Ley N° 23.849 y que tiene jerarquía constitucional por el artículo 75, inc. 22 de la Constitución Nacional); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los me-

nores privados de libertad; las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)<sup>1</sup> y las Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal.<sup>2</sup>

El desarrollo de los mencionados principios resulta de utilidad práctica para construir estándares mínimos de referencia que permitan orientar los procesos de adecuación y transformación del actual régimen para los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal. Asimismo, los estándares se constituyen en una herramienta útil para evaluar la legislación y los dispositivos vigentes en nuestro país con respecto a los preceptos contenidos en la normativa internacional de derechos humanos.

Utilizando un criterio comparativo, se exponen a continuación dichos estándares, procurando establecer en qué medida la normativa de orden infra constitucional y los procedi-

1 Estas últimas Reglas y Directrices fueron incorporadas al texto normativo para la aplicación del derecho a la libertad (Cfr. art. 19 del Decreto 415/2006 reglamentario de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes).

2 Anexo de la resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 21 de julio de 1997.

mientos vigentes en materia de justicia penal para adolescentes en el territorio nacional se ajustan a ellos.

## II. ESTÁNDARES ESTABLECIDOS EN LA JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

### 1. Principio de especialización del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) define como “niño” a toda persona menor de 18 años de edad, y compromete a los Estados Partes a promover el dictado de leyes y procedimientos especiales para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes. Queda configurado de este modo un límite decisivo para regular dos sistemas penales netamente diferenciados: el Sistema Penal para Adolescentes –destinado a los adolescentes infractores y presuntos infractores hasta los 18 años de edad– y el Sistema Penal General –establecido para los infractores mayores de 18 años–.

A partir de esta diferenciación, las normas internacionales de derechos humanos establecen que el Sistema de Justicia Penal que intervenga en los delitos cometidos por personas menores de 18 años de edad<sup>3</sup> debe ser especializado.<sup>4</sup> El concepto de “especialización” implica:

a) que los órganos judiciales (jueces, fiscales, defensores oficiales) se encuentren capacitados y tengan competencia específica para actuar cuando los delitos son cometidos por adolescentes;

b) que los procedimientos se adapten a las necesidades de los adolescentes, previendo incluso estándares más exigentes en comparación con los vigentes para las personas adultas;

c) que las autoridades administrativas de aplicación del sistema y los establecimientos de ejecución de las penas sean especiales, es decir, diferenciados de los destinados a la población de mayores de 18 años;

d) que las sanciones penales y las medidas alternativas al proceso penal sean diferentes de las del régimen general.<sup>5</sup>

En otros términos, esto significa que mediante la CDN los Estados se han obligado a establecer un régimen jurídico y una serie de instituciones que actúen específicamente en la investigación y sanción de los delitos cometidos por los adolescentes. Asimismo, requiere que los funcionarios integrantes de estos órganos estén especialmente capacitados en cuestiones relativas a los derechos de niños y adolescentes<sup>6</sup>.

Este régimen especial debe ser aplicado a partir de una edad mínima antes de la cual se presume, sin que se admita prueba en contrario, que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales.<sup>7</sup> Es decir que los Estados deben fijar una edad a partir de la cual las personas menores de 18 años de edad sean punibles, en forma completamente diferenciada de los adultos. Al grupo etario comprendido entre esa edad mínima y los 18 años de edad, lo denominaremos “adolescente”.

Por otra parte, las Reglas de Beijing (art. 4.1) establecen que la edad mínima para definir

3 El texto oficial en español de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) define como “niño” a toda persona de hasta 18 años de edad. Sin embargo, a fin de avanzar en una diferenciación etaria del grupo poblacional al que va dirigido el sistema de justicia penal para adolescentes, se opta en el presente texto por denominarlos como “adolescentes” y considerar “niños” sólo a los que están excluidos del sistema penal (Cfr. art. 40, inc. 3.a. de la CDN).

4 Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), art. 5.5; CDN, art. 40, inc. .3; Reglas de Beijing, regla 2.3; Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, directrices 13.d y 14.a y d. En la directriz 14.d se establece como alternativa la posibilidad de que los tribunales ordinarios tengan procedimientos especiales.

5 Además, deben crearse equipos multidisciplinarios que brinden información a las autoridades judiciales a fin de determinar la sanción penal aplicable en beneficio del adolescente, sin que ello implique menoscabo de su intimidad (Cfr. Reglas de Beijing, regla 16; Reglas de Tokio, regla 7).

6 Reglas de Beijing, regla 22; Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, directriz 24; y directriz 58 de las Directrices de Riad.

7 CDN, art. 40, inc. 3.a; Directrices de Acción, directriz 14, inc. c.

la condición de “adolescente” no debe ser demasiado baja, puesto que deben tenerse en cuenta aquellas circunstancias que afectan su madurez emocional, mental e intelectual, considerando que el discernimiento y la capacidad de comprensión de sus actos están en relación con condiciones históricas y culturales.

El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, en la Observación General N° 10, insta a los Estados a no reducir la edad mínima a los 12 años, por no ser internacionalmente aceptable, a elevarla y continuar elevándola.<sup>8</sup> Al mismo tiempo considera que la fijación de la edad mínima en un nivel más alto, como por ejemplo en los 14 o 16 años de edad, contribuye a lograr el objetivo de adoptar medidas para tratar a los adolescentes sin recurrir a los procedimientos judiciales.<sup>9</sup> Este límite se debe fijar en función de garantizar de mejor forma la protección de los derechos y garantías de los adolescentes conforme las políticas de cada Estado.

Los hechos ilícitos que cometan los niños menores de la edad mínima fijada por un Estado quedan exentos de la aplicación de una sanción penal por la justicia penal, con el entendimiento de que el eventual procedimiento no judicial respetará plenamente sus derechos humanos y garantías legales.<sup>10</sup>

## 2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL

En las disposiciones internacionales también se establece que la justicia penal para adolescentes sólo debe actuar cuando exista la sospecha de que un adolescente cometió un delito. En el artículo 40 de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce expresamente el principio de

legalidad, por el cual no puede ser iniciado un proceso penal ni condenarse a un adolescente por haber realizado un acto que no se encuentre prohibido en la ley. La finalidad de este principio consiste en evitar que el adolescente sea sancionado por hechos que no constituyen delitos.

De modo complementario, en las Directrices de Riad se establece que ningún acto que no constituya un delito o que no sea sancionable cuando lo comete un adulto pueda considerarse delito o ser punible cuando lo realiza un adolescente.<sup>11</sup>

## 3. GARANTÍAS SUSTANCIALES DE LA JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

Las disposiciones internacionales y la Constitución Nacional regulan este aspecto estableciendo que los adolescentes deben contar con iguales garantías penales que los adultos: se exige que el hecho atribuido tenga cierto grado de lesividad;<sup>12</sup> que sea imputable subjetivamente al autor, a título de dolo o de culpa; y que el infractor haya tenido la posibilidad efectiva de conocer la criminalidad del acto y dirigir su conducta para evitar la comisión del delito.

## 4. GARANTÍAS PROCESALES DE LA JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

En la CDN se reconocen en forma expresa una serie de garantías procesales, también previstas en las normas constitucionales:

- Presunción de inocencia. Se establece que se presumirá inocente al adolescente al que se le impute la comisión de un delito mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. La prueba de culpabilidad es condi-

8 Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10 (2007), Los derechos del niño en la Justicia de Menores, pfo. 33.  
9 CDN, art. 40 inc. 3.b. y Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10 (2007), Los derechos del niño en la Justicia de Menores, pfo. 33.

10 CDN, art. 40 inc. 3 (b) y Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10 (2007), Los derechos del niño en la Justicia de Menores, pfo. 33. CDN, art. 40 inc. 3 (b) y Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10 (2007), Los derechos del niño en la Justicia de Menores, pfo. 33.

11 Directriz 56.

12 Directrices de Riad, directriz 5.

ción necesaria para la imposición de penas.

- Información adecuada. El adolescente debe ser informado en forma inmediata de la acusación que se le formula y de su derecho a la defensa.<sup>13</sup> La información debe ser comprensible para él,<sup>14</sup> lo cual implica que el procedimiento se adapte a sus conocimientos y experiencias. En el caso de que no comprenda el idioma, debe ser asistido gratuitamente por un intérprete.<sup>15</sup>
- Asistencia de un abogado defensor y de sus familiares o representante legal. El adolescente debe contar en forma permanente con la asistencia de un abogado defensor<sup>16</sup> y, teniendo en cuenta su edad, con el apoyo de sus padres o representantes legales, a menos que esta vinculación fuere contraria a su interés superior.<sup>17</sup> Debe asegurarse que el adolescente pueda ejercer en forma plena su derecho de defensa ofreciendo prueba e interrogando a los testigos de cargo.<sup>18</sup> El adolescente no debe ser obligado a declarar, o sea, no debe ser compelido a suministrar elementos de cargo.<sup>19</sup>
- Derecho a la intimidad. Debe garantizarse en todo momento que se respete la vida privada del adolescente, prohibiendo la difusión de cualquier información que permita identificar a un adolescente acusado de cometer un delito.<sup>20</sup> Los expedientes de las causas penales deben ser confidenciales, sin que exista posibilidad de que accedan a ellos terceras personas.<sup>21</sup>
- Sobre la duración del proceso penal. La duración de los procesos penales para la

toma de decisiones sin demora debe observar tanto la necesaria agilidad en función de la edad del adolescente y de la cercana respuesta judicial frente al hecho como el pleno respeto a los derechos y garantías de los adolescentes sometidos a proceso penal.<sup>22</sup> El proceso penal en sí representa cierto grado de coacción que afecta la libertad de una persona, independientemente de que se le aplique la prisión preventiva. Por ello, la duración del proceso penal debe ser razonable, esto significa que no deben producirse dilaciones indebidas.<sup>23</sup> En el caso excepcional de que la persona se encuentre privada de la libertad por medio de la prisión preventiva, el estándar también debe traducirse en la determinación de un plazo breve y fijado por la ley. Vencido dicho plazo, en función de la excepcionalidad y la máxima brevedad, no debería ser posible prorrogar la extensión de la medida cautelar de coerción personal.

- Derecho al recurso y prohibición de la persecución penal múltiple. En diversos instrumentos de Derecho Internacional incorporados a la Constitución Nacional, se reconoce el derecho del adolescente al recurso, lo cual significa la posibilidad de que recurra ante una autoridad judicial superior toda decisión judicial que lo afecte.<sup>24</sup> Además, se reconoce la prohibición de la persecución penal múltiple, que impide que por un mismo hecho delictivo el adolescente sufra una nueva persecución simultánea o sucesiva.<sup>25</sup>

13 CDN, art. 40, inc. 3.b.ii.

14 Reglas de Beijing, regla 14.2.

15 CDN, art. 40, inc. 3.b.vi; Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, directriz 16 y Reglas de Beijing, reglas 7 y 15.1.

16 Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, directriz 16 y Reglas de Beijing, reglas 7 y 15.1. Estas reglas establecen que cuando en el país se reconoce el derecho a solicitar la asistencia jurídica gratuita debe ser provista al adolescente.

17 CDN, art. 40, inc. 3.b.iii y Reglas de Beijing, reglas 7 y 15.2.

18 CDN, arts. 40, inc. 3.b.iv y 12; Reglas de Beijing, regla 7.

19 CDN, art. 40, inc. 3.b.iv y Reglas de Beijing, regla 7.

20 CDN, art. 40, inc. 3.b.vii; Reglas de Beijing, regla 8.1.

21 Reglas de Beijing, art. 21.1; Reglas de Tokio, art. 3.12.

22 Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº 10 (2007), Los derechos del niño en la Justicia de Menores, pfo. 51 "... el tiempo transcurrido entre la comisión de un delito y la respuesta definitiva a ese acto debe ser lo más breve posible. Cuanto más tiempo pase, tanto más probable será que la respuesta pierda su efecto positivo y pedagógico y que el niño resulte estigmatizado...".

23 CADH, arts. 5.5 y 8.1; Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, arts. 10.2.b. y 14.3.c.

24 CADH, art. 8.2.h; PICDyP, art. 14.5; Reglas de Beijing, regla 7.

25 CADH, art. 8.4; PICDyP, art. 14.7.

## 5. EXCEPCIONALIDAD DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES, Y EXCEPCIONALIDAD Y MÁXIMA BREVEDAD DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD DEL ADOLESCENTE DURANTE EL PROCESO PENAL

Como se explicó con anterioridad, en las normas internacionales de derechos humanos se determina que nadie puede ser sancionado y menos aún privado de su libertad antes de ser condenado por haber cometido un delito. Asimismo, el art. 37, inc. a) de la CDN prohíbe la detención ilegal o arbitraria de un adolescente. En el caso de que se concrete la detención, debe seguirse el procedimiento legal, ser utilizada como medida de último recurso y extenderse durante el menor tiempo posible.

Debe considerarse que la detención del adolescente resulta injustificable si, para idéntico ilícito, no resulta procedente si se trata de un adulto. A ello hay que agregarle que debe tratarse de un delito por el cual, de ser hallado culpable, correspondería la aplicación de una pena de privación de la libertad. En tal caso, el adolescente debe ser inmediatamente presentado ante el juez competente y se debe notificar, en el tiempo más breve posible, a sus padres o a sus tutores.<sup>26</sup> También se le debe permitir, en el plazo más breve posible, una entrevista con su abogado defensor y el contacto con su familia.<sup>27</sup> El magistrado debe dictaminar sin demora si corresponde la libertad y proceder en consecuencia.<sup>28</sup>

El presunto infractor privado de su libertad debe estar separado de las personas adultas,<sup>29</sup>

a menos que contraríe su interés superior, como así también debe contar con toda la asistencia necesaria, aparte de los servicios jurídicos.<sup>30</sup> El principio de especialidad combinado con esta prescripción de separación de los adultos y la garantía de acceso a demás derechos consignados determinan la inconveniencia de los alojamientos de adolescentes en comisarías. Y resultan imperativos si esas detenciones son prolongadas.

La aplicación de una medida cautelar que implique la privación de la libertad sólo se justifica para asegurar la prosecución del proceso, por lo cual deberá acreditarse para su procedencia que existe un peligro real y actual de que el adolescente se fugue o que existe un riesgo concreto de que obstaculice la obtención de pruebas de cargo.<sup>31</sup>

También las Reglas de las Naciones Unidas prevén que la prisión preventiva debe ser utilizada como medida de último recurso,<sup>32</sup> lo cual implica que el magistrado justifique debidamente la improcedencia, la imposibilidad de aplicar o la ineficacia de otras medidas alternativas a la privación de libertad que cumplan con los fines cautelares. Precisamente, en la regla 13 (2) de las Reglas de Beijing se fijan como medidas alternativas a la privación de la libertad: la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación del adolescente a una familia o su traslado a un hogar o a una institución educativa. Por otra parte, se encuentra claramente prescripto que el procedimiento penal, cuando el adolescente se encuentra privado de su libertad, no debe sufrir dilaciones indebidas.<sup>33</sup>

26 Reglas de Beijing, art. 10.1.

27 CDN, art. 37, inc. d.

28 Reglas de Beijing, art. 10.2.

29 CDN, art. 37, inc. c.

30 CDN, art. 37, inc. d.

31 La regla 17 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad hace referencia a "circunstancias excepcionales" que hacen procedente esta medida.

32 CDN, art. 37, inc. b.; Reglas de Beijing, art. 13 (1); Reglas de Tokio, art. 6 (1); regla 17 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.

33 La regla 17 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad exige que los casos en que haya niños privados de libertad en forma preventiva tengan la máxima prioridad con el objeto de que se tramiten lo más rápido posible.

El adolescente en prisión preventiva debe estar separado no sólo de las personas adultas (a menos que se contraríe su interés superior)<sup>34</sup> sino también de otros jóvenes condenados.<sup>35,36</sup> Como se dijo más arriba, no es posible garantizar estos derechos si se determina su alojamiento en una comisaría. La excepcionalidad de esta medida debe ser cumplida en establecimientos especialmente aptos, en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los adolescentes.<sup>37</sup>

Debe asegurarse en todo momento el contacto del adolescente con su familia<sup>38</sup> y que se le permita el acceso a derechos tales como actividades educativas, laborales, culturales, deportivas, religiosas y recreativas, y a servicios médicos.<sup>39</sup> Asimismo debe asegurarse el derecho a cuestionar la justificación de la prisión preventiva ante el juez competente con la asistencia de su abogado defensor.<sup>40</sup> Es importante mencionar el respeto que se debe guardar por el carácter confidencial de las comunicaciones que el adolescente mantenga con su defensor.<sup>41</sup>

## 6. VÍAS ALTERNATIVAS AL PROCESO PENAL

El sistema de justicia penal para adolescentes debe contemplar un gran abanico de opciones que posibiliten una vía diferente de la del proceso penal y/o la suspensión del mismo una vez iniciado. Ejemplos de estos mecanis-

mos son la mediación penal, la conciliación o la imposición de determinadas obligaciones a la persona imputada –asistir a un establecimiento educativo o capacitarse en determinado oficio– o la compensación a las víctimas a cambio de la extinción de la acción penal.

Dentro de estas medidas se incluye el uso del principio de oportunidad procesal por parte del órgano a cargo de la acusación, permitiendo que no se avance en una causa penal en cumplimiento de los fines de política criminal<sup>42</sup> –por ejemplo, no persiguiendo a los adolescentes cuando su participación en un delito fue irrelevante o cuando el delito atribuido no ha provocado daños significativos (delito de bagatela)–.

En esta materia, el uso de mecanismos que favorezcan vías alternativas al proceso penal debe ser promovido para evitar el grave deterioro y la estigmatización que suele producir un proceso penal en un adolescente.<sup>43</sup>

Resulta exigible que el adolescente consienta sin presiones, tras estar debidamente informado, la aplicación de estos mecanismos en cualquier momento del proceso.<sup>44</sup> En las Reglas de Beijing (regla 11.3) se admite que el consentimiento también lo puedan otorgar los padres o los tutores. Desde ya, en estos procedimientos el adolescente debe contar en forma permanente con la asistencia de un abogado defensor. Con respecto al mecanismo de la mediación, en las Directrices de Riad

34 CDN, art. 37, inc. b; art. 10, inc. b; CADH, art. 5.5.

35 Regla 17 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.

36 Reglas de Beijing, art. 13.4.

37 CDN, art. 37. 3 y ccs, CADH, art. 19 y ccs, Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, reglas 12, 28, 29, 31, 32 y 65.

38 CDN, art. 37, inc. c.

39 Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de libertad, regla 18, incs. b y c. Más adelante haremos referencia a los estándares en materia de ejecución de la sanción privativa de la libertad respecto de los niños. Desde ya, la ejecución de la prisión preventiva debe adoptar esos estándares como piso, véanse al respecto las reglas 13.3 y 13.5 de las Reglas de Beijing.

40 CDN, art. 37, inc. d; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 18; Reglas de Tokio, regla 6.3.

41 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 18, inc. a.

42 Reglas de Beijing, regla 11.2; Reglas de Tokio, regla 5.

43 CDN, art. 40 3.b; Reglas de Tokio, reglas 2.3. y 2.5. y Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, directriz 15.

44 Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia reformativa en materia penal, principio 7 y Reglas de Tokio, regla 3.4.

se establece expresamente que el mediador que intervenga debe ser independiente.<sup>45</sup>

Las obligaciones impuestas al adolescente deben ser razonables, definidas en forma cierta, delimitadas en el tiempo y proporcionadas al hecho atribuido.<sup>46</sup>

## 7. SANCIONES PENALES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

### 7.1. Sanciones no privativas de la libertad

Sólo una vez que haya sido determinada la responsabilidad penal del adolescente en un delito, y únicamente para aquellos delitos que expresamente habiliten la instancia jurisdiccional, la CDN (art. 40 inc. 4) establece diversas medidas sancionatorias, aparte de la privación de la libertad. Precisamente, hace referencia: al cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda y los programas de enseñanza y de formación profesional, de modo de asegurar el bienestar de los adolescentes.

Este catálogo es complementado por las Reglas de Beijing (regla 18.1) donde se establecen medidas resolutorias tales como órdenes de prestación de servicio a la comunidad; sanciones económicas, indemnizaciones y devoluciones; órdenes de tratamiento intermedio u otras formas; órdenes de participar en sesiones de asesoramiento colectivo y en actividades análogas y otras. Además, se establece que no se sustraiga al adolescente de la supervisión de sus padres, a menos que sea estrictamente necesario.<sup>47</sup>

Por su parte, el artículo 8 de las Reglas de Tokio prevé las sanciones verbales como la amonestación, la represión y la advertencia; penas privativas de derechos o inhabilitaciones; la confiscación; la suspensión de la sentencia o la condena diferida; la obligación de acudir regularmente a un centro determinado y el arresto domiciliario.

El derecho internacional coincide en que deberá demostrarse que las medidas mencionadas son improcedentes antes de poder aplicar la medida de privación de la libertad, precedida por un cuidadoso estudio<sup>48</sup> que tenga en cuenta el principio de proporcionalidad, el bienestar del adolescente y los derechos de las víctimas.<sup>49</sup>

Las medidas deben estar previstas en la ley y su duración debe ser determinada por el magistrado.<sup>50</sup> Debe elegirse la medida adecuada siguiendo el principio de mínima intervención<sup>51</sup> y limitando, de este modo, las restricciones que pueda sufrir el adolescente por acción del sistema penal.

La ejecución de la sanción no debe operar en desmedro de los derechos humanos del adolescente ni debe limitar aquellos derechos no restringidos por la medida aplicada.<sup>52</sup>

El adolescente condenado puede recurrir estas medidas y presentar reclamos si su ejecución es irregular, ante una autoridad judicial u otra autoridad competente que sea independiente.<sup>53</sup>

### 7.2. Sanciones privativas de la libertad

En relación con la privación de la libertad se establecen ciertos estándares para aplicar

45 Directriz 57.

46 Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia reformativa en materia penal, principio 7.

47 Reglas de Beijing, regla 18.2.

48 Reglas de Beijing, regla 17.1, inc. b.

49 CDN, art. 37, inc. b y art. 40, inc. 4; Reglas de Beijing, reglas 5, 17 inc. a) y 19; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, reglas 1 y 2 y Reglas de Tokio, regla 3.2.

50 Reglas de Tokio, regla 3.1 y 11.1.

51 Reglas de Tokio, regla 2.6.

52 Reglas de Tokio, regla 3.10.

53 Reglas de Tokio, reglas 3.5 y 3.6.

este tipo de pena a fin de asegurar que no produzca efectos deteriorantes y promueva, o al menos no dificulte, la reintegración del adolescente a la sociedad.<sup>54</sup> El tiempo de duración de la pena privativa de la libertad debe ser el más breve posible<sup>55</sup> y no ser indeterminado; y no debe excluirse la posibilidad de que se otorgue la libertad al adolescente con anterioridad al plazo establecido.<sup>56</sup>

El derecho internacional prohíbe en forma categórica la aplicación de penas perpetuas sin posibilidad de excarcelación.<sup>57</sup>

Los principios que rigen la aplicación de las sanciones privativas de la libertad son, como se mencionó, la excepcionalidad y la máxima brevedad posible. La excepcionalidad<sup>58</sup> debe traducirse en el respeto al principio de proporcionalidad entre la sanción y la gravedad del delito imputado y el grado culpabilidad del adolescente.<sup>59</sup> Los delitos que se imputen a los adolescentes deben presentar cierto grado de gravedad, conforme a la jerarquía del bien jurídico afectado.<sup>60</sup> La máxima brevedad posible se refiere a la consideración relativa de la duración de la pena en función del tiempo vivido por un adolescente, que se diferencia de la escala temporal aplicada a los adultos; lo cual conduce a determinar un tope preciso a las penas privativas de la libertad en el caso de los adolescentes.

Asimismo, el principio de excepcionalidad también implica el uso del régimen abierto<sup>61</sup> o semi-cerrado, de manera preferencial al de régimen cerrado, para la aplicación de la sanción.

### **7.2.a. Sobre la ejecución de las sanciones privativas de la libertad**

La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 37, incs. a) y c), prohíbe expresamente la aplicación de penas que sean consideradas tortura y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. El análisis de este estándar no debe realizarse sólo a partir de los textos de la normativa penal, que probablemente no contemplan este tipo de penas en forma explícita, sino que debe estudiarse en las formas concretas de ejecución de las penas privativas de la libertad.

Con respecto a los sistemas de disciplina aplicables en las instituciones se prohíbe todo trato cruel, inhumano y degradante, definiendo como supuestos a los castigos corporales, la reclusión en una celda oscura, la pena de aislamiento o en celda solitaria, la reducción de alimentos, la restricción o denegación del contacto del adolescente con sus familiares o cualquier medida que ponga en peligro su salud física o mental.<sup>62</sup> Se prohíben las sanciones colectivas y la múltiple sanción disciplinaria por el mismo hecho.<sup>63</sup>

Asimismo, es necesario que exista un procedimiento efectivo para denunciar al director del establecimiento ante la autoridad judicial o ante cualquier otra autoridad competente e independiente para permitir que se investiguen las irregularidades en la ejecución de la pena que impliquen situaciones de tortura o de penas inhumanas.<sup>64</sup> Es necesario asegurar que el adolescente denunciante conozca este

54 CDN, art. 40, inc. 1; Reglas de Beijing, regla 26.1; Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, directriz 18.

55 CDN, art. 37, inc. b; Reglas de Beijing, regla 19; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 2.

56 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 2.

57 CDN, art. 37, inc. a.

58 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 2.

59 Reglas de Beijing, reglas 5 y 17.1, inc. a.

60 Reglas de Beijing, regla 17.1, inc. c.

61 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 30.

62 CDN, arts. 19 y 37; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 67; Reglas de Beijing, art. 17.3; directriz 54 de las Directrices de Riad y Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, directriz 18.

63 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 67.

64 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, reglas 75 y 76.

derecho que lo asiste,<sup>65</sup> cuente con la asistencia necesaria para realizar el reclamo<sup>66</sup> y obtenga siempre una respuesta institucional al mismo.<sup>67</sup> También se deben prever mecanismos que permitan realizar denuncias o reclamos anónimos y la existencia de medidas de protección respecto de los denunciantes, que suelen recibir represalias tras realizar sus presentaciones.

Las autoridades independientes con la participación de funcionarios médicos especializados deben poder realizar visitas periódicas y sorpresivas en las cuales puedan efectuar entrevistas confidenciales con los adolescentes privados de su libertad y en las que tengan acceso al personal penitenciario, a todas las instalaciones carcelarias y a la documentación existente.<sup>68</sup> En las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de libertad (regla 77), se prevé la figura del mediador independiente para recibir las quejas y procurar las soluciones. En caso de fallecimiento de un adolescente debe practicarse una investigación independiente sobre las causas de la defunción (regla 57).

En forma genérica, se dispone que la privación de la libertad debe realizarse garantizando el respeto por los derechos humanos del adolescente detenido.<sup>69</sup>

Así, por ejemplo, con vistas a asegurar la protección del adolescente recluso, los centros de detención deben ser seguros.<sup>70</sup>

Asimismo, en la aplicación de las medidas privativas de la libertad se debe asegurar el contacto del adolescente con su familia por medio de la correspondencia y de las visitas regulares y frecuentes, en promedio una vez por semana y como mínimo una vez por mes.<sup>71</sup> Esto último exige que los centros de detención no estén demasiado alejados de donde viven las familias y cuenten con las instalaciones necesarias para permitir las visitas con cierto grado de intimidad.<sup>72</sup> A su vez, debe autorizarse a los adolescentes a efectuar salidas transitorias para realizar visitas a su hogar y a su familia<sup>73</sup> para favorecer su integración social o, al menos, reducir los efectos negativos de la privación de la libertad. El adolescente tiene derecho a comunicarse por escrito o por teléfono al menos dos veces por semana con quien elija y puede recibir correspondencia.<sup>74</sup> El traslado de los adolescentes detenidos no debe ser arbitrario y debe efectuarse en vehículos debidamente ventilados e iluminados.<sup>75</sup>

El debido acceso a derechos por parte de los adolescentes implica que se aseguren instalaciones sanitarias con un nivel adecuado; que puedan poseer efectos personales; que se les permita el uso de prendas de vestir propias o adecuadas; que la alimentación sea suficiente; que se les posibilite el acceso a la enseñanza, a la capacitación profesional y a un trabajo remunerado y conveniente cuando finalice la ejecución de la pena.<sup>76</sup> También se les debe permitir el acceso a actividades recreativas,<sup>77</sup>

65 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 25.

66 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 78.

67 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 76.

68 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de 14, 72 y 73; Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal, directriz 21.

69 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, reglas 12, 13 y 87, inc. f.; Reglas de Beijing, regla 27.

70 CN, art. 18.

71 CDN, art. 37, inc. c.; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 60; Reglas de Beijing, regla 26.5.; la directriz 20 de las Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal permite restringir las visitas familiares en aras del interés superior del niño. Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 32.

72 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, reglas 30 y 60.

73 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, reglas 59 y 79.

74 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 61.

75 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 26.

76 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, reglas 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 45 y 46.

77 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 47.

a medios de información<sup>78</sup> y a los servicios religiosos.<sup>79</sup>

El personal encargado de la custodia y atención debe estar capacitado especialmente para el trabajo con los adolescentes privados de su libertad.<sup>80</sup> Se prohíbe de manera terminante que el personal porte o use armas.<sup>81</sup>

### 7.2.b. Libertad condicional

De acuerdo con lo establecido en las Reglas de Beijing (regla 28.1), cuando la libertad condicional sea posible debe concederse sin dilaciones indebidas. Una vez que la libertad se conceda, al igual que en el caso de que haya sido cumplida la pena de privación de libertad, se le debe asegurar al adolescente la asistencia suficiente para que pueda regresar con su familia, participar en forma activa en la vida en sociedad y acceder a la educación y al trabajo.<sup>82</sup> Deben existir servicios que le provean alojamiento, vestido y trabajo y los medios de manutención. También se recomienda que existan establecimientos de transición, hogares educativos, centros de capacitación diurnos y otros sistemas para asegurar la integración de los adolescentes.

## III. NORMATIVA VIGENTE EN EL TERRITORIO NACIONAL

Con respecto al principio de especialización del sistema penal para adolescentes establecido en los estándares internacionales (Cfr. II.1. del presente Capítulo), el Régimen Penal de la Minoridad aún vigente en la Argentina (De-

creto-ley 22.278/22.803) se aplica a los adolescentes que al momento de la comisión del hecho que se les imputa aún no han cumplido los 18 años de edad. A partir de los 18 años les es aplicable el régimen de adultos.

La normativa mencionada realiza una distinción entre sujetos no punibles y punibles. El primer grupo se encuentra conformado por aquellos adolescentes menores de 16 años de edad; el segundo, por aquellos que cuentan con 16 o 17 años al momento de la comisión del hecho y son imputados de un delito de acción pública que tiene prevista una pena mayor a dos años de prisión.<sup>83</sup>

Por otra parte, el Régimen faculta al magistrado a disponer tutelarmente del adolescente durante la investigación y la tramitación del proceso con independencia de la edad que el mismo tenga.<sup>84</sup>

Además, contrariando las disposiciones internacionales, el régimen penal vigente en la materia a nivel nacional permite que, independientemente de que se trate de un sujeto punible o no punible, un adolescente pueda sufrir restricciones a su libertad personal por razones distintas al hecho delictivo imputado, esto es, por razones de índole personal no definidas en forma taxativa por la ley.<sup>85</sup> El Régimen adhiere así claramente a un derecho penal de autor y no de acto.

Por otra parte, una de las principales peculiaridades del Régimen es que la aplicación de la pena queda supeditada fundamentalmente a

78 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 62.

79 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 48.

80 Reglas de Beijing, regla 85.

81 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 65.

82 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 79.

83 Decreto-ley 22.278/22.803, art. 1 y art. 2.

84 Según el art. 3 del Decreto-ley 22.278/22.803 consiste en "a) La obligada custodia del menor por parte del juez, para procurar la adecuada formación de aquél mediante su protección integral. Para alcanzar tal finalidad el magistrado podrá ordenar las medidas que crea convenientes respecto del menor, que siempre serán modificables en su beneficio; b) La consiguiente restricción al ejercicio de la patria potestad o tutela, dentro de los límites impuestos y cumpliendo las indicaciones impartidas por la autoridad judicial, sin perjuicio de la vigencia de las obligaciones inherentes a los padres o al tutor; c) El discernimiento de la guarda cuando así correspondiere".

85 Decreto-ley 22.278/22.803, art.1. Debe tenerse en cuenta que las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad definen como "privación de la libertad" a toda forma de detención, encarcelamiento o internación en un establecimiento público o privado por orden de una autoridad pública, del que no se permita salir al niño por su propia voluntad (regla 11, inc. b).

indicadores subjetivos como los que arroja el período del llamado tratamiento tutelar, pudiendo encontrar adolescentes que, declarados penalmente responsables por un mismo hecho, son condenados con los montos de penas previstos para los adultos o absueltos de la misma forma que si no hubieran cometido el hecho, siendo ello un claro ejemplo del grado de discrecionalidad que le otorga el actual régimen a los magistrados.

Conviene aclarar con respecto al principio de especialización que, si bien el Régimen Penal de la Minoridad es de carácter nacional, la organización federal de nuestro país otorga a los estados provinciales la función de regular el proceso penal y la organización judicial. Las autoridades provinciales son las encargadas de establecer la especialización de los órganos administrativos; la forma de organización judicial que garantice materialmente la especialización del fuero; la especialización de los sujetos procesales –jueces, defensores y fiscales–; la composición interdisciplinaria de los órganos jurisdiccionales; las salidas alternativas al proceso penal y durante el desarrollo del mismo; así como la aplicación excepcional de medidas cautelares y la regulación de duración razonable del proceso penal.

Algo similar ocurre en materia de garantías procesales (Cfr. II.4. del presente Capítulo), dado que su efectividad depende de la regulación de las provincias, ya que ellas están facultadas para dictar las normas de forma. Sin embargo, la Ley 26.061 establece en el artículo 27 ciertas garantías mínimas en todo procedimiento administrativo y judicial que involucre a un adolescente. Se reconoce en forma expresa al adolescente procesado el derecho a ser oído por la autoridad competente; a ser asistido por un abogado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento, el cual será provisto en forma gratuita cuando el adolescente carezca de recursos económicos, además del derecho a recurrir ante una autoridad superior toda decisión que lo afecte.

Con relación a los estándares atinentes a las vías alternativas al desarrollo del proceso penal (Cfr. II.6. del presente Capítulo), aunque la suspensión de juicio a prueba está prevista en el Código Penal y es aplicable en todo el país, su aplicación en el sistema de justicia penal para adolescentes es aún incipiente. Como avances procesales locales en términos de adecuación a las disposiciones de la CDN, varias legislaciones provinciales vienen estableciendo salidas alternativas al proceso como la mediación o el principio de oportunidad procesal.

En relación a los estándares relativos a las sanciones penales (Cfr. II.7. del presente Capítulo), en nuestro país prevalecen las previstas en el Régimen Penal de la Minoridad, que permite la aplicación de las mismas penas a los adolescentes que a los adultos.

En el caso de los adolescentes, la aplicación de las medidas privativas de la libertad vulnera los principios de excepcionalidad y de máxima brevedad de la sanción, aun cuando puede admitir la reducción de la escala aplicable a los adultos.

No obstante, la imposición de una sanción en consonancia con lo establecido en la CDN es posible, dado que sus disposiciones forman parte de la Constitución Nacional.

Si bien el artículo 6 del Régimen Penal de la Minoridad dispone que los adolescentes cumplan las sanciones privativas de la libertad en institutos especializados, y que sólo cuando alcancen la mayoría de edad sean trasladados a los establecimientos para adultos, la ejecución de las sanciones privativas de la libertad está regulada por la normativa provincial, por lo que su grado de adecuación a los estándares internacionales es variable (Cfr. II.7.2.a. del presente Capítulo).

**CAPÍTULO II:**

**RELEVAMIENTO NACIONAL DE  
DISPOSITIVOS PENALES JUVENILES.  
RESULTADOS GENERALES**

# CAPÍTULO II:

## RELEVAMIENTO NACIONAL DE DISPOSITIVOS PENALES JUVENILES.<sup>1</sup> RESULTADOS GENERALES

### I. INTRODUCCIÓN

En este informe se presenta una síntesis de los datos nacionales construidos a partir de la información obtenida en el Proyecto Nacional de Revelamiento “*Hacia una mayor adecuación del sistema penal juvenil argentino a la Constitución Nacional y a los estándares internacionales en la materia*”. Esta iniciativa fue implementada durante los meses de agosto a diciembre de 2007 en forma conjunta por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF - Oficina de Argentina), contando asimismo con la apoyatura técnica de la Universidad Nacional Tres de Febrero.

El Proyecto Nacional de Relevamiento se propuso reunir la normativa vigente en materia penal juvenil y relevar los dispositivos penales juveniles en cada una de las provincias del

país. Se obtuvieron datos relativos a la totalidad de las jurisdicciones, distinguiéndose dos tipos de dispositivos: los *establecimientos* que alojan a niños/as, adolescentes y jóvenes (NNAyJ) infractores y presuntos infractores, y los programas que incluyen en forma habitual a NNAyJ infractores y/o presuntos infractores de la ley penal.<sup>2</sup>

La metodología utilizada consistió en la administración de distintos instrumentos de recolección de datos a diferentes actores del sistema penal juvenil, y en la aplicación de técnicas de observación y de recolección de datos secundarios en terreno.

El proceso final de armado y pilotaje de los instrumentos fue el resultado de tres encuentros intensivos y una jornada nacional de capacitación realizada con la totalidad de los referentes regionales del Proyecto y con los

1 Utilizaremos el término **dispositivo penal juvenil** para referirnos a una modalidad particular de organización de las intervenciones del Estado como respuesta punitiva frente a la infracción o presunta infracción de la ley penal por parte de una persona menor de edad. La aplicación de una medida judicial implica la organización de elementos heterogéneos para la intervención –instituciones, saberes y discursos disciplinarios, elementos arquitectónicos, normativas administrativas y prácticas específicas, entre otros–. En este sentido, un establecimiento y un programa se consideran ambos dispositivos penales, aunque de distinto tipo, dado que si bien comparten un mismo fin, la organización y articulación de los elementos mencionados es diferente.

2 Si bien los *establecimientos* no poseen un estatus autónomo, ya que se trata de organizaciones que forman parte de estrategias programáticas más amplias, sostenemos que es importante diferenciar esta modalidad particular de organización (que implica para el adolescente o joven el traslado y alojamiento forzoso en un lugar designado por el juez), de la organización de intervenciones que, aunque conllevan restricción de la libertad, se desarrollan en la comunidad misma (*programas de acompañamiento y/o supervisión en territorio*).

referentes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en las distintas provincias del país. La administración en el territorio de las mencionadas técnicas permitió obtener una valiosa información y construir una variedad de datos relativos a los dispositivos penales juveniles existentes a nivel nacional.

Este informe es una síntesis de los principales resultados obtenidos en esa etapa de trabajo. Cabe mencionar que la calidad y consistencia de la información que aquí se presenta ha sido validada en cinco encuentros regionales organizados para tal fin entre los meses de octubre y noviembre de 2007 en distintas provincias del país. En los encuentros estuvieron presentes los funcionarios y técnicos provinciales y nacionales responsables de los organismos de los que dependen los dispositivos objeto de análisis, y los referentes regionales, la unidad de consultores y la unidad de gestión centralizada, responsables de la implementación del Proyecto Nacional de Revelamiento. En ellos se procedió a la presentación de los datos relevados y sistematizados por la Secretaría para cada una de las regiones de referencia y al intercambio de información y opiniones entre los actores presentes.

En esta primera sistematización de los datos relevados se ha optado por considerar el conjunto del territorio nacional como distrito único. La información relevada ha permitido construir un primer análisis de la situación existente en nuestro país, a la vez que el recorrido transitado para arribar a dicha construcción –encuentros de capacitación e intercambio, encuentros regionales de validación de datos y encuentros para la construcción de consensos y planificación de acciones– ha permitido conocer las distintas realidades provinciales en materia penal juvenil e instaurar vínculos de colaboración política y técnica duraderos entre las distintas jurisdicciones entre sí y con la Nación.

En esta síntesis se presenta, en primer lugar, un panorama general sobre la cantidad de

niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores de la ley penal incluidos en dispositivos para el cumplimiento de medidas judiciales, en todo el país y para el período de tiempo mencionado.

En segundo lugar, se procede a la descripción de la cantidad y las características de los establecimientos del país que alojan a niños/as, adolescentes y jóvenes infractores o presuntos infractores de la ley penal.

La elaboración de ambos tipos de datos se realizó a partir de la triangulación de distintas fuentes de información. Una de las fuentes principales fueron las entrevistas realizadas a los funcionarios a cargo de las áreas responsables de las políticas de infancia y adolescencia y de los dispositivos penales dirigidos a niños/as, adolescentes y jóvenes en cada una de las jurisdicciones del territorio nacional. La información así obtenida se complementó con la relevada en el transcurso del trabajo en terreno, mediante la realización de entrevistas a distintos actores de los dispositivos y a jueces de menores y con la recolección de material estadístico y documental.

En tercer lugar, el informe presenta datos referentes a los/as niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores alojados en establecimientos. Para su obtención, se visitaron 72 establecimientos del país que alojan a niños/as, adolescentes y jóvenes con causas penales. En el transcurso del trabajo en terreno, fueron entrevistados los directivos responsables de los mismos y un número significativo de profesionales, operadores y personal de seguridad. Entre los actores entrevistados, es importante destacar a niños/as, adolescentes y jóvenes que se encontraban alojados en los establecimientos al momento del relevamiento. Además de las entrevistas realizadas, se contó con valiosa información proveniente de las observaciones in situ y de la documentación brindada por las instituciones.

En cuarto lugar, el informe da cuenta de los datos relativos a los programas que no implican privación de la libertad, y brinda una caracterización de los NNAyJ incluidos en ellos. En este caso, las fuentes de información fueron las mismas que para la obtención de los datos sobre los establecimientos.

El último apartado presenta algunas conclusiones a partir de los resultados expuestos, con vistas a obtener una línea de base que permita evaluar las transformaciones futuras en el área.

## II. RESULTADOS OBTENIDOS

### 1. Total de niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores relevado

Con base en la información brindada por los funcionarios y los directores responsables de los dispositivos relevados que incluyen a NNAyJ infractores y presuntos infractores de la ley penal, en esta etapa de trabajo se pudo establecer que la cantidad de niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores, incluidos en dispositivos para el cumplimiento de medidas judiciales entre los meses de agosto y diciembre de 2007, era en el país un total de 6.294. De ese total, el 71% se encontraba incluido en programas y el 29% alojado en establecimientos.

Cabe mencionar que las cifras presentadas no constituyen un promedio tomado en un

período de tiempo; se trata de un corte sincrónico que refleja la “foto de un día” en los establecimientos y programas. Las sucesivas consultas y visitas realizadas a las provincias con posterioridad al periodo del relevamiento, indican que el dato se mantiene sin grandes variaciones en la actualidad (Cuadro 1).

Es importante aclarar que el Proyecto Nacional de Relevamiento se propuso conocer la cantidad total de NNAyJ infractores y presuntos infractores incluidos en dispositivos penales juveniles. Dado que sólo en algunas provincias los dispositivos penales de “menores” retienen a los jóvenes hasta los 20 años (ya que en muchos casos a los 18 años son derivados a establecimientos de adultos), las cifras antes mencionadas incluyen a los adolescentes infractores y presuntos infractores menores de 18 años captados por los dispositivos; pero no siempre incluyen a la totalidad de los jóvenes de entre 18 y 20 años infractores o presuntos infractores de la ley penal (los cuales se encuentran comprendidos o excluidos en las cifras totales de acuerdo con la normativa y las prácticas de cada provincia).

Asimismo, la cifra no incluye a los jóvenes que se encontraban cumpliendo condena en establecimientos para adultos dependientes de los servicios penitenciarios.

Por lo motivos expuestos, sumado a un margen de subregistro existente en esta modalidad de relevamiento, se puede afirmar que la cantidad total aproximada de NNAyJ infrac-

CUADRO 1						
TIPO DE DISPOSITIVO	NIÑOS/AS, ADOLESCENTES Y JÓVENES				TOTAL	%
	Alojados en establecimientos	%	Incluidos en programas	%		
<b>TOTAL PAÍS</b>	1.799	29	4.495	71	6.294	100

Fuente: elaboración propia

tores y presuntos infractores de la ley penal incluidos en dispositivos del país es mayor que la relevada. Una proyección estimativa permite considerar que, al momento del relevamiento, aproximadamente 2.163 NNAyJ se encontraban alojados en establecimientos, por lo que alrededor de 6.658 NNAyJ se encontraban incluidos en dispositivos por la posible comisión de un delito.<sup>3</sup>

## 2. Establecimientos que alojan a niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores

### a. Cantidad de establecimientos

Los establecimientos detectados en el transcurso del relevamiento como resultado de la triangulación de fuentes, técnicas y datos suman un total de 119 en todo el territorio nacional. Es importante aclarar que se trata de establecimientos donde los NNAyJ infractores y presuntos infractores cumplen una medida de cierta duración (no menor de 72 horas); por lo que quedan excluidos de esta cifra los establecimientos donde los NNAyJ permanecen detenidos por unas pocas horas. Del total de establecimientos detectados se visitaron 72, lo que constituye una muestra definida del conjunto. Es decir que la cobertura en territorio durante los meses de agosto a diciembre de 2007 alcanzó al 60,5% del total de los establecimientos detectados.

### b. Caracterización de los establecimientos

La mayoría de los establecimientos que alojan a NNAyJ infractores y presuntos infractores son de tipo penal; se trata de instituciones que han sido diseñadas para alojar exclusivamente a NNAyJ con causas penales, que se encuentran imputados por la posible comisión de un delito. Estos establecimientos representan el 83% del total de los establecimientos informados. El 17% restante corresponde a establecimientos de tipo mixto o asistencial, y en ellos se aloja tanto a NNAyJ infractores y

presuntos infractores como a niños/as y adolescentes que son institucionalizados como respuesta a problemáticas diferentes de la infracción de la ley penal (de protección, de salud, otras).

### c. Régimen de los establecimientos

En relación con el régimen de los establecimientos, se pudo establecer que el 55% del total de los 119 establecimientos detectados posee un régimen cerrado. Por establecimiento de régimen cerrado se entiende a aquel que presenta barreras, alambrados, muros, puertas cerradas, personal de seguridad –armado o no–, que impiden la salida voluntaria de los niños/as, adolescentes y jóvenes allí alojados. El 43% del total presenta un régimen semi-cerrado; es decir, se trata de establecimientos que cuentan con barreras de seguridad de menor intensidad que en el caso de los cerrados y donde los NNAyJ pueden salir de los mismos solos o acompañados por personal que no sea de seguridad.

### d. Dependencia de los establecimientos

Todos los establecimientos detectados dependen de áreas gubernamentales. No se registra en el país la existencia de establecimientos penales juveniles gestionados por organizaciones no gubernamentales.<sup>4</sup>

En el siguiente Cuadro se detalla la distribución de los establecimientos informados según su dependencia (Cuadro 2).

La gestión de la mayor parte de los establecimientos que alojan a NNAyJ infractores y presuntos infractores depende, entonces, de áreas provinciales especializadas. Es decir, de áreas que se encuentran bajo dependencia del poder administrador provincial y que no pertenecen a las fuerzas de seguridad ni al servicio penitenciario. Estos establecimientos representan el 67% del total.

<sup>3</sup> La metodología utilizada para la proyección se ajusta a la propuesta por el INDEC para la construcción de este tipo de datos.

<sup>4</sup> Esta afirmación no desconoce que algunos establecimientos, como las comunidades terapéuticas, son habitualmente gestionados por ONGs y pueden constituirse en lugares de derivación frecuente de niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores de la ley penal.

CUADRO 2							
TIPO DE DEPENDENCIA	ESTABLECIMIENTOS						TOTAL
	Área especializada	%	Servicio penitenciario	%	Policía	%	
<b>TOTAL PAÍS</b>	80	67	14	12	25	21	119

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, cabe destacar que la dependencia del 21% del total de los establecimientos informados se encuentra en manos de las policías provinciales. En todo el territorio nacional existen al menos 25 establecimientos policiales que alojan a NNAyJ infractores y presuntos infractores. Por otro lado, el 12% de los establecimientos informados depende del Servicio penitenciario.

Es decir, que la gestión cotidiana del 33% de los establecimientos que alojan NNAyJ infractores y presuntos infractores se encuentra en manos de áreas no especializadas.

#### e. Acceso a derechos

##### • Derecho a la educación

De acuerdo con los datos brindados por las direcciones de los establecimientos relevados, los promedios regionales de horas semanales ofertadas para el nivel de educación primaria oscilan entre las 11 y las 19 horas por semana, es decir, entre dos y cuatro horas diarias (sin considerar el receso del fin de semana); para el nivel de educación secundaria, los promedios regionales van desde las 12 a las 25 horas por semana, entre dos y cinco horas por día (sin considerar el receso del fin de semana).

Los promedios arriba presentados incluyen tanto la carga horaria ofertada por personal que depende de los establecimientos como de personal que no depende de los mismos.

Con base en la información también brindada por las direcciones, pudo establecerse que la mayor parte de los establecimientos del país cuenta con personal docente propio. La oferta formal de horas por parte del personal docente perteneciente a los establecimientos oscila entre las 6 y las 30 horas semanales, es decir que algunos establecimientos aseguran con personal propio una oferta diaria de una hora de clase, mientras otros informan una oferta de seis horas diarias (sin considerar el receso del fin de semana).

Es importante aclarar que no puede establecerse una relación directa entre estas variables y el efectivo acceso a la educación por parte de los NNAyJ alojados. Si bien a partir de la información suministrada por las direcciones de los establecimientos relevados se ha podido establecer que la mayor parte de los NNAyJ institucionalizados asiste a clases de educación formal, entre 2 y 4 horas diarias como promedio, a partir de las entrevistas al personal y a los NNAyJ alojados en los establecimientos, se ha verificado que la existencia de la oferta educativa formal no garantiza en forma suficiente el acceso al derecho por parte de los NNAyJ.

##### • Derecho al trato digno

Este derecho implica, para los NNAyJ incluidos en los dispositivos del sistema penal juvenil, la garantía de ser tratados con el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana. En este sentido, el funcionamiento y la organización interna de los dispositivos di-

rigidos a adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores de la ley penal deberían garantizar su seguridad personal y promover un sentimiento de justicia y de respeto por uno mismo y por los derechos fundamentales de las personas.

El Proyecto Nacional de Relevamiento tuvo por finalidad relevar y conocer la existencia y el funcionamiento de los dispositivos penales juveniles en todo el territorio nacional. En ese marco, se mantuvieron entrevistas con funcionarios, personal técnico y adolescentes (a estos últimos se les garantizó confidencialidad) que permitieron un acercamiento a la realidad institucional de los establecimientos.

La variedad de situaciones potenciales que afectan el derecho al trato digno en los establecimientos –cerrados y semicerrados– es amplia y puede comprender desde el destrato hasta los castigos físicos, pasando, por ejemplo, por la medicación innecesaria o excesiva o la falta de información adecuada con respecto a los motivos de su suministro.

Como el Proyecto no estuvo orientado a la detección de casos puntuales de malos tratos sino a conocer los contextos materiales y político-institucionales en los cuales los mismos tienen lugar, con independencia de situaciones particulares –irregularidades o delitos cometidos por personal de los establecimientos– y sin perjuicio de las actuaciones judiciales y/o administrativas producidas a partir de los hechos puntuales detectados, es posible afirmar, a modo de conclusión general, que existe una serie de circunstancias (hacinamiento, instalaciones inadecuadas, personal no especializado, ausencia de actividades, otras) que por sí solas conllevan situaciones de maltrato o que coadyuvan a generar situaciones de conflicto y malestar que devienen en potenciales situaciones de malos tratos.

Asimismo, la información obtenida permite afirmar que las situaciones de vulneración del derecho a un trato digno se acrecientan en

aquellos establecimientos no sujetos a supervisión o monitoreo externo a las autoridades a cargo de los mismos.

Es decir que sólo los procesos de mejora de la calidad institucional en función de la consecución de objetivos legítimos y realistas pueden dar sustentabilidad en el tiempo a intervenciones que respeten rigurosamente los derechos humanos de los adolescentes y jóvenes incluidos en los dispositivos penales juveniles.

#### • Derecho a la salud y otros derechos

Con base en los servicios ofertados en los 72 establecimientos relevados (ya sea que la oferta de estos servicios dependa del propio establecimiento o presente otro tipo de dependencia), se indagó sobre la alternativa de acceso a derechos tales como salud, educación no formal, recreación y visitas de familiares. La información obtenida se presenta en el Cuadro 3.

Tal como se observa, las direcciones del 82% de los establecimientos relevados declararon que se practican chequeos médicos generales a los NNAyJ que son alojados en ellos, y que en el 81 por ciento de los establecimientos se asiste odontológicamente a los niños/as y adolescentes. También en relación con el derecho a la salud, se observa que el 71% de los establecimientos posee servicios de control de enfermedades de transmisión sexual y que igual porcentaje de las direcciones declaró contar con programas específicos para el control de VIH, mientras que en un 53% de los establecimientos se implementan talleres de salud reproductiva.

Con respecto a la formación laboral, el 40% de los establecimientos cuenta con talleres de capacitación en oficios. Además, un 53% del total de establecimientos posee talleres artísticos.

Con relación a la oferta recreativa, en el 53% de los establecimientos se realizan ac-

**CUADRO 3**

ESTABLECIMIENTOS QUE OFRECEN SERVICIOS...	TOTAL	%
<b>Total país establecimientos relevados</b>	<b>72</b>	<b>100</b>
Chequeos médicos generales (salud)	59	82
Odontología (salud)	58	81
Control de enfermedades de transmisión sexual (salud)	51	71
Control de VIH (salud)	51	71
Talleres de salud reproductiva (salud)	38	53
Formación laboral (educación no formal)	29	40
Talleres artísticos (educación no formal)	38	53
Talleres deportivos / actividad física (recreación)	38	53
Talleres de juegos (recreación)	26	36
Otros	15	21

Fuente: elaboración propia.

tividades físicas y/o deportivas. Por último se observa que un 36% de los establecimientos ofrece actividades lúdicas para los NNAyJ alojados.

Con respecto al acceso a medios de información y/o comunicación dentro del establecimiento, la información brindada por las direcciones se expone en el Cuadro 4.

Como se observa en el Cuadro, una alta proporción de las direcciones de los establecimientos declaró que los NNAyJ acceden a ver televisión, lo que totaliza un 82%. El 76% comentó que los NNAyJ acceden a escuchar radio y un 74% del total manifestó que pueden acceder a diarios y revistas dentro del establecimiento.

En el 67% de los establecimientos relevados los NNAyJ pueden acceder a utilizar el teléfono de la institución. En el 33% restante, el acceso a la comunicación telefónica no es posible o queda librado a los recursos que los

NNAyJ y sus familias se procuren –por ejemplo, la obtención de tarjetas telefónicas–.

En relación con el uso de computadoras, lo ofrece un 36% de los establecimientos relevados; en tanto que el acceso a Internet sólo es posible en el 8% de los establecimientos.

Al igual que en el punto anterior, es importante aclarar que, de acuerdo con las entrevistas realizadas con el personal y con los adolescentes y jóvenes alojados en los establecimientos, la oferta de los servicios mencionados no siempre garantiza el acceso efectivo a los derechos por parte de los NNAyJ.

#### **f. Establecimientos sujetos a monitoreo o control externo**

Con relación al universo de establecimientos relevados, y de acuerdo con lo expresado por las direcciones, se ha podido establecer que el 53% de los mismos posee algún tipo de

CUADRO 4		
ESTABLECIMIENTOS QUE OFRECEN ACCESO A MEDIOS DE INFORMACIÓN Y/O COMUNICACIÓN	TOTAL	%
<b>Total país establecimientos relevados</b>	<b>72</b>	<b>100</b>
Televisión	59	82
Teléfono	48	67
Radio	55	76
Diarios y revistas	53	74
Libros	52	72
Computadora	26	36
Internet	6	8
Otros	8	11
Talleres de juegos (recreación)	26	36
Otros	15	21

Fuente: elaboración propia.

monitoreo o de control externo. El control es realizado principalmente por los poderes judiciales provinciales y, en segundo término, por organismos gubernamentales de derechos humanos de nivel provincial y nacional. También se registran seguimientos por parte de organismos gubernamentales de educación y, en una proporción mínima, por parte de organizaciones sociales. En algunos casos en que la gestión de los establecimientos se

encuentra a cargo de las fuerzas de seguridad, las áreas provinciales responsables de las políticas de infancia y adolescencia suelen cumplir tareas de monitoreo con respecto a la situación de los NNAyJ alojados en ellos (Cuadro 5).

Los datos relativos a la cantidad de personal que se desempeña en los establecimientos donde se alojan NNAyJ infractores y presuntos

CUADRO 5		
MONITOREO O CONTROL EXTERNO	TOTAL	%
<b>Sí</b>	<b>38</b>	53
<b>No</b>	<b>21</b>	29
<b>S/D</b>	<b>13</b>	18
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	100

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 6									
SEGÚN TAREAS DESEMPEÑADAS	RECURSOS HUMANOS								TOTAL
	Personal seguridad	%	Operadores	%	Docentes	%	Otros RR HH	%	
<b>TOTAL PAÍS</b>	1.008	32	859	27	271	9	1.014	32	3.152

Fuente: elaboración propia.

infractores fueron elaborados a partir de la información suministrada por los directores, la que fue oportunamente complementada con la información obtenida en las entrevistas con los profesionales, el personal de seguridad y los operadores de los 72 establecimientos visitados en el transcurso del trabajo en territorio.

El personal con el que cuenta el total de los establecimientos visitados es de 3.152 personas. En promedio, cada uno de los establecimientos cuenta con una planta funcional conformada por 44 personas. Y existe una relación aproximada de dos personas adultas por cada niño/a, adolescente o joven alojado.

Con respecto a la función que desempeña el personal, se observa que el 32% cumple tareas de seguridad, el 27% son operadores que acompañan a los NNyJ en sus actividades cotidianas, y el 9% desarrolla tareas do-

centes. El ítem Otros recursos humanos (32%) incluye a profesionales –en su gran mayoría trabajadores sociales, psicólogos, médicos y personal de enfermería–, personal administrativo, personal de maestranza y de cocina (Cuadro 6).

Con relación al Personal docente (incluye tanto al personal acreditado por el sistema de educación formal como a otras personas designadas por las direcciones de los establecimientos como responsables de actividades de enseñanza, por ejemplo, personas a cargo de talleres de oficio y de arte), en el siguiente Cuadro se observa la distribución promedio por establecimiento y el promedio de la dedicación semanal en horas (Cuadro 7).

Se puede establecer que cada uno de los establecimientos relevados cuenta en promedio con 4 docentes, cada uno de los cuales posee una dedicación formal de 22 horas semanales.

CUADRO 7		
PERSONAL DOCENTE	PROMEDIO GENERAL POR ESTABLECIMIENTO	
	Cantidad por establecimiento	Dedicación semanal en horas
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>4</b>	<b>22</b>

Fuente: elaboración propia.

## 2.1. Niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores alojados en establecimientos

### a. Cantidad y sexo

En esta etapa de trabajo se ha podido establecer que la cantidad de niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores alojados en los establecimientos del circuito penal juvenil visitados –60,5% del total de los establecimientos detectados por el proyecto– entre los meses de agosto y diciembre de 2007, era un total de 1.799.

Como se aclara al inicio del presente apartado, la cifra, que refleja “la foto de un día” en los dispositivos, no comprende la información completa sobre la cantidad de “jóvenes adultos” (jóvenes de 18 a 20 años) infractores o presuntos infractores de la ley penal alojados en establecimientos. Esto se debe a que, en muchos casos, las normativas y prácticas provinciales vigentes posibilitan que los jóvenes, una vez cumplidos los 18 años, puedan ser

derivados a dependencias del servicio penitenciario destinadas a personas adultas. Por tal motivo, si se considera dicha franja etaria, la cantidad de jóvenes privados de libertad asciende a una cifra mayor.

Con relación a la variable sexo, se observa que el 90% de los NNAyJ institucionalizados en establecimientos son varones, resultando la razón de 11 varones por cada mujer alojada (Cuadro 8).

También se observa un 2% del total en la categoría Sin datos, producto de la dificultad para obtener información fehaciente con respecto al sexo de algunos NNAyJ alojados en comisarías.

### b. Condiciones de alojamiento

De acuerdo con la información aportada por los directores de los establecimientos relevados, se observa que la proporción de ocupación de los establecimientos alcanzaba el 79% de la capacidad total de alojamiento disponible (Cuadro 9).

CUADRO 8

SEXO	NIÑOS/AS, ADOLESCENTES Y JÓVENES ALOJADOS						TOTAL
	Varones	%	Mujeres	%	S/D	%	
<b>TOTAL PAÍS</b>	1.614	90	149	8	35	2	1.799

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 9

RELACIÓN ENTRE NNAyJ ALOJADOS Y CAPACIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS	NIÑOS/AS, ADOLESCENTES Y JÓVENES	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO ESTABLECIMIENTOS	% OCUPACIÓN ESTABLECIMIENTOS
<b>TOTAL PAÍS</b>	1.661 <sup>5</sup>	2.110	79%

Fuente: elaboración propia.

<sup>5</sup> Se excluyeron del total los NNAyJ que no se encontraban en los establecimientos por permisos prolongados. Los permisos prolongados consisten en licencias de semanas o meses otorgadas por el juez.

Como indica el siguiente Cuadro, el 85% de los NNAyJ infractores y presuntos infractores se encontraban alojados en establecimientos de régimen cerrado (Cuadro 10).

### c. Procedencia y documentación de los NNAyJ alojados

En su gran mayoría (más del 80%) los niños/as, adolescentes y jóvenes alojados en los establecimientos del país son argentinos. En una proporción significativamente menor, se encuentran niños provenientes de países limítrofes (1,2% del total). La categoría Sin datos comprende el 18,3% del total (Cuadro 11).

A partir de la información brindada por las direcciones de los establecimientos, se ha

podido establecer que sólo el 59% de los niños/as, adolescentes y jóvenes alojados en los mismos posee Documento Nacional de Identidad. Un 13% de los NNAyJ tienen su DNI en proceso de trámite y un 7% directamente no posee DNI. También resulta significativo el elevado porcentaje de la variable Sin datos en el registro de la información (Cuadro 12).

### d. Edades de los NNAyJ alojados

Respecto de las edades de los NNAyJ infractores y presuntos infractores que se encontraban alojados en establecimientos del país, 1.290 eran mayores de 16 años de edad. Esto implica que, en la medida en que los delitos imputados fuesen de acción pública y con pena mayor a dos años de prisión, alrededor

**CUADRO 10**

RÉGIMEN DE ALOJAMIENTO	DISTRIBUCIÓN DE NNAyJ				TOTAL
	Cerrado	%	Semicerrado	%	
<b>TOTAL PAÍS</b>	1.525	85	274	15	1.799

Fuente: elaboración propia.

**CUADRO 11**

LUGAR DE ORIGEN	TOTAL	%
Argentina	1.449	80,5
Países limítrofes	21	1,2
S/D	329	18,3
<b>TOTAL</b>	1.799	100

Fuente: elaboración propia.

**CUADRO 12**

DOCUMENTACIÓN	TOTAL	%
Con DNI	1.069	59
Con DNI en trámite	228	13
Sin DNI	121	7
S/D	381	21
<b>TOTAL</b>	<b>1.799</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

**CUADRO 13**

RELACIÓN ENTRE EDAD Y CONDICIÓN DE PUNIBILIDAD	NIÑOS/AS, ADOLESCENTES Y JÓVENES						TOTAL
	Punibles	%	No punibles	%	S/D	%	
<b>TOTAL PAÍS</b>	1.290	72	298	17	211	12	1.799

Fuente: elaboración propia.

de un 72% de los adolescentes y jóvenes alojados sería "punible".<sup>6</sup>

Sin embargo, merece destacarse que al menos 298 niños y adolescentes alojados eran menores de 16 años de edad al momento del relevamiento. Es decir que, al menos el 17% de los niños y adolescentes alojados en establecimientos del país, en función de su edad, sería "no punible".

Cabe mencionar que para la construcción de este dato existe un faltante de información importante y la categoría Sin datos representa un 12% del total. Al igual que para otras variables, resulta notorio el déficit de registros

institucionales en los establecimientos que permitan una obtención ágil de este tipo información (Cuadro 13).

#### **e. Tipo de delitos y situación procesal**

En relación con el tipo de delitos imputados a los niños/as, adolescentes y jóvenes, es importante aclarar que existen grandes dificultades para obtener el dato de manera confiable. Las fuentes utilizadas para su obtención fueron los directores de los establecimientos, quienes no tienen la obligación de conocer ni de registrar las carátulas de los expedientes judiciales. De todas formas, se ha tomado en cuenta esta información con el propósito de conocer los motivos que catalogan el ingreso

<sup>6</sup> Decreto-Ley 22.278/22.803, artículos 1 y 2.

a la institución, sabiendo que esta categorización puede ser modificada durante el proceso penal. Así, se obtuvo información sobre el 75% del total de los NNAyJ alojados. Sobre ese total, los porcentajes indican que la mayor frecuencia recae en los delitos contra la propiedad. Así, si se suman las categorías Delitos contra la propiedad con y sin armas, se obtiene que estos delitos representan el 70% del total de hechos delictivos imputados a los NNAyJ alojados. De estos delitos, el mayor porcentaje recae en los delitos contra la propiedad sin armas, que representan el 38% del total, mientras que los delitos contra la propiedad con uso de armas representan el 32%.

Alrededor de un 15% de NNAyJ alojados en establecimientos ha sido imputado por el de-

lito de homicidio (porcentaje que incluye las tentativas).

Siguen en importancia las infracciones a la ley de estupefacientes, con un 5% sobre el total, y los delitos contra la integridad sexual que representan el 4% del total de delitos imputados. La categoría Otros –que representa el 3% sobre el total– se encuentra conformada por al menos 6 tipos penales (Cuadro 14).<sup>7</sup>

Respecto de la situación procesal de los niños/as, adolescentes y jóvenes alojados en establecimientos, se obtuvieron los datos porcentuales que muestra el Cuadro 15.

Con relación a esta variable, también existe una falta de información importante en todo

CUADRO 14								
TIPO DE DELITOS IMPUTADOS	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE NNAyJ (%)							
	C/ la prop. sin armas	C/ la prop. con armas	Homicidio	C/ la int. sexual	Privación ileg. libertad	Estupefac.	Atentado y resist.	Otros
<b>TOTAL PAÍS</b>	38	32	15	4	1	5	2	3

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 15				
SITUACIÓN PROCESAL	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE NNAyJ (%)			
	Condenados <sup>8</sup>	Imputados	No punibles	Sin datos
<b>TOTAL PAÍS</b>	9	56	17	18

Fuente: elaboración propia.

<sup>7</sup> Entre otros, amenaza, amenaza calificada, portación de armas, lesiones graves, encubrimiento, captura por fuga de establecimiento penal, etc. Para la obtención de los porcentajes se excluyó la categoría Sin datos.

<sup>8</sup> Solamente de 18 a 21 años de edad.

**CUADRO 16**

DEFENSA TÉCNICA	TOTAL	%
Abogado particular	168	9
Defensor oficial	1.295	72
S/D	336	19
<b>TOTAL</b>	<b>1.799</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

el país. Sin embargo, la misma no puede adjudicarse sólo a un déficit en el registro de la información; antes bien debe leerse como un importante dato en la medida en que se vincula al perfil que tradicionalmente tuvieron los establecimientos destinados a niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores, atravesados por el “paradigma tutelar”. De allí, la escasa importancia dada históricamente al conocimiento de este tipo de variables.

Sin embargo, es posible advertir que la mayor parte de los adolescentes y jóvenes (56%) se encuentran alojados en los establecimientos en calidad de imputados no condenados en razón de la ley que difiere la sentencia –absolución o condena– hasta cumplidos los 18 años de edad.

Un porcentaje mucho menor (9%) corresponde a jóvenes que han sido condenados. No obstante, es importante aclarar que para ponderar estos porcentajes de manera correcta es necesario considerar que las condenas son dictadas después de que los jóvenes han cumplido los 18 años de edad, momento en que suele producirse su traslado al sistema penitenciario, por lo que muchos jóvenes condenados no se encuentran registrados en las cifras obtenidas.

#### f. Defensa técnica

En el relevamiento en terreno se ha indagado sobre la cantidad de niños/as, adolescentes y jóvenes que poseen abogado defensor oficial y particular. La información obtenida, de carácter estimativo, indica que el 72% de los NNAyJ son asistidos por un Defensor oficial. Sólo un 9% de los niños/as y adolescentes poseen un letrado particular como defensor (Cuadro 16).

Dado que esta categoría posee estrecha relación con la garantía del derecho a la defensa de los NNAyJ infractores y presuntos infractores, resulta significativa la ausencia de información que se refleja en el ítem Sin datos.<sup>9</sup>

#### g. Tiempo de permanencia en establecimientos

A continuación se presenta el dato sobre el tiempo de permanencia de los NNAyJ en los lugares de encierro. Puede observarse el alto porcentaje de Sin datos en el relevo de la información (18%), cuestión que señala una vez más la escasa existencia y/o la falta de disponibilidad por parte de las direcciones de los establecimientos, de registros institucionales de datos.

<sup>9</sup> La dificultad en la obtención de esta información se presta a dos interpretaciones posibles. Por un lado, puede suceder que en algunos casos se trate de niños y adolescentes no punibles, por lo cual la causa penal haya sido archivada en virtud de un sobreesimiento en razón de la edad, y por lo tanto se haya extinguido la representación del defensor oficial. Por otro lado, puede deberse una vez más a la carencia de datos en los establecimientos respecto de la situación legal de los NNAyJ que alojan.

**CUADRO 17**

TIEMPO DE PERMANENCIA EN ESTABLECIMIENTOS	NIÑOS/AS, ADOLESCENTES Y JÓVENES							TOTAL
	Hasta 30 días	E/ 1 y 4 meses	E/ 4 y 6 meses	E/ 7 meses y 1 año	E/ 1 y 2 años	Más de 2 años	S/D	
<b>TOTAL PAÍS</b>	275	543	159	261	174	67	320	1.799

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información obtenida, es posible establecer que el 29% de los NNAyJ permanecen alojados en los establecimientos entre 1 y 4 meses. El 15% se ubica en el rango de hasta 30 días y otro 15% en el rango de entre 7 meses y 1 año. El 4% de la población de NNAyJ se encuentra hace más de 2 años alojado en establecimientos. Para brindar mayor claridad a la presentación de los datos, se detallan por separado las cifras absolutas y la distribución porcentual (Cuadro 17). De las cifras se desprenden los siguientes porcentajes (Gráfico 18).

#### h. Egreso de los establecimientos

Sobre la base de las entrevistas realizadas a los directores, es posible señalar que las vías de egreso más frecuentes de los NNAyJ de los

establecimientos son, en primer término, con la familia de origen y, en segundo lugar, la derivación a otros programas (de protección y penales). El 16% de los niños/as, adolescentes y jóvenes es trasladado a otros establecimientos –penales, asistenciales, de salud– (Cuadro 19).

### 3. PROGRAMAS DIRIGIDOS A NIÑOS/AS, ADOLESCENTES Y JÓVENES INFRACTORES Y PRESUNTOS INFRACTORES

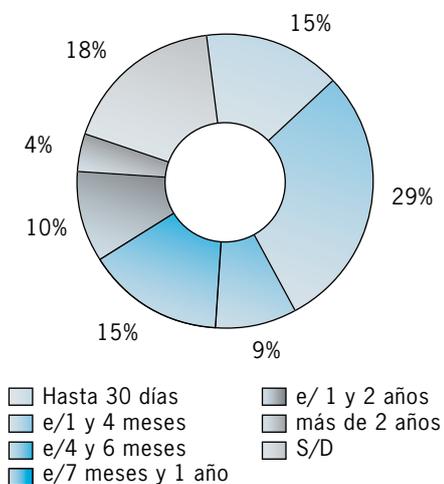
#### a. Cantidad y características de los programas

Los programas que ofrecen alguna modalidad de intervención diferente de la institucionalización de los NNAyJ infractores y presuntos infractores en establecimientos, suman en todo el país un total de 25.

Todos los programas detectados en el transcurso del relevamiento dependen de áreas gubernamentales (aunque es habitual que organizaciones no gubernamentales participen en su implementación). A diferencia de lo que ocurre con los establecimientos, la totalidad de los programas se encuentra bajo la órbita de las áreas provinciales especializadas.

Los programas difieren en su grado de especificidad: menos de la mitad de los programas detectados dirige su oferta de manera exclusiva a niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores de la ley penal. La mayoría de los programas, en cambio, están destinados a la asistencia de NNAyJ en diversas situaciones de vulnerabilidad,

**Gráfico 18**



Fuente: elaboración propia.

**CUADRO 19**

PRINCIPALES VÍAS DE EGRESO DE LOS ESTABLECIMIENTOS	TOTAL %
Familia	46
Programas	28
Egreso autónomo	9
Otros establecimientos penales	7
Establec. para tratamiento adicciones	4
Establec. asistenciales	4
Neuropsiquiátricos	1
Otros	1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>
Fuente: elaboración propia.	

habitualmente llamados “en riesgo social”, entre los que suelen incluirse algunos NNAyJ infractores y presuntos infractores.

Del total de los programas detectados, 11 enmarcan sus intervenciones bajo una modalidad de acompañamiento en la comunidad; es decir, brindan alguna clase de seguimiento o asistencia por parte de un referente –de la comunidad o del área gubernamental especializada– a los NNAyJ incluidos en ellos. Se registran 9 programas del tipo “libertad asistida”; la mayor parte se implementa en los grandes centros urbanos del país y consiste en el acompañamiento del niño/a, adolescente o joven infractor o presunto infractor por parte de un profesional. Este acompañamiento profesional puede darse en el lugar de residencia del niño/a, adolescente o joven o a partir de la asistencia periódica de estos últimos a actividades o a sitios institucionales acordados en forma previa.

Otra modalidad que presentan 5 de los programas detectados es la asistencia a través de algún tipo de subsidio a los NNAyJ y/o a sus

familias –ayuda económica, beca escolar, plan de trabajo, subsidio a la vivienda, otro–.

En el caso de 6 de los programas detectados se combinan ambas modalidades de asistencia, la de acompañamiento y la de subsidio (Cuadro 20).

De las entrevistas realizadas a los funcionarios y a los directores de los establecimientos se desprende que los programas mencionados: 1) suelen funcionar como una oferta alternativa al alojamiento de los NNAyJ infractores y presuntos infractores en establecimientos para el cumplimiento de la medida judicial; 2) su existencia permite que se acorten los plazos de privación y restricción de libertad en establecimientos cerrados y semicerrados; 3) en muchos casos los programas son considerados como una última y necesaria etapa del recorrido que realizan los NNAyJ infractores y presuntos infractores hacia el egreso del sistema penal; 4) en la mayoría de los casos sus intervenciones se dirigen a la promoción y restitución de derechos.

**CUADRO 20**

MODALIDAD	CANTIDAD DE PROGRAMAS NO PRIVATIVOS DE LA LIBERTAD					TOTAL
	Acompañamiento	Subsidio	Acomp. y Subsidio	Otros	S/D	
<b>TOTAL PAÍS</b>	11	5	6	2	1	25

Fuente: elaboración propia.

Por último, sólo 3 de los programas informados adquieren la modalidad de un “egreso protegido” del sistema penal. En ellos se combinan el seguimiento de la situación del niño/a, adolescente o joven en libertad restringida por parte de profesionales u otros agentes del sistema, con acciones concretas de restitución de derechos (educación formal, capacitación laboral, participación en actividades artísticas y recreativas y/o formación ciudadana) y, en algunos casos, el otorgamiento de ayuda económica.

### 3.1. Niños/as, adolescentes y jóvenes incluidos en programas

En relación con los niños/as, adolescentes y jóvenes incluidos en los programas es muy notoria la ausencia en todo el país de registros de información relativa a su sexo y edad, situación procesal, delito que se les imputa y tiempo de permanencia. Dicha ausencia puede adjudicarse a un déficit importante en el registro y sistematización de la información por parte de los responsables de los programas e interpretarse como un dato en sí mismo; vinculado al perfil proteccional o mixto (proteccional y penal) de la mayor parte de los programas, en los que no existe la práctica de registrar algunos tipos de variables –tales como situación procesal, delitos que se imputan a los adolescentes y jóvenes, tiempo de permanencia en los programas–. Por otro lado, al tratarse de programas no privativos de la libertad, la necesidad de contar con re-

gistros de información relativos a la edad y al sexo de los NNAYJ parece ser menor que en el caso de los establecimientos (donde estas variables determinan la derivación y permanencia de los adolescentes en uno u otro dispositivo).

#### a. Cantidad y sexo

Con base en la información brindada por los funcionarios responsables de los programas, en esta etapa de trabajo se ha podido establecer que la cantidad de niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores incluidos en programas no privativos de la libertad entre los meses de agosto y diciembre de 2007 era un total de 4.495.

Con relación al sexo, los varones representaban el 61% del total y las mujeres el 7%, por lo que la razón indica la presencia de 9 varones por cada mujer incluida en un programa (Cuadro 21).

#### b. Edades

Respecto de las edades de los niños/as, adolescentes y jóvenes que se encontraban incluidos en programas al momento del relevamiento, 1.290 tenían 16 años o más. Es decir que, en la medida en que los delitos imputados fuesen de acción pública y con pena mayor a dos años de prisión, alrededor de un 29% de los adolescentes y jóvenes incluidos en programas sería punible. En cambio, 334 niños y adolescentes contaban con menos de 16 años de edad, es decir que al menos el

**CUADRO 21**

SEXO	NIÑOS/AS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN PROGRAMAS						TOTAL
	Varones	%	Mujeres	%	S/D	%	
<b>TOTAL PAÍS</b>	2.735	61	308	7	1.452	32	4.495

Fuente: elaboración propia.

**CUADRO 22**

RELACIÓN ENTRE EDAD Y CONDICIÓN DE PUNIBILIDAD	NNAYJ EN PROGRAMAS						TOTAL
	Punibles	%	No punibles	%	S/D	%	
<b>TOTAL PAÍS</b>	1.290	29	334	7	2.871	64	4.495

Fuente: elaboración propia.

7% de los niños y adolescentes incluidos en programas del país resultan no punibles conforme la normativa vigente.

No obstante, para ponderar correctamente este dato, es muy importante considerar el faltante de información que se consigna en el ítem Sin datos, que representa el 64% del total (Cuadro 22).

### III. CONCLUSIONES GENERALES

#### Sobre los dispositivos penales y los NNAyJ infractores y presuntos infractores

##### a. Grado de especialización de los dispositivos

El presente informe incluyó la descripción de dos tipos de dispositivos dirigidos a NNAyJ infractores y presuntos infractores de la ley penal: establecimientos y programas que no implican la privación de la libertad o su restricción en establecimientos. Las cifras indican

que la cantidad de establecimientos existentes en el país supera en gran medida el número de programas –119 y 25 respectivamente–; y que del total de los establecimientos detectados, más de la mitad posee un régimen de tipo cerrado.

De acuerdo con los datos obtenidos, la gestión cotidiana del 33% de los establecimientos del país que alojan NNAyJ infractores y presuntos infractores depende de fuerzas de seguridad –policías y servicios penitenciarios provinciales–, y cuenta con escasa o nula injerencia por parte de los organismos jurisdiccionales responsables de la implementación de las políticas de niñez y adolescencia.

También se observa que el número de establecimientos mixtos –aquellos que alojan tanto a NNAyJ con causas penales como de cuidado y protección– alcanza el 17% del total de los 119 establecimientos detectados. Otro tanto ocurre con los programas no privativos de la libertad: al menos la mitad de los mis-

mos son de naturaleza proteccional e incorporan, alternativamente, a NNAyJ infractores y presuntos infractores de la ley penal entre su población destinataria.

La interpretación de los datos mencionados puede considerarse como un índice de la insuficiente especialización de los dispositivos penales respecto de los estándares nacionales e internacionales establecidos. Esas limitaciones o carencias en lo que llamamos especialización se evidencian al menos en dos planos: por un lado, en la gestión por parte de las policías provinciales y los servicios penitenciarios de dispositivos dirigidos a adolescentes, organismos que carecen de preparación, controles, normativas y recursos humanos capacitados para el trabajo con dicha población. Por otra parte, el empleo de programas de naturaleza proteccional para el abordaje de adolescentes infractores no privados de su libertad remite al paradigma de la “situación irregular” e impide intervenciones técnicas adecuadas para situaciones que así lo demandan.

#### **b. Relación entre dispositivos de intervención privativos y restrictivos de la libertad**

En relación con los NNAyJ infractores y presuntos infractores, se puede establecer que existe en el país al menos un total de 6.294 niños/as, adolescentes y jóvenes incluidos en algún tipo de dispositivo. El 71% de este total (4.495) se encuentra en programas de tipo alternativo a la privación de la libertad y el 29% restante (1.799), en establecimientos. De los niños/as, adolescentes y jóvenes alojados en establecimientos, el 85% se halla en establecimientos de régimen cerrado (1.525).

En principio, la distribución porcentual mencionada podría interpretarse de manera positiva, en tanto pareciera indicar la elección de dispositivos no privativos de la libertad como opción privilegiada para el cumplimiento de las medidas judiciales impuestas a los NNAyJ infractores y presuntos infractores. No obs-

tante, es importante recordar la marcada ausencia de registros de información en aspectos fundamentales como la edad, la situación procesal, los delitos imputados y el tiempo de permanencia de los NNAyJ asistidos en programas, dado que esta situación dificulta evaluar si la totalidad de los programas se constituyen en una alternativa real a la privación de la libertad de los niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores de la ley penal o se trata de modalidades de institucionalización menos rigurosas pero también menos específicas e informales en su implementación.

Por otra parte, la cifra de niños/as, adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores alojados en establecimientos, en su gran mayoría imputados por delitos contra la propiedad, confirma que los dispositivos de encierro continúan siendo una oferta y una opción frecuente en el circuito penal juvenil.

Por último, el relevamiento arroja dos datos muy importantes. Por un lado, que hay muchas jurisdicciones que carecen de manera absoluta de dispositivos de intervención que no sean de privación de la libertad. Por el otro, que en aquellas jurisdicciones que cuentan con programas o intervenciones no privativos de la libertad, los mismos raramente se constituyen en una verdadera “alternativa” al encierro (en el sentido de una oferta que le disputa sujetos a la medida potencialmente más perjudicial), sino como un acompañamiento cuando el encierro ya cesó o cuando nunca fue dispuesto.

#### **c. Sobre el género y la edad de los NNAyJ**

Con respecto a los datos relativos a la distribución por sexo de los NNAyJ, se observa en ambos dispositivos una gran preeminencia de varones, aunque la razón varón/mujer se reduce en el caso de los programas alternativos (de 11 a 1/ a 9 a 1). Esta importante diferencia podría adjudicarse a la construcción social del género, pero también convendría considerar la hipótesis de que las niñas, adolescentes y

jóvenes infractoras y presuntas infractoras son derivadas mayormente a dispositivos de protección de derechos, cuestión sujeta a posible indagación en el futuro.

En lo relativo a la edad, se constata que al menos 632 niños/as y adolescentes incluidos en los dispositivos son menores de 16 años.

#### **d. Acceso a derechos en establecimientos**

Con respecto a los derechos de los NNAyJ alojados en los establecimientos relevados, se observa que la oferta educativa formal es despereja según los establecimientos (de 2 a 5 horas diarias). Por otra parte, con respecto a la educación no formal, se observa que sólo el 40% de los establecimientos relevados ofrece actividades vinculadas a la formación laboral y el 53% talleres relacionados con la educación artística. Otro tanto ocurre con las actividades de recreación –deportes y juegos– que se ofrecen en un 53% y un 36% respectivamente, de los establecimientos visitados.

La mayoría de los establecimientos relevados ofrece atención básica en salud. Sin embargo, también en este rubro se observa una oferta despereja con respecto a la atención de la salud sexual reproductiva, especialmente en aspectos preventivos.

En lo relativo al derecho a la identificación, al menos el 21% de los NNAyJ alojados en los establecimientos no posee DNI y se desconoce la situación de otro 21%.

La mayoría de los NNAyJ alojados (72%) son asistidos por defensores oficiales, un 9% por abogados particulares y se desconoce la situación del 19% restante.

Los datos presentados permiten concluir de modo general, que una parte importante de los establecimientos relevados cuenta con

una oferta que en muchos casos no resulta suficiente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a la totalidad de los niños/as, adolescente y jóvenes a su cargo. Asimismo, se observa una importante dificultad para la articulación entre los servicios que se brindan en esos espacios y los efectores públicos o privados que los brindan al resto de la comunidad.<sup>10</sup>

#### **Proyecciones**

Como mencionáramos, el presente informe constituye un primer resultado del proceso de análisis de la información recabada en una primera instancia del Proyecto Nacional de Relevamiento. Al combinar el trabajo en terreno, la realización de entrevistas a distintos tipos de actores y la recolección de documentación normativa, ha proporcionado una importante cantidad de información que ha posibilitado elaborar un diagnóstico integral que permite diseñar líneas de acción que contemplen las particularidades de los dispositivos existentes en las diferentes regiones del país.

Si bien la falta de información en muchas de las categorías relevadas representa un verdadero obstáculo para el conocimiento de la situación de los niños/as, adolescentes y jóvenes incluidos en los dispositivos penales, la magnitud de esta carencia, que se verifica en todo el país, constituye un dato en sí mismo. Aun cuando en ambos tipos de dispositivos –establecimientos y programas– el origen del registro insuficiente de información puede adjudicarse a la impronta del “paradigma tutelar”, revela la informalidad en la implementación y monitoreo de los dispositivos en la medida en que se hace difícil, si no imposible, dar cuenta de su impacto sobre la población destinataria sobre la base de información incompleta y, por lo tanto, poco confiable.

10 Posiblemente esto se deba en parte a la reproducción acrítica de las concepciones y prácticas gestadas en las tradicionales instituciones totales y, en parte, a la dificultad para lograr articulaciones interinstitucionales e intersectoriales eficaces, formales y que puedan sostenerse en el tiempo.

Para alcanzar un resultado óptimo, resulta indispensable contar de aquí en adelante con información actualizada de manera ininterrumpida. Para tal fin consideramos recomendable avanzar en los registros de la información, construyendo y asegurando los mecanismos que, a nivel provincial y nacional, resulten conducentes para tal fin. En tal sentido, el Consejo Federal resulta el ámbito adecuado para consensuar la puesta en funcionamiento de un sistema informático de relevamiento y sistematización de datos que permita monitorear, con la frecuencia requerida, la información relativa al sistema penal juvenil en todo el país.

Sin duda, las consecuencias de la puesta en marcha de un sistema informático de relevamiento serán fructíferas, puesto que permitirán elaborar análisis orientados a conocer cómo funcionan los distintos dispositivos penales juveniles en el país y quiénes son sus destinatarios, lo que se transforma en un indispensable y básico insumo si el objetivo consiste en diseñar e implementar políticas orientadas a adecuar el sistema penal juvenil a los estándares constitucionales e internacionales en la materia.

**CAPÍTULO III:**

**HACIA UN SISTEMA PENAL JUVENIL  
RESPETUOSO DE LOS DERECHOS  
HUMANOS DE LOS ADOLESCENTES**

# CAPÍTULO III: HACIA UN SISTEMA PENAL JUVENIL RESPECTUOSO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS ADOLESCENTES

## I. INTRODUCCIÓN

La realidad nacional nos impone la tarea de impulsar un profundo proceso de transformación del régimen penal juvenil actual, de modo de avanzar en la consolidación de un sistema penal juvenil respetuoso de los derechos humanos, que se adecue a los estándares previstos en la Constitución Nacional y en la normativa internacional que rigen en la materia.

Dicho proceso de transformación requiere decisiones y políticas públicas que operen de manera sinérgica y simultánea para el logro de cuatro propósitos centrales:

1. Avanzar en la derogación del actual Régimen Penal de la Minoridad (Decreto-Ley 22.278, tributario de la concepción tutelar clásica), y en la sanción de una ley nacional de justicia penal juvenil acorde con los preceptos contenidos en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales que rigen en la materia.
2. Iniciar o profundizar las reformas, de acuerdo con lo expresado en el punto anterior,

de las legislaciones procesales y de la organización de la justicia de menores en cada provincia del país.

3. Reformular de manera progresiva políticas y programas gubernamentales en materia penal juvenil y/o afianzar aquellos que se adecuen a los estándares antes mencionados.
4. Consolidar un sistema nacional de estándares mínimos para el registro y sistematización de datos que permita contar con información coherente y actualizada relativa al sistema penal juvenil en el país.

Teniendo en cuenta los propósitos mencionados, se ha considerado estratégico mencionar algunos aspectos que a continuación se desarrollan.

## II. CONTEXTO NORMATIVO

### 1. El actual Régimen Penal de la Minoridad

Con base en los estándares constitucionales e internacionales que rigen en la actualidad

respecto de los adolescentes y jóvenes infractores y presuntos infractores de la ley penal, es importante realizar algunas consideraciones críticas sobre la normativa en la materia que aún continúa vigente en nuestro país.

En primer lugar, es importante recordar que la Ley 22.278, denominada *Régimen Penal de la Minoridad*, **no fue concebida y promulgada por las instituciones democráticas de gobierno**, ya que fue un producto de la última dictadura militar.

La normativa mantiene un fuerte sesgo tutelar, con características de “pseudoprotección” que hacen que en su estructura sean más importantes las condiciones personales y familiares del adolescente que el hecho delictivo que se le imputa. Es decir, se encuentra inspirada en el modelo anterior a la Convención sobre los Derechos del Niño, propio del sistema tutelar clásico, en oposición con las actuales exigencias constitucionales.

Se ha señalado también que el Régimen Penal de la Minoridad refleja una clara adhesión al derecho penal de autor, a contramano de los esfuerzos teóricos del derecho penal en el último siglo, que avanza hacia un derecho penal de acto. Así, se ha dicho que “... *En el curso del siglo XX se configuró un derecho del menor (en sentido objetivo) de discutible autonomía científica... La ideología tutelar que lo generó cumplió la función de ocultar la carencia de políticas sociales respecto de la infancia y la juventud, ... que habilitaron una indiscriminada intervención judicial o solo administrativa. Todas las contradicciones del poder punitivo se exaltan cuando sus objetos son los niños y los adolescentes; la inhumanidad, la ineficacia preventiva, la violencia, la selectividad, quedan en total evidencia... se sostiene que son los adul-*

*tos desordenados que producen niños delincuentes, o bien, los delincuentes adultos que se reproducen. Esa fue la vieja visión del positivismo racista, que en buena medida perdura. Para escapar a las contradicciones del poder punitivo y ponerlo a salvo de su evidencia, se excluyó a los niños y a los adolescentes del discurso penal, sometiéndolos a un poder punitivo regido por un discurso tutelar...*”<sup>1</sup>. Esta característica del Régimen Penal de la Minoridad, basada en un análisis peligrosista y discriminador, ha habilitado la reacción estatal punitiva frente a ciertas características personales y familiares del adolescente, consideradas desfavorables, en violación a principios constitucionales.

Por otra parte, el régimen en cuestión otorga un alto grado de discrecionalidad al juez, que puede disponer medidas restrictivas de la libertad del adolescente que no se encuentran determinadas previamente ni en su extensión temporal ni en su modalidad de ejecución. Se enfrenta de esta manera con el **principio de legalidad**, que establece límites muy precisos y claros al Estado en la intervención sobre los ciudadanos.

Con la aplicación del Régimen, las medidas tutelares han devenido en medidas de seguridad y, en la práctica, de sanción, como sucede por ejemplo con la privación de la libertad. No obstante, en tanto se las supone “protectoras”, las medidas no se encuentran reguladas ni tienen otra limitación que el criterio del magistrado para el caso. Esta situación es potencialmente lesiva del **principio de proporcionalidad**, que establece que debe existir cierta correlación entre el hecho imputado y la sanción aplicable.

La vocación proteccionista-tutelar ha violado de manera reiterada derechos y garantías constitucionales –como el debido proceso–, convirtiendo al joven infractor o presunto in-

<sup>1</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro y SLOKAR, Alejandro, *Derecho Penal. Parte General*, 2da. edición, Ediar, Buenos Aires, 2002, p. 186/188.

fractor de la ley penal en una figura similar al incapaz por deficiencia mental.<sup>2</sup>

## 2. La Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la nueva institucionalidad a nivel del Estado Nacional

Si bien la Ley 26.061 y su decreto reglamentario no regulan la intervención del Estado ante infracciones de la ley penal imputables a personas menores de edad, lo cierto es que la Ley, promulgada el 26 de octubre de 2005, ha resultado un aporte central en la construcción de un escenario favorable para el proceso de adecuación que debemos transitar en materia penal juvenil por los aportes que a continuación se exponen.

- Al regular las medidas de protección, aun sin pronunciarse explícitamente en materia penal, el texto de la Ley establece la **separación de ámbitos de aplicación y de adopción de medidas** y abre el camino hacia una regulación equivalente en materia penal juvenil. En este sentido, determina con absoluta claridad que una medida de protección de derechos no puede implicar en ningún caso la privación de libertad, que es una medida de exclusiva índole punitiva o, excepcionalmente, que pretende asegurar los fines de un proceso penal.
- Define de manera explícita las competencias y procedimientos **para la adopción de medidas protectivas** frente a situaciones de vulneración de derechos. El texto legal otorga competencia exclusiva a los órganos administrativos para que adopten medidas de protección de derechos y establece la

subsidiariedad de la intervención judicial. Por su parte, esta última será responsable de adoptar medidas de acción positiva para garantizar los derechos y para efectuar los necesarios controles de legalidad cuando la normativa así lo prevé; así por ejemplo, en la regulación de las llamadas “medidas excepcionales” establece que la decisión del órgano gubernamental debe ser sometida al control de legalidad por parte de la autoridad judicial. De esta forma, se favorece la articulación de funciones y la delimitación de la labor técnica de los magistrados a aspectos de naturaleza jurídica, materia en la que la acción de la magistratura resulta insustituible.

- Establece la conformación de un sistema integral compuesto por órganos administrativos de protección de derechos de niveles nacional, federal y provincial. Construye así una **nueva institucionalidad** a partir de la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y de la figura del Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Es importante mencionar que el proceso de constitución y puesta en marcha del **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia** significó en sí mismo un camino para el ordenamiento institucional: las provincias han identificado con claridad a la máxima autoridad para la protección de la niñez y la adolescencia en su territorio y, en muchos casos, han jerarquizado dicha función. Otras provincias han establecido ámbitos de trabajo interministeriales y no son pocas las provincias que se encuentran en proceso de reformas

2. Para mayor detalle, véase el Capítulo I. A modo de ejemplo, algunos derechos y garantías que hacen al debido proceso y que no han sido tenidos en cuenta por la Ley 22.278 son: Presunción de inocencia (la lógica tutelar habilita a los jueces a tomar medidas coactivas restrictivas de la libertad en cualquier momento del proceso); Derecho de defensa –aspectos material y técnico– (el procedimiento previsto por la legislación tutelar no ha tenido en cuenta la posibilidad de que el adolescente ejerza efectivamente su defensa); Plazo razonable (las características protectoras y paternalistas del régimen actual impiden que se vea como una consecuencia dañosa la prolongación ilimitada del proceso penal); Excepcionalidad de la medida de privación de libertad durante el proceso (en las garantías constitucionales del derecho penal la medida de privación de libertad sólo se justifica frente a un peligro de fuga o a los fines de garantizar el normal desarrollo del proceso, las medidas tutelares o protectoras se han transformado en medidas de seguridad y de sanción cuya aplicación no está regulada).

legislativas. Por otra parte, el Consejo Federal ha asumido compromisos fundamentales que constituyen el marco de las acciones necesarias para la transformación del circuito penal juvenil.

En el ámbito de la **SENNAF** y de la **Subsecretaría de Derechos para la Niñez, la Adolescencia y la Familia**, se ha creado la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores de la Ley Penal, cuya responsabilidad primaria consiste en *“encausar las políticas de carácter nacional que consoliden la redefinición de los dispositivos gubernamentales de intervención en relación con adolescentes infractores de la Ley penal, en acciones, planes y programas”*.<sup>3</sup>

### **3. Necesidad de avanzar en la sanción de una ley acorde con un sistema de justicia penal juvenil respetuoso de los derechos humanos**

La sanción de la Ley 26.061 produjo la derogación de la Ley 10.903 (Ley de Patronato de Menores, principal instrumento legal de la concepción tutelar clásica) y la adaptación de la normativa de orden infra constitucional al paradigma de la Protección Integral de Derechos, tributario del modelo de protección universal de los derechos humanos.

Como consecuencia del proceso de adaptación normativa y frente a la imperativa necesidad de adecuación legal a los preceptos contenidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño (incorporada al texto de la Constitución Nacional en el artículo 75, inciso 22), la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Nº 26.061), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, las Directrices de las Naciones Unidas

para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), resulta imprescindible avanzar en la reforma del régimen penal que se aplica hoy en día a los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal.

De acuerdo con la organización federal de nuestro país, la reforma de la ley penal sustantiva, materia delegada por las provincias a la Nación, debe realizarse en el ámbito del Congreso Nacional. La mencionada reforma debe establecer un régimen especial que responda ante la comisión de delitos por parte de personas menores de 18 años de edad con consecuencias jurídicas proporcionadas, que no priven al adolescente de otros derechos que no sean los exclusivamente restringidos por la sanción impuesta, que posibiliten la integración social del adolescente en la comunidad de un modo constructivo y que impliquen el uso de las sanciones privativas de la libertad como último recurso. En síntesis, debe promover respuestas orientadas a fomentar la dignidad personal y a fortalecer las reglas de convivencia social y de los derechos de todos los integrantes de la sociedad.

Para avanzar en la adecuación del sistema penal juvenil se requiere, en primer lugar, fijar una edad por debajo de la cual el Estado renuncia a la intervención penal coactiva. Asimismo, resulta fundamental incorporar garantías procesales básicas a nivel provincial. Que se establezca en todos los casos un plazo razonable para la finalización del proceso penal y que sea posible contar con diversos recursos para el cumplimiento de medidas que permitan dar por concluido de manera anticipada y alternativa el procedimiento. Respecto de las sanciones y medidas que se dispongan como resultado del proceso, será conveniente diversificarlas, de modo

<sup>3</sup> Decreto P.E.N. 28/07. Al respecto, véase el Anexo.

tal de contar con opciones que no lleven a una aplicación sistemática de la medida de privación de la libertad. Además, con el fin de evitar las arbitrariedades a las que da lugar la legislación vigente, es necesario que las medidas se encuentren expresamente establecidas en cuanto a su modalidad y a su tiempo de duración.

Por otra parte, también resultará imprescindible contar con políticas, líneas programáticas y dispositivos gubernamentales especializados en cada una de las provincias para la aplicación de las medidas dictadas judicialmente. Dentro de estos dispositivos especializados, adquirirá especial relevancia la oferta adecuada y suficiente de dispositivos alternativos a la privación de la libertad, de modo tal que ésta se constituya en un recurso punitivo último y excepcional ante el agotamiento absoluto de los demás recursos disponibles.

La sanción de una ley sustantiva adecuada es una base necesaria, aunque de ningún modo suficiente, para acercarnos a un abordaje respetuoso de los derechos y garantías de los adolescentes infractores. Sobre la nueva ley debe asentarse una institucionalidad eficaz, orientada a sus fines y conforme a sus principios, que contribuya a ampliar las oportunidades de ciudadanía efectiva para los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal.

El desafío que afronta la construcción de un **sistema penal juvenil** respetuoso de los derechos humanos en general y de los derechos de los adolescentes en particular, no se agota entonces en una reforma normativa, sino que requiere herramientas institucionales y comunitarias que permitan consolidarlo y sostenerlo en las prácticas cotidianas.

### III. REFORMULACIÓN DE LOS CIRCUITOS<sup>4</sup> EXISTENTES

#### 1. Avanzar en la especialización

Existe a nivel nacional una realidad diversa y compleja, en la que las diferentes jurisdicciones presentan importantes diferencias, tanto en lo relativo a la cantidad de adolescentes incluidos en el circuito penal juvenil como en relación a la cantidad y características de los dispositivos que lo conforman.

Como se desprende del Proyecto Nacional de Relevamiento,<sup>5</sup> resulta prioritario avanzar en el camino de la especialización de las instituciones que intervienen con los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal. Desde el poder administrador, la especialización supone al menos dos aspectos: avanzar progresivamente en el sentido de que la gestión de los dispositivos penales juveniles se encuentren a cargo de áreas gubernamentales y personal especializados en la problemática; y establecer como eje principal de la intervención dirigida a los jóvenes infractores o presuntos infractores incluidos en los dispositivos, la promoción de capacidades para el ejercicio de sus derechos en el marco del respeto al derecho de los otros.<sup>6</sup>

La especialización debe tener clara expresión en los proyectos institucionales y en las acciones de capacitación del personal responsable de la gestión cotidiana de los dispositivos.

A efectos de ejemplificar esta línea de trabajo, los datos obtenidos en el relevamiento señalan la escasa cantidad de programas alternativos a la medida de encierro que se especializan en la problemática de los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal; también indican que una proporción importante de los dispositivos en los que son

4 El término hace referencia al conjunto de las políticas, líneas programáticas, dispositivos e instituciones penales juveniles dependientes de cada gobierno provincial.

5 Al respecto, véase el Capítulo II de la presente publicación.

6 Véase el Anexo.

alojados los adolescentes, dependen técnica y operativamente de los servicios penitenciarios y de las fuerzas de seguridad. Esta situación obliga a definir en primera instancia, la necesidad de que cada provincia identifique con claridad cuál es el **área de gobierno especializada**, con formación específica en derecho penal juvenil y en disciplinas vinculadas al abordaje de las problemáticas de la infancia y la adolescencia, que puede tomar a su cargo el proceso de adecuación necesario.

En el ámbito nacional se ha determinado que el área especializada –la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal– tenga dependencia técnica y funcional de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, eludiendo la alternativa de su dependencia de áreas de seguridad y/o justicia. Se trata de una opción que los gobiernos provinciales pueden o no replicar. Pero sí es un imperativo legal insoslayable la existencia de un área gubernamental especializada, en tanto esa exigencia emana del artículo 40, apartado 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

## 2. El eje de la intervención

La comisión de un hecho delictivo por parte de una persona suele provocar la reacción punitiva por parte del Estado. Esa reacción estatal está prevista y tabulada por la legislación penal y posee, generalmente,<sup>7</sup> una naturaleza de carácter sancionatorio. El mensaje es claro: frente a una transgresión de la norma se aplica una sanción que afecta, limita o restringe algún derecho de los que es titular el sujeto infractor.

Si bien es cierto que como consecuencia del proceso de adaptación normativa el órgano judicial interventor deberá evaluar una serie

de alternativas que contemplen el tipo de infracción, las características particulares del hecho y personales del autor para determinar la sanción pertinente, que podrá contar con medidas resolutorias variadas –sanciones verbales, restrictivas o privativas de derechos– que no deberán operar nunca en desmedro de los derechos humanos del adolescente ni afectar los derechos no restringidos por la medida aplicada, lo cierto es que en sus diversas modalidades y con grados sensiblemente diferentes, la intervención estatal posee un carácter punitivo.

*“El nuevo modelo de protección integral de los derechos del niño se enmarca en lo que se conoce como escuela de la reacción social, que representa una ruptura con el modelo etiológico. Las características del sujeto dejan de ser cuestiones relevantes para autorizar una intervención estatal coactiva respecto del niño de que se trate. Ya no son las condiciones personales del menor de edad las que habilitan al Estado a intervenir, sino su conducta delictiva concreta (derecho penal de acto). De modo que desde el punto de vista político-criminal, de esta concepción se deriva un sistema de justicia juvenil que sólo justifica las reacciones estatales coactivas frente a infractores (ya no “potenciales infractores”) de la ley penal”.*<sup>8</sup>

Corresponde al Poder Judicial, en función de la legislación vigente, determinar en qué casos y con qué modalidad se aplicará la diversa gama de sanciones posibles. Un segmento importante de las sanciones aplicables comporta la obligación del adolescente de permanecer alojado en un establecimiento o incluido en un programa dependientes del poder administrador durante un tiempo determinado o a determinarse. En consecuencia, y a fin de evitar arbitrariedades, deben encontrarse pre-

7 Son excepciones a este principio las soluciones extrajudiciales, la suspensión del juicio a prueba, las alternativas asociadas a lo que se conoce como justicia restaurativa, etc.

8 BELOFF, Mary, “Un modelo para armar y otro para desarmar! Protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular”, en “Los derechos del niño en el sistema interamericano”, Buenos Aires, Del Puerto, 2004, p. 34 y 35.

viamente definidos los ejes de la intervención gubernamental en esa instancia y su alcance. En definitiva ¿qué es lo que debe hacerse o buscarse con un adolescente mientras permanece incluido en cualquiera de los dispositivos del poder administrador?

Se ha ensayado una variedad de respuestas teóricas pero la práctica ha decantado algunas modalidades, como limitar la intervención a la mera custodia física o brindar al adolescente un “tratamiento” relacionado con aquellas cuestiones patológicas que pudieron haber influido en la comisión del hecho delictivo.

Desde luego, a la luz de los requerimientos planteados por el contexto normativo y la realidad en que nos toca actuar, todas ellas resultan insuficientes. Frente a la cuestión formulada, la intervención debe afrontar una serie de desafíos.

La primera tarea es evitar que esa afectación suponga la vulneración de otros derechos (educación, salud, trato digno, los vínculos familiares del adolescente, otros). La realidad de los dispositivos penales de régimen cerrado muestra que en algunos casos son ámbitos donde se suelen afectar los derechos de los adolescentes. Por tal motivo, es necesario adecuar los dispositivos para evitar esta nueva vulneración de derechos, no impuesta por la ley ni requerida por la medida judicial ni por la intervención técnica. En este sentido, la **accesibilidad a derechos** debe ser una preocupación constante de quienes tienen a su cargo la gestión de estos dispositivos.

En segundo lugar, además de garantizar los derechos elementales, se deben implementar acciones que permitan neutralizar o disminuir los efectos de-socializadores que puede tener la permanencia de un adolescente en

una institución cerrada durante un tiempo prolongado.

Sin embargo, esto no es suficiente, ya que la normativa internacional y el conjunto de proyectos de reforma del Régimen Penal de la Minoridad prevén que las medidas a aplicarse a adolescentes infractores –sin negar su naturaleza punitiva– deben procurar:

*“el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y (...) la importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad”.*<sup>9</sup>

Entonces, las políticas públicas impulsadas desde el poder administrador y dirigidas a los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal deben tener presente como horizonte hacia el cual avanzar la *finalidad socioeducativa de la intervención*.<sup>10</sup> Esta debe tender a construir, junto con el adolescente, un escenario que lo aleje de la transgresión de la norma penal; es decir que estimule su capacidad de ejercer derechos, de respetar los derechos de los otros y de asumir obligaciones que le permitan llevar adelante un proyecto de vida ciudadano, esto es *“socialmente constructivo”*, en los términos de la CDN.

La intervención socio-educativa implica entonces abordar la problemática del adolescente desde una perspectiva integral que contemple al menos dos dimensiones:

- Una dimensión vinculada a la capacidad de **responsabilizarse** (en tanto considera al adolescente como un sujeto activo de derecho que puede reconocer y aceptar las consecuencias de sus actos); para lograr

9 Artículo 40 de la CDN.

10 “¿Cuál es la naturaleza de esa medida socio-educativa? Ésta debe responder a dos órdenes de exigencia, o sea, debe ser una reacción punitiva de la sociedad al delito cometido por el adolescente y, al mismo tiempo, debe contribuir a su desarrollo como persona y como ciudadano”. GOMES DA COSTA, Antonio Carlos, *Pedagogía y justicia*, Buenos Aires, Losada.

esta finalidad, es fundamental promover el desarrollo de recursos que favorezcan en el adolescente el control cognitivo y emocional del propio comportamiento y la previsión de las consecuencias del mismo.

- Una dimensión ligada a la **realidad material y vincular** del adolescente, que posibilite su integración comunitaria a partir del efectivo ejercicio de ciudadanía.

### 3. El imperativo de la calidad institucional

El Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño plantea una importante exigencia con respecto a la especificidad de las instituciones –del poder judicial y del poder administrador– dirigidas a los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal. Puede decirse que busca delinear una exigencia de *trato* con los adolescentes y no de *tratamiento* de los adolescentes.

Muchas veces se ha concebido el objetivo central de las instituciones que trabajan con adolescentes infractores y presuntos infractores como un tratamiento. La idea de tratamiento implica que las intervenciones institucionales se ponen en marcha a partir de un diagnóstico del adolescente, y en ocasiones de su familia. A partir de la individualización que el conocimiento técnico cristaliza en un diagnóstico, el tratamiento busca modificar aquellos rasgos y elementos disfuncionales.

Sin embargo, la CDN promueve una exigencia que resulta lógicamente anterior: antes de cualquier intervención que se haga con *cada uno* de los jóvenes, *todos* deben ser tratados de la misma forma, de acuerdo con el fomento de su dignidad y de su valor como personas. Es decir, no en función de lo que se podría creer que son<sup>11</sup> sino en función de

su potencialidad, es decir, de lo que la comunidad aguarda que sus adolescentes lleguen a ser.

En consecuencia, cualquiera de los dispositivos del sistema penal juvenil debe asegurar en su funcionamiento, la condición básica exigida por la CDN: el trato *para todos* de acuerdo con su dignidad y valor como personas. Sólo de esta forma los adolescentes tendrán la posibilidad de considerarse a sí mismos de igual modo y de establecer sobre esa base su relación con los otros –de respeto por sus derechos y libertades fundamentales–.

El trato institucional es, por consiguiente, el requisito de posibilidad para que los adolescentes infractores se integren a la sociedad y asuman en ella una función constructiva;<sup>12</sup> porque en definitiva, son la calidad y calidez del trato interpersonal las que permiten que un adolescente pueda reconocerse en su dignidad y en el valor que su vida y sus actos tienen para los otros.

En segundo lugar, para que una institución funcione de acuerdo con esta exigencia, debe requerir de los adolescentes ese mismo trato. No basta con que los adultos traten a los adolescentes conforme a las normas legales y sociales; las instituciones deben, además de producirlo como ejemplo, exigirlo en el contexto de un proceso de aprendizaje cotidiano. Tal proceso no está libre de dificultades y por eso, como cualquier proceso educativo, debe ser planificado, conducido y evaluado.<sup>13</sup> Esta condición justifica la denominación de (socio) *educativa* de la intervención, aun con los límites que deben observar las sanciones penales, como se ha establecido en el punto anterior.

Por otra parte, la CDN también propone que las instituciones que trabajan con adolescentes infractores anulen en su funciona-

11 En función de algún diagnóstico profesional, prejuicio social o etiquetamiento como fenómeno grupal.

12 Entendemos esta expectativa de la CDN en un sentido educativo más que jurídico.

13 La herramienta que permite llevar adelante la planificación, conducción y evaluación de los procesos, y otorga marco a la medida socioeducativa, es el Proyecto Institucional.

miento los procesos de etiquetamiento propios de las instituciones de control social. En este sentido, es fundamental que diseñen y pongan en práctica estrategias que eviten que los adolescentes se identifiquen con representaciones y comportamientos ligados a la estigmatización y al descrédito social. Tanto más se requieren estrategias que neutralicen esos efectos cuanto las instituciones penales son las más proclives a producirlos, especialmente en el caso de las instituciones de encierro.

Dada su finalidad –*la integración y la asunción de una función social constructiva*– se entiende que la medida socioeducativa debe ser un ejercicio y un trabajo personal preparatorio pero activo y comprometido, en un medio apto que lo promueva y fortalezca.

Concluyendo, el trato que los adolescentes deben recibir y el que se les requiere en el contexto de un complejo proceso de aprendizaje son los pilares de la intervención socioeducativa en los dispositivos penales juveniles.

### 3.1. Proyectos institucionales

Para poder llevar adelante las premisas detalladas en el punto precedente resulta imprescindible contar con personal apto y capacitado para la gestión cotidiana de los dispositivos y con proyectos institucionales explícitos que funcionen como marco técnico y operativo de la intervención socioeducativa.

El proyecto institucional permite coordinar las acciones de los agentes en a partir de objetivos comunes y evaluar los procesos y los resultados.

Los proyectos de ambos tipos de dispositivo –residenciales y programas de acompañamiento y supervisión en territorio– deben contemplar un cierto *catálogo de opciones* que posibilite a los adolescentes desarrollar sus capacidades de aprendizaje en diferentes áreas, mediante programas y acciones concretas organizadas sobre tres ejes:

- **Eje de fortalecimiento de la ciudadanía juvenil:** el proyecto institucional deberá educar a los adolescentes en el conocimiento de los deberes y derechos ciudadanos, en su ejercicio cotidiano de los mismos, en el respeto de los derechos de los otros y en la valoración de la vida en sociedad.
- **Eje de capacitación, estímulo del potencial creativo y desarrollo de destrezas laborales:** deberá brindarse las herramientas que posibiliten el desarrollo del potencial creativo y la adquisición de conocimientos y habilidades potencialmente útiles en la futura vida sociolaboral de los adolescentes. Para el desarrollo del presente eje es fundamental considerar cuestiones relativas a la franja etaria y contemplar con flexibilidad las singularidades vocacionales de cada uno de los adolescentes.
- **Eje de articulación con la comunidad:** deberán incluirse acciones de articulación concreta con diferentes actores e instituciones de la comunidad. Asimismo, deberá contemplarse e implementar de manera efectiva la posibilidad de que los actores de la comunidad dispongan de canales de acceso fluido a los establecimientos de modalidad residencial de régimen cerrado o semicerrado.

### 3.2. Accesibilidad a derechos

La sanción impuesta por la autoridad judicial puede consistir –en última instancia– en la privación o restricción de la libertad ambulatoria del adolescente. No obstante, el poder administrador a cargo de la gestión del dispositivo donde se aplica la medida, debe garantizar que ese sea el único derecho restringido o del que se vea privado el adolescente; es decir que la restricción que sufre el derecho a la libertad no se convierta en limitación o violación injustificada de otros derechos.

Para que el carácter socioeducativo que se aspira imprimir a la medida impuesta judi-

cialmente cuente con posibilidades de éxito y la experiencia del adolescente en un dispositivo penal sea, en la mayor medida posible, promotora de autonomía, responsabilidad y ejercicio de ciudadanía, es necesario arbitrar todos aquellos mecanismos que garanticen el acceso efectivo a derechos en establecimientos y programas penales.

A pesar de no tener carácter taxativo, a continuación se enumeran algunos derechos fundamentales de los adolescentes que no debería soslayar la organización de ningún dispositivo penal.

- Derecho a la seguridad personal: a la integridad física, psíquica y espiritual.
- Derecho a la salud: a recibir asistencia profesional (médica, nutricional, psicológica, social y otras) a fin de procurar su salud integral.
- Derecho a recibir un trato digno.
- Derecho a la educación: a comenzar, retomar o continuar su educación formal en condiciones equivalentes a las que ofrecen las instituciones escolares comunes.
- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho de acceso a la cultura, la recreación y el deporte.
- Derecho a la participación.
- Derecho a sostener sus vínculos familiares: comunicarse con su familia y recibir visitas.
- Derecho a solicitar al juez, asesor y defensor de su causa, todo aquello que crea necesario.
- Derecho a ser oído: a presentar individualmente sus quejas o a formular peticiones o propuestas a las autoridades de la institución. En el caso de ser sancionado, el derecho a apelar la medida a la autoridad superior a la Dirección del establecimiento o programa en cuestión.

### **3.3. El trayecto hacia el egreso**

El límite temporal de la sanción o de la medida impuesta es, obviamente, una atri-

bución exclusiva judicial; tanto en el actual régimen legal como en cualquier otro que pueda sustituirlo. Sin embargo, aunque el poder administrador no pueda determinar el momento de finalización de la medida, debe procurar las mejores condiciones para el egreso del adolescente en el menor tiempo posible.

Por ello, cuando un adolescente ingresa a un dispositivo penal, éste debe organizarse en función de que su egreso se produzca en las mejores condiciones, en el menor plazo posible. Para tal fin, es necesario que en cada dispositivo los diferentes proyectos (educativos, recreativos, culturales, laborales) se articulen y desarrollen de acuerdo con los lineamientos institucionales para el egreso, ofreciendo recursos con este objetivo. Se requiere, de este modo, trabajar sobre la red vincular del adolescente y su familia, extendiéndola y afianzándola hasta donde sea posible, como un medio de consolidar el proceso de inclusión.

Asimismo, resulta indispensable, respecto de los adolescentes con permanencia prolongada, que el egreso de los dispositivos se transite como una consecuencia lógica de un proceso de aprendizaje enriquecedor de las capacidades y disposiciones personales del adolescente. En este sentido, debe haber una preparación previa tanto relativa a los aspectos personales considerados desde la perspectiva del eje socioeducativo –actitudinales, comportamentales, cognitivos, emocionales–, como en relación a la comunidad en que habitarán el adolescente y su familia. El desafío consiste entonces en cómo lograr el entramado de una red social que pueda servir como soporte del proyecto de vida del adolescente y como recurso eficaz para afrontar las dificultades; sosteniendo los valores de solidaridad, el apoyo mutuo, el cuidado de la vida propia y de los otros, el acceso a los servicios disponibles de salud, educación, recreación, cultura, capacitación y empleo.

#### IV. DISPOSITIVOS PENALES JUVENILES<sup>14</sup>

A fin de aportar elementos a un debate imposterizable, se reseña a continuación una serie de características básicas con las que deberían contar los distintos tipos de dispositivos penales juveniles, acorde con una intervención eficaz y respetuosa de los derechos humanos.

##### 1. Dispositivos de acompañamiento y supervisión en territorio, alternativos a la medida de encierro

Como se ha señalado, la medida de privación de la libertad ordenada por un juez penal respecto de un adolescente infractor o presunto infractor implica una severa afectación de derechos. Por consiguiente, los programas alternativos constituyen una opción fundamental para reducir al máximo posible el uso de medidas de privación estricta de libertad en establecimientos cerrados por parte de los magistrados.

Por un lado, estos programas deben tener la capacidad de “competir” con los dispositivos de encierro; pero por otro, deben evitar transformarse en mecanismos de control atenuado que, en vez de reducir la cantidad de adolescentes privados de libertad, amplíen el monitoreo a segmentos que tradicionalmente no tienen seguimiento por parte del sistema penal.

A este efecto, los programas alternativos deben mostrarse sustentables y eficaces frente a los magistrados, quienes son los que finalmente determinan el destino de los adolescentes incluidos en el circuito. Para ello se requiere efectuar tareas de supervisión y acompañamiento, es decir, controlar el devenir cotidiano de los adolescentes bajo programa.

En el marco de las tareas de supervisión y monitoreo impuestas por el órgano judicial, los

programas alternativos deben trabajar sobre aquellos aspectos que tornen vulnerable al adolescente frente al sistema penal juvenil. Esta vulnerabilidad puede radicar tanto en aspectos subjetivos como comunitarios, en inadecuadas estrategias de supervivencia u otros. En aquellos casos en que resulte pertinente, los programas alternativos deberán interactuar con el sistema de protección de derechos a fin de trabajar sobre los aspectos que producen vulnerabilidad social pero que no competen al sistema penal. Si bien es un objetivo ambicioso, la intervención diferenciada pero complementaria es la articulación técnica e institucionalmente deseable entre las labores de protección y restitución de derechos y aquellas relativas a la supervisión de medidas restrictivas de naturaleza penal o procesal.

Como en el caso de los otros dispositivos, el eje que debe orientar la intervención en los programas de acompañamiento y supervisión es el socioeducativo, procurando el ejercicio de ciudadanía responsable por parte del adolescente incluido en ellos.

Las medidas alternativas al encierro, que implican una forma de restricción de derechos atenuada, también deben ser limitadas en el tiempo. Por lo tanto, en aquellos casos en que se plantee la necesidad de continuar trabajando sobre aspectos que hacen que el adolescente posea mayor vulnerabilidad frente a la competencia del sistema penal juvenil, el abordaje debe incluir, desde el inicio, una estrategia que se articule eficazmente con el sistema de protección de derechos, el que acompañará al adolescente en forma exclusiva una vez cesada la intervención penal.

La existencia de dispositivos de acompañamiento y supervisión en territorio, como alternativa a la privación de la libertad y como medida disponible para el egreso de los dispositivos de modalidad residencial, resulta im-

14 Con respecto a la definición de estos términos, véanse Notas 1 y 2 del Capítulo II de la presente publicación.

prescindible para que el circuito pueda tener éxito. En cuanto a su diseño, estos dispositivos dependerán de la comunidad en la que se implementen –de sus características sociales y geográficas, del desarrollo de sus instituciones de asistencia y de las organizaciones sociales–. En este sentido, es posible identificar, a modo de orientación, al menos tres modalidades no excluyentes entre sí; que pueden coexistir con distinto grado de desarrollo:

- **Libertad Asistida (o dispositivos similares):** consiste en un acompañamiento y supervisión personal hacia el adolescente, ayudándolo en procesos básicos de su red social –familiar y comunitaria– mediante el trabajo con los recursos de la red socio vincular y sobre los modos particulares de afrontamiento de los que dispone el adolescente. Este modo de intervención es una alternativa efectiva para que el poder judicial opte por evitar la aplicación de la medida de privación o restricción de libertad en establecimientos, y utilizar una medida que opere sobre el eje socioeducativo en el medio comunitario.
- **Integración Comunitaria:** se basa en la labor de operadores que fortalecen el desarrollo de habilidades sociales mediante un trabajo grupal con los adolescentes, previo establecimiento de compromisos con ellos como condición de ingreso y permanencia en la actividad, con el propósito de promover su integración a la comunidad. En líneas generales, esta modalidad tiende a lograr reducir el grado de vulnerabilidad frente al sistema penal en los adolescentes incluidos.
- **Red Social vincular:** se basa en derivar el acompañamiento a organizaciones especializadas en la problemática del adolescente, que estén en condiciones de asumir esta tarea de modo eficaz y personalizado. En general, ésta es la modalidad más alejada

de la estricta intervención judicial, y suele acompañar la etapa final del proceso de integración social del adolescente, o puede ser una alternativa en el caso de infracciones no graves.

Como puede observarse, se trata de modos de organizar las intervenciones de forma tal que las mismas acompañen a los adolescentes en su integración al medio familiar y social mediante la asistencia en el territorio. En este sentido, siempre y cuando se conciba como una herramienta útil para fortalecer las intervenciones (y no como intervención en sí misma), el otorgamiento de subsidios es compatible con cualquiera de las tres modalidades programáticas descriptas.

## 2. Dispositivos residenciales socioeducativos

### a. Residencias socioeducativas de régimen semicerrado

La Residencia socioeducativa de régimen semicerrado es el dispositivo para la aplicación de medidas de restricción de la libertad impuestas a adolescentes menores de 18 años,<sup>15</sup> infractores o presuntos infractores de la ley penal, dispuestas por juzgados y tribunales especializados de competencia provincial y federal.

Habitualmente el dispositivo consiste en casas sin previsiones de seguridad perimetral ni interna que generalmente incluyen entre 10 y 20 plazas de alojamiento. La organización del dispositivo promueve la integración progresiva y controlada del adolescente en la comunidad local y de origen.

Por sus características actúa como dispositivo alternativo a la medida de encierro estricta (ya sea evitando el ingreso del adolescente a un establecimiento de régimen cerrado o reduciendo su permanencia en él).

<sup>15</sup> La edad mencionada no pretende desconocer que lo ideal es que el adolescente que haya cometido una infracción de la ley penal antes de cumplir los 18 años de edad –en caso de que le sea impuesta una medida de privación o restricción de su libertad ambulatoria–, sea abordado por dispositivos penales juveniles especializados hasta los 21 años.

El objetivo principal de la Residencia es proveer un **ámbito convivencial organizado** con el fin de brindar un marco socioeducativo y afectivo adecuado para que los adolescentes residentes adquieran herramientas y aprendizajes necesarios para la construcción de un proyecto de vida ciudadano. La particular organización del dispositivo conlleva al ejercicio cotidiano de la responsabilidad por parte de los adolescentes mediante el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de obligaciones, el respeto por los derechos de otros y favoreciendo, al mismo tiempo, el desarrollo de sus potencialidades de aprendizaje, laborales y expresivas.

La especificidad del dispositivo al interior del sistema administrativo de justicia juvenil y su modalidad organizativa exige la consideración de algunos aspectos indispensables para un eficaz funcionamiento, los que se exponen a continuación.

**Selección precisa de la población residente.** Es importante recordar que este tipo de dispositivo no debe incluir a adolescentes que por su problemática deban ser referidos a instituciones encargadas de la protección de derechos<sup>16</sup> sino que debe centrar su intervención en adolescentes infractores de la ley penal. Dado que en el trabajo con adolescentes infractores se verifica un elevado porcentaje de coexistencia con patologías psiquiátricas y/o neurológicas y/o cuadros de adicción, deben establecerse criterios claros que permitan discriminar qué adolescentes pueden acceder y permanecer en las Residencias y cuáles deben quedar a cargo del Sistema de Protección de Derechos o de otra clase de dispositivo penal. De acuerdo con la experiencia, un criterio ineludible a tomar en cuenta es el grado de aceptación por parte del ingresante de las pautas y normas de convivencia que sostienen y fundamentan la Residencia. Como es esperable que tarde o temprano los adolescentes

pongan a prueba el encuadre del dispositivo y los recursos de los adultos que los tienen a su cargo, conviene subrayar que, en tanto las transgresiones sean episódicas y dentro de cierto rango, son parte misma de la intervención socioeducativa; pero las transgresiones incoercibles, repetitivas y/o riesgosas para la integridad propia y ajena son incompatibles con la permanencia del adolescente en la Residencia. Es importante que los adolescentes estén adecuadamente informados sobre este criterio y puestos en conocimiento de que la violación del mismo puede acarrear su traslado a dispositivos de otro nivel de seguridad.

**Modalidad de implementación del dispositivo.** La implementación del dispositivo debe contar con personal especializado y suficiente para el cumplimiento de sus objetivos. Resulta imprescindible la presencia permanente de referentes adultos en la Residencia, entre los que adquieren especial relevancia los operadores convivenciales.

Como la Residencia constituye una alternativa al dispositivo de encierro, debe evitarse la internación del adolescente por tiempo indefinido en ella, proponiendo plazos precisos para el egreso y creando condiciones para integrar a los adolescentes que egresen de las Residencias, de modo de evitar el control punitivo sobre franjas de la población que hubieran sido excluidas de ese control si los dispositivos se limitaran a los de régimen cerrado.

#### **b. Centros socioeducativos de régimen cerrado**

El Centro socioeducativo de régimen cerrado es el dispositivo para la aplicación de la medida de privación de la libertad impuesta a adolescentes menores de 18 años,<sup>17</sup> infractores y presuntos infractores de la ley penal, dispuesta por juzgados y tribunales especializados de competencia provincial y federal.

<sup>16</sup> Se hace referencia a jóvenes que necesitan de manera imperiosa tratamientos especializados por adicciones o por patologías psiquiátricas, por ejemplo, o a aquellos otros que simplemente carecen de lugares para vivir.  
<sup>17</sup> Con la salvedad establecida en la nota anterior.

Las medidas socioeducativas aplicadas en los Centros deben tender a construir junto con el adolescente un escenario que lo aleje de la transgresión de la norma penal. Es decir que estimule su capacidad de ejercer derechos, tanto como la de respetar los derechos de los otros y asumir obligaciones en relación con una tarea (de aprendizaje, de capacitación, de convivencia) junto a un grupo de personas, en el marco de la institución. Muy especialmente, los Centros deben trabajar desde el principio en función de las alternativas de egreso de los jóvenes, para lo cual resulta esencial que los residentes trabajen sobre los aspectos convivenciales de manera prioritaria, a fin de obtener una progresiva autonomía personal en dispositivos menos restrictivos. Por este motivo, es conveniente que los Centros para adolescentes infractores sean del menor tamaño posible, evitando su disposición en “pabellones” o estructuras similares. La realidad indica que el diseño de los Centros existentes y los costos para su mantenimiento conspiran contra esta propuesta. Una posible solución a este problema consiste en el diseño de varios módulos de no más de 20 plazas en un mismo ámbito, que permita la centralización de los servicios comunes tales como salud, cocina, servicios educativos, seguridad perimetral, traslados y otros, y que mantenga características diferenciadas en relación a la edad de los adolescentes, los márgenes –mayores o menores– de autonomía admitidos y los regímenes de salida, si los hubiere.

El Centro debe procurar proveer un ámbito donde los jóvenes alojados puedan, aun con los inevitables condicionamientos que impone la medida de encierro, esbozar sus propios proyectos de vida y adquirir algunas herramientas básicas necesarias para su desarrollo. Tal formulación debe ser eminentemente práctica, en la medida en que su expresión se canaliza en actitudes, comportamientos y elecciones vitales cotidianas. El instrumento indispensable para lograr este propósito es la

educación formal (de modo de no interrumpir o reestablecer su inclusión en el sistema educativo), y expresiva, laboral, deportiva y recreativa.

La especificidad del dispositivo al interior del sistema administrativo de justicia juvenil y su modalidad organizativa exige la consideración de algunos aspectos indispensables para un eficaz funcionamiento.

**Cambios profundos en la concepción de seguridad.** La falta de integración de las áreas de trabajo de los Centros en un proyecto común y la ausencia de un plan de capacitación sistemático del personal conducen a una serie de prácticas que identificamos como prácticas de *seguridad estática*. Estas prácticas, que suelen caracterizar la cotidianidad de los actuales “institutos” penales para adolescentes, se centran en el control físico de los residentes y en la idea de su contención como eje central de las intervenciones. La comunicación del personal con los residentes toma generalmente la forma de amenaza y, entre los jóvenes entre sí, de presiones que se vehiculizan a través de un argot carcelario para la obtención de ventajas a partir del dominio sobre los más débiles. Las acciones del personal se piensan o imaginan sobre el conflicto ya desatado y en la rutina cotidiana pasan inadvertidas situaciones poco significativas en sí mismas pero indicativas de dificultades en la convivencia, que hubiesen requerido intervenciones oportunas al momento de producirse.<sup>18</sup> Por lo general, se instala así un nivel de violencia intra-institucional relativamente alto.

Las actuales exigencias que se desprenden de una normativa respetuosa de los derechos humanos proponen superar el modelo de *seguridad estática* por prácticas de seguridad dinámica. Las prácticas de seguridad dinámica se centran en la educación como misión prioritaria del Centro para posibilitar el desarrollo de los proyectos de vida de los

18 Lo que se conoce en la práctica de la mediación como “intervención en las etapas de escalada del conflicto”.

residentes; promueven un trato interpersonal basado en el respeto y en el cuidado de los otros; e implican que las intervenciones de todo el personal deben constituir un ejemplo en este sentido, para que los jóvenes puedan paulatinamente asumir como propio este modo de relación. Asimismo, posibilitan la intervención en los primeros niveles de la escalada del conflicto (en situaciones de poca importancia pero en las que se entiende que su resolución desactiva el estallido del mismo), permiten mantener un bajo y controlable nivel de violencia en las instituciones y redundan en una mayor sensación de seguridad y de bienestar laboral de todo el personal.

Para la implementación de dichas prácticas, el Centro debe contar con personal especializado y suficiente, entre el que adquiere especial relevancia el equipo de *operadores*. Pues si se pretende que la administración formal de la vida en los Centros no represente para los adolescentes un corte abrupto entre las normas de la sociedad circundante y las normas internas de la institución, resulta necesario que los operadores trabajen con los adolescentes hábitos de convivencia a través de rutinas y actividades cotidianas; también que tomen a su cargo la tarea de prevenir y mediar en los conflictos a través de estrategias socio-educativas, transfiriendo a los adolescentes herramientas para su resolución de manera

### Dispositivos del sistema penal juvenil

Para una mejor comprensión de los Dispositivos descritos en el Punto IV, se presenta el siguiente Cuadro:

DISPOSITIVOS DEL SISTEMA PENAL JUVENIL		
Perspectiva de la MEDIDA JUDICIAL		Perspectiva de la INTERVENCIÓN
Privación de libertad	<b>CENTROS Socioeducativos de Régimen Cerrado</b>	<b>Establecimientos residenciales</b>
 Restricción de libertad 	<b>RESIDENCIAS Socioeducativas de Régimen Semicerrado</b>	<b>Programas de Acompañamiento y Supervisión en Territorio</b>
	<b>LIBERTAD ASISTIDA</b>	
	<b>INTEGRACIÓN COMUNITARIA</b>	
	<b>RED SOCIAL VINCULAR Organizaciones Sociales</b>	

no violenta. Los Centros de mayor tamaño pueden requerir la presencia de operadores educativos que acompañen activamente a los adolescentes en las actividades educativas formales e informales y que intervengan en los conflictos de baja intensidad que se produzcan en esos ámbitos.

En definitiva, la posibilidad de convivir con otros no puede ser aprendida individualmente y practicada en forma privada; antes bien, debe ser una característica del entorno social e institucional. Los Centros deben constituirse en espacios convivenciales para que sus residentes puedan respetar y aprender el arte de la convivencia.

## V. COROLARIO

En las notas introductorias al presente trabajo, en particular aquellas que son obra de los más altos responsables del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, se ha expuesto con claridad el marco y contexto de políticas públicas de infancia y políticas sociales en los que se comenzaron a construir políticas específicas orientadas a aquellos adolescentes que han cometido delitos y/o respecto de los cuales los jueces han dispuesto alguna medida limitativa o sancionatoria.

En el núcleo central de la publicación –Capítulos I, II y III– se han dejado en claro los que se consideran estándares mínimos aplicables en la materia, el estado real de situación de los dispositivos y programas, y los marcos conceptuales que pueden facilitar el diseño y puesta en marcha de nuevos o renovados proyectos institucionales.

¿Cuáles son las prioridades en el proceso de cambios? La respuesta a esta pregunta no es excluyentemente técnica ni puramente política. El *“Acta compromiso: una Política Respetuosa de los Derechos Humanos para*

*los Adolescentes Infractores de la Ley Penal”* suscripta por los miembros del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, refleja una adecuada combinación de ambos elementos. Una lectura adecuada de ese compromiso permitirá evaluar el grado de avance de las políticas a niveles provincial y nacional, y consolidar el camino de transformación emprendido hacia un sistema de justicia penal para adolescentes respetuoso de sus derechos.



# ANEXOS

<b>Nota del Senado</b>	<b>78</b>
<b>Decreto 28/2007</b>	<b>81</b>
<b>Acta de compromiso</b>	<b>90</b>



Secretaría Nacional  
de Niños, Adolescencia y Familia  
Ministerio de Desarrollo Social

"2007: Año de la Seguridad Vial"

NOTA N° 438-07 Bis  
BUENOS AIRES; 22 JUN 2007

SEÑOR PRESIDENTE:

Tenemos el agrado de dirigirnos a Usted, en nuestro carácter de integrantes del CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, a fin de efectuarle una petición relacionada con el actual RÉGIMEN PENAL DE LA MINORIDAD (Ley N° 22.278, reformada por la Ley N° 22.803).

Como es de su conocimiento, el CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA ha sido creado por la Ley N° 26.061 de PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES y se encuentra conformado y en funcionamiento desde el 15 de diciembre del año 2006.

En nuestra Sesión del día de la fecha se ha analizado profundamente el negativo impacto que para los derechos de los niños, niñas y adolescentes tiene la vigencia del citado Régimen Penal de la Minoridad, tributario de la derogada Ley N° 10.903, y fuertemente impregnado de la doctrina de la situación irregular. La incorporación al plexo constitucional de la Convención sobre los Derechos del Niño y la puesta en vigencia de la Ley de Protección Integral de Derechos y sus decretos reglamentarios han revelado un profundo contraste entre normas adecuadas a un paradigma respetuoso del enfoque de derechos con otras –las contenidas en la Ley N° 22.278- que vulneran muchos de los derechos humanos que debieran reconocerse a niños, niñas y adolescentes.

En virtud de lo expuesto, es que solicitamos a Usted se promueva el tratamiento en esa Cámara de un Proyecto de Ley que derogue el Régimen Penal de la Minoridad sustituyéndolo por una legislación acorde a la Constitución Nacional y que recepte los principios de la responsabilidad penal juvenil.

El estado garantiza el derecho a la identidad con el primer documento gratuito



Secretaría Nacional  
de Niños, Adolescencia y Familia  
Ministerio de Desarrollo Social

"2007: Año de la Seguridad Vial"

Asimismo, y en el caso de que Usted lo considere pertinente, nos ponemos a su entera disposición para iniciar una labor de intercambio que enriquezca el proceso de reforma legislativa, en la perspectiva de consagrar un sistema de responsabilidad penal juvenil respetuoso de los derechos de los niños, cuya implementación sea, a su vez, exitosa a lo largo y ancho de la República.

Sin más, nos despedimos de Usted con distinguida consideración.

*Pablo Leyn*  
COLODOBA

*TELESFORO VIVIANA*  
FORMOSA

*MARIA GRACIA*  
CIUDAD BUENOS AIRES

*Cristina Tabolero*  
Poio. de Buenos Aires

*Cecilia Porto*  
Cotamarca

Crucita Angelica Pereyra  
SUB. DE COORDINACION TEC.  
ADMINISTRATIVA  
Secretaría de Desarrollo Social

*Carlos Cassella*  
CORRIENTES

*SECRETARIA*  
Ministerio de Niños, Adolescencia y Familia  
Ministerio de Desarrollo Social

Prof. DORA JAVEGA de GARCILAZO  
Presidente  
CONSEJO PROVINCIAL DEL MENOR

*Prof. Dora J. Javega*  
SEC. DE NIÑOS, ADOLESC. Y FAMILIA  
MINIST. DE DES. SOCIAL - JUJUY

*DARIO LOPEZ*  
NEUQUEN

El estado garantiza el derecho a la identidad con el primer documento gratuito



Secretaría Nacional  
de Niños, Adolescencia y Familia  
Ministerio de Desarrollo Social

*[Signature]*  
Gorete de Niños y  
Adolescencia  
MINADJF  
Mendoza

*[Signature]*  
Dra. G. F. SUAREZ  
Doctora General Sec. Social.  
La Pampa

*[Signature]*  
Ricardo Patti  
Sub Secretario  
Desarrollo Social  
Rio Negro

*[Signature]*  
Lic. Teresita L. Madera  
Rubrica para el Desarrollo  
Humano y Familiar  
GOBIERNO DE LA RIOJA

*[Signature]*  
F. R. B. Rossi  
Dir. Prov. N. 1 y  
Flid - Santa Cruz

*[Signature]*  
POLICIA FEDERAL DE INVESTIGACIONES  
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES  
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES  
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES

*[Signature]*  
JUDITH BITAR DE MIGUELES  
LIC. EN PSICOPEADOGIA  
DIRECTORA  
DIR. GRAL. NIÑEZ, ADOLESC. y FLIA.

*[Signature]*  
Silvio Antonino  
Direct. N. M. y Flid  
Sgo Fe.

*[Signature]*  
Sr. DANIEL HORACIO MOLINA  
SUBSECRETARIO  
DESARROLLO Y PROMOCION FAMILIAR

*[Signature]*  
MIRIAM A. ABREU  
Ministro Sec. de Estado  
de Inclusión y Desarrollo Humano

*[Signature]*  
Lic. MARCELA PARLA VESSVESSIAN  
SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

*[Signature]*  
Lic. Silvia Figueras  
Secretaría de la Niñez  
y de la Familia - Salta

H. SENADO DE LA NACION  
Don Daniel Osvaldo SCIOLI  
S. / D.

## MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

### DECRETO 28/2007

Sustitúyese del Anexo I del Artículo 1º del Decreto Nº 357/02 y sus modificatorios, el Apartado XXII correspondiente al citado Ministerio. Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Bs. As., 12/12/2007

VISTO el Expediente Nº E-CONAF-12466-2007 del Registro del CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto Nº 438/92), las Leyes Nº 26.061 y 26.198, la Decisión Administrativa Nº 1 del 15 de enero de 2007, los Decretos Nº 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios, Nº 141 del 4 de junio de 2003, Nº 416 del 17 de abril de 2006, y

#### **CONSIDERANDO:**

Que a través de la Ley de Ministerios citada en el Visto y sus modificaciones se establecieron los Ministerios que conforman la organización de la ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL y sus competencias.

Que el Decreto Nº 357/02 y sus modificaciones, aprobó el organigrama de aplicación en la Administración Pública centralizada hasta el nivel de Subsecretaría y los objetivos de la Unidades Organizativas alcanzadas por dicho organigrama.

Que por el Decreto Nº 141/03, fueron modificadas las competencias del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Que mediante el Decreto Nº 20/07, se aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Que, por su parte, la Ley Nº 26.061 de PROTECCION INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES ha introducido modificaciones estructurales con relación a las políticas de niñez, adolescencia y familia, modificando las competencias atribuidas al ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, que se plasmaron en la estructura de dicha jurisdicción mediante el Decreto Nº 416/06, el cual incorporó a la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA.

Que, consecuentemente, resulta necesario dotar a la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, de una estructura organizativa con el objeto de posibilitar la correcta y más eficaz administración de los recursos del Estado aplicados a las políticas de infancia, adolescencia y familia, de la coordinación y articulación de su funcionamiento con las diversas áreas del MINISTERIO en que se encuadra, y de la administración de los bienes del ex CONSEJO NACIONAL DEL MENOR Y LA FAMILIA y del FONDO NACIONAL DEL MENOR Y LA FAMILIA, organismo que la precediera.

Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, la SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS y la SECRETARIA LEGAL Y TECNICA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION han tomado la intervención que les compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 99 inciso 1 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

**LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA  
DECRETA:**

Artículo 1° — Sustitúyese del Anexo I del Artículo 1° del Decreto N° 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios —Organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional—, el Apartado XIX correspondiente al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, el que quedará conformado de acuerdo al detalle que se acompaña como planilla anexa al presente artículo.

Art. 2° — Sustitúyense del Anexo II del Artículo 2° del Decreto N° 357/02 y sus modificatorios, los objetivos de la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, los que quedarán redactados de conformidad con el detalle obrante en la planilla que como anexo al presente artículo, forma parte integrante de la presente medida.

Art. 3° — Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo de la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL de acuerdo con el Organigrama, Responsabilidad Primaria y Acciones, y Dotación, los que como Anexos I, II y III forman parte integrante del presente decreto.

Art. 4° — Derógase el Decreto N° 1293 de fecha 21 de octubre de 2005.

Art. 5° — La SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL administrará todos los bienes que correspondieran al ex CONSEJO NACIONAL DEL MENOR Y LA FAMILIA y con anterioridad a la ex Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del ex Ministerio de Salud y Acción Social. Asimismo ejercerá las atribuciones enumeradas y derivadas de la Ley N° 22.359 —Fondo Nacional del Menor y la Familia—.

Art. 6° — En un plazo de SESENTA (60) días a partir de la publicación del presente Decreto, el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL deberá aprobar, previa intervención de la SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, la estructura correspondiente a las aperturas inferiores a las aprobadas en la presente medida, la que deberá prever como máximo 24 (veinticuatro) cargos de conducción. Hasta tanto se aprueben, se mantendrán las unidades vigentes del ex CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, con la asignación de los respectivos cargos, niveles, grados de revista y funciones ejecutivas previstas en el Decreto N° 993/91 (t.o. 1995).

Art. 7° — Los gastos que se deriven del presente decreto serán atendidos con cargo a las partidas presupuestarias específicas del Inciso 1 —Gastos en Personal— que han sido aprobadas para el Ejercicio 2007 de la Jurisdicción 85, Servicio Administrativo Financiero 341.

Art. 8° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Alberto A. Fernández. — Alicia M. Kirchner.

PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1°

XIX – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

- SECRETARIA DE COORDINACION Y MONITOREO INSTITUCIONAL
- SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL
- SUBSECRETARIA DE ORGANIZACION DE INGRESOS SOCIALES
- SECRETARIA DE ORGANIZACION Y COMUNICACION COMUNITARIA
- SUBSECRETARIA DE ORGANIZACION Y CAPACITACION POPULAR
- SECRETARIA DE GESTION Y ARTICULACION INSTITUCIONAL
- SUBSECRETARIA DE ABORDAJE TERRITORIAL
- SUBSECRETARIA DE POLITICAS ALIMENTARIAS
- SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA
- SUBSECRETARIA DE DERECHOS PARA LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL E INTEGRACION FEDERAL
- SECRETARIA DE DEPORTE
- SUBSECRETARIA DE PLANEAMIENTO Y GESTION DEPORTIVA
- SUBSECRETARIA DE RECURSOS DEPORTIVOS

## PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 2°

### **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

#### **Objetivos:**

1. Garantizar el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y establecer en forma conjunta, la modalidad de coordinación entre ambos organismos con el fin de establecer y articular políticas públicas integrales.
2. Elaborar con la participación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, un Plan Nacional de Acción como política de derechos para el área específica, de acuerdo a los principios jurídicos establecidos en la Ley 26.061.
3. Ejercer la representación necesaria ante todos los organismos oficiales de asesoramiento y controlar en materia de medios de comunicación.
4. Ejercer la representación del Estado Nacional en las áreas de su competencia.
5. Participar en forma conjunta con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en la celebración y ejecución de los instrumentos de carácter internacional que la Nación suscriba o a los cuales adhiera, cuando estos afecten o se refieran a la materia de su competencia.
6. Realizar los informes previstos en el art. 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño y ejercer la representación del Estado Nacional en su presentación, constituyéndose en depositario de las recomendaciones que se efectúen.
7. Promover el desarrollo de investigaciones en materia de Niñez, Adolescencia y Familia.
8. Diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores que deberán cumplir las instituciones públicas o privadas de asistencia y protección de derechos de los sujetos de esta ley.
9. Apoyar a las organizaciones no gubernamentales en la definición de sus objetivos institucionales hacia la promoción del ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes y la prevención de su institucionalidad.
10. Promover políticas activas de promoción y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus familias.
11. Coordinar acciones consensuadas con los poderes del Estado, organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales fomentando la participación activa de las niñas, niños y adolescentes.
12. Propiciar acciones de asistencia técnica y capacitación a organismos provinciales y municipales y agentes comunitarios participantes en servicios de atención directa o en el desarrollo de los procesos de transformación institucional.
13. Gestionar juntamente con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, la obtención de recursos financieros nacionales e internacionales para la efectivización de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia.
14. Efectivizar juntamente con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia la transferencia de los fondos a los estados provinciales para la financiación de dichas políticas.
15. Organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia.
16. Fortalecer el reconocimiento en la sociedad de niñas, niños y adolescentes como sujetos activos de derechos.
17. Impulsar mecanismos descentralizados para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus familias.
18. Asignar juntamente con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia los recursos públicos para la formulación y ejecución de las políticas previstas en el plan nacional de acción.
19. Establecer en coordinación con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
20. Promover políticas que garanticen el adecuado desarrollo psicológico, afectivo, social e intelectual de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en la atención de la primera infancia.

21. Promover, planificar y ejecutar acciones destinadas a fortalecer los derechos de los adultos mayores, propendiendo su inserción en la familia y en la comunidad.
22. Articular las políticas dirigidas a los adultos mayores desde una perspectiva de integralidad, que considere a los mayores, sus núcleos familiares, sus organizaciones y comunidad, como sujetos de políticas públicas.
23. Desarrollar acciones orientadas al diseño, implementación y monitoreo de políticas, programas o dispositivos de intervención dirigidos a adolescentes infractores a la ley penal.
24. Dirigir, conforme a las disposiciones de la Ley N° 26.061, los programas de asistencia directa que dependieran del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y que no hayan sido objeto de transferencias a la fecha de aprobación de la estructura administrativa de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
25. Asistir y acompañar a las Provincias, Municipios, y/u organismos locales en la definición del modelo de gestión de la política de infancia.
26. Fomentar la articulación entre el Estado Nacional, las Organizaciones no Gubernamentales, las Universidades y el Sector Privado para potenciar la responsabilidad social.

### **SUBSECRETARIA DE DERECHOS PARA LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

#### **Objetivos:**

1. Coordinar y supervisar políticas y programas de carácter nacional que tengan como finalidad la promoción, protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como las acciones preventivas y socio-educativas relacionadas con personas menores de edad que hayan infringido la legislación penal.
2. Propiciar acciones de promoción y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus familias, con énfasis en el reconocimiento de las personas menores de edad como sujetos activos de derechos, fomento de su activa participación y ejercicio del derecho a ser escuchados.
3. Asistir en el desarrollo de acciones de promoción, fortalecimiento y asistencia a las familias, como los ámbitos más adecuados para la crianza, el cuidado, el desarrollo y la educación de los niños, niñas y adolescentes.
4. Asistir en la promoción de políticas que garanticen el adecuado desarrollo psicológico, afectivo, social e intelectual de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en la atención de la primera infancia.
5. Fortalecer políticas y prácticas de protección de derechos amenazados o vulnerados protegiendo los ámbitos familiares de origen y eludiendo las separaciones injustificadas de los niños, niñas y adolescentes de los mismos y sus comunidades.
6. Suscitar cuidados alternativos transitorios, respetuosos de los derechos de los niños, niñas y adolescentes provisionalmente privados de crianza parental, privilegiando los cuidados en ámbitos familiares y limitando la protección en establecimientos institucionales para situaciones excepcionales que así lo justifiquen.
7. Desarrollar acciones orientadas a la definición y/o redefinición e implementación de programas o dispositivos de intervención en relación con adolescentes infractores de la ley penal, respetuosos de los derechos de los jóvenes y con un sentido socio-educativo y de fortalecimiento de la ciudadanía.
8. Fortalecer la participación transversal de las entidades gubernamentales y no gubernamentales para la inclusión social de la infancia y la adolescencia.
9. Promover protocolos de intervención y estándares mínimos de atención.
10. Coordinar circuitos de asistencia en instituciones y programas de atención integral a niños, niñas y adolescentes.
11. Contribuir al diseño, monitoreo, asistencia técnica y capacitación en relación con políticas y programas de asistencia a grupos infanto-juveniles vulnerables.

### **SUBSECRETARIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL E INTEGRACION FEDERAL**

#### **Objetivos:**

1. Coordinar, orientar, supervisar e implementar planes y programas de carácter nacional y federal

para la niñez, la adolescencia y la familia

2. Promover las acciones aprobadas del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.
3. Ejecutar el plan nacional de acción normado en la Ley 26.061
4. Establecer la coordinación con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia con referencia al seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
5. Asistir en la coordinación, orientación, supervisión e implementación de planes y programas de carácter nacional que fortalezcan las instituciones de gestión estatal y de la sociedad civil que compongan el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
6. Asistir en el diseño de normas generales de funcionamiento y principios rectores que deberán cumplir las instituciones públicas o privadas de asistencia y protección de derechos de los sujetos de esta ley.
7. Coordinar, orientar, supervisar e implementar planes y programas de carácter nacional que consoliden políticas públicas estratégicas de alcance regional y nacional.
8. Asistir a la Secretaría en la adecuación de las tecnologías de intervención aplicadas a las nuevas problemáticas en el área de la niñez, adolescencia y familia.
9. Asistir a la Secretaría en la coordinación, orientación, supervisión e implementación de planes y programas de carácter nacional y federal que promuevan y desarrollen el conocimiento acerca de la situación de la infancia, adolescencia y familia como así también de las políticas públicas orientadas a la protección integral de las niñas, niños, adolescentes.
10. Asistir y consolidar la base del Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil con personería jurídica, sobre el desarrollo de programas, servicios de asistencia, promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
11. Articular con entidades gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la temática de niñez, adolescencia y familia.
12. Desarrollar habilidades y destrezas técnico-metodológicas para el abordaje integral de la niñez y la adolescencia desde una perspectiva participativa, territorial y multiactoral.
13. Propiciar acciones de asistencia técnica y capacitación a organismos provinciales, municipales y agentes comunitarios participantes en servicio de atención directa o en el desarrollo de los procesos de transformación institucional.
14. Generar instancias comunicacionales para la promoción y protección de derechos.
15. Apoyar en la definición, validación e instalación de un modelo de gestión institucional basado en la protección integral de los derechos.
16. Promover y fomentar el desarrollo de redes sociales, generando espacios de trabajo promocional y de participación social.

## **ANEXO I**

## **ANEXO II**

### **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

#### **SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

#### **SUBSECRETARIA DE DERECHOS PARA LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

#### **Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral**

#### **Responsabilidad Primaria**

Dirigir las políticas y los programas de carácter nacional que tengan como finalidad la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

#### **Acciones 1.**

Proveer la asistencia necesaria para que las intervenciones de las organizaciones públicas y privadas se ajusten a la doctrina de la protección integral de derechos, los postulados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y los mandatos de la Ley N° 26.061 y los Decretos Reglamentarios.

2. Integrar recursos y esfuerzos de las entidades gubernamentales y no gubernamentales para ga-