

Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal

Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Dr. Julio Alak

SECRETARÍA DE JUSTICIA

Dr. Julián Álvarez

SUBSECRETARÍA DE POLÍTICA CRIMINAL

Dr. Juan Martín Mena

**DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL
EN MATERIA DE JUSTICIA Y LEGISLACIÓN PENAL**

Dr. Mariano Ciafardini

Vasile, Virginia

Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal / Virginia Vasile y Fabiana Reyes. - 1a ed. - Buenos Aires : Infojus, 2012. 152 p. ; 16x23 cm.

ISBN 978-987-28449-3-6

1. Derecho Penal. I. Reyes, Fabiana II. Título
CDD 345

Fecha de catalogación: 02/10/2012

ISBN: 978-987-28449-3-6

Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal

1^{ra}. edición - Febrero 2013

Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329,
C.P. 1041AFF, C.A.B.A.

Editado por la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico-Legal.

Directora: María Paula Pontoriero

Correo electrónico: ediciones@infojus.gov.ar

Todos los derechos reservados. Distribución gratuita. Prohibida su venta. Se permite la reproducción total o parcial de este libro, su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión en cualquier forma, o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, con la previa autorización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

COORDINACIÓN



HERNÁN OLAETA

JEFE DE DEPARTAMENTO DE DISEÑO DE POLÍTICAS

DANIEL FERNÁNDEZ

JEFE DE DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES

CARINA MÜLLER

FABIANA REYES

VIRGINIA VASILE

BASE DE DATOS
Y PROGRAMACIÓN



MARÍA DEL PILAR GÁNDARAS COSTA

RENÉ MERLO

ALEJANDRA PERRIELLO

COLABORADORES



ALEJANDRA ACQUAVIVA
MARIANO ARON
JUAN JOSÉ CANAVESSI
ISABEL CASTRO
DELFINA DE CESARE
MARTIN DEGOUMOIS
LAURA ELBERT
MELISA GALARCE
DIANA GALLI
SILVIA GARCÍA DE GHIGLINO
SILVIA GOLDRING
XIMENA HOFFMANN
GABRIELA INNAMORATTO
MATÍAS KRAUSE
SUSANA MEDIAVILLA
RODOLFO NUÑEZ
CELIA OTERO
ENRIQUE PALACIO
DANIEL PEDRO
LETICIA PERNAS
BELEN PORTILLO
RODOLFO TAILHADE
OCTAVIO TESONE
GRACIELA TOCCE
CRISTINA VALLEJOS
PATRICIA VÁZQUEZ

PRÓLOGO

JULIÁN ÁLVAREZ⁽¹⁾



En el marco del proceso político transformador que se inició en el año 2003, desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación seguimos profundizando la distribución de la información para que todos los ciudadanos argentinos puedan ejercer plenamente los derechos de los que son titulares, materializando la igualdad formal de la que gozan.

Además, la información juega un papel esencial en la evolución de este modelo, ya que ella es la que nos permite llevar adelante el diseño y establecimiento de políticas efectivas, adecuadas a cada realidad. En ese sentido, las estadísticas de criminalidad constituyen una herramienta fundamental en la planificación y la ejecución de políticas públicas tendientes a formular programas específicos para actuar ante la problemática de la criminalidad.

A partir de esta concepción, desde la Secretaría de Justicia de la Nación entendemos que resulta imprescindible contar con información actualizada acerca de la situación general que vivencian los niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de su libertad en todo el país.

Como las poblaciones marginadas son las que deben afrontar mayores dificultades, requieren del compromiso de un Estado activo y presente, tanto en materia de prevención de situaciones conflictivas como en cuestiones que hacen a la política penitenciaria. Un Estado que tenga no sólo capacidad para comprender la realidad, sino también para construir soluciones a partir de los datos que ella misma arroja.

(1) Secretario de Justicia.

De esta manera, y partiendo de una visión superadora de la idea de un Estado mínimo en el que se concibe la cárcel como centro de disposición final del ser humano, hemos efectuado el relevamiento nacional de la situación de las personas menores de edad en situación de encierro en la Argentina.

El presente trabajo resalta el esfuerzo en la investigación y sistematización de la problemática de niños, niñas y adolescentes frente a la ley penal. A partir del censo y la encuesta, se ha dirigido la investigación hacia dos aspectos trascendentales: por un lado, se ha tenido en cuenta la situación familiar, personal y social de los jóvenes privados de la libertad; por otro lado, se ha evaluado el estado en el que se encuentran los menores detenidos en los establecimientos penitenciarios de todo el país, a fin de promover las medidas que sean necesarias para mejorar cualquier circunstancia desfavorable que los afecte en el interior de esas instituciones.

Los datos señalados, que indican claramente el estrecho vínculo existente entre la exclusión social, la desigualdad en el ejercicio de derechos, y la criminalización secundaria, reafirman la coherencia del compromiso indelegable que ha asumido esta gestión en el diseño de estrategias tendientes a lograr la inclusión social y el real ejercicio de los derechos fundamentales.



ÍNDICE



Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Un aporte hacia el desarrollo de políticas públicas en la materia. Por VIRGINIA VASILE, FABIANA REYES, ALEJANDRA PERRIELLO y HERNÁN OLAETA p. 1

1. Introducción. De los asuntos de "minoridad" a un sistema de derechos y garantías en la República Argentina p. 1
2. Información oficial sobre niños y adolescentes privados de libertad. Nacimiento de la estadística criminal en la Argentina p. 5
3. Relevamiento sobre niños y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad. Aspectos metodológicos p. 11
4. Análisis de los resultados y algunas conclusiones p. 12
5. Relevamiento nacional de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad. Censo Año 2010 p. 17

Hacia una Ley de Responsabilidad Penal Juvenil. Por FABIANA REYES p. 23

1. Situación jurídica actual p. 23
2. Situación legislativa. Proyectos de Reforma p. 30

Niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad. Por VIRGINIA VASILE p. 33

1. Historia p. 34
2. Legislación argentina p. 36
3. Instrumentos Internacionales p. 38
4. Consideración final p. 41

Justicia penal juvenil en la Ciudad de Buenos Aires: fortalezas y debilidades. Por ALEJANDRA ACQUAVIVA, SILVIA GARCÍA DE GHIGLINO y XIMENA HOFFMANN p. 43

1. Introducción p. 43

2. Marco normativo.....	p. 44
3. Las competencias y los problemas de jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires	p. 58
4. El reflejo de las estadísticas	p. 63
5. El cambio de modelo y su reflejo en la jurisprudencia.....	p. 65
6. Conclusiones.....	p. 84

Jóvenes adultos privados de la libertad. Caracterización a partir de un estudio exploratorio mediante metodología de encuesta. Por DANIEL R. FERNÁNDEZ y DANIEL E. PEDRO

1. Lectura descriptiva de los resultados.....	p. 88
2. Principales conclusiones	p. 91
3. Gráficos de principales resultados.....	p. 94

Un modelo de intervención con jóvenes de comunidades vulnerables involucrados en prácticas de delito callejero. Por EQUIPO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EN PREVENCIÓN DEL DELITO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL EN MATERIA DE JUSTICIA Y LEGISLACIÓN PENAL

1. Incremento del delito urbano y crisis económico-sociales.....	p. 108
2. Políticas de prevención. Los primeros pasos en la Argentina	p. 109
3. Meta, objetivos y destinatarios del PCV.....	p. 112
4. Principios de la Intervención	p. 114
5. Metodología e implementación	p. 116
6. Fases o etapas en el trayecto de los jóvenes por el Programa	p. 118
7. Ejes de la intervención	p. 120
8. Información, monitoreo y evaluación	p. 121
9. Síntesis de la implementación del PCV	p. 122
10. Aciertos y dificultades a modo de conclusión	p. 124
11. Anexo I.....	p. 126
12. Anexo II: algunos datos estadísticos.....	p. 128
13. Anexo III.....	p. 129

Epílogo. Niñas, niños y adolescentes. Por JUAN MARTÍN MENA.....

Bibliografía.....

Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal

Un aporte hacia el desarrollo de políticas públicas en la materia

VIRGINIA VASILE,⁽¹⁾ FABIANA REYES,⁽²⁾
ALEJANDRA PERRIELLO⁽³⁾ y HERNÁN OLAETA⁽⁴⁾



1. Introducción. De los asuntos de “minoridad” a un sistema de derechos y garantías en la República Argentina

Desde el proceso de construcción del concepto de minoridad que se viera reflejado con la sanción de la ley 10.903 del año 1919, que crea el Patronato

(1) Abogada. Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires (UBA) y Ciencias Sociales. Asesora de la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal.

(2) Abogada con Especialización en Derecho Penal (UBA), Posgrado de Derecho Penal (Universidad de Palermo). Mediadora. Actualmente se desempeña como Asesora en la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación (Ministerio de Justicia y DD. HH.) y miembro del equipo de trabajo sobre niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad.

(3) Analista de Sistemas. Licenciada en informática, Univ. Nac. de La Plata. Asesora técnica de la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal (Ministerio de Justicia y DD. HH.) y miembro del equipo de trabajo sobre niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad.

(4) Abogado. Posgrado en Derecho Penal. Jefe del Depto. de Programación de Políticas de la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal (Ministerio de Justicia y DD. HH). Director del Centro de Estudios sobre Análisis de la Información Criminal (ILSED). Docente en la Facultad de Derecho (UBA) y en la Especialización en Criminología de la Universidad Nacional de Quilmes.

de Menores, en el que, a pesar de la promulgación de nuevos instrumentos normativos, el marco conceptual de “tutela de los niños” en el que se enmarca aquella norma continúa con fuerte influencia, se ha recorrido un largo camino de avances y retrocesos en el tratamiento de la cuestión.

El surgimiento del denominado “complejo tutelar” en relación al tratamiento de los niños y adolescentes nació y se desarrolló dentro de una visión de tipo correccionalista; es decir, se trata de una forma de control social que surge desde un paradigma que estigmatiza a ciertos grupos sociales —“vulnerables”, “peligrosos”, “desviados”— y les impone políticas “correctivas” o “curativas”. Como afirma Oscar Terán,⁽⁵⁾ esta concepción marcó fuertemente la visión de las clases gobernantes y la acción de las burocracias estatales en la consolidación del “estado moderno” argentino.

Pero, en el caso particular de los menores de edad, la situación incluía un agravante ya que no se disponía solamente su privación de libertad por la comisión de un delito sino también por difusas razones de “peligro moral y material”.⁽⁶⁾ Así, esta equiparación de “niños abandonados” y “niños delincuentes” no hizo más que profundizar el carácter selectivo y autoritario de acción del Estado. De esta manera, los niños “tutelados” —fundamentalmente, niños pobres— pasaron a la órbita judicial y se transformaron en “menores” que reciben, a través de la benevolencia del Estado, su protección y tratamiento. Esta primera etapa en el tratamiento de la cuestión, que también se dio en los países de la región, introduce la especificidad del derecho de menores —y, consecuentemente, la justicia de menores— que se va a desarrollar, con algunos matices, al menos hasta la década del noventa.⁽⁷⁾

Pero yendo a los antecedentes más profundos de la cuestión, el nacimiento de los institutos de menores hacia mitad del siglo XIX en Estados Unidos marcó un hito fundamental en el desarrollo del tema, incluso en países de nuestra región. Como refiere Anthony Platt,⁽⁸⁾ esta tradición, enmarcada en

(5) TERÁN, OSCAR, *En busca de la ideología argentina*, Buenos Aires, Catálogos, 1988.

(6) En el II Congreso Panamericano del Niño del año 1956 se define como “abandonado todo niño cuya subsistencia y educación no es atendible convenientemente por los padres por carencia de medios materiales, sea a causa del ambiente en que se desarrolla, sea por razón de la idiosincrasia del menor”, (en MECLE, ELINA, *Minoridad en la Argentina; Instituciones jurídicas, relevamiento normativo y políticas sociales*, Buenos Aires, PRONATASS/PNUD, 1993.

(7) Ver GARCÍA MENDEZ, E. y BELOFF, M. (comps.), *Infancia, Ley y Democracia*, Bs. As./Bogotá, Ed. Temis/De Palma, 1998.

(8) PLATT, A., *Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia*, Bs. As., Siglo XXI, 1997.

el movimiento de "los salvadores del niño", plantea un esquema de control social basado en principios humanitarios pero con un trasfondo eminentemente conservador y estigmatizador. Se trataba fundamentalmente de "salvar de la delincuencia" a los jóvenes de la ciudad sobre la base de un esquema moralizante que transmitía los valores de la ética burguesa. La creación del Tribunal de Menores en Illinois hace poco más de 100 años marca un punto de inflexión en el tema (para el año 1932 ya había en Estados Unidos más de 600 tribunales en la materia). Nació así el reformatorio como un instrumento diseñado para "institucionalizar" a los niños y jóvenes mediante la privación de su libertad, es decir como forma especial de disciplina.

Estos institutos aplicaban arbitrariamente políticas destinadas a tratar de "reformular" al delincuente juvenil para convertirlo en un ciudadano útil y productivo, basándose en un sistema de calificaciones de la conducta antisocial; pero también integraba su población todo aquel niño, que "no era debidamente atendido ni custodiado", conceptos éstos que fueron utilizados como punto de partida para justificar el encierro de jóvenes que no habían cometido ninguna conducta ilícita.

Como mencionamos, el discurso positivista e higienista de comienzo de siglo que propiciaba el tratamiento curativo de los "desviados" o "peligros sociales" mantiene puntos de contacto con esta tradición, aunque las raíces del tema son anteriores. En efecto, un primer antecedente en la institucionalización de la infancia en Argentina comienza ya en el año 1821 con la aparición de la Sociedad de la Beneficencia en la Capital Federal. Desde entonces se vislumbra el problema social vinculado a la infancia del niño pobre y/o huérfano, que más tarde redundará en la tutela estatal de los niños abandonados y/o delincuentes. A fines de siglo, en el año 1892, se crea el Patronato de la Infancia, institución estatal que va a ocuparse de los niños, niñas y adolescentes en situación de abandono y que ejercerá de hogar transitorio.

Gran parte de las políticas de infancia estaban orientadas hacia el problema de los niños abandonados y huérfanos, bajo la impronta del discurso higienista de sus principales mentores: médicos y abogados, que fueron modelando los aspectos técnicos que consolidaron el sistema de minoridad. A principios de siglo también se crea la Comisión Nacional de Hogares y de Asilos y otras organizaciones religiosas y de bien público y en 1904 se crea el primer gran "Reformatorio", la Colonia de Marcos Paz, que más tarde se denominó Ricardo Gutiérrez. En 1919 finalmente se sancionó la ley 10.903, "Ley de Patronato", que significó el comienzo de la política pública de in-

fancia y adolescencia del país bajo el paradigma de la protección ante situaciones de “riesgo moral y material” de los menores de 18 años de edad.

La sanción de dicha ley no fue acompañada inmediatamente por la creación de instituciones judiciales ni administrativas, otorgándosele competencia en los asuntos relativos a menores a los jueces de la jurisdicción criminal y correccional de la Capital Federal y de las provincias con que tuvieron poderes para intervenir de oficio en aquellas situaciones en las que un menor de 18 años fuera víctima, autor de delito o se encontrara “material o moralmente abandonado” o en “peligro moral”. Es decir, no significaba la creación de tribunales especializados pero sí un principio de especialización a través de la competencia. También en el año 1926 se crea el Registro Nacional de Beneficencia y, finalmente, en 1931 el Patronato Nacional de la Infancia.

A lo largo del tiempo se fueron inaugurando otras instituciones, entre las que se destacan los Institutos: Alvear, de Luján, el Carlos Pelegrini, de Pilar; Garrigós, de Capital Federal; el San Martín, específicamente para chicos con dificultades; y el Almafuerte. También se fueron creando nuevas áreas administrativas de infancia y adolescencia que, en un principio, disputaron espacios de poder a la justicia, pero con la consolidación de los tribunales de menores tuvieron un rol secundario frente a la hegemonía judicial.

Entre 1945 y 1955 se produjeron algunos hitos relevantes en relación al tratamiento del tema de la infancia y adolescencia estableciéndose, por ejemplo, la universalización de las prestaciones sociales, y otorgándosele mayor preponderancia a la prevención y el fortalecimiento de la familia, sin embargo, se mantiene la hegemonía del Patronato. En 1944 El Patronato de Menores pasó a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión y se creó la Dirección de Asistencia Social, dándole importancia a la atención de los menores dentro de la asistencia social en general. También dentro de las instituciones de menores se promovieron reformas en cuanto al tratamiento de niños y se transformaron algunos institutos en régimen abierto.

Sin dudas, la protección de la minoridad tuvo su momento más difícil durante los años de dictadura militar, cuando se realizan reformas legislativas en las que se endurece el régimen penal de menores (leyes 22.277 y 22.278);⁽⁹⁾ todo esto en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional imperante con los sucesivos gobiernos de facto.

(9) Ambas leyes bajan la edad de imputabilidad a los 14 años.

En el año 1983, con el advenimiento de la democracia, se sancionó la ley 22.803, que cambia la edad de la imputabilidad penal a los 16 años de edad. También se creó la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia y la Subsecretaría del Menor y la Familia. En la década del noventa se crea el Consejo Nacional del Menor y la Familia (decreto 1606/90) y se sanciona la ley 24.050, por la cual se crean los primeros Juzgados de Menores en la Capital Federal. Sin embargo, se sigue manteniendo la dualidad evidente de la "situación irregular" con la protección integral de los derechos del niño. Finalmente, en el año 1994, con la reforma a la Constitución Nacional, se incorpora con rango constitucional la Convención de los Derechos del Niño suscripta años antes por nuestro país.

En el año 2005, con la promulgación de la ley 26.061, se deroga finalmente la ley 10.903, creándose además la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF). En el marco de una estrategia de construcción gradual y progresiva de las instituciones creadas por la nueva legislación, la Secretaría asumió no sólo las competencias asignadas por la citada ley sino que hizo propias otras relacionadas con las funciones que venía desarrollando el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

La SENNAF es el organismo encargado de establecer los lineamientos y parámetros de las políticas públicas de infancia, teniendo como meta efectivizar los derechos y garantías reconocidos a los niños, niñas y adolescentes. Además, como influjo del proceso de reformas, se fueron produciendo cambios en los programas y dispositivos penales y en los Centros de Privación de libertad para adolescentes llamados "Institutos de Menores".

Si bien la discusión acerca de la necesidad de una reforma más profunda, donde se sustituya definitivamente la ley 22.278 por una ley de responsabilidad, sigue vigente, ésta no es la condición indispensable para realizar intervenciones gubernamentales en la materia: la prohibición de las detenciones de los menores de edad en comisarías, del hacinamiento y del maltrato en los institutos son los ejes centrales de estas intervenciones.

2. Información oficial sobre niños y adolescentes privados de libertad. Nacimiento de la estadística criminal en la Argentina

En la Argentina, el proceso de recopilación periódica de información estadística como parte del conocimiento del Estado se dio durante la segunda mitad del siglo XIX, en el marco del influyente discurso científico existente en aquel momento que propiciaba la elaboración de

saberes “objetivos” —“neutros”— no sólo en cuestiones relacionadas con los recursos naturales de la Nación sino también en aquellas vinculadas a la vida social. En este contexto, el desarrollo de las estadísticas siguió el camino de la formación del Estado Nacional, conformándose, política e institucionalmente, el denominado “aparato estadístico nacional”, entre cuyos principales estamentos se ubica la estadística criminal y penitenciaria.⁽¹⁰⁾

Los primeros registros estadísticos sobre criminalidad en la Argentina provienen básicamente de datos recopilados por las Policías. En ese sentido podemos destacar el caso de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires que comenzó en el año 1882 a recopilar datos sobre crímenes y arrestos y a informarlo anualmente a la Dirección General de Estadísticas Municipales que los publicaba en sus anuarios. Los trabajos pioneros de Lancelotti, las posteriores revisiones críticas de las cifras y sus interpretaciones efectuadas por Blackwelder y Johnson, así como los más recientes aportes de Lila Caimari en la materia, dan cuenta de la relevancia que tenían las estadísticas para la mayor parte de los autores positivistas, lo que también se transformó en una demanda hacia el Estado de contar con un organismo rector en el tema.

La idea sobre la creación de una oficina estadística, si bien con fines básicamente de registro de reincidencia, fue propiciada por la mayor parte del ambiente académico y universitario, que hizo hincapié en la necesidad de contar con estudios científicos que permitan analizar la criminalidad y dar las respuestas adecuadas para su tratamiento y erradicación. De esta manera, el nacimiento de la Oficina de Reincidencia y Estadística Criminal tuvo un doble interés: uno práctico, como fue el aplicar judicialmente el agravante penal de reincidencia en todo el territorio nacional, y uno científico, que fue contar con información útil, o, en sus términos, que sirviera de fuente insospechable para inspirar legislación y para tomar otras medidas que tiendan a “sanear las costumbres, corregir los vicios y disminuir la delincuencia”.

Finalmente, la creación del Registro en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación quedó establecida por la ley 11.752 del año 1933. Esta norma estipulaba que todos los tribunales a quienes corresponda la ejecución de una sentencia penal remitirían al Registro un testimonio de su parte dispositiva acompañado de la ficha de impresiones digitales del condenado,

(10) DANIEL, C., “Un imaginario estadístico para la Argentina moderna (1869-1914)”, en *Cuadernos del Ides*, n° 17, Bs. As., agosto, 2009.

la fecha de comisión del delito, los nombres completos y apodos de los condenados, su nacionalidad, fecha de nacimiento, su profesión u oficio y condenas anteriores (con penas impuestas). También se establecía que los jueces debían remitir testimonio de los autos de prisión preventiva (con los mismos datos), de los sobreseimientos y absoluciones. La ley también preveía que los jueces, antes de dictar una prisión preventiva o una sentencia, debían solicitar informes al Registro sobre los antecedentes penales del procesado y —informes éstos que serían complementarios— al Código Penal a los efectos de apreciar la peligrosidad del autor del hecho, y prescribiría que el organismo “suministrará las informaciones que requieran para atender sus necesidades de investigación las policías de la Capital Federal y de las gobernaciones nacionales”.

Pero, si bien la ley preveía nominalmente la creación del organismo con función de estadística criminal, ningún artículo detallaba el alcance de la misma: hubo que esperar hasta la sanción del decreto reglamentario para que se abordara esta cuestión. De esta manera, el 7 de abril de 1934, mediante el decreto 35.437, se reglamenta la ley 11.752, estableciéndose entre otras cuestiones —tales como la organización del Registro, el prontuario a crear por cada condenado o la creación de la Sección de Dactiloscópica—, el alcance de la función estadística del organismo. Al respecto, el art. 13 del decreto reglamentario dispone que, “en base a las informaciones existentes en el Registro, se formará la Estadística Criminal y Carcelaria orientada para conocer el movimiento de la delincuencia en el país a fin de que sirva para su estudio consiguiente y para propender por medio de la legislación a los métodos preventivos o represivos necesarios”. También se establece que la estadística se confeccionará sobre la base de la información surgida de las sentencias y las “particularidades agregadas en la ficha dactiloscópica”.

Desde su nacimiento, la primordial función del Registro Nacional de Reiniciencia fue la de auxiliar de la justicia penal, mientras que su tarea en la confección de estadísticas fue, durante muchos años, muy limitada. Recién en la década del sesenta se comienzan a recopilar y publicar con cierta periodicidad datos sobre sentencias condenatorias dictadas en todos los tribunales con competencia penal del país, siguiendo luego, a partir del año 1971, a la recolección de datos sobre hechos delictivos (delitos registrados por las policías y fuerzas de seguridad) y, desde 1972 (aunque con varios baches en el medio), sobre población privada de libertad en unidades penitenciarias. Hasta principios de la década del noventa, la pu-

blicación de los informes estadísticos se realizaba en libros que incluían un análisis básico de datos por provincia. La tarea de recopilación de datos se llevaba a cabo en forma manual y no existía un control exhaustivo en la calidad y oportunidad de envío de la información.

Luego de algunas reformas no sustanciales, en el año 2000 se modifica la norma (ley 25.266) produciéndose un cambio de enorme relevancia en la labor del Estado en relación a la confección de estadísticas criminales. La norma transfiere a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación la responsabilidad de elaborar las estadísticas ampliando su objeto de estudio y fuentes primarias de información.⁽¹¹⁾ Es recién en este momento cuando una oficina estatal incorpora a su labor estadística la recopilación periódica y uniforme de datos oficiales sobre niños y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad.

A partir de este cambio, se diseña e implementa el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Criminalidad (SNEC) sobre la base de dos grandes componentes: información proveniente de organismos integrantes del sistema de justicia penal (estadística policial, judicial y penitenciaria) y estudios de victimización. De esta manera, se diseñan e implementan los actuales sistemas nacionales de información estadística oficial: Sistema Nacional de Información Criminal (estadísticas policiales), Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (estadísticas judiciales) y Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (estadísticas penitenciarias y sobre población penal), incorporando un sub programa específico para niños y adolescentes privados de libertad.

2.1. Datos sobre niños y adolescentes privados de libertad

En todo el desarrollo que llevó a la consolidación del sistema tutelar, si bien desde el Estado se crearon instituciones con diversas competencias en la materia y más allá de algunas referencias tangenciales de algunas instituciones dedicadas al tema, no hay antecedentes mediatos de relevancia acerca de registros estadísticos consolidados y periódicos sobre niños y jóvenes privados de libertad.

En términos generales, podemos decir que los datos más antiguos relacionados con la cuestión criminal y penitenciaria (población privada de libertad) los podemos encontrar en registros policiales, en especial en la

(11) Policías, fuerzas de seguridad, tribunales y fiscalías con competencia penal, y servicios penitenciarios.

Policía de la Capital Federal. Asimismo, en relación al problema puntual de personas menores de 18 años de edad privadas de libertad, podemos destacar, las palabras del senador Julio Argentino Roca quien, en ocasión de la presentación del proyecto de ley de patronato en septiembre de 1919 en la Cámara de Senadores, citó algunos datos de la Capital Federal para defender la iniciativa:

“ (...) tiene por objeto corregir los males que dimanar de la infancia, y de la infancia criminal, en todo el territorio de la Nación, y especialmente, en el de la Capital Federal. Basta enunciar, señor presidente, la cifra de 15.000 niños, que acusa las estadísticas, abandonados por sus padres y explotados por ellos o víctimas de la lacra de la criminalidad precoz, para darse cuenta de la importancia y de la urgencia del problema que tiene que resolver el Congreso de la Nación”.

También es importante destacar alguna información existente sobre la cantidad de niños que acudían a las sociedades de beneficencia. Así, el Registro Nacional de Beneficencia, creado en 1926 en la Casa de Huérfanos, contabilizaba un ingreso aproximado de 1000 niños y niñas por año. Pero recordemos que se trataba de niños que no tenían control judicial alguno, lo que luego se intentó regular con la creación del Patronato Nacional de Menores.

Una de las tareas llevadas a cabo por el Patronato fue la realización en el año 1937 del Primer Censo Nacional de Instituciones Oficiales y Privadas protectoras de la infancia abandonada, que registró 50 instituciones en las que se hallaban internados alrededor de 7.400 niños y niñas. De ellos sólo 962 eran huérfanos de padre y madre, 2.114 eran huérfanos de padre, 1.374 lo eran de la madre y las 2.433 restantes tenían padre y madre. A su vez, el 51% eran hijos de argentinos y el resto de extranjeros, en especial italianos y españoles. El análisis de la nacionalidad, típica categoría de estudios realizados en dicha época, no hacía más que destacar la selectividad del sistema, algo similar a lo que se observa en las estadísticas policiales sobre delincuencia. Debido a la disputa entre el Estado y la Sociedad de Beneficencia, el censo no incluyó a los niños internados en la entidad filantrópica, que fueron contabilizados por separado (3.340 niños y niñas sin más desagregación).

Sin embargo, más allá de algunas cifras referidas al trabajo de las instituciones de beneficencia o del Patronato, no surgieron datos oficiales sobre

la cantidad de niños y adolescentes privados de libertad en todo el país y, mucho menos aún, detallando aquellos casos de jóvenes en conflicto con la ley penal. En este sentido, tal como referíamos anteriormente, la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a partir del mandato legal proveniente de la ley de estadísticas criminales sancionada en el año 2000 (ley 25.266), tomó la responsabilidad de diseñar, entre otros estudios, un sistema nacional de información sobre personas privadas de libertad en todo el país. Así fue como se lanzó el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), que tuvo como objeto no solamente la ejecución de las penas privativas de la libertad sino también la ejecución de las medidas de seguridad y de las sanciones contravencionales que consisten en la privación de la libertad; es decir, el SNEEP se refiere a la ejecución penal en sentido amplio.

Pero, conscientes de que la población penal no se limita a las personas mayores de 18 años de edad detenidas en unidades de detención y en comisarías, como parte de esta iniciativa también se incluyó el abordaje de lo concerniente a niños y adolescentes en conflicto con la ley penal que se encuentran privados de su libertad. Los resultados del primer relevamiento nacional sobre el tema se presentan en esta publicación.

Asimismo, la SENNAF realizó en el año 2007, junto con UNICEF y la Universidad de Tres de Febrero, un relevamiento nacional de los dispositivos penales juveniles que presentó en un trabajo denominado "Hacia una mayor adecuación del sistema penal juvenil argentino a la Constitución Nacional y a los estándares en la materia".⁽¹²⁾ En este estudio, entre otras cuestiones, se pudo establecer que la cantidad de jóvenes que vivían en institutos era de 6294 (el 71% se encontraba incluido en programas y el 29% de los jóvenes restantes estaba internado en establecimientos). De este total, 1.799 se encontraban alojados en establecimientos mientras que el resto estaba integrado a programas.

Por su parte, también los poderes judiciales cuentan con información estadística relacionada con el tema, en particular acerca de causas iniciadas y resueltas en el fuero de menores. En la actualidad se está desarrollando un sistema de información judicial de alcance nacional pero aún no se cuenta con este tipo de datos en todo el país, aunque algunas jurisdicciones ela-

(12) Ver Ministerio de Desarrollo Social, Universidad de Tres de Febrero y UNICEF, *Adolescentes en el Sistema Penal. Situación actual y propuesta para un proceso de transformación*, Bs. As., Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y Secretaría Nacional de la Niñez, Bs. As., 2008.

boran sus propias estadísticas de las que surgen datos de interés. A modo ilustrativo podemos destacar que, en el ámbito de la Justicia de Menores de la Capital Federal, durante el año 2010 existían 4.744 expedientes judiciales (entre existentes, iniciados ese año o reingresados), mientras que en el año anterior había 4.610. Durante el año 2010 se elevaron 998 causas a juicio y se dictaron 1311 sobreseimientos. La mayor parte de los expedientes penales se inician por infracción a delitos contra la propiedad. En ese mismo año, los tribunales orales de menores declararon 319 casos de responsabilidad e impusieron pena (art. 4) en 132.

3. Relevamiento sobre niños y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad. Aspectos metodológicos

Luego de estudiar la situación actual y de realizar algunas pruebas piloto a fin de ajustar el instrumento de recolección de datos e iniciar los contactos con los organismo provinciales, finalmente la Dirección Nacional de Política Criminal llevó a cabo oficialmente el Primer Relevamiento Nacional sobre niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal que se encontraban privados de su libertad en la República Argentina durante el año 2010.

El objetivo general del trabajo fue conocer la cantidad y las principales características de este grupo de niños y adolescentes que, a causa de la posible comisión de un delito, habían sido privados de su libertad en institutos u otras dependencias afines.

La recolección de los datos se llevó a cabo a través de un instrumento diseñado por un equipo interdisciplinario perteneciente a la Dirección Nacional de Política Criminal y fue respondido por responsables de cada uno de los establecimientos de todas las jurisdicciones, constituyéndose así en la fuente primaria de la información.

Para recabar los datos, se eligió la modalidad de censo a fin de establecer cuántos niños y adolescentes se encontraban en situación de encierro en un día determinado, el 30 de junio de 2010. Esta modalidad se eligió básicamente por el movimiento de ingresos y egresos que se registran en este tipo de instituciones, por lo que resulta difícil determinar la cantidad de personas que se hallaban en situación de privación de libertad en un año. Al igual que en el relevamiento penitenciario, se optó por censar a un día determinado al total de la población privada de libertad en ese momento a fin de tener un panorama completo de la situación nacional que permita la comparación y el análisis por jurisdicciones.

La información estadística solicitada se refiere a sexo, edad, nacionalidad, escolarización, tiempo transcurrido privado de libertad, delito imputado, uso de armas y antecedentes en la comisión de otros delitos. En cuanto a los delitos imputados se consignan hasta un máximo de cinco por persona (incluyendo contravenciones), de modo que la suma en la cantidad de delitos es superior a la cantidad de casos encuestados.

A fin de profundizar el análisis de la información, sobre la base de los datos recolectados se establecieron los siguientes segmentos a abordar en el informe:

- a. Datos generales: total general de detenidos, sexo, edad y delitos imputados.
- b. Desagregación para casos de mujeres, de niños y niñas de once a quince años, de jóvenes de dieciséis y diecisiete años, de casos de delitos con mayor frecuencia (robos, homicidios), de niños y jóvenes sin antecedentes penales y por áreas geográficas.

Las instituciones que informaron, en las que se encontraban privados de libertad niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, fueron diversas, cambiando de acuerdo a cada provincia el tipo de establecimiento. Así, en las provincias de Santa Cruz, San Luis, Santiago del Estero, La Rioja y Chaco los jóvenes se encontraban en dependencias policiales, exclusivamente. En las provincias de Jujuy y Corrientes se hallaban en el Servicio Penitenciario Provincial, exclusivamente. En el caso de Mendoza, La Pampa, Córdoba, Salta, Formosa, Tierra del Fuego, Entre Ríos, San Juan, Tucumán, Tierra del Fuego, Buenos Aires y la jurisdicción de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, los niños y jóvenes se encontraban en institutos, hogares, centros de contención u otras instituciones. En la provincia de Misiones los niños y jóvenes se encontraban en unidades del Servicio Penitenciario y en Comisarías, y en Catamarca, Chubut y Santa Fé, en dependencias policiales e institutos.

4. Análisis de los resultados y algunas conclusiones

Según la información surgida del relevamiento nacional, el total de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad el día 30 de junio de 2010 fue de 1.508 personas. El total de presuntos delitos imputados fue de 2.031, número que contempla infracciones penales o contravencionales. De acuerdo a los datos generales que surgieron del censo, en su mayoría las personas privadas de libertad eran jóvenes varones, argentinos, con bajo nivel de escolarización, detenidos desde hace

menos de un año, con antecedentes penales e imputados principalmente por la comisión de delitos contra la propiedad. Es decir, se trata de la obtención del sector más proclive a la criminalización, llevada a cabo por parte del sistema penal, y muchas de las características referidas también se observan en la población penal privada de libertad en establecimientos penitenciarios (para mayores de 18 años). En ese sentido, del último Censo Penitenciario llevado a cabo por el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), correspondiente al año 2010, surge claramente que la mayor parte de los detenidos en establecimientos penitenciarios son jóvenes menores de 35 años (68%), varones (95%), sin condena penal firme (52%), argentinos (94%), con escolarización baja (74% primaria o menor) e imputados por delitos contra la propiedad.⁽¹³⁾

El relevamiento sobre niños y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad muestra que casi la totalidad (97%) eran varones y, en cuanto a la edad, el 80% tenía 16 o 17 años, el 11% tenía entre 11 y 15 años, y el 9% tenía 18 o 19 años.

Asimismo, casi todos (99%) eran argentinos y los pocos extranjeros eran provenientes de países latinoamericanos, en su mayoría limítrofes.

Con respecto a si el niño o adolescente concurría a algún establecimiento educativo al momento del hecho, la información indica que un 71% no estaba recibiendo educación formal.

También surge del censo que el 44% del total hacía de 1 y 6 meses que se encontraba privado de libertad, el 17% llevaba entre 6 meses y 1 año, un 13% más de 1 año y un 26% menos de 1 mes.

En cuanto a los antecedentes en la comisión de delitos, un 54% había cometido delitos con anterioridad. Por su parte, en relación a la utilización de armas en la comisión del delito, un 64% sí utilizó armas. A su vez, del total de niños y adolescentes, el 73% había cometido un solo delito mientras que el resto cometió más de un delito en forma conjunta. El delito que presenta más número de casos un 40% del total es el robo, lo sigue el homicidio doloso con un 10%, y luego se destacan los casos de abusos, tenencia y portación de armas.

(13) MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, "Una gestión penitenciaria integral. El aporte del Sistema Nacional de Estadísticas sobre ejecución de la pena (SNEEP)", Buenos Aires, Infojus, 2012. Ver texto en www.infojus.gov.ar

Teniendo en cuenta que el principal delito que se le imputaba a las personas detenidas es el robo, se han llevado a cabo una serie de cruces de datos a fin de analizar estos casos. En tal sentido, los niños y adolescentes privados de libertad por la comisión de un robo eran en un 97% varones y en un 99% argentinos. Asimismo, un 71% de los autores del delito de robo no concurría a un establecimiento educativo al momento de la comisión del hecho y el tiempo que llevaban privados de libertad era de entre 1 y 6 meses en un 48% de los casos y menos de 1 mes en el 23% de los casos.

Para la comisión del delito de robo, en un 67 % de los casos se utilizó un arma. Además, el 83% de los posibles autores de robos tenían entre 16 y 17 años, el 8 % entre 11 y 15 años y el 9% entre 18 y 19 años.

También se analizaron los casos de posibles autores de homicidios dolosos, que eran en un 99% varones. También es interesante remarcar que no hubo extranjeros entre los imputados por homicidio y que el 79 % de los casos eran jóvenes de entre 16 y 17 años. Asimismo, el 74% de los jóvenes no concurría a un establecimiento educativo al momento del hecho y el 54% no había cometido delitos con anterioridad. Más de la mitad (55%) de los homicidios fue cometido como único delito y, entre aquellos hechos de homicidios que fueron cometidos junto a otro delito, en el 45% de esos casos se trataba de robos.

Otra variable que se tuvo en cuenta para analizar específicamente fue el caso de niñas y adolescentes privadas de libertad por haber cometido un posible hecho ilícito. Como se indicó anteriormente, las mujeres representan sólo el 3% del total de la población detenida en institutos y, por lo que surge de los datos que se presentan a continuación, tienen puntos en común con los varones pero también algunas particularidades. En primer término, de manera similar a lo que ocurre con los varones, se puede decir que las niñas y adolescentes eran en su totalidad de nacionalidad argentina, la mayor parte (74%) tenían entre 16 y 17 años, y el delito más frecuente por el que estaban imputadas era el robo.

A su vez surgen algunas pequeñas diferencias en algunas variables estudiadas en relación a los datos generales como, por ejemplo, que algo más de la mitad de ellas (54%) utilizó armas para la comisión de los delitos, lo que representa un porcentaje bastante menor al de los varones; que el 78% de ellas no concurría a un establecimiento educativo al momento del hecho, y que el 58% no había cometido delitos anteriormente, ambos índices mayores a los registrados en los casos de varones. También se ob-

serva una particularidad en relación al tiempo de detención que llevaban las niñas y adolescentes privadas de libertad ya que la mayor parte de ellas estaba desde hacía menos de 6 meses (90% de los casos), lo que no es tan marcado en el caso de los varones, que no alcanzan al 70%. Por último, más allá de que el principal delito por el que se las acusa es el robo, es de destacar que entre las mujeres detenidas hay pocas imputadas por la comisión de un homicidio doloso, lo que no es tan notable entre los varones.

También hemos analizado la situación puntual de los niños y niñas privados de libertad que tenían menos de 16 años, a fin de conocer las características específicas de este subgrupo en relación a los jóvenes de 16 y 17 años. Al igual que los otros casos, en su mayoría se trata de argentinos y varones (aunque en menor proporción que el total general); 69% no se encontraba escolarizado al momento de la comisión del delito, mientras algo más de la mitad ya tenía antecedentes por la comisión de otro delito (56%) y estaba imputado principalmente por comisión de delitos contra la propiedad.

Sin embargo, también surgen algunas particularidades en relación a algunas variables puntuales. Así, este subgrupo de niños y niñas estaba detenido desde hacía menos de 6 meses en mayor proporción que los demás jóvenes (el 94% estaba desde hacía menos de 6 meses) y también era menor el uso de armas para la comisión del delito imputado (sólo el 35% frente al 66% para el caso de los jóvenes de 16 y 17 años).

Por otra parte, otra de los puntos que abordamos en el análisis de los resultados del relevamiento es la situación de aquellos niños y adolescentes privados de libertad que no tenían antecedentes (46% del total) a fin de conocer si presentan algunas particularidades en relación al resto de los jóvenes. La conclusión fue que, más allá de presentar un nivel un poco más elevado de escolarización (el 35% concurría a un establecimiento educativo al momento de la detención), no existen diferencias sustanciales entre ambos grupos. Sin dudas, el perfil de los niños y adolescentes que se encuentran en institutos por infracción a la ley penal no cambia en relación a sus antecedentes penales, siendo lo más destacable que más de la mitad de los privados de libertad ya estaban imputados por la comisión de un delito.

En último lugar, como mencionáramos, al ser de alcance nacional, el relevamiento permitió el análisis regional brindando una herramienta para la elaboración de diagnósticos más específicos para la elaboración de políticas públicas en la materia. Así, se tomaron en cuenta como base las áreas geográficas que maneja el INDEC en sus informes regionales, con dos modifi-

caciones: la unificación de la zona norte y el desagregado de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. De esta manera, quedaron agrupadas las zonas: Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, donde se encontraban detenidos 638 niños y adolescentes, es decir el 42% del total de privados de libertad), la región de Cuyo (San Juan, San Luis y Mendoza, donde había 141 chicos y chicas), la región Norte (Salta, Tucumán, Jujuy, Catamarca, Chaco, Misiones, Formosa, Santiago del Estero y Corrientes, donde se censaron 368 niños y adolescentes), la región Pampeana (Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y La Pampa, donde había 325 chicos y chicas) y la zona Sur (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén, donde había solamente 36 chicos).

Realizando una comparación de las diferentes áreas podemos encontrar muchos puntos de contacto pero también fuertes diferencias sobre las que nos vamos a referir a continuación. En primer lugar, en relación a la utilización de armas, se destaca que en la zona Buenos Aires el 84% de los niños y adolescentes estaban imputados por delitos cometidos con armas, lo que no es tan ostensible en el resto del país.

En cuanto a los casos de niños y adolescentes que habían cometido un delito con anterioridad, nuevamente la zona de Capital Federal y Provincia de Buenos Aires representa la región con mayor índice, alcanzando al 60% de los casos, aunque también es elevado el índice en la zona Pampeana (59%).

Por otra parte, en relación a la edad de los niños y adolescentes, es de destacar el alto porcentaje que registra la zona norte de niños y niñas menores de 16 años (22%), lo que se contrapone con lo que acontece en la zona Buenos Aires, que sólo tiene un 3% de población comprendida en esa franja etaria.

Asimismo, en lo referente a la escolarización, es de mencionar el caso de la región Pampeana en donde el 82% de los niños y adolescentes privados de libertad no asistían a establecimientos educativos al momento de la detención, lo que representa un índice muy superior al resto del país.

Finalmente, en relación al tipo de delito por el que están imputados, si bien prevalecen los delitos contra la propiedad en todas las regiones, hay algunas particularidades como, por ejemplo, la elevada cantidad de casos de niños y adolescentes privados de libertad por la comisión de contravenciones en la zona norte del país.

Entendemos que este primer relevamiento permite contar con un panorama muy general acerca de la situación de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal que se encuentran privados de libertad. El

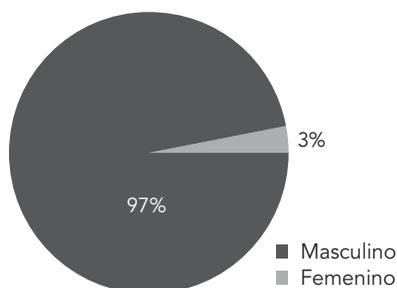
censo releva solamente algunos datos básicos y, al no existir antecedentes similares, no permite analizar tendencias o cambios producidos en la materia. Sin embargo, entendemos que este trabajo nos marca un camino a seguir y que esta iniciativa debe ser sostenida y mejorada con la participación de todas las instituciones comprometidas con el tema. De esta manera podremos proyectar un segundo relevamiento nacional que profundice algunos aspectos y le agregue nuevos campos a abordar. La información oportuna y rigurosa representa un insumo fundamental para el diseño de políticas públicas en la materia.

5. Relevamiento nacional de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad. Censo año 2010

5.1. Serie totales generales

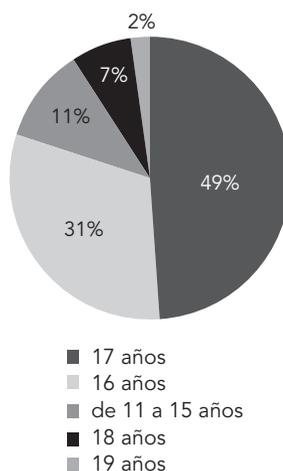
CUADRO 1

Sexo	Cantidad
Masculino	1.458
Femenino	50
Total	1.508



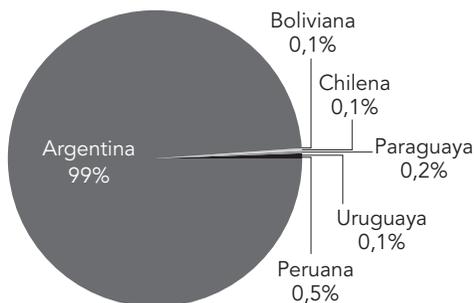
CUADRO 2

Edad	Cantidad
11 años	1
12 años	0
13 años	5
14 años	57
15 años	94
16 años	462
17 años	730
18 años	112
19 años	33
Sin datos	14
Total	1.508



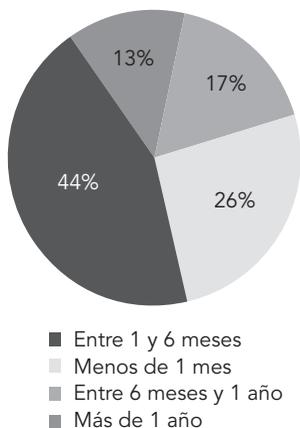
CUADRO 3

Nacionalidad	Cantidad
Argentina	1.491
Boliviana	1
Brasileña	0
Chilena	1
Paraguaya	3
Uruguaya	1
Peruana	7
Otra nacionalidad	0
Sin datos	4
Total	1.508



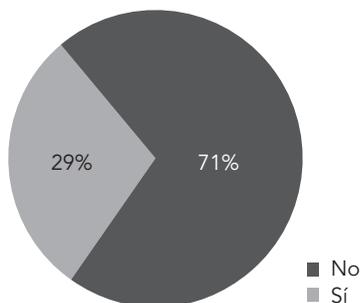
CUADRO 4

Tiempo que lleva privado de libertad	Cantidad
Menos de un mes	387
Entre 1 y 6 meses	658
Entre 6 meses y un año	258
Más de un año	202
Sin datos	3
Total	1.508



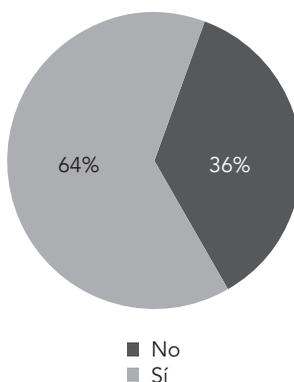
CUADRO 5

Concurrencia a establecimiento educativo al momento de la detención	Cantidad
Sí	301
No	738
No consta	469
Total	1.508



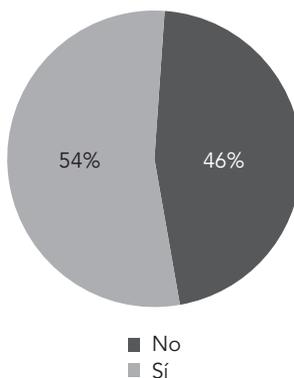
CUADRO 6

Uso de armas	Cantidad
Sí	755
No	428
No consta	325
Total	1,508



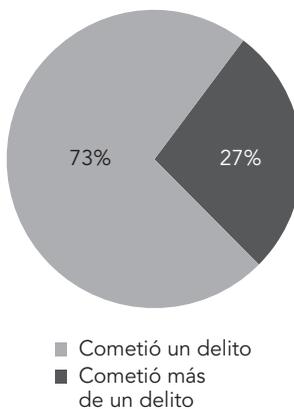
CUADRO 7

Comisión de delitos con anterioridad	Cantidad
Sí	626
No	531
No consta	351
Total	1,508



CUADRO 8

Niños/as y adolescentes por cantidad de delitos	Cantidad
Cometió un delito	1.096
Cometió más de un delito	411
Sin datos	1
Total	1,508



CUADRO 9



CUADRO 10



Hacia una Ley de Responsabilidad Penal Juvenil

FABIANA REYES⁽¹⁾



1. Situación jurídica actual

En las últimas dos décadas, el país ha encarado la adecuación de su normativa interna a los estándares internacionales. Es así que en el año 1990 se incorporó al derecho interno la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que adquirió poco después —en el año 1994— jerarquía constitucional; se sancionaron nuevas leyes provinciales, se derogaron otras, y se aprobó, en el año 2005, la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

La sanción de la ley 26.061 permitió derogar la antigua ley 10.903, que había dado origen a lo que la doctrina llamó “sistema tutelar”. La nueva norma se inscribió en la “doctrina de protección integral de la adolescencia”, reemplazó la concepción de niños, niñas y adolescentes como sujetos dignos de reconocimiento especial de derechos en su condición de ser humano en desarrollo, eliminó toda posibilidad de “disposición tutelar” y consagró el principio rector en la materia: **“el interés superior del niño”**.

(1) Abogada con Especialización en Derecho Penal (UBA), Posgrado de Derecho Penal (Universidad de Palermo). Mediadora. Actualmente se desempeña como Asesora en la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación (Ministerio de Justicia y DD. HH) y miembro del equipo de trabajo sobre niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de libertad.

De esta forma, estableció un nuevo marco jurídico, que implicó el reconocimiento de los Principios Generales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Sin perjuicio de representar un avance legislativo en la materia y de realizar un abordaje esencialmente diferente a la problemática de la infancia y la juventud con el propósito de desjudicializar las cuestiones relacionadas con las medidas de protección integral de derechos, la ley 26.061 convive con el actual sistema penal juvenil, regulado por la ley 22.278, que mantiene su carácter netamente tutelar, de defensa social, estigmatizante, coincidente con la idea de que los menores son objeto de tutela y represión, y no sujetos de derecho.

La ley 26.061 otorga un marco normativo básico para realizar las reformas profundas que deben emprenderse en la materia, estableciendo un sistema de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, se crean las instituciones administrativas o judiciales que se activarán frente a la amenaza o la violación de los derechos del niño: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, institución de carácter interministerial, cuyo fin es establecer los lineamientos y parámetros de las políticas de la infancia; el Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia, que le otorga un carácter federal; y por último, en el ámbito legislativo, la figura del Defensor de los derechos del Niño, Niña y Adolescente. De esta manera, se coloca al Estado como garante de los derechos que niños, niñas y adolescentes pudiesen tener vulnerados o amenazados, y se resignaría, en principio, la posibilidad de intromisión arbitraria en la vida de aquéllos.

Si bien la sanción de esta ley puede valorarse como un paso muy importante en lo que se refiere a políticas de la infancia, no deja de ser un avance parcial, que debería profundizarse con la derogación del Sistema Penal de la Minoridad.

Actualmente se encuentra vigente El Régimen Penal de la Minoridad, creado por el decreto-ley 22.278, del año 1980 (modificado por el decreto-ley 22.803), régimen heredado de la dictadura militar. De acuerdo con esto, se establece que los niños, niñas y adolescentes no son punibles hasta los 16 años. Sin embargo, en este caso, se le reconoce al juez la atribución de disponer del menor hasta los 21 años, si éste se encuentra en "peligro material o moral", juicio que además depende de la impresión

personal del juez. En definitiva, se habilita a los magistrados de menores a intervenir discrecionalmente, incluso para disponer medidas restrictivas de derechos.

Estas medidas, supuestamente proteccionistas, no respetan las garantías constitucionales que toda persona posee, lo cual viola los arts. 16, 18, y 19 CN; los arts. 12, 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y los arts. 9, 14 y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. Esta disposición tutelar puede ser dictada por tiempo indeterminado y consistir en privación de libertad, de acuerdo con los términos de la regla 11.b de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.⁽²⁾

Además, la ley 22.278, con afán de proteger a niños y adolescentes de 16 a 18 años que cometieron delitos, deja al arbitrio de los jueces la potestad de decidir si entregarlo a sus padres o disponer del encierro sin dictar sentencia; permitiendo mantener ese tratamiento hasta la mayoría de edad, momento en el que se le impone la pena. No se garantiza entonces el debido proceso legal. Para los adolescentes de 16 y 17 años, se establece un régimen de punibilidad en los mismos términos que para los adultos, que alcanza a los delitos de acción pública con más de dos años de prisión. Esto significa que a pesar de existir un Régimen Penal de la Minoridad, no existe una distinción entre las penas aplicables a los adolescentes de 16 y 17 años y las aplicables a los adultos. Como consecuencia de esta situación, en la Argentina se han dictado penas de prisión y reclusión de muy larga duración e incluso de prisión perpetua por delitos cometidos por adolescentes antes de cumplir los 18 años de edad.

En definitiva, la normativa actual expresa claramente la concepción del adolescente como "objeto de tutela", sin reconocerle los derechos y garantías mínimas que sí otorga el derecho penal de adultos.

La respuesta que da el Estado a los delitos cometidos por menores, no puede exteriorizarse con los mismos alcances ni con el mismo sentido punitivo que se expresa respecto de los mayores de edad; pero tampoco

(2) La regla 11.b de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad dice: "... por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa o autoridad pública".

puede quedar la suerte del adolescente plenamente librada a la discrecionalidad de los órganos estatales, sin respetar sus derechos. 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 de los Derechos del Niño (incorporada al texto de la Constitución Nacional en el art. 75, inc. 22), la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (ley 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 del 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 actualmente a los adolescentes infractores y presuntos infractores a la ley penal.

Una política de justicia referida a adolescentes en conflicto con la ley penal debe tener en cuenta la prevención, es decir, los aspectos anteriores a que el delito se produzca, como así también el sentido de proporción y racionalidad de las penas. También debe comprender una variedad de políticas sociales, con sus correspondientes recursos, para generar oportunidades de inclusión social y evitar nuevas conductas delictivas.

Otra cuestión que amerita un tratamiento prioritario es la situación de los Institutos de Menores en el país, que albergan a niños, niñas y adolescentes privados de libertad por violación a la ley penal; en particular, lo concerniente al aseguramiento de los recursos que resulten necesarios para adecuarlos a los estándares internacionales.

Una ley de Responsabilidad Penal Juvenil respetuosa de los derechos y garantías de los adolescentes es, sin duda, una deuda que tiene el Estado argentino. La dinámica de casi todos los países latinoamericanos indica que las legislaciones tutelares han pasado a leyes de responsabilidad penal juvenil y lo han hecho dentro de un proceso de transformación legislativa con respeto por los derechos humanos. En Argentina, además de tener la legislación más antigua de América Latina, tenemos las prácticas judiciales más represivas. En el país, los fiscales de menores han llegado a pedir penas exorbitantes de entre 20 y 25 años y los jueces han llegado a dictar penas de prisión y reclusión de mucha cuantía e incluso prisión perpetua por delitos cometidos por adolescentes antes de cumplir los 18 años.

Esta situación, además lleva a que el país haya sido denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por condenas a prisión perpetua de niños, responsabilizando al Estado argentino por mantener en vigor un sistema de justicia adolescente que permite que éstos sean tratados al igual que los adultos infractores.⁽³⁾

En relación a esta cuestión, un paso importante lo ha dado recientemente la Cámara de Casación Penal declarando que es inadmisibles aplicar la pena privativa de libertad a menores de 18 años. Lo hizo en favor de tres adolescentes condenados en 1999 por robos y homicidios calificados, por cuyo caso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el Estado argentino había violado la Convención de los Derechos del Niño. El tribunal penal consideró que la vía de revisión resultaba admisible, pues entendió que es deber de los jueces aplicar la doctrina de los órganos supranacionales que tiene a su cargo la interpretación de las normas de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, con el fin de evitar que el Estado argentino incurra en responsabilidad internacional. Asimismo, en cuanto al fondo de la cuestión planteada, declaró la inconstitucionalidad del art. 80, inc. 7 CP, en orden a la pena de prisión perpetua prevista con relación a niños, niñas y adolescentes por lesionar la Convención sobre los Derechos del Niño y principio de culpabilidad.

De esta manera, el tribunal entendió que la aplicación de la prisión perpetua aplicada a menores no cumple con los estándares convencionales de la exigencia de que la detención de los niños debe ser utilizada como medida de último recurso y por el menor tiempo posible. Es muy angustiante para un niño infractor de la ley penal soportar la carga de encerramiento perpetuo, resulta desproporcionada y excesiva la medida con relación a los niños, modalidad de sanción que tampoco cumple con el estándar de reinserción social como objetivo de la pena privativa de libertad.⁽⁴⁾

(3) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe 172/10, en el punto 2) recomienda al Estado Argentino que en la revisión "... se apliquen los estándares internacionales en materia de justicia penal de niños, niñas y adolescentes y se determine la situación jurídica de las víctimas en congruencia con dichos estándares. "Y en el punto 4)"... Disponer de las medidas legislativas para que el sistema de justicia penal aplicable a menores de 18 años, sea compatible con las obligaciones internacionales del país en la materia".

(4) Fallo de la Cámara Federal de Casación Penal Sala II, integrada por los doctores Ángela Ledesma, Alejandro Slokar, y Ana María Figueroa, 22/08/2012.

Por otra parte, observamos cómo desde los medios hegemónicos se amplifican los reclamos por endurecer la justicia penal y la juvenil, y se reitera como posible solución para resolver los problemas de inseguridad el “bajar la edad de imputabilidad”. Para ello, se remarcan los rasgos etarios del estereotipo de delincuente que los propios medios construyen en base a los más groseros y arcaicos prejuicios sociales. De esta manera, se obtura o, al menos, se dificulta un consenso sobre el tema.

Esta discusión simplista, que recrudece cada vez que suceden hechos de violencia grave de los que son protagonistas los adolescentes, debería ser superada, poniendo el foco en la responsabilidad. El tema de la responsabilidad de los adolescentes es central desde la perspectiva de su integración social, porque difícilmente alguien pueda constituirse como ciudadano pleno sin lograr vincularse de alguna manera con sus actos y comprender el significado disvalioso que los delitos que comete tienen para la comunidad en la que vive.⁽⁵⁾ Esa responsabilidad debe expresarse en un sistema de sanciones específicas ampliamente diversificadas centradas en la reparación del daño y en reinstalar al adolescente infractor en la sociedad en la que está, en el mejor de los casos, frágilmente inserto.

La mayoría de las legislaciones de responsabilidad penal juvenil de América Latina coinciden y definen un régimen especial de Responsabilidad Penal para Adolescentes, fijando una edad por debajo de la cual el Estado renuncia a una intervención penal coactiva. En general, es entre 12 y 18 años de edad, previendo una edad mínima para que el menor sea juzgado, y un debido proceso, como el que se garantiza para los adultos.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que identifica los estándares internacionales de derechos humanos que deben ser observados por los sistemas de justicia juvenil, recomienda a los Estados Miembro una edad mínima en que los niños, niñas y adolescentes sean responsabilizados por infringir leyes penales bajo el sistema de justicia juvenil. El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a los Estados fijarla entre los 14 y los 16 años de edad, instando a no reducir dicha edad mínima.⁽⁶⁾

(5) BELOFF, MARY, “Los Jóvenes y el delito: La Responsabilidad es la clave”, en *Infancia y Democracia en la Argentina. La cuestión de la responsabilidad de los adolescentes*, Bs. As., Editores del Puerto, 2004.

(6) COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Observación General N° 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, 2007.

En un sistema de responsabilidad penal juvenil se parte del hecho de que los menores de 18 años y mayores de 14, tal como lo establece la Convención Internacional de los Derechos del Niño, no por merecer un tratamiento diverso del de los adultos, dejan de ser penalmente responsables.

De acuerdo al punto 4.1 de las Reglas de Beijing, la inserción al régimen penal no deberá fijarse a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual del niño. La edad se tendrá que establecer en base al interés superior del niño. Este tipo de sistema propone una gama diferenciada de respuestas según el delito, desde la más leve —la amonestación— hasta la más rigurosa —la privación de libertad— como medida excepcional, de último recurso y por el menor tiempo posible.

La polémica en torno a la edad, surge de los sectores garantistas, pero también como solución espasmódica de los sectores reaccionarios de derecha, que ante un hecho público y grave cometido por un menor, apelan a bajar la edad de imputabilidad penal como “solución milagrosa”, y “mano dura” para que los menores vayan presos. Ése es el eje de las propuestas de estos sectores como respuesta a la demanda de “seguridad”, además de apelar a la solicitud de penas más severas aún.

En el debate sobre la baja de la edad de punibilidad, las voces que se alzan en contra de esa medida, sostienen que no es verdad que lo mejor que podemos ofrecerle a un adolescente de 14 y 15 años sea el sistema penal, y no lo es porque las garantías jurídicas que les prometemos ya las tienen los mayores de 16, y eso no implica que el sistema penal haya dejado de ser selectivo, discriminatorio y estigmatizante.

Parte de la doctrina entiende que los jueces pueden hoy internar a los adolescentes de 14 y 15 años porque está vigente la ley 22.278, pero con la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la ley 26.061 y los Tratados Internacionales, no haría falta más que una ley de responsabilidad, sin necesidad de bajar la edad de punibilidad.⁽⁷⁾ Otros sectores propugnan bajar la edad a 14 años, dentro de los parámetros de una ley de responsabilidad penal.⁽⁸⁾

(7) “Diez motivos para no bajar la edad de la imputabilidad penal a los 14 años”. Propuestas por el Centro de Estudios de Política Criminal y Derechos Humanos —CEPOC—, 2011.

(8) GARCÍA MÉNDEZ, EMILIO, “¿Por qué una ley de Responsabilidad Penal Juvenil?”, en García Méndez (comp.), Argentina, *Infancia y Democracia en la Argentina. La cuestión de la*

2. Situación legislativa. Proyectos de Reforma

En los últimos años se presentaron en el Congreso Nacional distintos proyectos de ley en la materia. En el año 2009, el Senado dio media sanción, por amplia mayoría, a un Proyecto de Ley Penal Juvenil cuyo texto fue resultado del consenso alcanzado por casi todos los bloques legislativos.

Este Proyecto, denominado “Régimen Legal aplicable a las personas menores de 18 años en conflicto con la Ley Penal”,⁽⁹⁾ regulaba con precisión la respuesta que debía dar el Estado frente a los adolescentes que incurrieran en acciones tipificadas en el Código Penal, definiendo su modalidad, alcance y procedimiento. El régimen penal estatuido por la norma estaba específicamente concebido para adolescentes entre los 14 a 17 años de edad. Se sustentaba en el concepto de responsabilidad penal y en el reconocimiento de derechos y garantías procesales, estableciendo además un plazo razonable para la duración del proceso, no contemplados en el actual sistema.

Se consideraba penalmente responsable al joven de 14 o 15 años de edad ante la comisión de un delito doloso con pena mínima de 3 años o más de prisión o reclusión y en los casos de los arts. 164 y 189 *bis*. Asimismo, el joven de 16 o 17 años de edad resultaba penalmente responsable en el caso de cometer un delito con pena mínima de dos años o más de prisión o reclusión, y en los casos de los arts. 164 y 189 *bis*.

Respecto de las sanciones, organizaba la escala de las penas alternativas a la privación de libertad, y las preveía taxativamente: disculpas a la víctima, reparación del daño causado, prestación de servicios a la comunidad, órdenes de orientación y supervisión, inhabilitación. El Proyecto contemplaba también las sanciones privativas de la libertad, distinguiendo sus distintas modalidades: de fin de semana, domiciliaria, y de cumplimiento en centro de detención. Sin embargo, disponía que la privación de libertad era el último recurso, se extendería por el menor tiempo posible, y se debía cumplir en un establecimiento especializado. Enumeraba, además, los derechos y garantías que regían la etapa de ejecución de la pena. Por último, preveía el instituto de la “Mediación Penal”, en cualquier momen-

responsabilidad en los adolescentes, op. cit.

(9) Proyecto de Ley “Régimen aplicable a las personas menores de 18 años en conflicto con la ley penal”, Cámara de Senadores, diciembre 2009.

to del proceso, a solicitud del Ministerio Público Fiscal, la víctima, el imputado o su defensor.

Este Proyecto, que contaba con la media sanción del Senado de la Nación, finalmente perdió estado parlamentario, debido a que no fue debatido en el recinto de la Cámara de Diputados en tiempo oportuno. Sólo logró un dictamen de la Comisión de Legislación Penal y de la comisión de Familia, Mujer, Niñez, y Adolescencia, que establecía, como modificación más significativa, la edad de imputabilidad a los 16 años. Sin embargo, el Proyecto nunca consiguió dictamen de la Comisión de Presupuesto, lo que hubiera habilitado su tratamiento en el recinto.

En suma, la discusión está abierta y más allá de las discrepancias en torno a la cuestión de la edad, parece existir un acuerdo extendido en relación a la necesidad de contar con una ley penal juvenil, protectora de los derechos de los niños y adolescentes.



Niñas, niños y adolescentes en conflicto con la Ley Penal privados de libertad

VIRGINIA VASILE⁽¹⁾



Todo lo que lleva a la gente a los tribunales (o a los manicomios) tiene su equivalente normal en la infancia y la niñez, y en la relación del niño con su propio hogar.⁽²⁾

La problemática de la situación de las niñas, niños y jóvenes que se encuentran privados de su libertad en relación a la comisión de un hecho delictivo continúa siendo un tema de debate pendiente de solución debido a la falta de una ley de responsabilidad penal juvenil, acorde a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Mas allá del camino recorrido desde la incorporación al derecho positivo interno de la Convención sobre los Derechos del Niño con su consecuente significación, los niños y adolescentes siguen siendo privados de su liber-

(1) Abogada. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires (UBA). Asesora de la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal.

(2) WINNICOTT, DONALD W., *Deprivación y delincuencia*, Clare Winnicott, Ray Shepherd y Madelaine Davis (comps.), 1ra. ed., Buenos Aires, Ed. Paidós, 1990, p. 78.

tad en base a criterios con sesgos discrecionales, sin las garantías de un debido proceso legal.

1. Historia

El encierro de niños y adolescentes ha sido sostenido, a lo largo de la historia, bajo distintos discursos tendientes a legitimar y justificar la potestad estatal de privar de la libertad a este sector de la sociedad, eternamente disminuido, olvidado y relegado.

Así, la falta de un contexto de pertenencia social y familiar de contención y protección ha servido para que niños, niñas y adolescentes que se encontraban en situación de alta vulnerabilidad hayan sido objeto del ejercicio de un control social basado en prácticas de privación de libertad carentes de legitimidad alguna.

A mitad del Siglo XIX, en Estados Unidos, y ante la situación que se generó a partir de la industrialización con relación a los niños que quedaban en las calles de los grandes centros urbanos, surgió el movimiento de los Salvadores del Niño. Esta corriente basaba sus principios en la preocupación por los niños sumergidos en un estado de abandono, peligrosidad en potencia e irremediable futuro en la delincuencia.

De este modo, el movimiento se erigió a sí mismo como un grupo redentor, con el digno y benevolente propósito altruista de ocuparse de estos niños, signados por la fatalidad de un destino de abandono, marginalidad y delincuencia y diseñó un sistema de control sobre la infancia pobre, abandonada y seguramente delincuente.

Fue en este contexto ideológico de los salvadores del niño donde surgió la institución del reformatorio. Este sistema fue creado como un plan estratégico en el que los niños en situación de potencial delincuencia eran encerrados a los fines de ser controlados en un ámbito de disciplina correctiva basado en la persuasión como método rectificador de conductas desviadas.

Así, las categorías de abandono y delincuencia se fundían y conformaban un gran universo difuso de niños y jóvenes que eran recibidos por estas instituciones supuestamente benefactoras y protectoras.

El plan de reformatorio comprendía los siguientes principios: 1) Los "delinquentes" jóvenes tenían que ser separados de las influencias corruptoras

de los criminales adultos. 2) Los “delincuentes” tenían que ser apartados de su medio y encerrados por su propio bien y protección. Los reformatorios deberían ser santuarios custodiados, donde se combinarían amor y orientación con firmeza y restricciones. 3) Los “delincuentes” deberían ser enviados al reformatorio sin proceso y con requisitos legales mínimos. No era necesario un proceso en regla, puesto que los reformatorios debían reformar y no castigar. 4) Las sentencias serían indeterminadas, para que los reclusos fueran alentados a cooperar en su propia reforma y los “delincuentes” recalcitrantes no pudieran reanudar su infame carrera. 5) No debería confundirse reforma con sentimentalismo. Sólo se requería el castigo mientras fuera conveniente para la persona castigada y después de haberse agotado todos los demás métodos. 6) Los reclusos tenían que estar protegidos de la pereza, la indulgencia y el lujo, mediante el ejercicio militar y físico y una vigilancia constante. 7) Los reformatorios deberían estar contruidos en el campo y designados de acuerdo con el “plan de cabañas”. 8) El trabajo, la enseñanza y la religión constituyen la esencia del programa de reforma. Los reclusos deberían recibir una educación más que elemental. Deberían predominar en ella los conocimientos industriales y agrícolas. 9) Debería enseñárseles el valor de la sobriedad, la templanza, la inventiva, la prudencia, la ambición “realista” y la adaptación.⁽³⁾

La fundación de la Colonia de Mettray, al norte de la ciudad francesa de Tours, en el año 1840, ha sido el momento cúlmine de la formación del sistema carcelario, según Michel Foucault.

Esta institución reformatorio albergaba a jóvenes delincuentes a partir de los seis años y estaba organizada en un sistema de comunidades basado en modelos de familia, taller, ejército, escuela y esquema judicial. “¿Por qué Mettray? Porque es la forma disciplinaria en su estado más intenso, el modelo en el que se concentran todas las tecnologías coercitivas del comportamiento. Hay en él algo de claustro, de la prisión, del colegio, del regimiento”.⁽⁴⁾

Mettray constituye el proyecto que más acabadamente define y ejecuta la operación de corrección de la conducta de los niños y en donde “la menor desobediencia tiene su castigo y el mejor medio de evitar delitos graves

(3) PLATT, ANTHONY M, *Los salvadores del niño, o la invención de la delincuencia*, 3ra. ed., Buenos Aires, Siglo XXI, 1997, p. 77.

(4) FOUCAULT, MICHEL, *Vigilar y castigar*, 2da ed., Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 343.

es castigar muy severamente las faltas más ligeras: una palabra inútil se reprime en Mettray".⁽⁵⁾

A partir de este modelo punitivo, se generó un entramado de control, llamado por Foucault "archipiélago carcelario", en el que no eran reconocibles los límites entre el encierro, los castigos judiciales y las instituciones de disciplina, y asumía los formatos más diversos: refugios, casas de caridad, colonias penitenciarias, orfanatos, etc., con el denominador común de la disciplina correctiva.

Este tipo de dispositivos de control y disciplina de los niños y jóvenes con conductas desviadas fueron surgiendo en toda Europa y fueron sostenidos y legitimados por la medicina y la psiquiatría y apoyados en un aparato judicial, hallando así un soporte de justificación de su existencia y accionar.

En nuestro territorio se reprodujo este modelo de infancia abandonada y delincuente, a la que había que proteger, corregir, castigar, aislar y encerrar y la respuesta estatal al problema fue el surgimiento y creación de distintas instituciones de intervención.

Los principales referentes de este modelo tutelar han sido: la Casa de los Expósitos (fundada en 1779, por el Virrey Vértiz y luego a cargo de la Hermandad de la Caridad), el Ministerio Pupilar (creado por el Director Supremo Gervasio Posadas para cuidar huérfanos), la Sociedad de Beneficencia (1823) y el Patronato de la Infancia (1892), entre otros. De este modo, el modelo de intervención estatal en cuestiones de infancia se fue afianzando y sentó las bases de la legislación que vendría después.

2. Legislación argentina

En la Argentina, la Ley de Patronato de Menores 10.903, impulsada por el Dr. Luis Agote, fue sancionada en 1919 y constituyó la base del modelo tutelar. A través de esta norma, se legitimaba la posibilidad de que ante la situación de que un niño de menos de 18 años se hallase material o moralmente abandonado en peligro moral, fuera dispuesto preventivamente.

Los conceptos de abandono material o moral, o peligro moral —que la misma ley explicaba— se referían a situaciones en donde los niños fueran incitados por los padres, tutores o guardadores a ejecutar actos perjudi-

(5) FOUCAULT, MICHEL, op. cit., p. 344.

ciales para su salud física o mental, mendicidad, vagancia, frecuentación a sitios inmorales o de juego o con gente de mal vivir, o que vendieran periódicos u otros objetos en las calles o lugares públicos o ejercieran oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando se ocuparen en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud (art. 21).

El juez podía intervenir tanto en situaciones en las que el niño o joven resultaba víctima de un delito como en los casos en los que se le imputaba la comisión de un acto ilícito.

En los casos en que los niños hayan sido absueltos, sobreseídos provisoria o definitivamente, o se resolviera en un proceso que el niño ha sido víctima de un delito, podían ser dispuestos por tiempo indeterminado y hasta los 21 años (art. 15).

De este modo, la ley 10.903, a través del amplio espectro de causales y potestades, justificaba y legitimaba el encierro de los niños, bajo la idea de protección y reeducación.

Esta ley siguió en vigencia hasta su derogación, en el año 2005 por la ley 26.061.

En 1980, por el decreto-ley 22.278 (reformado por ley 22.803) se establece el Régimen Penal de la Minoridad.

En cuanto a la punibilidad, esta ley establece la no punibilidad de las niñas, niños y adolescentes de hasta 16 años y de personas de menos de 18 años respecto de delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de libertad que no exceda de dos años, con multa o inhabilitación (art.1). En el caso del adolescente de 16 a 18 años, el art. 2 establece su punibilidad con respecto a los delitos no enunciados en el art. 1.

Esta ley, en los precitados artículos, indica que las situaciones de abandono, falta de asistencia, peligro material o moral y problemas de conducta son causales suficientes para que se disponga del niño o adolescente definitivamente.

De esta forma, los jueces están autorizados a decidir la disposición del niño o adolescente hasta los 21 años de edad, en caso de encontrarse en peligro material o moral, independientemente de la declaración de la responsabilidad penal.

En el año 2005 fue sancionada la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Esta ley tiene por objetivo

garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional, con sustento en el principio del interés superior del niño.

La nueva ley deroga expresamente la 10.903, Ley de Patronato. En relación a la privación de la libertad, dispone que será entendida como la ubicación de la niña, niño o adolescente en un lugar de donde no pueda salir por su propia voluntad, y debe realizarse de conformidad con la normativa vigente (art. 19). También dispone que la falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización (art. 33). Establece, también, que comprobada una amenaza o violación de derechos deben adoptarse medidas tendientes a que las niñas, niños y adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar (art. 37) y, puntualmente, la ley indica que, en el caso de proceder la aplicación de medidas excepcionales de protección de derechos, en ningún caso éstas pueden consistir en privación de libertad (art. 41, inc. e).

3. Instrumentos Internacionales

Distintos instrumentos internacionales se han ocupado de la temática de la privación de libertad de niños y adolescentes y de la prevención de la delincuencia juvenil, en el marco de la fijación de los estándares mínimos de protección de los derechos de los niños y jóvenes de menos de 18 años en conflicto con la ley penal.

Estos instrumentos, poniendo especial énfasis en la consideración de los niños como personas que tienen derecho a cuidados y asistencia especiales por su condición de tales, establecen la implementación de la medida de privación de libertad como último recurso y por el menor tiempo posible. En efecto, se indica especialmente que deben estar agotadas las posibilidades de aplicación de otro tipo de sanción no restrictiva de la libertad, dejando la privación de libertad como última opción de la manifestación del poder punitivo del Estado.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989, fue aprobada por nuestro país por medio de la ley 23.849 e incorporada a la Constitución de la Nación en 1994.

La Convención se refiere a la privación de la libertad e indica la expresa prohibición de imponer la pena capital y la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad (art. 37 a). También establece que ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente y que la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda (art. 37 b).

También hace expresa mención del trato humanitario y respeto que merece un niño privado de su libertad en consideración a las necesidades de las personas de su edad (art. 37 c) y a su derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como el derecho a impugnar la legalidad de la privación de libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, imparcial e independiente, y a una pronta decisión sobre dicha acción (art. 37 d).

De este modo, la privación de libertad será una medida de carácter excepcional, de último recurso y de aplicación durante el tiempo más breve posible, siempre teniendo en cuenta que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, según lo proclamado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, Reglas de Beijing (resolución N° 40/33 de la Asamblea General de Naciones Unidas) establecen, entre los principios a los que debe ajustarse la decisión de una autoridad competente, que sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada (regla 17.1. c.).

También indica que el confinamiento de menores en establecimientos penitenciarios se utilizará en todo momento como último recurso y por el más breve plazo posible (regla 19) y se refiere, en su quinta parte, a las modalidades del tratamiento en establecimientos penitenciarios, estableciendo como objetivo principal garantizar a los niños cuidado, protección, educación, asistencia y formación acorde a su edad y en interés a su desarrollo como personas.

Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Resolución N° 45/113) de 1991, enuncian los lineamien-

tos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta sobre la privación de libertad de los menores de edad y establecen que el encarcelamiento deberá usarse como último recurso, haciendo expresa mención de la intención orientadora de contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y fomentar la integración en la sociedad.

Se define, en la regla 11.b, a la privación de la libertad como toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública.

Estas reglas disponen que la privación de la libertad deberá llevarse a cabo en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de las personas menores de 18 años (regla 12). Asimismo, la protección de los derechos individuales, especialmente en lo relativo a la legalidad de la ejecución de las medidas de detención, deberá ser garantizada por la autoridad competente (regla 14).

Bajo el título “Menores detenidos o en prisión preventiva”, se establece la presunción de que los menores detenidos bajo arresto son inocentes y deberán ser tratados como tales, expresando claramente que la detención deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales antes del juicio.

También este instrumento define, en su Título IV, las características principales de la administración de los centros de menores en lo relativo a los principales aspectos de la vida del menor dentro del mismo (antecedentes, ingreso, registro, desplazamiento y traslado, clasificación, medio físico y alojamiento, educación, trabajo, actividades recreativas, atención médica, etc).

Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas sobre Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), Resolución N° 45/110 de la Asamblea General, se centran en la promoción de la aplicación de medidas no privativas de la libertad, a los fines de dar alternativas a la prisión de niños y adolescentes y son aplicables a todas las personas sometidas a acusación, juicio o cumplimiento de una sentencia, en todas las fases de la administración de la justicia penal, reforzando la idea de que el encierro sea realmente una medida de último recurso.

Los Estados Miembro, al aplicar estas reglas, deben intentar alcanzar un equilibrio adecuado entre los derechos de los autores de delitos, las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito.

Las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, (Directrices de Riad), fueron adoptadas por Resolución N° 45/112 de Naciones Unidas.

Estas directrices contienen pautas para el abordaje de la problemática de la delincuencia juvenil, en relación a su prevención y a la importancia de que los jóvenes se desarrollen armoniosamente y sean respetados desde la primera infancia. Este instrumento indica la pertinencia de que los gobiernos formulen planes de prevención y asignen prioridad en la atención de las necesidades de los niños y jóvenes en el ámbito de la familia, la educación y la comunidad. También destacan la importancia, que los organismos gubernamentales, deben darle a los lineamientos de política social, legislación y administración de justicia de menores, sustentados en el respeto y protección de los niños.

4. Consideración final

La temática de los niños y jóvenes en conflicto con la ley penal privados de libertad presenta la intersección de dos cuestiones tan importantes como significativas: la institución de la privación de la libertad, con todo lo que ello implica y la situación de los niños y jóvenes autores de delitos, en atención a su condición de personas en desarrollo y sujetos de derechos. Esta doble significación potencia la necesidad de que el tema siga siendo tratado con la mayor profundidad y compromiso posibles.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño, hace ya más de veinte años, ha definidos los lineamientos básicos para asegurar y proteger los derechos de todas las personas menores de 18 años. En orden a ello, se ha asumido el compromiso de estipular y llevar a cabo todas las medidas y políticas necesarias a los fines de proteger el interés superior del niño.

Así, en la dirección marcada por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, es necesario seguir trabajando comprometidamente en un proyecto integral orientado a lograr el pleno respeto y la protección que la infancia merece, a través de la materialización efectiva de los derechos humanos, la disminución de las desigualdades, la plena integración y la igualdad de oportunidades para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan desarrollarse plenamente en un contexto que garantice la protección integral de sus derechos.



Justicia penal juvenil en la Ciudad de Buenos Aires: fortalezas y debilidades

ALEJANDRA ACQUAVIVA,⁽¹⁾ SILVIA GARCÍA DE GHIGLINO⁽²⁾
y XIMENA HOFFMANN⁽³⁾



1. Introducción

En las últimas décadas se ha realizado un gran avance en la adecuación de las leyes nacionales y provinciales a las exigencias de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos de la Infancia. Sin embargo, a los

(1) Médica y Psicóloga. Integró el Cuerpo Interdisciplinario de Protección contra la violencia familiar del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación hasta el 2008. Actualmente integra el equipo de estudios e investigaciones del delito callejero y sus formas de prevención de la Dirección Nacional de Política Criminal del mismo Ministerio. Es terapeuta y docente invitada en cursos de posgrado (UBA). Tiene varias publicaciones sobre violencia doméstica, siendo coautora del libro *Protección contra la violencia familiar*, Bs. As., Ed. Hammurabi, 2010.

(2) Abogada. Profesora adjunta regular de Derecho de Familia y Sucesiones de la Facultad de Derecho (UBA) y ex Profesora Titular asociada de la misma materia en UCES. Docente de Posgrado. Autora de varios artículos y notas a fallos publicados en revistas jurídicas. Coautora del libro *Protección contra la Violencia Familiar*, Bs. As., Ed. Hammurabi, 2010. Integra el equipo de estudios e investigaciones del delito callejero y sus formas de prevención de la Dirección Nacional de Política del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

(3) Abogada especializada en Derecho Penal. Comenzó su carrera en la Defensoría Nacional de Instrucción N° 13. En el año 2000 se incorporó a la Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Desde el año 2006 integra la Red de Profesionales Jóvenes para una América Latina Más Segura (CESC-Chile). En la actualidad forma parte del equipo de estudios e investigaciones del delito callejero y sus formas de prevención de la Dirección Nacional de Política Criminal.

cambios legislativos deben suceder otros similares en las instituciones y en las prácticas, todo lo cual configura un lento proceso.

Este trabajo tiene por objeto analizar algunos avances y desajustes en la construcción de un sistema de justicia para adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, conforme a los lineamientos de la nueva doctrina de la protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, se observa que la justicia penal juvenil atraviesa aquí un proceso de cambio hacia el nuevo paradigma que aún no ha finalizado; por el contrario, se encuentra en plena transformación. Este arduo camino genera grandes incongruencias como la coexistencia, por un lado, de la ley nacional 22.278 que sostiene la doctrina de la situación irregular y reglamenta el “régimen penal de minoridad” y, por el otro, del sistema de protección integral de derechos de la infancia cuya implementación se inicia con la Convención de los Derechos del Niño y se consolida en este territorio con la sanción de la ley local 114 y de la ley nacional 26.061. Para comprender esta coyuntura, es menester considerar no sólo el impacto de los instrumentos internacionales en la citada legislación interna, sino también la evolución que se va plasmando en las normas procesales,⁽⁴⁾ en la especialización de sus actores y en la jurisprudencia.

Analizaremos también, la incidencia de otro proceso convergente, que consiste en la transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de convenios firmados entre el gobierno nacional y la CABA.⁽⁵⁾

2. Marco Normativo

2.1. *Ámbito internacional*

A partir de la incorporación en 1994 de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos a la Constitución Nacional (art. 75, inc. 22) se ha ido acuñando en nuestro país el concepto de “bloque de constitucionalidad

(4) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y gran parte de las provincias han dictado leyes regulando el proceso penal juvenil en ejercicio de sus competencias constitucionales, estableciendo medidas y sanciones alternativas a la privación de la libertad.

(5) Ver convenio suscripto el 7/12/2000 entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado por ley nacional 25.752 y ley CABA 597, respectivamente. Las atribuciones para convenir la transferencia ordenada de competencias, a su vez, resultan del art. 129 de la Constitución Nacional, del art. 6 de la ley 24.588, y de la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la CABA.

federal”⁽⁶⁾ que proporciona un piso mínimo de derechos fundamentales que el Estado se comprometa a respetar y al cual la legislación interna debe adecuarse.

En lo que respecta a las personas menores de edad, los estándares mínimos surgen esencialmente de los siguientes instrumentos internacionales: la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, la CDN);⁽⁷⁾ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la CADH); la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁽⁸⁾

En relación al tema que nos ocupa, cabe resaltar la CDN, normativa que instaura en nuestro país la doctrina de la protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes; sienta las bases de un derecho penal juvenil garantista. Incorpora una nueva visión del niño, reconociéndolo como sujeto de derechos que va adquiriendo progresivamente, a medida que crece, mayor autonomía para ejercerlos.

No obstante, al estar en abierta contradicción con normas de derecho interno, los jueces muchas veces siguieron aplicando estas últimas; aferrados a viejas prácticas, dejaron de lado los postulados de la CDN, a pesar de su jerarquía suprallegal.

Aun así, la potestad de disposición provisoria y definitiva respecto de los niños, niñas y adolescentes, que hallaba su fuente de legitimidad en el instituto del Patronato, ya había comenzado a sufrir serios embates doctrinarios y jurisprudenciales en orden a su constitucionalidad luego de la reforma de 1994, al vulnerar los postulados de la CDN (arts. 37 y 40) y de la CADH (arts. 8, 19 y 25).

Ya en 1999 se sostuvo que:

“... difícilmente podría postularse hoy la vigencia de las leyes 10.903, 22.278 y 22.803 conforme las cuales el juez tiene la fa-

(6) Integrado por la CN, los tratados con jerarquía constitucional, los documentos emanados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos del Niño, toda vez que el art. 75, inc. 22 dispone que los tratados son incorporados “en las condiciones de su vigencia”; es decir, con los alcances que determinan respecto a ellos, los respectivos órganos de interpretación.

(7) Aprobada por la ley 23.849, tiene jerarquía constitucional por el art. 75, inc. 22 CN.

(8) En lo referente a niños/as y adolescentes en conflicto con la ley penal ver: CDN: arts. 3, 12, 25, 37 y 40; CADH: arts. 8, 19 y 25; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: arts. 9, 14 y 15.

cultad de disponer de los menores en riesgo sin plazo ni medidas de control. Se trata de dispositivos que consagran la omnipotencia judicial y que, consecuentemente, no contemplan garantías procesales de ninguna especie. Con el pretexto de su protección, se autoriza al órgano jurisdiccional a ordenar la privación de libertad del niño que en los hechos importa la aplicación de una pena; y ello sin posibilidades de que se ejerza el derecho de defensa ... " ⁽⁹⁾

La vigencia superpuesta de la Ley de Patronato (ley 10.903) que consagraba la denominada "doctrina de la situación irregular", por la cual los jueces podían disponer sin límites temporales ni garantías procesales de aquellos niños que se encontraban en situación de abandono, peligro material y moral, daban pie junto con (los principios constitucionales de la llamada "doctrina de la protección integral de derechos"), a la inseguridad jurídica.

Finalmente, en el año 2005, la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes pone fin a esta dualidad al derogar, de manera expresa, la ley 10.903 (art. 76), por lo cual la CDN comenzó a tener mayor recepción en la jurisprudencia.

Sin embargo, es de destacar que aún persisten en nuestro ordenamiento vestigios de la "doctrina de la situación irregular" a través de los postulados de la ley 22.278 y sus modificatorias, toda vez que la ley 26.061 omite el tratamiento del régimen penal juvenil, es decir, las normas aplicables a los adolescentes que hubieren cometido algún hecho por el cual se les pueda imputar la comisión de un delito, tema que aún está en debate legislativo.

De todos modos, no puede soslayarse la jerarquía suprallegal, ya señalada, del "bloque de constitucionalidad". Conteste con ello, el régimen penal de la minoridad (ley 22.278) debe interpretarse y aplicarse recurriendo a la doctrina de la interpretación armónica y al test de razonabilidad normativa.

Ello así, la hermenéutica de cualquier norma debe practicarse de forma tal que " ... concuerde con los principios, derechos y garantías consagrados por la Constitución, en tanto ello sea posible sin violentar la letra y el espí-

(9) MIZRAHI, MAURICIO L., "El proyecto de ley de régimen integral de protección de los derechos del niño y del adolescente", en *Revista Jurídica La Ley*, Bs. As., 01/09/1999, p. 1 y ss.

ritu de la norma interpretada ... ".⁽¹⁰⁾ Más aún, "si una admite dos o más interpretaciones, debe preferirse la que sea compatible con la Constitución y desecharse la que se aparte de ella".⁽¹¹⁾

El test de razonabilidad apunta a que las normas mantengan coherencia entre sí "de suerte que su aplicación no las excluya ni resulte contradictoria con lo establecido en la Constitución Nacional".⁽¹²⁾

Desde esta perspectiva, cabe señalar que los estándares internacionales mínimos de derechos humanos aplicables al sistema penal juvenil se hayan enunciados en los arts. 37 y 40 de la CDN. Vale la pena transcribirlos, puesto que en ellos se reconocen todas las garantías sustantivas y procesales del debido proceso.

Art. 37:

"Los estados partes velarán por que:

- a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;
- b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;
- c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de su libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;
- d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho

(10) CSJN, Fallos, 248:128, 307:146.

(11) CSJN, Fallos, 200:189.

(12) CSJN, Fallos, 308:418.

a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

(...)

Art. 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con 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 en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.
2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:
 - a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;
 - b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:
 - i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;
 - ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;
 - iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que

- ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;
- iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interrogue a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;
 - v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;
 - vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;
 - vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.
3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:
- a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;
 - b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.
4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción”.

Por último, debemos señalar también la importancia de 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 Menores Privados de libertad, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) que, aun siendo en principio no vinculantes, establecen la forma en que deben ser interpretados y aplicados los tratados y por tanto integran un *corpus iuris* que fija el contenido y los alcances de las obligaciones del Estado.⁽¹³⁾

2.2. *Ámbito nacional*

2.2.1. *La ley 26.061, el decreto reglamentario 415/06 y su incidencia en el fuero penal de menores*

La Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes reúne en su texto todas las cuestiones relativas a la niñez y a la adolescencia, tanto de derecho público como privado. Consagra gran parte de su articulado a reiterar principios, derechos y garantías reconocidos por la CDN. Sólo prescinde de tratar, como se adelantó, lo referente al régimen penal juvenil.

No obstante, la ley 26.061 no sólo deroga la facultad judicial de “disponer” de un niño, niña o adolescente sino que a su vez, y a fin de echar por tierra los eufemismos utilizados hasta el momento, establece en el art. 19 la definición de privación de libertad, entendida como la “ubicación de la niña, niño o adolescente en un lugar de donde no pueda salir por su propia voluntad”. Más aún, el decreto reglamentario 415/06⁽¹⁴⁾ dispone que: “La privación de libertad personal adoptada de conformidad con la legislación vigente, no podrá implicar la vulneración de los demás derechos reconocidos a las niñas, niños y adolescentes ... ”.⁽¹⁵⁾

(13) Ver nota 12.

(14) Publicado en BO, 18/04/2006.

(15) La norma continúa diciendo que debe considerarse parte integrante del art. 19 para su aplicación: “las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad adoptadas por la Asamblea General en su Resolución N° 45/113 del 14/12/1990, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) adoptadas por la Asamblea General en su Resolución N° 40/33 del 29/11/1985, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD) adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su Resolución N° 45/112 del 14/12/1990 y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre

Sin pretender agotar la enunciación, mencionaremos los principales lineamientos de esta ley. A saber:⁽¹⁶⁾

- a. Deroga la ley 10.903, de Patronato del Estado.
- b. Modifica los arts. 234 y 236 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que regulan la "protección de persona" que ya no se aplica a las personas menores de dieciocho años (arts. 74 y 75).
- c. Dispone la "aplicación obligatoria, en las condiciones de su vigencia" de la Convención sobre los Derechos del Niño en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de las personas hasta los dieciocho años de edad (art. 2, párr. 1).
- d. Establece que debe respetarse la condición de "sujeto de derecho" del niño (art. 3º, inc. a) y su dignidad como tal (art. 9).
- e. Dispone que los derechos y las garantías de los sujetos comprendidos en la ley son de "orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles" (art. 2, último párrafo).
- f. Define al interés superior del niño como "la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley" (art. 3, primera parte).
- g. Establece que cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros (art. 3, último párrafo).
- h. Regula que los niños tienen, entre otros, derecho a la vida, a su disfrute, a la obtención de una buena calidad de vida (art. 8), a que se respete su dignidad e integridad personal (art. 9) y su identidad (art. 11), a la atención integral de su salud (art. 14), a recibir una educación pública y gratuita (art. 15), a gozar de los beneficios de la seguridad social (art. 26).
- i. Señala que debe respetarse el "centro de vida" del niño, definiéndolo como el lugar donde hubiese transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.
- j. Dispone que los derechos reconocidos por la ley a los niños están asegurados por su máxima exigibilidad. Habilita a todo ciudadano, ante el in-

las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) adoptadas por la Asamblea General en su Resolución N° 45/110 del 14/12/1990. El lugar de donde no pueda salir por su propia voluntad el niño, niña o adolescente a que refiere el último párrafo del artículo objeto de reglamentación comprende tanto a establecimientos gubernamentales como no gubernamentales".

(16) GARCÍA DE GHIGLINO, SILVIA S. y ACQUAVIVA, ALEJANDRA, *Protección contra la violencia familiar*, 1ra. ed., Buenos Aires, Hammurabi, 2010, pp. 323/325.

cumplimiento de los deberes por parte de los órganos gubernamentales, a interponer las acciones administrativas y judiciales a fin de restaurar el ejercicio y goce de dichos derechos, a través de medidas expeditas y eficaces (art. 1 *in fine*).

- k. Crea la figura del "Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes", quien tendrá a su cargo velar por la protección y promoción de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes nacionales (arts. 47 a 64).
- l. Establece la responsabilidad de los organismos del Estado en el diseño de políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos de los niños, debiendo hacer una asignación privilegiada de recursos para hacerlos efectivos y estableciendo la intangibilidad de los mismos (arts. 5 y 72, párr. 2).
- m. Aclara que la ley es aplicable en todo el territorio del país, incluso a las situaciones jurídicas pendientes o en curso de ejecución (art. 1, párr. 1, y art. 70, último párrafo).

2.2.2. La ley 22.278, Régimen Penal de la Minoridad⁽¹⁷⁾

Esta ley, en crisis por el impacto de la reforma constitucional, organiza en el orden de la justicia nacional, el régimen penal aplicable a las personas de menos de 18 años acusadas de la comisión de delitos, conforme el sistema de patronato que permite intervenciones discrecionales del Juez de Menores, quien actúa como ejecutor de políticas asistenciales, incompatibles con sus funciones jurisdiccionales.

Dispone una intervención discriminada según las diferentes franjas etarias:

- a. Personas que no han cumplido los 16 años: en esta categoría, los niños, niñas y adolescentes no son punibles. Tampoco lo son los que no alcanzaron los 18 años para los delitos de acción privada o delitos de acción pública cuya pena máxima sea menor de 2 años, o que sean sancionados con multa o inhabilitación. No obstante, según el sistema tutelar que instaura la ley, poco importa la edad o si el niño o joven efectivamente ha cometido el delito que se le imputa, puesto que si el juez entiende que se halla "en peligro material o moral" tiene la potestad de disponer del mismo que pasa a ser objeto de su tutela y puede privarlo de su libertad hasta los 18 años, aunque a esa detención se la llame internación, medidas tutelares, o se utilicen otros eufemismos. De modo que, aunque en apariencia se trate

(17) Promulgada el 25/08/1980 y publicada en BO el 28/08/1980. Modificada por la ley 22.803, promulgada el 05/05/1983 y publicada en BO el 09/05/1983.

de medidas de protección, no se respetan las garantías que toda persona posee, violándose los arts. 16, 18 y 19 de la CN; 12, 37 y 40 de la CDN; y 8 y 25 de la CADH.

- b. Personas de 16 y 17 años: respecto de los adolescentes comprendidos en esta franja de edad se establece, para los delitos de acción pública con más de dos años de prisión, un régimen de punibilidad igual a la de los adultos. Pese a que existe un llamado Régimen Penal de la Minoridad no hay distinción alguna entre las penas aplicables a los jóvenes de 16 y 17 años y las que corresponden a las personas mayores de edad. En este contexto, es dable señalar que en la Argentina se han dictado penas de prisión y reclusión sumamente prolongadas, así como también perpetuas por delitos cometidos por jóvenes antes de cumplir 18 años de edad. Por otra parte, aunque el instituto de la prisión preventiva no es aplicable a las personas menores de 18 años durante el proceso (art. 315 del Código Procesal Penal), a estos adolescentes también se los priva de libertad, llamando a las medidas que se adoptan "tratamiento tutelar", "medida de protección", etc.

De lo dicho se desprende que el Régimen Penal de la Minoridad no tiene en cuenta la imputación de un delito con el fin de disponer de una persona menor de edad, ya que las medidas son tomadas independientemente de la declaración de responsabilidad penal, por sus características personales, su supuesta "peligrosidad", su situación familiar, etc. —todos indicadores que surgen de numerosos estudios que se realizan previamente en su persona—. Este funcionamiento responde a los principios de lo que la doctrina conoce como "derecho penal de autor" y de ningún modo se corresponde con el principio de culpabilidad por el acto, establecido en la Constitución de la Nación y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional.

Por último, es importante señalar que para imponer una pena es necesario que previamente se haya declarado la responsabilidad penal, que la persona haya cumplido 18 años y que haya cumplido tratamiento tutelar por un plazo no inferior a un año (art. 4). Esto produce importantes inequidades ya que, en primer lugar, el tiempo "a disposición" del juez no es computable como tiempo de detención. Esto significa que un joven pudo estar en un centro cerrado 2 años y luego pasar a cumplir pena a una cárcel de adultos empezando su cómputo de 0. En segundo lugar, deviene absolutamente arbitraria y discrecional la decisión de aplicar pena por parte del juez, estipulando la posibilidad, no así la obligación, de reducir la a los límites fijados para la tentativa del delito imputado.

2.2.3. La ley 114 y la ley 2451 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Con la reforma constitucional de 1994, la CABA adquirió un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, lo que dio lugar a una organización judicial independiente de la Justicia Nacional.

El art. 49 de la Constitución de la Ciudad,⁽¹⁸⁾ sancionada en el año 1996, re-cepta el paradigma de la protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, reconociéndolos como sujetos activos en el ejercicio de sus derechos. Asimismo, establece las cuestiones de infancia como prioridad de las políticas públicas.

En diciembre de 1998, precediendo a la ley nacional 26.061, se sancionó la ley 114⁽¹⁹⁾, de Protección Integral de los Derechos Niñas, Niños y Adolescentes, la que fuera reglamentada por el decreto 1760/2000⁽²⁰⁾. Su sanción marcó un gran avance, puesto que reconoció a los niños, niñas y adolescentes los derechos enumerados en la Constitución Nacional y en especial, en la CDN, a la vez que comprometió al gobierno local a garantizar el cumplimiento de los mismos. En consonancia con ello, estableció como prioridad la protección y asignación de recursos públicos destinados a hacer efectivos estos derechos.

Asimismo, estableció garantías. Entre otras, las siguientes: el niño debe ser considerado inocente hasta tanto se demuestre su culpabilidad; la igualdad en la relación procesal, la asistencia de un abogado/a especializado/a en niñez y adolescencia, y el derecho de ser oído personalmente por la autoridad competente, tanto en la instancia administrativa como judicial. En cuanto a la aplicación de la ley 10.903, aún no derogada al tiempo de la sanción de la ley que venimos analizando, estableció que no era aplicable en el ámbito local en todo aquello que se opusiera a la CDN.

Por otra parte, establece medidas de protección especial de derechos, entre ellas: acciones sociales de protección a través de unidades descentralizadas, preferencia por las formas alternativas de convivencia como sustitutos de la internación —la que sólo procederá de manera excepcional—, y la desjudicialización de la pobreza. Para su implementación, crea

(18) Publicado en BOCBA, 10/10/1996.

(19) Publicado en BOCBA, 03/02/1999.

(20) Publicado en BOCBA, 13/10/2000.

el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad y las Defensorías Zonales que constituyen sus Organismos descentralizados.

En el año 2007, la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sanciona el Código Procesal Penal, ley 2303.⁽²¹⁾ En el mismo año, la ley 2451⁽²²⁾ regula el Régimen Procesal Penal Juvenil, adecuando así la legislación local a las exigencias de los instrumentos internacionales de derechos humanos de la infancia. No obstante, cabe señalar que si bien en el plano normativo se ha avanzado, aún no se ha cumplido con el mandato constitucional de contar con órganos judiciales especializados en la materia.

Este régimen se aplica a los delitos que fueron transferidos de la Justicia Nacional a la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y no deroga el Código Procesal Penal local, que rige siempre y cuando no sea modificado por el nuevo régimen de forma, ni afecte derechos reconocidos en la ley 26.061.

Los lineamientos y principios enunciados por la ley 2451, en concordancia con los estándares internacionales mencionados, son:

- a. Principio de legalidad: en base a él se enuncia que nadie puede ser condenado sin que se realice un juicio previo, basado en una ley anterior al hecho que se investiga, respetando los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, en la Constitución de la CABA y en los Tratados Internacionales de Protección de Derechos Humanos (art. 8).
- b. Principio de inocencia: implica que se presume la inocencia de toda persona sometida a proceso, quien debe ser tratada como tal en todo momento, hasta que una sentencia firme declare su responsabilidad penal (art. 13).
- c. Principio de especialidad: Los magistrados que tienen competencia serán los Jueces del Régimen Penal Juvenil que deben ser distintos a aquellos que actúan con personas mayores de edad. Esto se debe a la especificidad de la materia y a que deben ser personas idóneas para el trabajo con población infantojuvenil.
- d. Derecho a la integridad: La identificación o detención de una persona que tenga entre dieciséis (16) y dieciocho (18) años, de la cual se presuma su participación en un delito, se debe realizar con las precauciones necesarias para evitar que se afecte su dignidad (art. 14) y la deben ejecutar funcionarios policiales capacitados debidamente.
- e. Derecho a la intimidad y privacidad: se debe actuar protegiendo la intimidad del imputado y manteniendo la privacidad del mismo (art.19).

(21) Publicado en BOCBA, 08/05/2007.

(22) Publicado en BOCBA, 13/11/2007.

- f. Publicidad y confidencialidad: las actuaciones deben ser reservadas y se prohíbe la difusión de la identidad o de algún dato identificatorio del joven o de su familia (conf. art. 9). No obstante, como excepción, el juez puede, por acto fundado, hacer pública la imagen o la identidad, en aquellos casos donde se tema la evasión a la justicia y exista riesgo para la seguridad de las víctimas u otras personas.⁽²³⁾ Asimismo, se garantiza la confidencialidad de los expedientes penales, no pudiendo acceder a ellos personas ajenas al proceso o sin autorización.⁽²⁴⁾ Los padres, tutores o responsables de la persona menor de dieciocho (18) años de edad tienen acceso a la causa, sin que por esto sea considerado parte; salvo solicitud en contrario del/la imputado/a (art. 35).
- g. Claridad y celeridad: los actos procesales deben ser expresados en lenguaje claro y sencillo que pueda ser entendido por la persona menor de dieciocho (18) años de edad. Asimismo el Juez no dará lugar a maniobras dilatorias. La duración del proceso tiene que ser racional (art.10).
- h. Prohibición de persecución a no punibles: Nadie puede ser sometido a la intervención del Ministerio Público ni a la jurisdicción de los/as Jueces/zas Penales Juveniles si no tiene la edad requerida por la ley penal para ser considerado punible (art.12).
- i. Derecho de no autoincriminación: Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, la negativa no puede ser valorada como indicio de culpabilidad. Toda admisión de los hechos o confesión debe ser libre y bajo su expreso consentimiento (art. 15). La declaración será ante el Juez Penal Juvenil, con la debida defensa e intervención fiscal.
- j. Derecho de defensa: Debe contar con la asistencia de la defensa pública o particular especializada en la materia, desde el inicio del proceso hasta el fin de la ejecución de la sentencia (art. 16). El defensor debe estar presente en las declaraciones del joven, debiendo ser notificado de todos los actos definitivos e irreproducibles, salvo los allanamientos.
- k. Principio de contradicción: implica el derecho a ser oído, lo cual significa que el joven puede manifestarse y participar directamente en cualquier momento del proceso (art. 28). Debe ser informado en forma inmediata de la acusación que se formula contra él, de su derecho a la defensa (art. 29), de las características del proceso penal juvenil y las medidas que pueden adoptarse (art. 30). También debe contar con la facultad de ofrecer elementos de prueba e interrogar a los testigos y peritos (art. 31).

(23) Acorde a CDN: art. 40, inc. 3.b.vii; Reglas de Beijing: reglas 8.1 y 8.2 y comentario. La OG 10 dispone que los comunicados de prensa sobre delitos juveniles deben ser muy excepcionales y no permitir la identificación del joven (párr. 64).

(24) Acorde a Reglas de Beijing: regla. 21.1; Reglas de Tokio.; regla. 3.12 y Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad: regla. 19.

- l. Imposición de pena: Sólo puede ser considerada como último recurso (art. 25).
- m. Interpretación: Todas las normas que coarten la libertad personal, limiten el ejercicio de los derechos de las partes o establezcan sanciones procesales se interpretan restrictivamente. La analogía sólo está permitida en cuanto favorezca la libertad de la persona menor de dieciocho (18) años (art. 26).
- n. Restricción de la libertad: Las medidas que se tomen en este sentido tienen carácter excepcional, como último recurso y por el menor tiempo posible. Cuando ello ocurriera, sólo pueden cumplirse en establecimientos especialmente destinados a esos efectos (arts. 27 y 28).
- o. Prisión preventiva: Su carácter es excepcional, de cumplimiento en un centro especializado y con un plazo determinado por el Juez, que no exceda los sesenta (60) días corridos. La libertad ambulatoria sólo puede limitarse en caso de peligro de fuga o entorpecimiento del proceso (art. 50). La detención cautelar de una persona menor de dieciocho (18) años de edad sólo procede cuando no se entiende suficiente la aplicación de otra medida menos grave y por el periodo mínimo necesario para evitar que el joven eluda el juicio, siempre que el delito imputado prevea pena privativa de la libertad y el/la Juez/a Penal Juvenil estime *prima facie*, que no procederá condena de ejecución condicional.
- p. Principio de oportunidad: El proceso acusatorio está a cargo de un fiscal especializado, quien puede iniciar el proceso e impulsar la acción penal. También, puede decidir no hacerlo si considera que no es conveniente la persecución penal, ya sea porque existen otros mecanismos más eficaces para resolver el conflicto, o bien porque el sometimiento a un proceso e imposición de una pena resultan innecesarios.
- q. *In dubio pro reo*: siempre en caso de duda debe resolverse a favor del imputado.
- r. Persecución única: nadie puede ser perseguido ni condenado más de una vez por el mismo hecho.

Otros avances significativos de la ley es que fija vías alternativas de resolución de conflictos a través de los institutos de la mediación y de la remisión. La primera es una alternativa que tiene como fin pacificar el conflicto, procurar la reconciliación entre las partes, posibilitar la reparación voluntaria del daño causado, evitar la revictimización, promover la auto-composición en un marco jurisdiccional y con pleno respeto de las garantías constitucionales, neutralizando a su vez, los perjuicios derivados del proceso penal. La segunda, tomando en cuenta la gravedad del delito, el daño causado y su reparación, fomenta la remisión a programas comunitarios, con el apoyo de la familia del joven y bajo control de la institución que

los implemente. No procede en delitos contra la vida, contra la integridad sexual, ni en casos de violencia familiar.

Por otra parte, respecto de la aplicación de la pena, se establece la suspensión del proceso a prueba, aún en la etapa de instrucción, que consiste en la extinción de la acción penal si la persona menor de edad cumple con determinadas reglas de conducta, ofrece reparar el daño causado a la víctima y realiza una prestación a la comunidad. Esta salida alternativa a la aplicación de la pena privativa de la libertad, es procedente en delitos considerados menores, que no superen los 3 años de pena máxima.

A su vez, la privación de la libertad de una persona menor de edad debe llevarse a cabo en un centro especializado que garantice los servicios de salud, sociales y educativos, así como contar con personal capacitado. Los principios que rigen la aplicación de las sanciones privativas de la libertad son la excepcionalidad y debe mantenerse la máxima brevedad posible. La excepcionalidad debe traducirse en el respeto al principio de proporcionalidad entre la sanción y la gravedad del delito imputado y el grado de culpabilidad del adolescente.

Durante el tiempo de encierro el niño, la niña o el adolescente tienen derecho a recibir información y a comunicarse libremente con sus padres, tutores o responsables, como así también con su defensor, asesor tutelar, fiscal o juez. Asimismo, pueden petitionar libremente a cualquier autoridad, quedando terminantemente prohibido todo tipo de incomunicación o de aislamiento. También debe asegurarse que los menores de edad no compartan el lugar físico con mayores, y que sean agrupados respetando sexo, motivo de detención y tipo de privación de la libertad (provisional o definitiva). La familia debe ser informada de la situación del joven y se privilegia dicho vínculo durante toda la privación de libertad.

3. Las competencias y los problemas de jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires

En el año 1998, la Ciudad de Buenos Aires estableció su propio sistema de justicia a través de la ley 7/98.⁽²⁵⁾ Sin embargo, la peculiar situación geopolítica de este territorio, genera la coexistencia de tres tipos de ordenamientos en el modo de administrar justicia, a saber: la Justicia Na-

(25) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, publicada en BO, 15/3/1998.

cional, la Justicia Federal y Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una de ellas entenderá en diferentes materias.

La Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional, a través de sus Juzgados Nacionales de Menores (JNM) y los Tribunales Orales de Menores (TOM), tienen a su cargo el juzgamiento de los delitos perpetrados por personas de dieciséis (16) y diecisiete (17) años, en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires y cuyo juzgamiento no fue traspasado a la Justicia local.⁽²⁶⁾ La norma de aplicación es el Régimen Penal de Minoridad. Así, el JNM tiene sólo función de instrucción para las causas en que se investiguen delitos cuya pena sea mayor de 2 años y, en su oportunidad, las elevará al TOM. A su vez, es el órgano de instrucción y juzgamiento para los delitos con pena máxima inferior a 3 años. Por otra parte, todo proceso en trámite en el JNM implica la apertura de un expediente tutelar en paralelo, en la Secretaría Tutelar del mismo.

A partir del convenio de transferencias progresivas suscripto por la Justicia Nacional y la Justicia local se ha traspasado, en sucesivas etapas, la competencia de una serie de delitos.⁽²⁷⁾ De esta forma los Juzgados en lo Penal, Contravencional y de Faltas,⁽²⁸⁾ ante la falta de creación de órganos específicos, y el Ministerio Público de la Ciudad,⁽²⁹⁾ entienden en este conjunto de delitos transferidos. Éstos son, entre otros, los siguientes: lesiones en riña, abandono de personas, omisión de auxilio, exhibiciones obscenas, amenazas, violación de domicilio, usurpación, daños, y los tipificados en la ley 14.346, de protección animal, y en el art. 3 de la ley 23.592, de actos discriminatorios.

(26) Sobre la organización del Poder Judicial en esta materia ver: ley 24.050 de Organización y Competencia de la Justicia Penal Nacional, y ley 24.121 de Implementación y Organización de la Justicia Penal y del Reglamento para la Jurisdicción en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

(27) Primer convenio aprobado por ley CABA 597, sancionada el 31/03/2001 y ley nacional 25.752, sancionada el 02/07/03; segundo convenio aprobado por ley 2257, sancionada el 14/12/2006 y ley nacional 26.357, sancionada el 28/02/2008; la ley 26.072, sancionada el 07/09/2011, regula la tercer transferencia. Destacamos que esta última aún no se ha efectivizado ya que todavía no se ha sancionado la ley local que la legitime.

(28) Estos juzgados han sido creados por la citada ley orgánica de la Justicia de la CABA, y aplican el Código de Procedimiento Penal local (ley 2303/07).

(29) La ley 1903/05 de CABA establece la estructura, caracterización y funciones del Ministerio Público. Se divide en tres Organismos: Ministerio Público de la Defensa, Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público Tutelar. Este último tiene a su cargo la protección de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en salud mental.

Por otra parte, aquellos cuya transferencia aún está pendiente de concreción, a modo de ejemplo, son: lesiones, atentado y resistencia contra la autoridad, denegación y retardo de justicia, falso testimonio y evasión y quebrantamiento de pena. También se sumarán los delitos contra la seguridad del tránsito, desarmado de autos sin autorización, profilaxis, los delitos tipificados por la ley 12.331 y los tipificados en la ley de estupefacientes, con ajuste a lo previsto en el art. 34 de la ley 23.737, conforme la redacción de la ley 26.052.

Ahora bien, como se ha mencionado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un Régimen Procesal Penal Juvenil, regido por la ley 2451, que prevé las distintas garantías constitucionales para el juzgamiento penal de personas menores de dieciocho (18) años de edad. No obstante, como se adelantó, aún no se han creado los Juzgados Penales Juveniles y, por tanto, en la práctica, los mismos Juzgados en lo Penal, Contravencional y de Faltas entienden en las causas en las que el delito se imputa tanto a un adulto como a un niño.

En lo concerniente a la Justicia Federal, ésta tiene competencia excepcional, en las causas en las que hay un interés nacional en juego. Centrándonos en nuestro objeto de estudio, un problema que se presenta en la práctica en el juzgamiento de delitos cometidos por personas menores de edad, es determinar si la prioridad debe centrarse en la especificidad o en la competencia. Este debate se ha planteado en varios fallos con resoluciones diversas. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia entendió que se debe priorizar la competencia, " ... toda vez que el magistrado federal está en condiciones de alcanzar la protección integral de los derechos del niño (...) aplicando los principios que se derivan en materia internacional en beneficio de las personas menores de edad, la justicia de menores deberá ceder su intervención en su favor ... ".⁽³⁰⁾

Ahora bien, en la última transferencia de delitos al ámbito de la Ciudad del año 2011, tal como se dijo aún pendiente de concreción, se restringió la competencia no sólo de la Justicia Nacional sino también de la Justicia Federal. Así, en lo que respecta a estupefacientes, se transfieren los delitos de: tenencia con fines de comercialización, comercio, entrega, suministro o facilitación, de estupefacientes fraccionados en dosis destinadas direc-

(30) Fallo 332.1457, citado por TERRAGNI, MARTINIANO, *Justicia Penal de Menores*, Bs. As., La Ley, 2010, p. 25.

tamente al consumidor, suministro gratuito de estupefacientes destinado directamente al consumidor o “convite”, siembra o cultivo de plantas, guarda de semillas, demás materias primas u elementos utilizables para producir o fabricar estupefacientes destinados al consumo personal, tenencia simple de estupefacientes, tenencia de estupefacientes para consumo personal, falsificación o expedición irregular de recetas médicas, expedición dolosa o culposa de sustancias medicinales o su fabricación no autorizada.

Por último, y a fin de dimensionar la complejidad y diversidad de estas competencias, se propondrán algunos ejemplos de situaciones concretas por las que un joven podría transitar cuando comete un delito en la Ciudad de Buenos Aires.

- a) Si quien comete un robo/hurto/homicidio tuviera dieciséis (16) o diecisiete (17) años, será juzgado conforme la ley 22.278, interviniendo la Justicia Nacional de Menores. Se lo podrá declarar penalmente responsable pero no se le aplicará pena por ser menor de edad. A su vez, se iniciará un expediente tutelar a cargo de la correspondiente Secretaría por el cual el Juez, en caso de peligro moral y/o abandono material, puede disponer del joven. Si éste no hubiera cumplido aún los dieciséis (16) años será considerado inimputable y, aun así, podrá abrirse un expediente tutelar si el magistrado entiende que debe protegerlo. Pero si este joven tuviese dieciocho (18) años al momento de la comisión del hecho, será juzgado por la Justicia Nacional en lo Criminal de adultos y cumplirá la pena en un establecimiento especial hasta los veintiún (21) años.

Como puede observarse en el ejemplo precedente, el organismo que lleva adelante el proceso tiene especificidad, pero responde al viejo paradigma tutelar que toma en cuenta la “situación irregular” del joven. Sin embargo, como veremos más adelante, la actual jurisprudencia ha ido *aggiornándose*, introduciendo paulatinamente modificaciones en el modo de administrar justicia merced a la recepción constitucional de los tratados de derechos humanos y a la aplicación de la ley 26.061.

- b) Si la misma persona comete otro tipo de delito, como tenencia de arma, amenazas o lesiones en riña, intervendrá la Justicia Penal de la Ciudad de Buenos Aires y su proceso estará regido por la ley 2451 de Responsabilidad Penal Juvenil. Al igual que en el ejemplo anterior, si no hubiera cumplido aún los dieciséis (16) años, será conside-

rado inimputable. Y, A diferencia de lo que acontece en la Justicia Nacional, en ningún caso se abrirá un expediente tutelar.

En la situación planteada, los Juzgados que intervienen no son órganos especializados: interviene un Juzgado con competencia en lo Penal, Contravencional y de Faltas, el mismo que juzga los delitos cometidos por personas adultas. No obstante, el Ministerio Público Tutelar, único órgano específico en la actualidad, tomará activa intervención⁽³¹⁾ ya que tiene a su cargo el control de la legalidad de los procedimientos y vela por el cumplimiento de los derechos y garantías que le asisten a los niños, niñas y adolescentes.

- c) Si el mismo joven cometiera algún delito tipificado por la ley 23.737 (ley de estupefacientes) actualmente interviene la Justicia Federal. También en este caso, sino hubiere cumplido los dieciséis (16) años será considerado inimputable.

En este punto, se observa que no existe ninguna especificidad de estos juzgados en materia de juzgamiento de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Más aun, si se concreta el último traspaso de competencia aún pendiente, algunos delitos previstos en esta ley serán de competencia local pero, por lo ya expuesto, la dificultad señalada no será subsanada.

- d) Ahora bien, si un adolescente tuviera dos causas por distintos delitos y uno de ellos hubiera sido traspasado a la justicia local, habría dos juzgados interviniendo, uno nacional y otro, de la Ciudad de Buenos Aires. El primero, aplicando la ley de fondo 22.278 y el segundo, la de Responsabilidad Penal Juvenil local. Por la primera causa, podría estar bajo tutela judicial y, por ende, privado de su libertad, en tanto que por la otra, se le aplicaría un régimen procesal penal garantista, absolutamente diferente.

Como surge de los ejemplos anteriores, en esta particular coyuntura, un joven puede quedar atrapado en la complejidad de la transición, padeciendo las incongruencias de un sistema que intenta protegerlo.

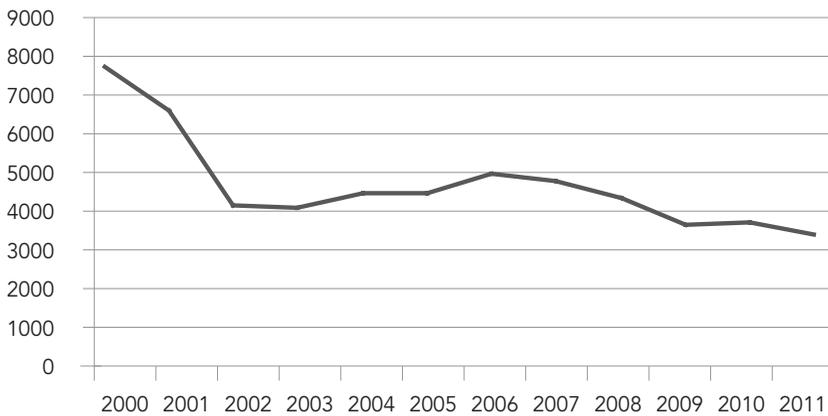
(31) La ley 2451 prescribe que el Asesor Tutelar “deberá intervenir en los procesos penales por delitos en los cuales resulta imputado/a, víctima o testigo una persona menor de dieciocho (18) años de edad. Éste debe velar por el efectivo ejercicio de los derechos y garantías que asisten a la persona menor de dieciocho (18) años” (art. 40).

4. El reflejo de las estadísticas

Hacia fines de la década de los '90 se observa un descenso en el número de expedientes iniciados en los Juzgados Nacionales de Menores, que se continúa en la siguiente década. Siguiendo el análisis que realiza Guemureman,⁽³²⁾ ello podría asociarse a que, una vez dirimido el conflicto suscitado por el inc. 3 del art. 29 del Código de Procedimientos en Materia Penal, muchas de las causas por motivos asistenciales migraron, en aquel momento, de la justicia penal hacia los juzgados de familia bajo la carátula "Protección de persona" (art. que ha caído en desuso a partir de la ley 26.061). Otros motivos estarían vinculados con la anulación de los edictos policiales, la entrada en vigencia del Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la promulgación de la ley 114.

A partir de la segunda mitad de la década, podrían sumarse a estas causas la implementación de los postulados de la ley 26.061 y el traspaso de delitos de la justicia nacional a la local.

CUADRO 1



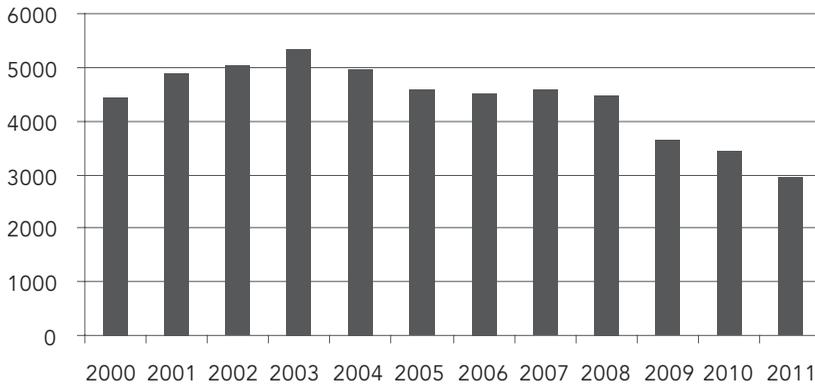
Elaboración Propia. Fuente: Oficina del Poder Judicial de la CSJN

Ahora bien, es destacable que los expedientes tutelares no se han reducido en la medida deseada, y la curva que observamos guarda relación con el número de expedientes ingresados. Podemos inferir que, a pesar de la vigencia de la ley 26.601 y de la aplicación interpretativa de las normas

(32) GUEMUREMAN, SILVIA, "Indicadores para la medición del sistema penal juvenil. Alcances y desafíos", en *Avances y desafíos de un sistema penal juvenil en construcción*, Bs. As., 2009. Ver texto en: http://observatoriojovenes.com.ar/files/SISTEMA_PENAL_JUVENIL_baja.pdf.

internacionales, todavía se continuaría con la práctica judicial de disponer de niños por factores de vulnerabilidad o por peligro material o moral.

CUADRO 2



Elaboración Propia. Fuente: Oficina del Poder Judicial de la CSJN

Las estadísticas de los Tribunales Orales de Menores permiten relevar qué tipos de causas son las juzgadas en esta instancia. En el cuadro siguiente se describen las cinco más numerosas, considerando las existentes y las ingresadas en cada año.

CUADRO 3

Los 5 tipos de delitos más numerosos en los TOM												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
contra las personas	39	50	55	61	71	75	77	66	66	61	62	71
Homicidios	74	69	71	69	75	79	67	68	78	79	71	79
contra la propiedad	3227	3714	4246	5037	5891	6521	7190	7624	6644	7003	7217	7494
contra la seg. pública	67	129	150	165	178	170	173	151	139	163	160	180
contra la adm. pública	15	24	45	60	98	121	133	155	172	194	185	220

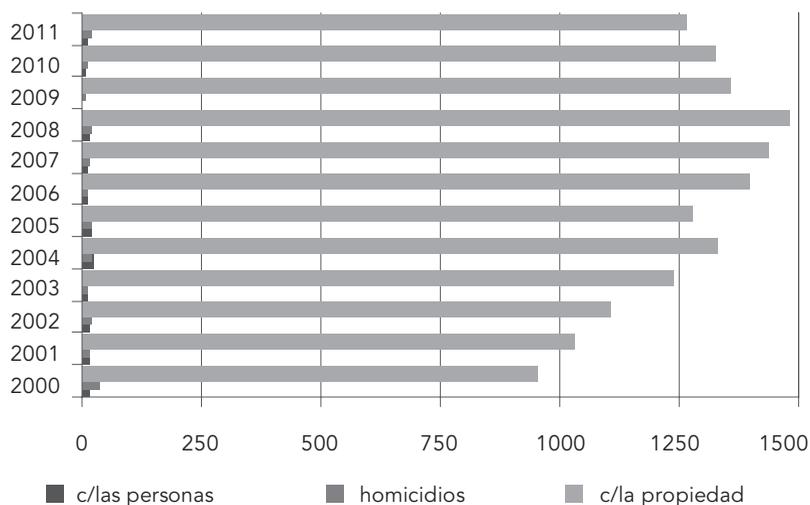
Elaboración Propia. Fuente: Oficina del Poder Judicial de la CSJN

La gran mayoría se engloba en los delitos contra la propiedad. En el año 2011 estos delitos representaron un 91,5% del total de las causas ingresa-

das, en tanto que los homicidios constituyeron sólo el 1,4%, y los delitos contra las personas, el 0,7%. Estos guarismos se mantuvieron estables durante toda la década. Esta consideración resulta particularmente significativa para estos últimos dos delitos ya que es esta franja etaria la que parece estar más vapuleada en los medios gráficos por su asociación a este tipo de hechos.

Pormenorizando el análisis, puede observarse que los datos muestran una sensible curva ascendente hasta el año 2008 para luego comenzar a descender, lo que da cuenta de un menor número de hechos delictivos. Asimismo, como se expresó anteriormente, es significativa la diferencia entre los delitos contra la propiedad respecto de cualquier otro tipo de delito.

CUADRO 4



Elaboración Propia. Fuente: Oficina del Poder Judicial de la CSJN

5. El cambio de modelo y su reflejo en la jurisprudencia

Se sintetizan algunos precedentes jurisprudenciales, emitidos por tribunales de distintas jurisdicciones e instancias, a fin de reflejar la incorporación del plexo normativo citado precedentemente, en la doctrina judicial.

Sin dudas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sentado nuevos criterios de interpretación.

a) Ejemplo de ello, es el fallo “Maldonado, Daniel Enrique y otro s/robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado”,

del 07/12/2005. A partir del mismo, se consideró imperativa la aplicación de una escala penal reducida a los adolescentes cuando, en función del delito cometido, resulta aplicable la pena privativa de la libertad. A continuación, se exponen sucintamente los hechos y la jurisprudencia asentada:

El Tribunal Oral de Menores N° 2 de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2000, declaró penalmente responsable a Daniel E. Maldonado por la comisión de los delitos de robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado *criminis causae*, en febrero de 1998, cuando tenía dieciséis años y diez meses y ordenó su "tratamiento tutelar" en el Instituto Agote.

En febrero de 2002 el joven obtuvo un permiso de salida y en ese contexto cometió un nuevo delito. Fue condenado en noviembre de ese año a la pena de 14 años de prisión y accesorias legales. Para así decidir, el Tribunal consideró como primera cuestión si cabía el beneficio de la absolución o la aplicación de una pena (art. 4 de la ley 22.278) y como segunda, y en su caso, si debía aplicarse el marco legal que por regla corresponde a la tentativa, o bien el del delito consumado. En razón de tales consideraciones, se resolvió que no era posible beneficiarlo con la absolución en virtud del nuevo hecho delictivo cometido "defraudando la confianza del tribunal y dando por tierra las múltiples oportunidades que se le brindaron durante todo el período de observación...". Por otro lado, no se impuso la prisión perpetua pedida por el fiscal y se redujo la pena aplicándose la escala de la tentativa. Para ello se tuvo en cuenta que Maldonado había cometido el hecho siendo menor de edad, como así también el buen comportamiento que había demostrado en su tratamiento intramuros. Contra ese fallo, el fiscal general interpuso un recurso de casación por entender que, al reducirse la pena aplicando la escala penal de la tentativa, se había efectuado una errónea interpretación del art. 4 de la ley 22.278.

La Cámara Nacional de Casación Penal decidió casar la sentencia y condenar al joven a la pena de prisión perpetua, accesorias legales y costas. La defensa oficial deduce recurso extraordinario.

Respecto del fallo de la Corte, el voto de la mayoría formula críticas al sistema tutelar instaurado por la ley 22.278, que aplica la doctrina de la situación irregular señalando lo siguiente:

"Que, una característica distintiva y criticable que ha tenido este sistema judicial de menores es que históricamente no ha establecido una

línea divisoria clara entre el niño imputado de un delito de aquel otro niño desamparado o incluso del que fue víctima, en efecto, para esos casos el juez tiene respuestas similares, entre ellas disponer de ellos, que en muchos casos ha implicado internación ...”.

“Que otra característica, no menos censurable de la justicia penal de menores es que se ha manejado con eufemismos. Así, por ejemplo, los menores no son, por su condición, sujetos de medidas cautelares tales como la prisión preventiva ni tampoco privados de su libertad, sino que ellos son ‘dispuestos’, ‘internados’ o ‘reeducados’ o ‘sujetos de medidas tutelares’. Estas medidas, materialmente, han significado, en muchos casos, la privación de la libertad en lugares de encierro en condiciones de similar rigurosidad y limitaciones que aquellos lugares donde se ejecutan las penas de los adultos. En la lógica de la dialéctica del derecho de menores, al no tratarse de medidas que afectan la ‘libertad ambulatoria’, aquellas garantías constitucionales dirigidas a limitar el ejercicio abusivo de la prisión preventiva u otras formas de privación de la libertad aparecen como innecesarias”.

“Que, siguiendo este esquema, la justicia de menores históricamente se ha caracterizado por un retaceo de los principios básicos y elementales que se erige en todo debido proceso, tales como el de legalidad, culpabilidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y defensa en juicio”.

“Que cabe destacar que recientemente nuestros legisladores, en el mismo sentido de las recomendaciones de las Naciones Unidas, derogaron la ley 10903 ‘Agote’, y la reemplazaron por la ley 26.061, de ‘Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes’. En dicho ordenamiento se establece que los menores cuentan con todas las garantías constitucionales ante cualquier tipo de procedimiento en el que se vean involucrados (art. 27). En efecto, ya la observación general 13 de las Naciones Unidas había señalado que ‘Los menores deben disfrutar por lo menos de las mismas garantías y protección que se conceden a los adultos en el art. 14 PIDCyP’”.

“Que, partiendo de la premisa elemental, aunque no redundante, de que los menores cuentan con los mismos derechos constitucionales que los adultos, no debe perderse de vista que de dicho principio no se deriva que los menores, frente a la infracción de la ley

penal, deban ser tratados exactamente igual que los adultos. (...) En suma, los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos, menores y adultos, y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición Jurídica y Derechos Humanos de los Niños, párr. 54)".

b) Otro fallo en el que se visualiza la tensión existente entre la aplicación de los tratados internacionales y el Régimen de Minoridad se resume a continuación:

En septiembre de 2006 se presentó una acción de *habeas corpus* a favor de todas las personas menores de 16 años de edad, privadas de su libertad en virtud de resoluciones judiciales emitidas por los Juzgados Nacionales de Menores, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La jueza a cargo del Juzgado Nacional de Menores N° 5 resolvió rechazar la acción, decisión que fue confirmada por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional. El 11 de diciembre, la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal, frente al recurso de casación presentado, declaró la inconstitucionalidad del art. 1 de la ley 22.278, en cuanto permite la disposición tutelar de los menores de 16 años de edad. Sostuvo que "la disposición sobre el menor genera afectación a los principios constitucionales básicos de un Estado de Derecho donde, pese a no tener consecuencias penales la conducta desplegada (por no ser punible), y sin que exista debido proceso para habilitar la medida, se priva de la libertad de modo desproporcionado e inconstitucional". Además, encomendó a los jueces de menores a que:

"1) Dentro de un plazo no mayor a 90 días se ordene la libertad progresiva de los menores de 16 años que a la fecha se encuentren dispuestos en los términos de la ley 22.278 y se articule con los organismos administrativos con competencia en la materia la confección de los planes individuales y se adopten las medidas que la normativa autoriza (arts. 32 y ss de la ley 26.061) para cumplir con el objeto de la protección integral de los niños; 2) Con relación a los casos de menores de 16 años que ingresen al sistema penal por una supuesta infracción a la ley penal, con posterioridad al día de la fecha, aplicar la misma modalidad aquí expuesta, para que —una vez comprobada la edad del menor—, en un plazo no mayor de 90 días

se implementen con relación a ellos los planes mencionados en los arts. 32 y ss. de la ley 26.061, para su oportuna incorporación...”

Pero el 18 de marzo de 2008 la Corte Suprema de Justicia, suspendió la ejecución de la sentencia de la Cámara de Casación Penal, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto. El Procurador General de la Nación mantiene el recurso de queja interpuesto y, finalmente, el 2 de diciembre de 2008 se expide la CSJN:

“En consecuencia, se impone revocar la sentencia apelada, lo cual en nada impide y en todo exige, naturalmente, que los jueces con competencia en causas relativas a menores no punibles en la situación de la ley 22.278, dicten, cuando correspondiere, las decisiones que en el caso concreto sean requeridas para la salvaguarda de los derechos y libertades del menor y para la protección especial que éste es acreedor, con arreglo a la Constitución Nacional y con los tratados internacionales que rigen la materia, allí previstos. Por ello, se hace lugar a la queja, y al recurso extraordinario interpuestos, y se revoca la sentencia apelada, con los alcances indicados ... ” (“GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y MUSA, Laura Cristina s/ recurso de casación e inconstitucionalidad”, causa n° 7537, Cámara Nacional de Casación Penal, Sala III, 02/12/2012).

c) La jurisprudencia también refleja la situación desventajosa de las personas menores de edad respecto de los adultos, ya que la sentencia que declare la responsabilidad penal de un joven, impone una medida de seguridad no inferior a un año (art. 4, ley 22.278), que importa restricción de derechos, ocasionando un perjuicio insusceptible de reparación ulterior. Ejemplificamos con el siguiente fallo:

La Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal resolvió declarar mal concedido el recurso de casación interpuesto por la defensa del menor J. L. G. contra la sentencia que lo declaró coautor penalmente responsable del delito de secuestro extorsivo agravado por haberse cobrado el rescate y por el número de intervinientes —arts. 45 y 170, parr. 1 *in fine*, e inc. 6 CP—. Contra esa decisión se interpuso el recurso federal extraordinario, cuya denegación dio lugar a la queja. En la sentencia se tuvo por acreditado que el imputado J. L. G. junto a su hermano H. M. G. y una tercera persona no identificada, abordaron a R. D. N. cuando éste salía de su casa en Lomas de Zamora y, arma en mano, lo subieron a su automóvil para hacerlo conducir por diferentes lugares. En el trayecto lo despojaron de

varios objetos de valor, dinero en efectivo y el estéreo del rodado. Llamaron por teléfono al padre de la víctima exigiendo el pago de \$ 450, un DVD y una videocasetera para su liberación. Ésta se concretó una vez que el padre y un amigo pagaron el rescate.

La Cámara de Casación declaró inadmisibile el recurso por no dirigirse contra una sentencia definitiva o equiparable a ella. Alegó que, en tanto no se decida sobre la necesidad de la pena, el pronunciamiento era irrecorrible, toda vez que el agravio puede quedar disipado si al finalizar el tratamiento tutelar no se le impone una pena.

Al interponer el recurso extraordinario, la defensa alegó que se trataba de una sentencia equiparable a definitiva por sus efectos y que el agravio no era susceptible de reparación ulterior toda vez que el juicio posterior será sobre la necesidad de pena pero no se podrá revisar cómo los Jueces llegaron al convencimiento de la autoría. Sostuvo que se vulneró la garantía de la doble instancia judicial como así también la del principio de inocencia, pues para afirmar fehacientemente que el menor cometió el hecho imputado se requiere la conformidad de dos instancias, extremo que al frustrarse afectó el principio de culpabilidad. Señaló, en ese sentido, que la declaración de responsabilidad es la decisión que permite la imposición de una pena, respuesta punitiva que, en el caso de los menores, no obedece tanto a la culpabilidad por el hecho sino a la evolución del niño.

La Corte Suprema de Justicia sostuvo en su resolución:

“Si bien es cierto que la sentencia que declara penalmente responsable al menor no constituye sentencia definitiva, en los términos del artículo 14 de la ley 48, también lo es que dicha resolución merece ser equiparada a tal por sus efectos, pues, en tanto impone una medida de seguridad que importa una restricción de derechos y, a veces, hasta de la libertad, el pronunciamiento ocasiona un perjuicio insusceptible de reparación ulterior” (del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por la CSJN en mayoría).

“En cuanto aquí interesa, que es lo relativo al joven imputado de un delito, la ley desdobra el momento decisivo, pues el tribunal, en caso de hallarlo responsable, primero debe declarar su responsabilidad y someterlo a una medida de seguridad, y sólo después, en un segundo momento, puede imponerle una pena, siempre que haya cumplido los dieciocho años de edad y haya sido sometido a una

medida de seguridad no inferior a un año, que puede prorrogarse hasta la mayoría de edad. En consecuencia, la primera decisión supone la imposición de una medida de seguridad que, aunque pueda reconocer orientación educativa o tutelar, se traduce en una restricción de derechos que se impone en forma coactiva y encuentra su razón en el conflicto con la ley penal ya declarado (cf. RIGHI, Derecho Penal, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, pp. 317)” (del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por la CSJN en mayoría).

“De ello se sigue que la decisión de la cámara a quo, en cuanto consideró que el agravio puede disiparse si, llegado el caso, no se impone una pena, desatiende la realidad de que la decisión impugnada conlleva per se una consecuencia jurídica que —aunque con distinto *nomen iuris*— genera al destinatario consecuencias similares a la imposición de una pena que, como tal no resulta susceptible de reparación ulterior”.

“La Convención sobre los Derechos del Niño prevé, específicamente, que los Estados Partes garantizaran: ‘si se considerare que [el niño] ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley’ [artículo 40. 2. v] de la Convención). Norma que, por otro lado, internaliza y reglamenta la ley 26.061, estableciendo, entre las garantías mínimas en los procedimientos judiciales o administrativos, el derecho de todo niño, niña o adolescente ‘a recurrir ante el superior frente a cualquier decisión que lo afecte’ (artículo 27, inciso e)” (del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por la CSJN en mayoría).

“Parece claro que la interpretación literal del mandato convencional y la correlativa disposición interna (ley 26.061) exigen la posibilidad de control de la sentencia que declara la responsabilidad del menor en un delito, tal como viene reclamando la recurrente. Y de allí que, a mi manera de ver, la interpretación de las reglas que gobiernan el recurso de casación penal no puede erigirse en impedimento para dar eficacia a la cláusula convencional y legal. Por el contrario, ha de procurarse aquélla que, en este caso, concilie esas disposiciones y las deje a todas con valor y efecto” (del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por la CSJN en mayoría).

“No me parece ocioso recordar que ‘los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos, menores y adultos y tienen además derechos especiales derivados de su condición’ (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión 17-2002 del 28/08/2002, párrafo 54)” (del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por la CSJN en mayoría).

“No puede derivarse, bajo el ropaje de una especial tutela, que el menor sea sometido a un régimen procesal que, en igualdad de circunstancias, a su respecto resulta más riguroso que para el adulto” (del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por la CSJN en mayoría).

“Tal inequidad se patentiza en este caso al advertirse que al hermano y coimputado mayor H. M. G. sí le fue admitida la revisión de su situación frente a la ley y los hechos, mientras que al menor, por esa especial condición, se lo obliga a continuar sometido a las restricciones del proceso penal hasta que el juez de menores defina su situación frente a la pena” (del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por la CSJN en mayoría).

“En consecuencia, y sin que esto implique emitir juicio sobre lo que deba resolverse en cuanto al fondo del asunto, opino que corresponde, abriendo la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada” (del dictamen del Procurador General de la Nación, compartido por la CSJN en mayoría) —CSJN, “G, J. L. s/ causa N° 2182/06”, 15/06/2010—.

d) La Cámara Federal de Casación Penal también ha sentado nueva jurisprudencia aplicando las directivas que emanan de los instrumentos internacionales incorporados a nuestra CN, considerando que el encierro penitenciario debe ser el último recurso del Estado para con los jóvenes en conflicto con la ley penal, debiendo ponerse el acento en su inclusión como sujetos plenos de derechos.

El Tribunal Oral de Menores N° 3 declaró penalmente responsable a P. J. G. P., por considerarlo autor y coautor del delito de robo simple en grado de conato en dos oportunidades y coautor del delito de robo agravado por el uso de arma de fuego y portación ilegítima de arma de fuego de uso civil. Luego lo condenó a tres años y cuatro meses de prisión, con la reducción prevista en el art. 4 de la ley 22.278. La Defensa Pública Oficial

interpuso recurso de casación, que fue concedido. La recurrente centró su impugnación en punto a que el *a quo* no meritó la posibilidad de absolver a P. J. G. P. ni brindó razones suficientes para justificar la necesidad de la imposición de la pena. Compartió el voto de la minoría del fallo recurrido, en cuanto señala que: "... el menor causante ha evolucionado favorablemente en la medida de sus posibilidades. Repárese que en distintas ocasiones aprovechó la oportunidad y herramientas institucionales que se pusieron a su alcance para superarse, demostrando así una verdadera intención de cambio y reinserción (...) en tanto siempre demostró un adecuado progreso escolar e incluso de capacitación a través de talleres brindados, que vinieron a subsanar o remediar la falta de una actividad reglada en su vida". Señaló la innecesidad de aplicación de una pena para su pupilo, ya que en esta materia, el encierro del niño es una sanción que debe imponerse como *ultima ratio*.

La Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal, por mayoría, resuelve hacer lugar al recurso de casación interpuesto por la defensa y anular parcialmente la sentencia remitiendo la causa al tribunal de origen a fin de que dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a la doctrina establecida (arts. 4 de la ley 22.278; arts. 123 y 456 inc. 2, y arts. 471, 530 y ccs. del CPPN). El fallo postula que:

"La situación planteada impone un análisis de la ley 22.278, a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad y las Reglas de Beijing. Ese control de convencionalidad fue cumplido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 328:4343 in re 'Maldonado'. Allí, se recogieron directivas de esos instrumentos y de los emanados de la Corte IDH, de donde se desprende que para los casos de jóvenes en conflicto con la ley, el encierro penitenciario debe ser el último recurso del Estado. En ese sentido, el empeño debe estar orientado a facilitar su inclusión como sujeto pleno de derechos y, a la vez, constructivo en la sociedad".

"La defensa pública en el recurso de casación señaló que el voto de la mayoría enfatizó en los antecedentes penales de su defendido al justificar la imposición de una sanción, se minimizaron los avances de Patrik J. G. P. y particularmente fue malinterpretado el informe de los profesionales a cargo de su tutela. En torno a este punto, le

asiste razón a la recurrente, quien en término de oficina manifestó: Resulta evidente que no aconsejar el cese de la disposición tutelar, no es sinónimo de recomendar la aplicación de una pena de prisión. Aquí, sin duda, se cristaliza la mayor contradicción del fallo: como se recomienda una instancia de rehabilitación intermedia, se resuelve condenar a G. a la pena de tres años y cuatro meses de prisión: una instancia de castigo absoluta” (fs. 223).

“Adviértase, de esta forma, que en la sentencia la juez preopinante, quien votó en minoría, resaltó en base a los informes aportados por los profesionales que trataron a G. P. que: ‘... se observó que no mediaban indicios de la identificación con un modelo transgresor de manera troncal que ameritase la permanencia en un dispositivo de límites precisos, sino que por el contrario el estado de vulnerabilidad descripto hacía a la necesidad de la inclusión en el programa de residencias educativas con miras a lograr la mejor revinculación, la continuidad de la capacitación escolar y el retorno a su país de origen —cfr. fs. 34; 45; 57/64—’ (fs. 191/191vta.)”.

“Asimismo, la jueza contempló que G. P. proviene de un hogar disgregado, vivió episodios de violencia en el entorno familiar, de quienes se alejó a temprana edad. Todo ello lo llevó al consumo de drogas, abandono de la escolaridad y la partida de su país de origen, Chile. También destacó que tuvo una buena predisposición para el tratamiento, el trato con sus compañeros y los profesionales”.

“De tal suerte, concluyó que el joven tuvo una evolución favorable, demostró una intención de cambio y reinserción, puesto que se logró revincularlo con su familia y también demostró un progreso escolar. Desde esa perspectiva, refirió que durante el tratamiento no registró ninguna sanción. En relación a la modalidad de los hechos, relató que el primero no significó un riesgo para la vida de la víctima y en cuanto al otro, la juez tuvo en cuenta que no tuvo un rol protagónico”.

“Sentado todo lo expuesto, considero acertadas las objeciones de la defensa en relación a la fundamentación del voto de la mayoría y entiendo que, en la especie, por las valoraciones expuestas en el voto en minoría, las cuales comparto y en mérito a los compromisos internacionales asumidos por el estado argentino en la materia, no corresponde la aplicación de una sanción penitenciaria a Patrik J.

G. P., por los hechos por los que se lo declaró responsable (art. 4, ley 22.278). En consecuencia, corresponde hacer lugar al recurso de casación formulado por la defensa pública oficial” (del voto del juez Dr. Alejandro Slokar, al cual adhiere la jueza Ángela E. Ledesma, “G. P., P. J. s/ recurso de casación”, causa n° 14.391, Cámara Federal de Casación Pensal, sala II, 26/04/2012).

e) A la luz de los conceptos precedentemente vertidos, debe recordarse en este momento que, frente al agotamiento de los recursos internos cabe recurrir al ámbito de la protección internacional de los derechos humanos:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) presentó el 17/6/2011 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) el caso 12.651, “César A. Mendoza y otros (prisión y reclusión perpetua) c/ la Argentina” porque consideró que el Estado no cumplió con las recomendaciones contenidas en el informe de fondo. Plantea la arbitrariedad de las condenas de prisión perpetua impuestas a César A. Mendoza, Lucas M. Mendoza, Ricardo D. Videla Fernández y Saúl C. Roldán Cajal y de reclusión perpetua a Claudio D. Núñez por hechos ocurridos cuando eran niños (tenían entre 16 y 17 años al momento de cometer los delitos por los cuales fueron condenados a la pena de prisión perpetua). Asimismo, se denuncia la falta de aplicación de los estándares internacionales en materia de justicia penal juvenil al desconocerse que la privación de libertad debe aplicarse como último recurso y por el tiempo más breve posible, así como también al incumplir la obligación de asegurar la revisión periódica de excarcelación. Las detenciones se agravaron por las restricciones en cuanto al alcance de la revisión mediante los recursos de casación interpuestos por las víctimas, por cuanto se limitó la posibilidad de argumentar cuestiones de hecho y valoración probatoria. Por otra parte, a criterio de la CIDH, se han producido violaciones convencionales en el cumplimiento de las condenas ordenadas. En este sentido, falleció en la Penitenciaría Provincial de Mendoza Ricardo D. Videla Fernández, “quien padecía problemas de salud mental, sin que el Estado adoptara medidas razonables para prevenir su muerte y, posteriormente, investigarla efectivamente. Por su parte, Lucas M. Mendoza perdió la visión, sin que el Estado le hubiera otorgado tratamiento médico para evitar el deterioro de su situación, mientras que Claudio D. Núñez y Lucas M. Mendoza fueron víctimas de actos de tortura que tampoco fueron investigados de manera adecuada (...)”. Según la CIDH, se encuentran violados

los derechos y garantías comprendidos en los arts. 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño), en relación con los arts. 1.1 (obligación de respetar los derechos), y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana.

El caso se envió a la Corte IDH el 17 de junio de 2011 (caso 12.651: “César A. Mendoza y otros”).

f) Bajo este contexto, con fecha 21 de agosto del corriente año, la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal (causa n° 14.087) resolvió declarar la inconstitucionalidad de las penas de prisión perpetua, dictadas oportunamente contra las tres personas menores de edad y ordenó revisar dichas resoluciones invocando el informe 172/10, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y entendiendo que los jueces deben aplicar la doctrina emanada de los órganos supranacionales que tienen a su cargo la interpretación de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), con el fin de evitar que el Estado argentino incurra en responsabilidad internacional.

En relación a los hechos, se consigna que en 1999 el Tribunal Oral de Menores N° 1 de esta Ciudad había condenado a César Alberto Mendoza “a la pena de prisión perpetua por haberlo encontrado penalmente responsable” de cuatro robos calificados por el uso de armas —uno de los cuales fue en grado de tentativa—, por dos homicidios calificados —uno de ellos con alevosía—, y por lesiones graves. Previamente, el 12 de abril de ese año, el mismo tribunal había condenado a Claudio David Núñez por considerarlo “coautor penalmente responsable de los delitos de homicidio calificado reiterado en cinco oportunidades, robo agravado por el uso de armas reiterado en ocho oportunidades, dos de ellas en grado de tentativa, tenencia ilegítima de armas de guerra y asociación ilícita”, por lo que lo condenó a reclusión perpetua, y a Lucas Matías Mendoza, por considerarlo penalmente responsable de dos homicidios calificados, robo agravado por el uso de armas en ocho ocasiones, uno de ellos “en grado de tentativa, asociación ilícita y tenencia ilegítima de arma de guerra”, por lo que también fue condenado a prisión perpetua.

Dichas resoluciones no consideraron la edad de los autores al momento de cometer el delito. Por tal motivo, la CFCP resolvió la inconstitucionalidad del art. 80, inc. 7, CP en orden a la pena de prisión perpetua prevista con relación a niños, niñas y adolescentes “por lesionar las convenciones que los protegen”, y ordenó su revisión en el juzgado de origen confor-

me los parámetros expuestos en la sentencia y en el informe 172/10. Se consideró que dicho informe constituye un nuevo hecho que justifica habilitar la vía de revisión, aún cuando no esté prevista la causal en el art. 479 del CPPN, *numerus clausus*, porque dicho régimen restrictivo debe ceder ante la intervención de la CIDH que se pronunció a favor de los imputados y en cuyo dictamen ordena el tratamiento en la casación de los casos sometidos a su pronunciamiento.

Otro argumento esgrimido fue que la procedencia de la revisión se deriva del respeto al principio de la buena fe⁽³³⁾ en la aplicación de las normas de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a nuestra CN. Así lo entendió la Corte IDH en el caso “Loayza Tamayo” y, de ahí en más, en varios precedentes: se señaló que, en virtud de tal principio, los Estados que han ratificado la Convención Americana tienen la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana.

Asimismo, se señaló que cabe la posibilidad de que frente al incumplimiento del informe de la CIDH se derive la responsabilidad internacional del Estado argentino por la violación de los derechos allí señalados, toda vez que los casos se encuentran actualmente a conocimiento de la Corte IDH.

El 21 de agosto de 2012, la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal hace lugar al recurso de revisión interpuesto por la defensa de las personas imputadas.

g) En otro pronunciamiento, la Cámara Nacional Criminal y Correccional resuelve sobre la aplicación de la prisión preventiva para personas menores de edad y su sometimiento a tratamiento especial en un instituto para “Menores”.

El juez de grado dispuso tutelarmente de A., J. L. por ser menor de edad al momento de la comisión del hecho, siendo alojado en el Instituto Agote (Régimen Penal de la Minoridad 22.278 y art. 315 del CPPN). Al cumplir el joven los 18 años y por tanto, la mayoría de edad (ley 26.579), el juez decreta su prisión preventiva, y dispone que permanezca en el mismo instituto a fin de que pueda continuar con el tratamiento especial que se brinda a las personas menores de edad.

(33) Consagrado en el art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La defensa oficial de A cuestiona la legitimidad de la imposición de la prisión preventiva. El Tribunal de Alzada confirma la decisión del *a quo*.
Doctrina del fallo:

“Ingresando a la cuestionada legitimidad de la imposición de la prisión preventiva, compartimos los argumentos del juez de grado, toda vez que extinguida que fuera la disposición tutelar operada de pleno derecho, solicitada por la defensora pública interviniente en el legajo tutelar, por haber cumplido A. la mayoría de edad, art. 3, último párrafo, de la ley 22.278, el *a quo* a los efectos de regularizar la situación de privación de libertad que venía sufriendo en esta causa, aplicó el art. 315 del CPPN, con los alcances que éste autoriza. Ello desde que la prohibición de aplicación que dicha norma porta es sólo para aquellos individuos que resulten menores de 18 años, extremo que no revestía A. al momento del dictado de dicha medida. Por otro lado, como señaló el juez de grado, la decisión cuestionada no impide que el caso continúe según el régimen previsto por la ley 22.278 por ser A. menor de edad al momento del hecho, y más beneficioso en función de las alternativas previstas por el art. 4 de esa norma. En definitiva, una interpretación armónica de ambas leyes nos indica que lo determinante con relación a la aplicación de la ley 22.278 resulta la edad de la persona imputada al momento de comisión del hecho, mientras que en el supuesto del artículo 315 del CPPN, debe considerar la edad del imputado al momento del dictado de su prisión preventiva. Por lo que el supuesto vacío legal al que alude la defensa, o la arbitraria interpretación alegada, no se evidencian en el caso, por la forma en que se resolvió en definitiva, manteniendo como lugar de alojamiento un instituto de menores, y donde puede seguir siendo sometido al tratamiento especial que brindan esos lugares, a diferencia de lo que pudiera haber ocurrido de disponer el juez su realojamiento en una unidad del Servicio Penitenciario Federal. La solución dada, entonces, ha compatibilizado la regularización de su situación de libertad por un lado, de acuerdo a la ley procesal que se le debe aplicar a los adultos, manteniendo el lugar de alojamiento para menores a efectos de dar cumplimiento ‘en cuanto fuere posible’ (art. 8 de la ley 22.278) con el tratamiento establecido por el inciso 3 del art. 4 de la misma ley, por otro”.

“Es obligación de los jueces, interpretar las normas armónicamente y en su conjunto, por lo que el reproche dirigido al legislador, si bien

puede ser plausible, no nos exime de nuestra responsabilidad de interpretar el derecho de aplicación al caso en una forma que resulte acorde a los intereses que están en juego, respetando tanto que en definitiva se cumpla con las disposiciones de la ley 22.278 y, por otro lado, estar a la reciente modificación legislativa en lo que hace a la mayoría de edad" ("A., J. L.", causa n° 38.054, Cámara Nacional Criminal y Correccional, SALA I, 15/04/2010).

h) Ahora bien, en relación a la aplicación de la suspensión del juicio a prueba, respecto de los jóvenes que fueron sometidos a tratamiento tutelar con resultados positivos se puede observar cierta postura jurisprudencial en el siguiente resumen:

El Tribunal Oral de Menores N° 1 se constituye en la sala de audiencias (art. 293 CPPN), en la causa seguida contra A. G. O por los delitos de robo, agravado por su comisión con arma, y robo, doblemente agravado por su comisión en lugar poblado y en banda y con arma, cuya aptitud para el disparo no se ha podido acreditar, en concurso real entre sí. El Defensor Particular reedita la solicitud de suspensión del juicio a prueba respecto de su defendido invocando la doctrina emergente del fallo "Acosta" de la CSJN, que propició la denominada "tesis amplia", a la que cabe añadir — por tratarse de un menor— las directivas previstas en las Reglas de Tokio, las disposiciones de los arts. 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño y las enseñanzas del fallo "Maldonado", también de aquel órgano jurisdiccional. Agrega que su defendido se compromete a realizar las tareas comunitarias que se le impongan, y ofrece la suma de \$100 (cien pesos) en concepto de reparación del daño. La Defensora Pública de Menores e Incapaces destaca el exitoso tratamiento tutelar del joven, y los logros demostrados desde su inicio, por lo que adhiere al planteo y añade que no corresponde la imposición de reglas de conducta, dado que a lo largo del tratamiento tutelar el joven cumplió con medidas similares a las previstas en el art. 27 bis CP. Considera que debe tenerse por desistida la suma ofrecida en concepto de reparación pecuniaria, toda vez que el señor Lagardo no compareció a la audiencia. El Fiscal General sostiene que se encuentran dadas las condiciones para acceder al pedido. Los jueces

... "ponderan la conformidad del señor Fiscal General, y la 'tesis amplia' que corresponde adoptar en punto al beneficio previsto en el art. 76 bis del Código Penal, conforme el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo 'Acosta Alejan-

dro Esteban' (...) en cuanto se destacó que '(...) en la interpretación de las normas penales, el principio de legalidad (art. 18 de la Constitución Nacional) exige priorizar una exégesis restrictiva dentro del límite semántico del texto legal, en consonancia con el principio político criminal que caracteriza al derecho penal como la última ratio del ordenamiento jurídico, y con el principio *pro homine* que impone privilegiar la interpretación legal que más derechos acuerde al ser humano frente al poder estatal (...)'. Siguiendo estos fundamentos, estiman procedente la suspensión del juicio a prueba respecto de A. G. O., dado que como bien lo destacó el Sr. Fiscal General las calificaciones legales de los delitos atribuidos impedirían la concesión del beneficio; pero como el epigrafiado contaba con menos de dieciocho años de edad al momento de los hechos investigados, goza de un régimen especial, que encuentra su fundamento constitucional en la Convención sobre los Derechos del Niño. En esa línea, consideran que corresponde acceder a la suspensión del juicio a prueba del epigrafiado, como lo han solicitado las partes, en función de los arts. 27 bis, 76 bis y ter, del Código Penal, 40.1 y 2.b.iii de la Convención sobre los Derechos del Niño. Declaran razonable el ofrecimiento pecuniario realizado, y tienen presente lo informado respecto de la parte damnificada. En punto a las reglas de conducta, consideran que asiste razón a las defensas en cuanto a que no corresponden imponer, en virtud del tratamiento tutelar al cual el joven fue sometido positivamente, que en la actualidad se ha extinguido por haber alcanzado la mayoría legal de edad. A lo expuesto, cabe agregar que el encausado no registra otros procesos a excepción de los presentes"("O., A. G.", causa nro. 5378/5563, Tribunal Oral de Menores N° 1, 05/05/2010).

i) La Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resuelve en este fallo cuál debe ser el momento procesal en el que corresponde aplicar la regla de reducción de la pena, contemplada en el art. 4 de la ley 22.278.

El juez de grado decidió archivar las actuaciones iniciadas por el delito de usurpación (art. 181, inc.1 CP) por resultar la menor inimputable, puesto que a pesar de estar comprendida en la franja etaria de 16 a 18 años, aplicando la escala penal que autoriza el art. 4 de la ley 22.278, la sanción no supera los dos años. Apela el fiscal, recurso que fue sostenido por la fiscal de Cámara, afirmando la punibilidad de los menores de entre 16 y 18 años

en este tipo de delitos, entendiendo que la reducción de la escala penal que autoriza la norma legal citada, no resulta oportuna en este estadio procesal. La Cámara hace lugar a la apelación y revoca la resolución que dispone archivar las actuaciones:

“ ... cabe reiterar el último párrafo del art. 4 de la ley 22.278: ‘(...) si las modalidades del hecho, los antecedentes del menor, el resultado del tratamiento tutelar y la impresión directa recogida por el juez hicieran necesario aplicarle una sanción, así lo resolverá pudiendo reducirla en la forma prevista para la tentativa’. Siendo la letra de la ley su primera fuente de interpretación y los criterios de naturaleza sintáctica y gramatical un modo imprescindible para la comprensión del texto, cabe entender que la reducción a la que alude —si bien es una obligación luego de la doctrina del fallo Maldonado— cabe ejercerla sobre la base de ciertas exigencias que ha de tener por comprobadas en el caso, y lo cierto es que esto acontecerá ex post del desarrollo del proceso y no ex ante, como conclusión hipotética. Es que la ley establece presupuestos y fija el momento procesal de la decisión sobre la aplicación de la pena, su medida, o la exención de pena, después de la declaración de responsabilidad, y de la evolución del menor de edad. El cumplimiento por parte de los jueces de la valoración de los hechos y la personalidad del menor exige la realización de un juicio con las debidas garantías para todas las partes, incluida la que detenta el ejercicio de la acción penal. Una interpretación en contrario importaría la creación pretoriana de una causal de no punibilidad no prevista expresamente por nuestro ordenamiento jurídico, con la consecuente afectación al principio de división de poderes propio de un sistema republicano y representativo como el acogido por nuestra Carta Magna (art. 1º). Sentado ello, la búsqueda de una legislación penal juvenil específica y diferenciadora que la prevista para los adultos, y que contemple la aplicación del poder punitivo como última ratio, no importa per se la afirmación como regla automática de la no punibilidad del menor de 16 a 18 años, es decir no conduce a sostener que los menores en infracción con la ley penal deben quedar fuera del sistema penal, pues ello no surge del bloque de constitucionalidad federal aplicable en la materia. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva n° 17 reconoció la posibilidad de que menores de edad sean sometidos a la jurisdicción penal aunque con claras

limitaciones por parte del Estado. Así sostuvo: ‘Esto conduce a considerar la hipótesis de que los menores de edad —niños, en el sentido de la Convención respectiva— incurran en conductas ilícitas. La actuación del Estado (persecutoria, punitiva, readaptadora) se justifica, tanto en el caso de los adultos como en el de los menores de cierta edad, cuando aquéllos o éstos realizan hechos previstos como punibles en las leyes penales. Es preciso, pues, que la conducta que motiva la intervención estatal sea penalmente típica. Así, se asegura el imperio de la legalidad en este delicado campo de las relaciones entre la persona y el Estado ...’

“Que en los procedimientos judiciales o administrativos en que se resuelven derechos de los niños se deben observar los principios y las normas del debido proceso legal. Esto abarca las reglas correspondientes a juez natural —competente, independiente e imparcial—, doble instancia, presunción de inocencia, contradicción y audiencia y defensa, atendiendo las particularidades que se derivan de la situación específica en que se encuentran los niños y que se proyectan razonablemente, entre otras materias, sobre la intervención personal de dichos procedimientos y las medidas de protección que sea indispensable adoptar en el desarrollo de éstos ...’.

“Conforme a los instrumentos internacionales, se hace evidente que si bien en el derecho penal de jóvenes la respuesta punitiva es la excepción, y sólo puede tener un fin preventivo especial, resulta aplicable dicha respuesta punitiva cuando han fracasado las medidas educativas y/o las vías alternativas que se adviertan necesarias en cada caso en particular. Por todo lo expuesto, entiendo que la exégesis realizada por el a quo y que ha permitido la extinción de la acción penal, resulta errada al contrariar el enunciado expreso de la ley y su significación jurídica, que reclama la previa verificación del cumplimiento de los requisitos allí establecidos, una vez alcanzado el momento para dictar sentencia, previa declaración de responsabilidad” (Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas, Sala III, 21/09/2010).

j) Otro fallo de la justicia local permite observar la aplicación de institutos que eran propios de la justicia penal de mayores, a las personas menores de edad.

Las abogadas de la Dirección Legal, Técnica y Administrativa del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de la asistencia técnica del imputado F. Z., apelan la resolución mediante la cual el *a quo* resolvió denegar la solicitud de remisión, prevista en el art. 75 de la ley 2451, por considerarla arbitraria. Entienden que el magistrado no ha fundado claramente cuáles han sido los motivos para considerar que no existe, en el caso concreto, el contexto resocializador y reeducativo bajo la aplicación del instituto de la remisión y sí con otra vía alternativa de resolución del conflicto.

F. Z., T. R., quien cometió el hecho que se investiga en esta causa cuando tenía 17 años, realizó pintadas de propaganda discriminatoria que contenían el dibujo de la cruz esvástica y en un caso esta última más la cruz celta, mediante la utilización de esmalte en aerosol. Asimismo, anteriormente con fecha 23/02/08 tuvo lugar otro hecho de características similares. De lo resuelto en la causa 3303/09 caratulada "F. Z., T. R. y otros s/lesiones calificadas" surge que el 11 de julio de 2008 se lo declaró no punible en el orden del delito de lesiones agravadas por su consumación por persecución y odio a una raza, religión o nacionalidad. Señala la Cámara que:

" ... asiste razón al magistrado en cuanto afirma que los tratados internacionales compelen a los sujetos del proceso a buscar la posibilidad de arribar a soluciones alternativas de conflicto, pero que la remisión no es la única de ellas y que es facultativo del juez darle acogida o no a la solicitud del menor. Efectivamente, la remisión implica la exclusión del conflicto de la esfera penal y como tal, la imposibilidad de volver a analizar el caso desde la perspectiva judicial, sometiendo el control de las pautas reeducativas y resocializadoras a esferas ajenas al Poder Judicial. El Sr. juez ha entendido que el conflicto traído a estudio es lo suficientemente grave como para excluirlo definitivamente del proceso penal, sin embargo ha dejado en evidencia, al igual que el representante del Ministerio Público Fiscal, que ello no es óbice para la aplicación de otros institutos previstos en la ley 2451, como la mediación y la suspensión del proceso a prueba. A diferencia con la remisión, estos dos institutos, mantienen la tutela judicial hasta tanto se cumpla con el acuerdo arribado, que será siempre de corte reeducativo y resocializador y no le generarán antecedente alguno. De esta forma, entendemos que

la resolución del magistrado de grado se encuentra debidamente fundada y, en consecuencia, acorde a derecho, siendo el agravio de la defensa un simple desacuerdo con lo resuelto” (voto de la vocal preopinante, Dra. Silvina Manes, al cual adhiere el Dr. Jorge Franza).

“Parece más apropiado las reglas de conductas que puedan ser fijadas dentro de una probation cuyo cumplimiento pueda controlar el juez interviniente que la remisión que postulan las recurrentes que, no se hacen cargo al formular su crítica de los elementos señalados por el juez para adoptar la medida que impugnan y realizan un planteo dogmático sobre los beneficios en abstracto del instituto de la remisión en relación al de la probation u otro método similar. No debe perderse de vista que el menor quien a esta altura ya no lo es, conforme las constancias de la causa, se advierte como necesitado de orientación, seguimiento y cuidados especiales”. (Ampliación de fundamentos del voto de la Dra. Marta Paz, Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas, Sala III, 17/12/2011, causa N° 0036964-01-00/09: “Fierro Zanardi, Tabare Royi s/infr. art(s). 183 CP art. 2 y 3 ley 23.592”).

6. Conclusiones

Al analizar los avances en materia de justicia penal juvenil en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, verificamos que la década estuvo marcada por hitos muy significativos como la sanción de la ley nacional 26.061 y de la ley local 2451. Es sabido que las leyes cambian más rápidamente que las instituciones. No obstante ello, se advierte una fuerte pregnancia de los nuevos postulados en los actores judiciales.

En este sentido, la administración de justicia ha tomado estos preceptos y, a pesar de no haberse modificado el Régimen Penal de Minoridad de la Nación, se verifica una evolución favorable en la interpretación e incorporación del bloque de constitucionalidad en sus resoluciones.

Sin embargo, el principal obstáculo parece estar en la falta de construcción de un sistema de justicia unificado en la Ciudad de Buenos Aires, lo cual genera procesos contradictorios y resoluciones encontradas, basados en diferentes paradigmas respecto de un mismo sujeto, lo que deviene en detrimento de una correcta administración de justicia y vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, se rescata que se ha comenzado a sistematizar el acceso a datos estadísticos, existiendo un avance significativo respecto de la justicia nacional en contraposición con la justicia de la Ciudad de Buenos Aires, donde todavía no se cuenta con datos específicos.

En este punto, la deuda en la creación de juzgados penales juveniles en la Ciudad de Buenos Aires resulta fundamental para comprender la precariedad en los trasposos de delitos de una jurisdicción a otra que, aun siendo efectivas, no permiten vislumbrar una capacidad específica de los órganos juzgadores.

En síntesis, la difícil transición debe abordarse con toda su complejidad pero sin dejar de privilegiar el sistema de protección integral de derechos de la infancia, consagrado en los instrumentos internacionales incorporados a nuestro derecho con jerarquía constitucional.



Jóvenes adultos privados de la libertad

Caracterización a partir de un estudio exploratorio mediante metodología de encuesta

DANIEL R. FERNÁNDEZ⁽¹⁾ y DANIEL E. PEDRO⁽²⁾



En el presente informe se exponen los resultados de los datos disponibles a partir de la encuesta a jóvenes privados de la libertad que, de manera exploratoria, se llevó a cabo entre los meses de agosto y noviembre de 2011.

Los resultados corresponden a 248 entrevistas personales realizadas a jóvenes en el Instituto Federal para Jóvenes Adultos (U. 24), Instituto para Jóvenes Adultos J. Landó (U. 26), Anexo C.F.J.A. Mod. V y Centro de Rehabilitación de Drogadependencia, sobre un universo de 531 jóvenes pri-

(1) Sociólogo egresado de la (UBA). Jefe del Departamento de Investigaciones de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Ha desarrollado y dirigido numerosas investigaciones criminológicas ligadas especialmente a la victimización delictiva y a la relación entre delitos, violencia y medios de comunicación. Coordina el Centro de Investigación Social del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

(2) Sociólogo, egresado de la (UBA). Investigador del de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Ha dirigido numerosos proyectos de investigación tanto en el ámbito público como en el privado. Ha realizado tareas de consultoría externa para instituciones como la Organización de Estados Iberoamericanos y el Observatorio para la Deuda Social Argentina, de la UCA.

vados de la libertad alojados en dichos institutos al momento del relevamiento de los datos.

Las características de las encuestas realizadas en cuanto a su distribución muestral, permiten realizar una lectura descriptiva de los resultados, siendo los principales los que se exponen a continuación.

1. Lectura descriptiva de los resultados

La distribución de los entrevistados de acuerdo a su edad nos muestra que tres de cada cuatro jóvenes adultos privados de la libertad tienen hasta 20 años de edad (18 años: 5,6%; 19 años: 25% y 20 años: 44,4%); y que un 21% tiene 21 años; un 2,4% tiene 22 años de edad y sólo un 1,6% tiene 23 años.

El 86,7% de estos jóvenes es de nacionalidad argentina en tanto que un 5,2% es de nacionalidad paraguaya, un 4,0% de nacionalidad peruana y un 2,4% de nacionalidad boliviana.

Respecto del estado civil, un 71,4% afirma ser soltero, y un 26,6% afirma estar en situación de concubinato.

Considerando a los jóvenes que tienen a su padre y madre vivos, se observa entre los jóvenes detenidos un mayor porcentaje de contactos con las madres que con los padres: así nueve de cada diez jóvenes afirma tener contacto con la misma; mientras que la proporción se reduce a menos de siete de cada diez en el caso del contacto con el padre. Al considerar en conjunto a ambos padres, sólo cuatro de cada diez de los jóvenes tienen contacto con ambos. Por otra parte, sólo en un 35,1% los jóvenes privados de libertad mencionan que sus padres viven juntos.

Poco más de tres de cada diez jóvenes privados de la libertad afirma tener hijos. De éstos, nueve de cada diez afirma haber tenido vínculo con ellos previo a la detención; porcentaje que desciende a ocho de cada diez al ser consultados respecto de la existencia de un vínculo actual con los mismos.

En lo que hace a la cantidad de hijos que tienen quienes afirman tenerlos, siete de cada diez tienen un solo hijo, uno de cada cuatro dos hijos, y sólo un 5% tiene más de dos hijos.

Seis de cada diez jóvenes detenidos afirma tener antecedentes de familiares detenidos.

Entre los mismos, el 44,8% expresa que el antecedente familiar es un hermano; un 20% un tío; un 15,2% el padre; un 10,3% un primo; y en menos del 5% aparecen menciones sobre la hermana, la madre y otro familiar.

Cerca de nueve de cada diez jóvenes detenidos afirma haber trabajado alguna vez, y menos de la mitad de los mismos trabajaba al momento de la detención.

Respecto de la situación educativa, el 98% de los jóvenes afirma haber estudiado alguna vez, y un 26,6% estudiaba al momento de la detención.

En lo que hace al nivel de estudios alcanzado, cerca de un tercio de los jóvenes consultados posee nivel primario incompleto; un 20% nivel primario completo; un 42,1% secundario incompleto; un 4,1% secundario completo; y sólo un 1,2% posee niveles de estudios superiores al secundario completo.

El 38% de los jóvenes afirma haber cometido el primer ilícito entre los 11 y los 14 años de edad, y un porcentaje similar lo cometió entre los 15 y 19 años de edad.

Respecto de la situación procesal, un 57,5% se encuentra procesado; un 10,5% en Régimen de Ejecución Anticipada Voluntaria (REAV); y un 32% purgando una condena.

En lo que hace al tipo de delito por el cual se encuentran detenidos, el 81,7% menciona delitos contra la propiedad; un 4,3% delitos contra la libertad; un 6,8% delitos contra las personas; y un 6,4% por infracción a la ley 23.737 (Tenencia y Tráfico de Estupefacientes).

Un 71,8% de los jóvenes posee como defensa a un defensor público, mientras que un 27,8% posee abogado particular.

Cuatro de cada diez jóvenes fueron entrevistados por personal profesional al ingresar por primera vez en la unidad, mientras que tres de cada diez fueron recibidos por personal de seguridad. Un 14,8% de los jóvenes expresa que fue entrevistado por ambos.

El 50,4% de los jóvenes detenidos conocía a alguien al momento de llegar al pabellón de ingreso. A cuatro de cada diez les quisieron robar en la llegada al pabellón de ingreso.

El porcentaje de jóvenes que expresan haber tenido dificultades para comer es del 17,0%; y un 22% tuvo dificultades para hablar por teléfono.

En lo que respecta al pabellón de detención al momento de la encuesta, cerca de tres de cada cuatro jóvenes conocía a alguien; en tanto que descienden las menciones de intento de robo (11,0%); de dificultades para comer (3,8%) y de dificultades para hablar por teléfono.

Un 43,7% de los jóvenes detenidos afirma haber sido sancionado alguna vez. De los mismos, cerca de seis de cada diez fueron sancionados por peleas, y con menos de una de cada diez menciones (7,7%) se ubica en segundo lugar, como motivo de la sanción, la falta de respeto al personal.

Un 15,5% de los jóvenes manifiesta tener algún tipo de enfermedad. Entre los mismos, uno de cada cuatro mencionó padecer de asma; mientras que un 14,3% expresó como enfermedad una herida de bala. Si bien esta última no puede ser considerada como una enfermedad, la misma surge de la respuesta abierta de los entrevistados ante la pregunta.

Seis de cada diez jóvenes internados pidieron ser atendidos por algún médico o enfermero. Cerca de nueve de cada diez de quienes solicitaron atención fueron atendidos; y de éstos, ocho de cada diez expresan que fueron atendidos satisfactoriamente.

Alrededor de seis de cada diez jóvenes detenidos solicitaron asistencia psicológica/psiquiátrica; cerca de nueve de cada diez de quienes solicitaron la asistencia fueron atendidos y de éstos, un 95% afirma que fue atendido satisfactoriamente.

En lo que hace a las audiencias, se observa que el 36,3% de los jóvenes pidió audiencia con el director o jefe de seguridad interna, siendo atendido en siete de cada diez pedidos, y con respuesta satisfactoria en nueve de cada diez atenciones.

Siete de cada diez jóvenes detenidos pidió alguna vez audiencia con el jefe de visitas, nueve de cada diez de los cuales fueron atendidos por los mismos, y con respuesta satisfactoria en nueve de cada diez atenciones.

De entre quienes solicitaron audiencia con el jefe de visitas (69,6% del total), el motivo con mayor menciones (50,9%) fue el de anotar visitas; un 8,8% para solicitar visita íntima; un 8,8% para pedir visita de penal a penal; y un 7% para pedir visita especial; en tanto que el resto de las menciones no alcanza el 6%.

Ocho de cada diez jóvenes detenidos recibe visitas en su lugar de detención. Al consultar a quienes reciben visitas respecto de las condiciones del espacio de visitas, tres de cada cuatro las consideran adecuadas. Paralelamente, uno de cada cuatro internados expresa que su visita tuvo problemas con la requisita al momento del ingreso.

Un 32,3% de los jóvenes detenidos afirma que las visitas han ingresado paquetes. Entre éstos se mencionan como elementos ingresados frecuentemente mediante paquetes: comida (30,6%), elementos de higiene personal (26,1%), ropa (22,2%), y elementos para limpieza (8,9%).

En cuanto a las visitas íntimas, sólo un 6% afirma tener visitas íntimas; en un 64,3% de las mismas les fueron entregados preservativos. En el 100% de los casos, quienes tienen visitas íntimas afirman que se respetan los tiempos estipulados.

Cerca de ocho de cada diez jóvenes entrevistados afirman haber consumido drogas antes de estar detenidos, siendo la principal droga consumida la marihuana (41,1%), seguida por la cocaína (10,5%), y con menos de 10% de las menciones aparecen la pasta base (8,1%) y el pegamento (4,0%). Un tercio de quienes afirman haber consumido no contestó sobre este punto.

Entre quienes contestaron por el tipo de drogas que consumían, y al consultarles por la frecuencia de consumo, un 5,2% afirma haber consumido varias veces al día, un 8,5% "de dos a tres veces por semana", y un similar porcentaje "una vez por semana". Se destaca que cuatro de cada diez entrevistados se abstuvieron de contestar esta pregunta.

2. Principales conclusiones

Como se señalara al principio, los datos analizados hasta aquí respecto de una serie importante de cuestiones volcadas en el cuestionario de la entrevista, forman parte de un estudio exploratorio.

La información expuesta puede ser analizada desde dos perspectivas: la primera, en lo que hace a las características personales, familiares y socia-

les de los jóvenes en situación de detención; y la segunda, en lo atinente a situaciones concretas al interior de los centros de detención.

Respecto de la primera dimensión, la misma se caracteriza por la presencia de marcados elementos de vulnerabilidad social. Así, puede constatare:

- En lo que respecta a su educación, aun cuando prácticamente la totalidad de los jóvenes estudió alguna vez; más de nueve de cada diez de los mismos tiene estudios secundarios incompletos o menos.
- En lo relativo a la situación laboral, puede verse que más de cuatro de cada diez jóvenes no trabajaban al momento de la detención.
- Alta presencia de consumo eventual de drogas antes de la detención.
- La existencia de un alto porcentaje de antecedentes de detención, explicable a partir de la vulnerabilidad del sector de pertenencia, lo que también explica el alto porcentaje de comisión del primer delito en edades muy bajas.
- Altos porcentajes de antecedentes de familiares detenidos, siendo éstos en su mayor medida integrantes de la familia nuclear.
- Altos porcentajes de ausencia de convivencia conjunta de los padres; y si bien los jóvenes mantienen contacto con los padres en una proporción importante, la misma desciende marcadamente cuando se les consulta por el contacto con ambos.
- Respecto de los hijos, tres de cada diez jóvenes tiene hijos, y si bien el total de quienes afirman que tienen contacto actualmente con sus hijos es alto, la proporción desciende respecto del contacto con los mismos previo a la detención.

En lo que hace a la situación dentro de las unidades penitenciarias, puede verse que no hay elementos significativamente negativos señalados por los jóvenes. Tanto en el pabellón de ingreso como en el pabellón de detención, es baja la existencia de problemas para comer como para hablar por teléfono, siendo los porcentajes mayores en el pabellón de ingreso que en el pabellón actual.

Aun cuando uno de los principales motivos de peleas dentro del pabellón deriva del uso del teléfono, prácticamente la totalidad de los jóvenes afirman que es posible hablar por teléfono en el pabellón.

El ingreso a la unidad se caracteriza, en primer lugar, por mayores menciones de recepción por parte de personal profesional, que por parte de personal de seguridad. En segundo lugar, cuatro de cada diez jóvenes

afirman que les quisieron robar al momento de llegada al pabellón de ingreso, porcentaje que desciende en el ingreso al pabellón actual. Para este mismo ámbito, los jóvenes afirman mayoritariamente la ausencia de dificultades para comer, en la provisión de artículos de limpieza y de artículos para la higiene personal.

- Tanto en lo que hace a la atención médica como a la atención psicológica/psiquiátrica, se observa una muy alta proporción de atenciones efectivas ante el requerimiento de asistencia en salud médica y psicológica; como así también muy altos niveles de satisfacción ante las mismas.
- Se observan altos niveles de respuesta positiva ante el requerimiento de audiencias con el Director o con el Jefe de Seguridad Interna del establecimiento, y con el Jefe de visitas; con un marcado predominio de las evaluaciones satisfactorias de esas atenciones.
- En cuanto a las visitas en general son consideradas favorables las condiciones del espacio de visitas. En el caso de las visitas íntimas, los jóvenes detenidos que tienen este tipo de visitas afirman en su totalidad que se respetan los tiempos, como así también un predominio de opiniones afirmativas sobre la entrega de preservativos en estas instancias.

Hasta aquí los principales resultados de la encuesta. Cabe aclarar y remarcar que estas entrevistas fueron realizadas en un marco institucional en donde el entrevistado es un joven privado de su libertad pudiendo esto influir de alguna manera (la cual no puede ser cuantificada) al momento de brindar las respuestas requeridas.

Se ha intentado evitar este sesgo previsto mediante la aplicación de entrevistas personales con la instrucción expresa de consignas de garantía de anonimato para el entrevistado. No obstante, no resulta posible mensurar hasta dónde se ha podido sortear la circunstancia del marco institucional, por lo que la salvedad guarda cierta validez.

Así, debe considerarse entonces una situación particular al momento de la lectura de las respuestas: la dificultad de analizar los datos de la encuesta de forma totalmente *objetiva*.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que si bien en muchas instancias de consulta sobre niveles de satisfacción con diversos aspectos, los niveles de respuestas positivas son altos, entrevistador y entrevistado poseen umbrales de percepción diferentes.

3. Gráficos de principales resultados

GRÁFICO 1: EDAD DE LOS JÓVENES ADULTOS PRIVADOS DE LA LIBERTAD

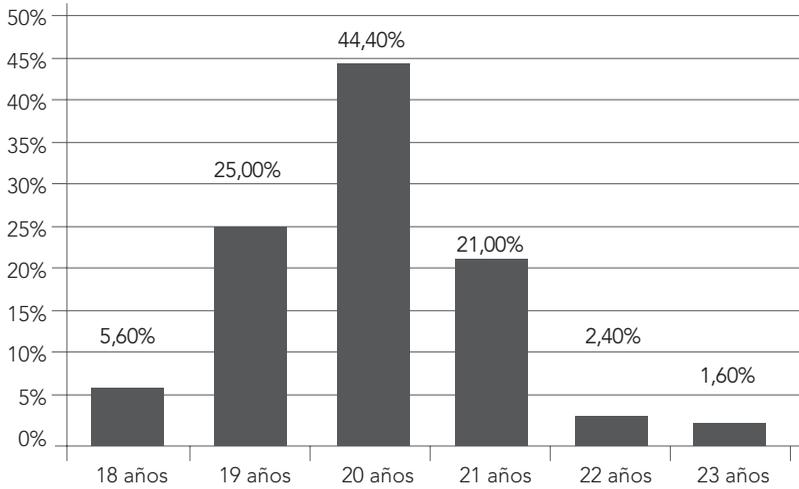


GRÁFICO 2: PAÍS DE NACIMIENTO

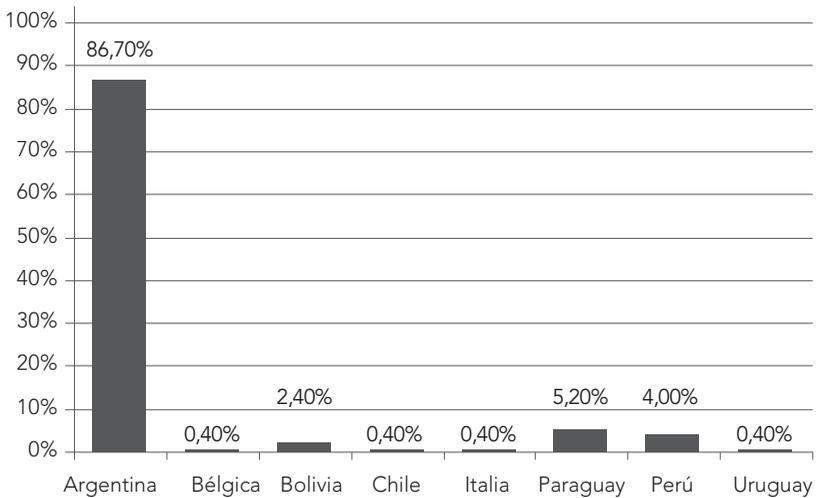


GRÁFICO 3: ESTADO CIVIL

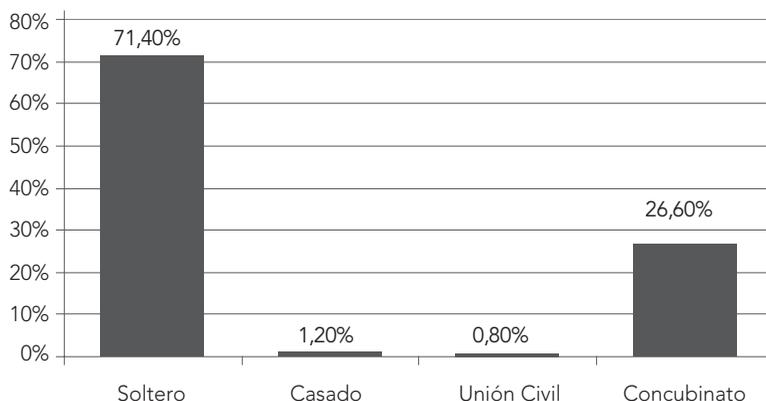


GRÁFICO 4: CONTACTO CON LOS PADRES Y SITUACIÓN VINCULAR DE LOS MISMOS
BASE: ENTREVISTADOS CUYOS PADRES (AMBOS) ESTÁN VIVOS

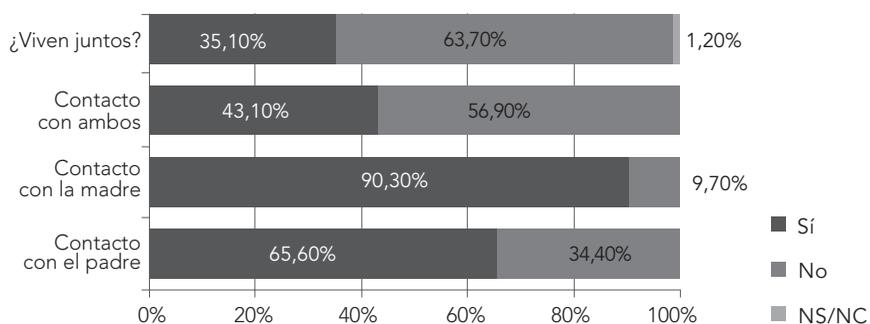


GRÁFICO 5: TENENCIA DE HIJOS Y EVOLUCIÓN DEL VÍNCULO CON LOS MISMOS

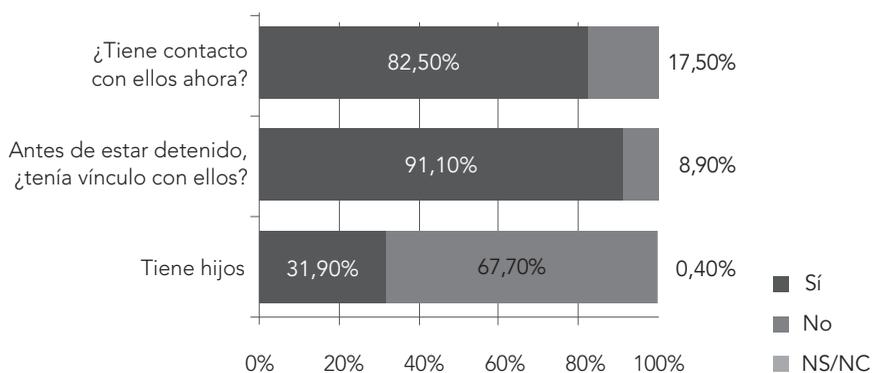


GRÁFICO 6: CANTIDAD DE HIJOS

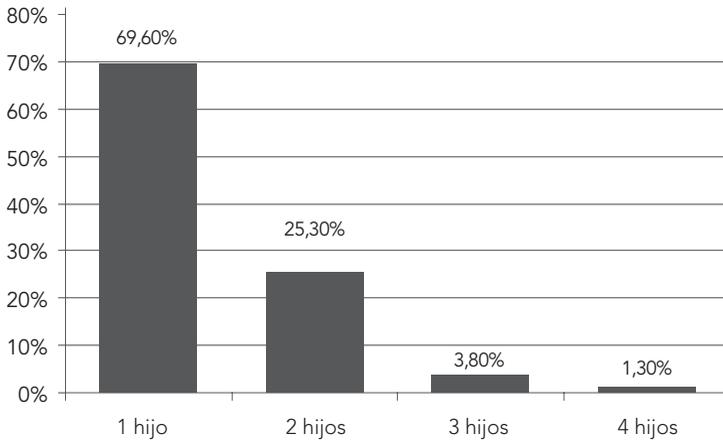


GRÁFICO 7: ANTECEDENTE DE FAMILIAR DETENIDO

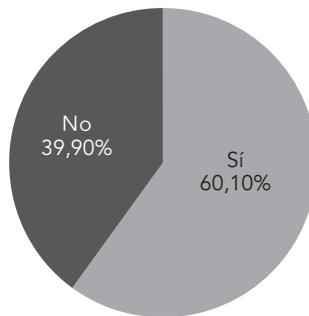


GRÁFICO 8: TIPO DE VÍNCULO CON EL MISMO

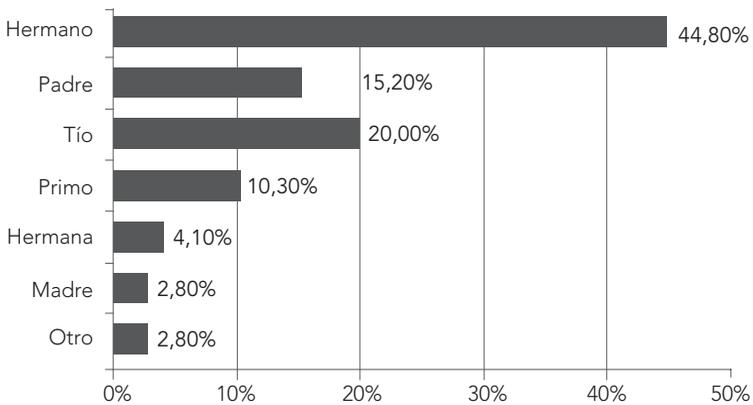


GRÁFICO 9: SITUACIÓN LABORAL

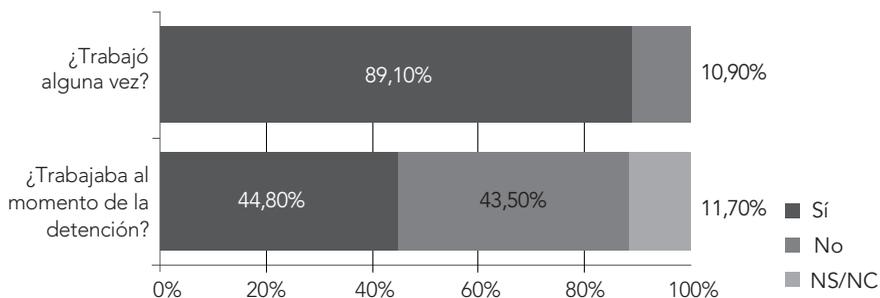


GRÁFICO 10: SITUACIÓN EDUCATIVA

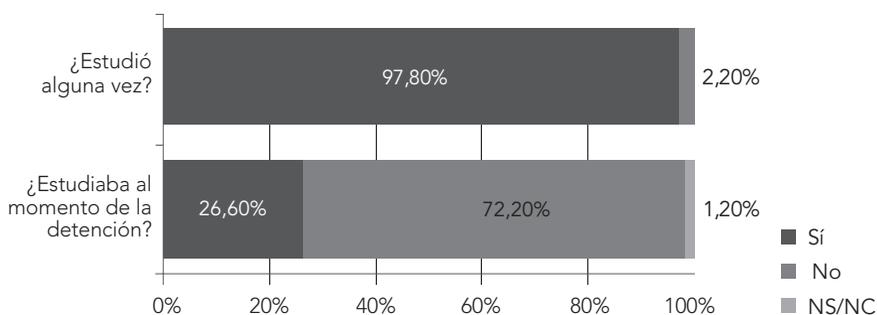


GRÁFICO 11: NIVEL DE ESTUDIOS ALCANZADOS POR LOS ENTREVISTADOS. BASE: ENTREVISTADOS QUE ESTUDIARON ALGUNA VEZ

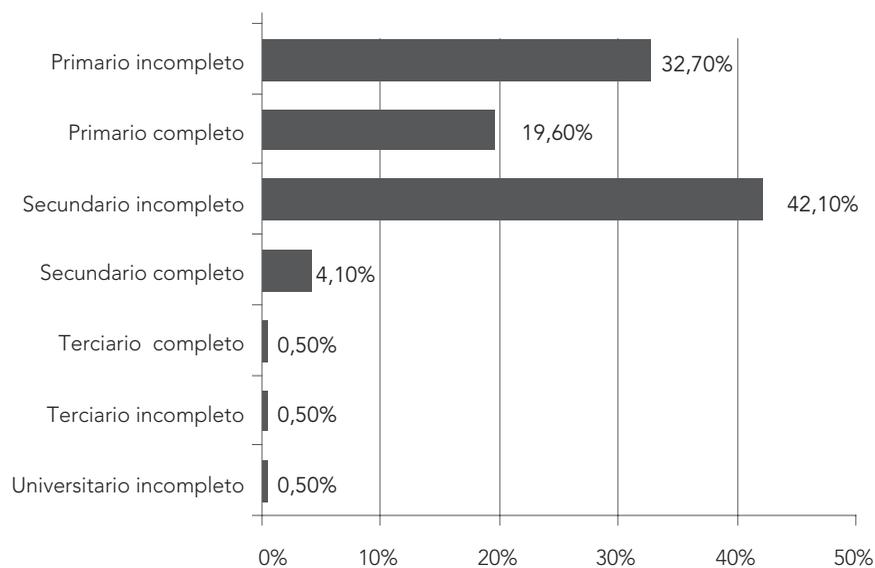


GRÁFICO 12: ¿CONSUMÍAS DROGAS ANTES DE ESTAR DETENIDO?

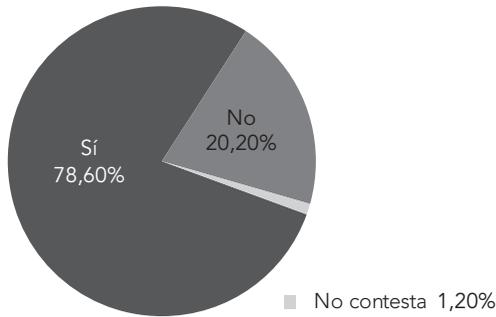


GRÁFICO 13: ¿QUÉ TIPO DE DROGAS CONSUMÍAS?

BASE: ENTREVISTADOS QUE AFIRMAN HABER CONSUMIDO DROGAS (78,60%)

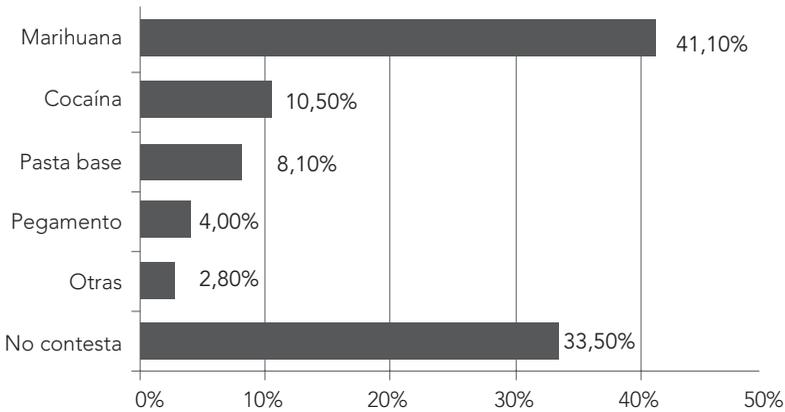


GRÁFICO 14: ¿CON QUÉ FRECUENCIA CONSUMÍAS?

BASE: ENTREVISTADOS QUE CONTESTARON POR EL TIPO DE DROGAS QUE CONSUMÍAN (66,50% DEL TOTAL DE ENTREVISTADOS)

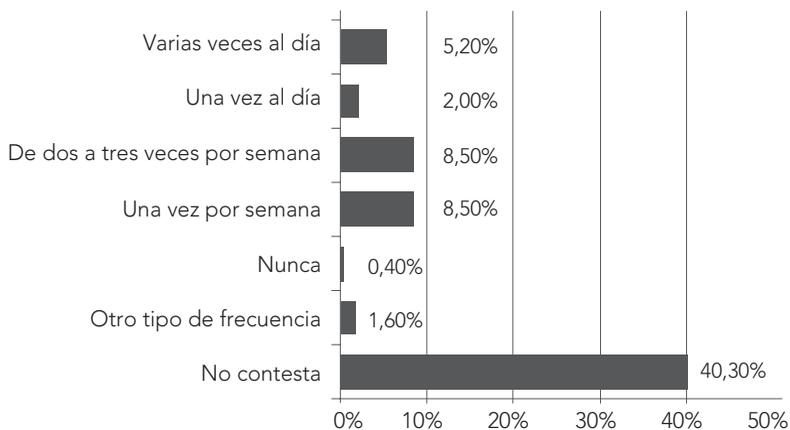


GRÁFICO 15: EDAD EN LA QUE COMETIERON EL PRIMER ILÍCITO

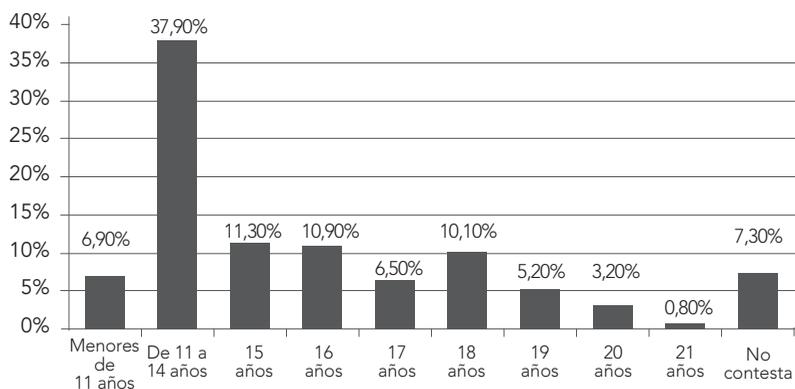


GRÁFICO 16: SITUACIÓN PROCESAL

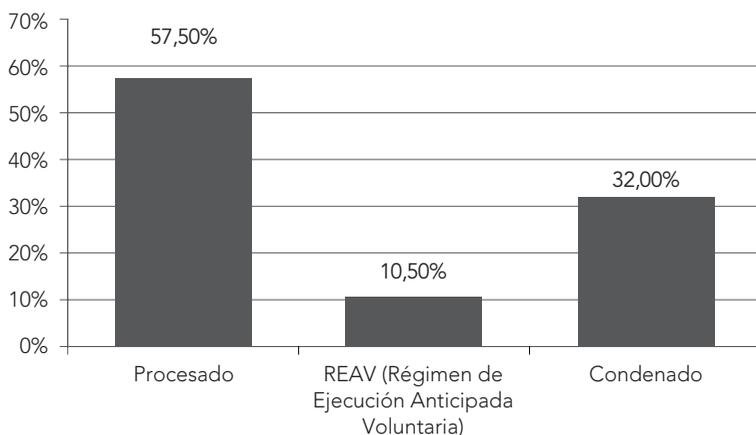


GRÁFICO 17: TIPOS DE DELITOS POR LOS QUE SE ENCUENTRAN DETENIDOS

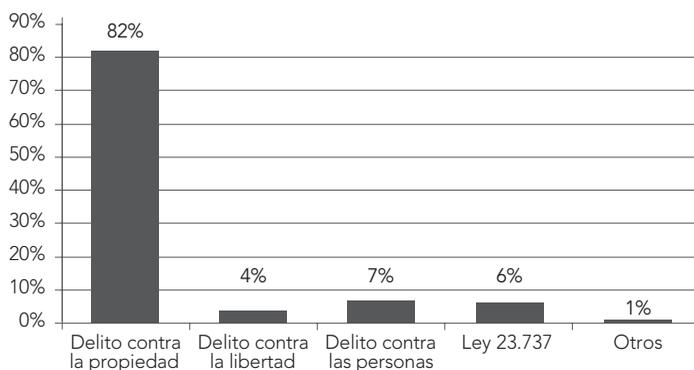


GRÁFICO 18: TIPO DE DEFENSA QUE POSEEN

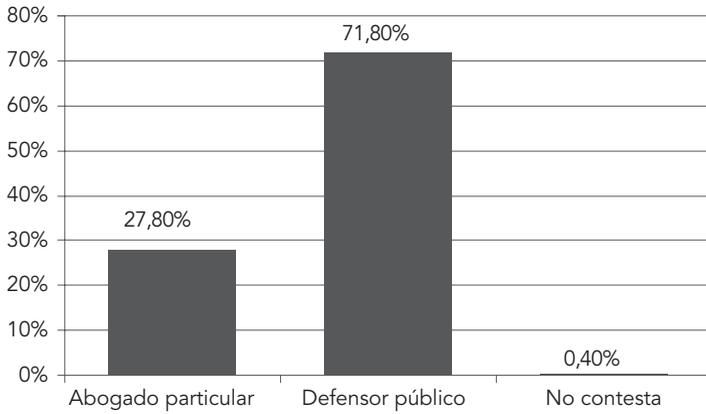


GRÁFICO 19: ¿QUIÉN TE ENTREVISTÓ POR PRIMERA VEZ AL INGRESAR EN LA UNIDAD?

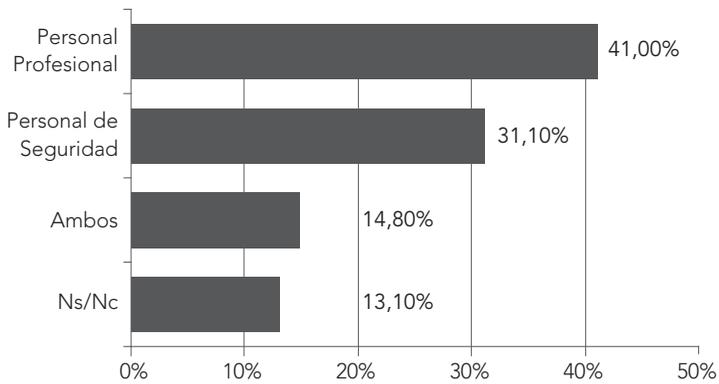


GRÁFICO 20: AL MOMENTO DE LLEGAR AL PABELLÓN DE INGRESO...

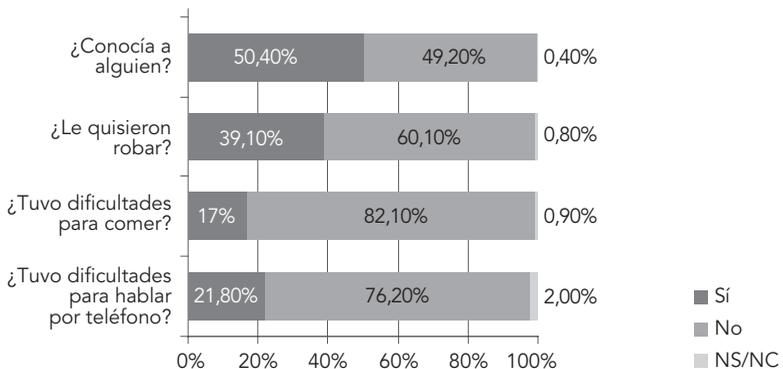


GRÁFICO 21: AL MOMENTO DE LLEGAR AL PABELLÓN ACTUAL...

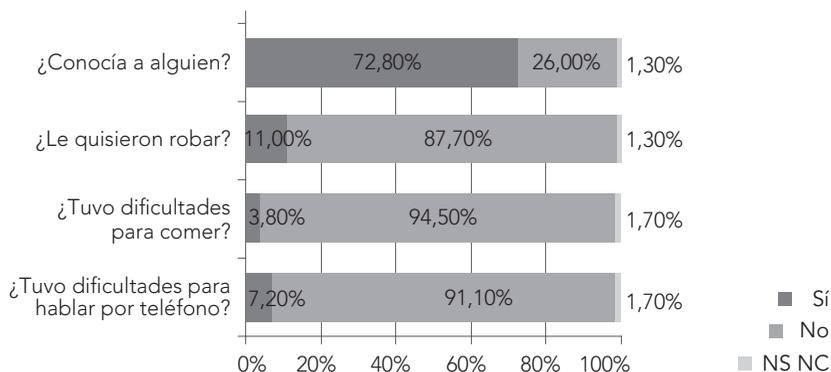


GRÁFICO 22: EN EL PABELLÓN ACTUAL...



GRÁFICO 23: ¿PUEDEN HABLAR POR TELÉFONO EN EL PABELLÓN?

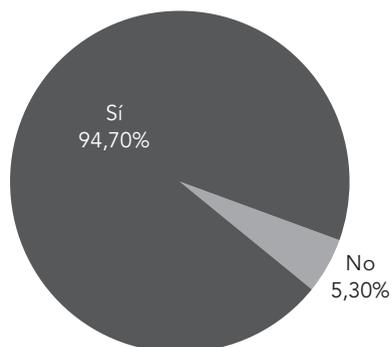


GRÁFICO 24: ¿FUISTE SANCIONADO ALGUNA VEZ?

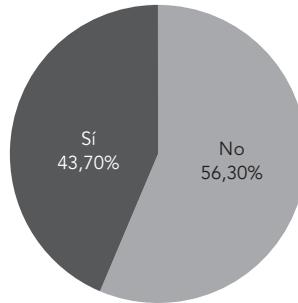


GRÁFICO 25: ¿CUÁL FUE EL MOTIVO DE LA ÚLTIMA SANCIÓN?

BASE: ENTREVISTADOS QUE FUERON SANCIONADOS ALGUNA VEZ (43,7%)



GRÁFICO 26: ATENCIÓN MÉDICA

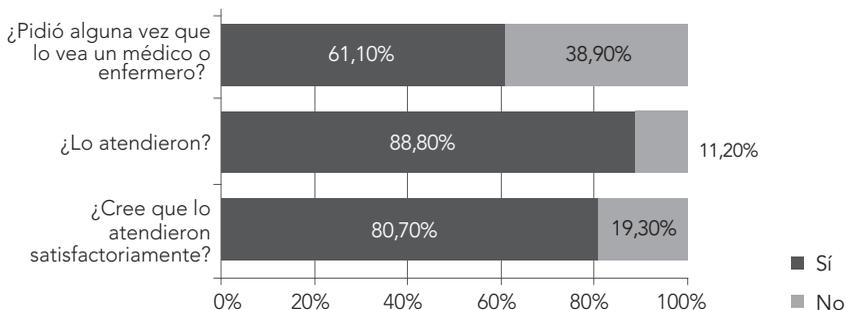


GRÁFICO 27: ASISTENCIA PSICOLÓGICA/PSIQUIÁTRICA

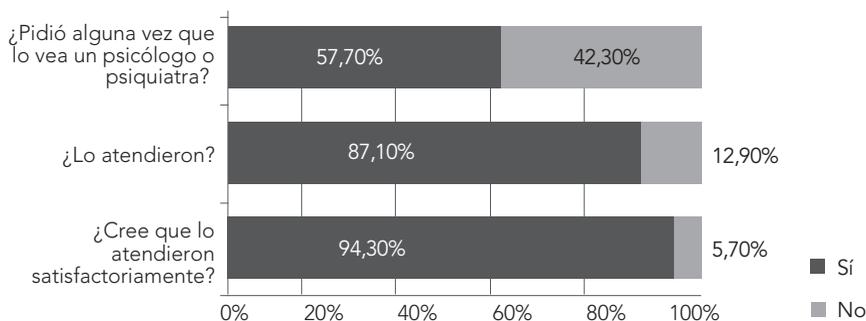


GRÁFICO 28: ¿TIENEN ALGÚN TIPO DE ENFERMEDAD?

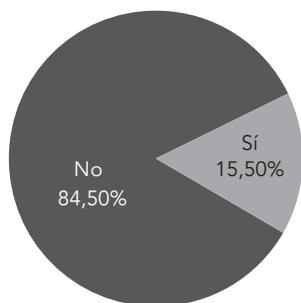


GRÁFICO 29: ¿QUÉ ENFERMEDAD TIENEN?

BASE: ENTREVISTADOS QUE MANIFESTARON TENER ALGUNA ENFERMEDAD (15,50%)

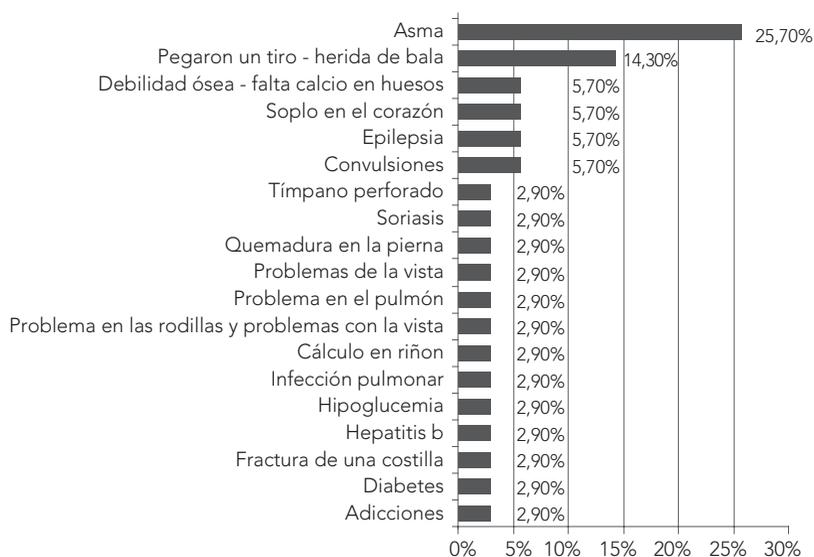


GRÁFICO 30: RESPECTO DE LAS AUDIENCIAS...

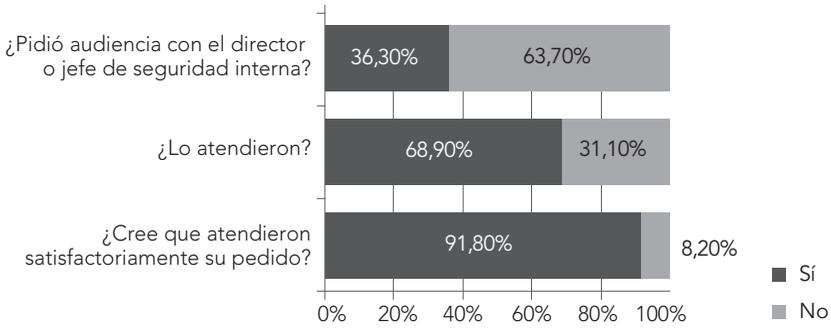


GRÁFICO 31: AUDIENCIA CON EL JEFE DE VISITAS

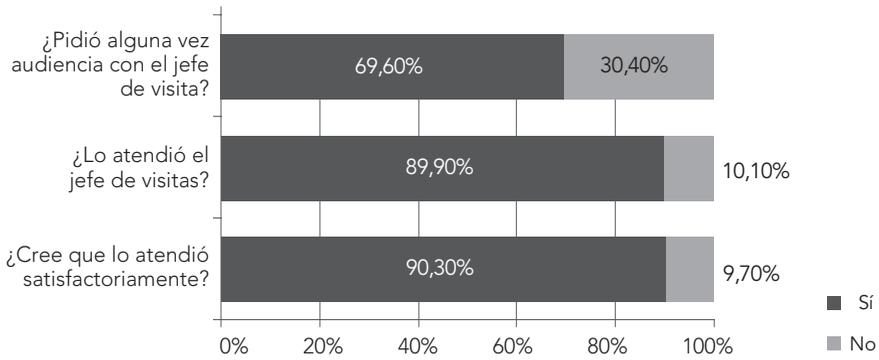


GRÁFICO 32: ¿CUÁL FUE EL MOTIVO POR EL QUE PEDISTE AUDIENCIA CON EL JEFE DE VISITAS? BASE: ENTREVISTADOS QUE SOLICITARON AUDIENCIA (69,60%)



GRÁFICO 33: VISITAS

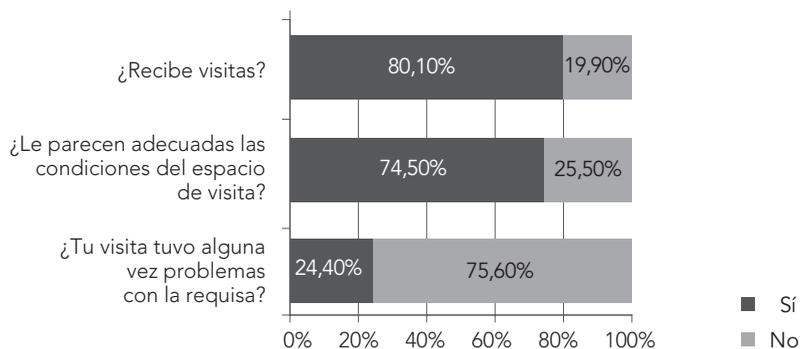


GRÁFICO 34: ¿TU VISITA HABÍA TRAÍDO PAQUETES?

BASE: ENTREVISTADOS QUE RECIBEN VISITAS.

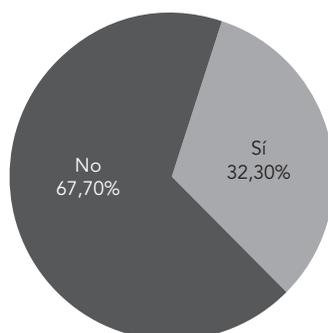


GRÁFICO 35: ¿QUÉ COSAS INGRESAN FRECUENTEMENTE MEDIANTE PAQUETES?

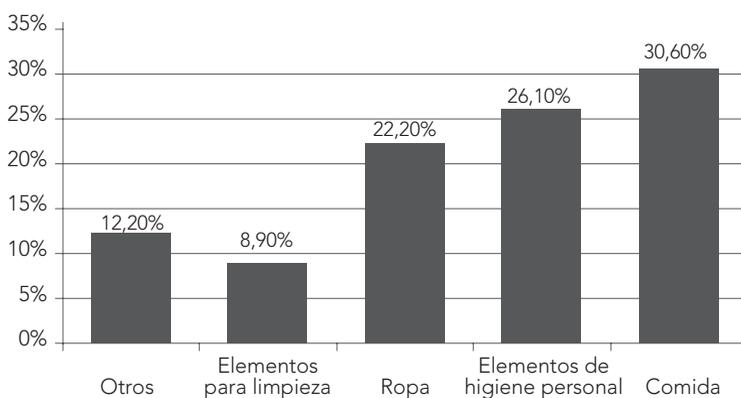
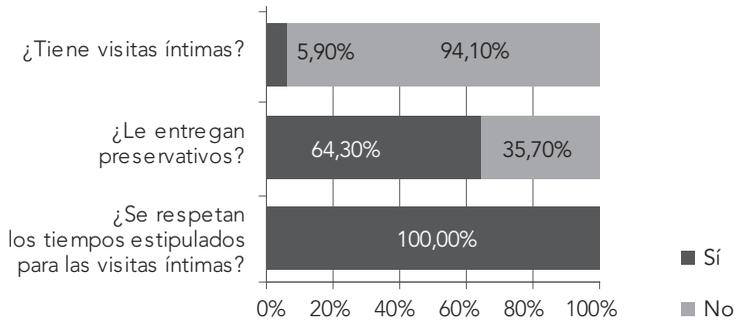


GRÁFICO 36: VISITAS ÍNTIMAS



Un modelo de intervención con jóvenes de comunidades vulnerables involucrados en prácticas de delito callejero

EQUIPO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
EN PREVENCIÓN DEL DELITO
DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL
EN MATERIA DE JUSTICIA Y LEGISLACIÓN PENAL⁽¹⁾



Este trabajo se propone presentar y analizar una intervención de prevención social del delito con jóvenes de comunidades vulnerables involucrados en prácticas delictivas diseñada e implementada desde la Dirección Nacional de Política Criminal⁽²⁾ entre los años 2001 y 2008.

(1) Integrado por: Dr. Enrique Palacio, Tec. Gabriela Innamorato, Lic. Juan José Canavessi, Matías Krause, Lic. Rodolfo Nuñez, Lic. Leticia Pernas, Lic. Melisa Galarce, Lic. Carina Müller, Dra. Silvia Goldring, Dra. Ximena Hoffmann, Dra. Cristina Vallejos, Tec. Celia Otero, Lic. Alejandra Acquaviva, Dra. Silvia García de Ghiglino, Dr. Mariano Aron, Lic. Susana Mediavilla y Diana Galli. Este equipo tuvo a cargo la implementación del Programa Comunidades Vulnerables hasta marzo del año 2008.

(2) En la actualidad, dada la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, corresponde a la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal.

1. Incremento del delito urbano y crisis económico-sociales

Si bien en la actualidad los datos señalan un leve descenso de los hechos delictivos respecto de los picos alcanzados en el año 2002, de acuerdo a las estadísticas sobre el delito y las encuestas de victimización a lo largo de la década del '90, la criminalidad aumentó significativamente en los principales centros urbanos de Argentina. Parte de ese aumento correspondió al crecimiento de la cantidad de hechos denominados "delitos callejeros" o "predatorios": delitos contra la propiedad (como los hurtos y robos) y contra las personas (como los homicidios y las lesiones). Este tipo de delito se caracteriza por la proximidad física entre el agresor y la víctima, por acaecer generalmente en el espacio público y por su escasa complejidad, fruto de cierto grado de improvisación o de la falta de planificación. Asimismo, se observó un incremento progresivo del uso de violencia asociada a estos hechos, principalmente en el aumento de la tasa de homicidios dolosos y, entre ellos, los ocurridos en ocasión de otros hechos. Estos delitos son los que comúnmente procesa el sistema penal en nuestro país y, generalmente, los que menos se denuncian.

En consonancia con los principios teóricos que vinculan la inseguridad social y la civil,⁽³⁾ las estadísticas mencionadas en relación con los datos de las variables sociales corroboran la simultaneidad del aumento de la tasa de delitos con los picos de crisis económica, desempleo y mayor desigualdad en términos de la distribución del ingreso.⁽⁴⁾ Las condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, así como la privación relativa, la inequidad y la falta de perspectivas en el marco de una sociedad consumista, favorecen la participación de jóvenes en prácticas delictivas callejeras en los grandes centros urbanos.⁽⁵⁾

(3) CASTEL, ROBERT, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2004.

(4) POMPEI, EDUARDO, "Las consecuencias sociales de la distribución", en *Revista Enoikos*, Buenos Aires, n° 14, pp. 69/79, 1999; JUÁREZ JEREZ, HADA y NAVARRETE, JOSÉ L., "Delitos contra la propiedad: pobreza, inequidad y exclusión", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Bahía Blanca, 2007. Ver texto en: <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2007/juarez.pdf>.

(5) CIAFARDINI, MARIANO, *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Bs. As., Ariel, 2006; INNAMORATTO, GABRIELA; HOFFMANN XIMENA y CANAVESSI JUAN J., "Descripción y análisis del involucramiento de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social en prácticas de delito callejero", en AA.VV., *Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano. Experiencia de una política pública y guía metodológica para la intervención*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2012.

2. Políticas de prevención. Los primeros pasos en la Argentina

En relación con esta problemática, y en respuesta al desafío que presentaba a las políticas públicas, durante los años 1999 y 2000 parte del equipo de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos e integrantes del Ministerio del Interior de la Nación, diseñaron el Plan Nacional de Prevención del Delito —en adelante PNPd— como forma de dar respuesta a la problemática del incremento del delito callejero durante la década de los '90.

El PNPd fue, en parte, una respuesta a la demanda del Consejo de Seguridad reunido el 28 de febrero de 2000, el cual señaló la importancia de implementar esquemas de prevención del delito urbano con importantes mecanismos de participación ciudadana, como así también la posibilidad de extender y profundizar la experiencia piloto que desde la Dirección Nacional de Política Criminal se desarrollaba en el barrio de Saavedra de la Ciudad de Buenos Aires.

Siguiendo los desarrollos teóricos y prácticos de experiencias implementadas en otros países, el PNPd planteaba como meta:

Contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana en Argentina, promoviendo la reducción de la criminalidad y la sensación de inseguridad, a través de la puesta en marcha de mecanismos preventivos más allá del sistema penal que apuntan al fortalecimiento del sistema democrático, a través de esquemas de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales y la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.⁽⁶⁾

El PNPd, en tanto propuesta de política pública de seguridad, presentaba ciertos rasgos centrales, que lo distinguieron de otras iniciativas implementadas en la Argentina hasta ese momento. Dichos rasgos pueden sintetizarse en los siguientes principios: prevención integrada, participación ciudadana, gestión local, multi e intergencialidad.

En relación a la prevención integrada, se estableció la promoción de estrategias situacionales-ambientales (destinadas a reducir las oportunidades de realización de los delitos) y aquellas de carácter social (dirigidas a incidir en las causas sociales del delito), señalando que ambas debían

(6) MINISTERIO DE JUSTICIA, y DERECHOS HUMANOS, Plan Nacional de Prevención del Delito, Buenos Aires, 2003, p. 4.

articularse para potenciar sus posibles alcances y resultados. Estas últimas se plasmaron en el diseño de una propuesta de prevención social del delito llamada **Programa Comunidades Vulnerables** —en adelante PCV—, que comenzó a tomar forma hacia finales del año 2001 por Resolución SSPC N° 09/01. Su implementación efectiva comenzó a principios del 2002 y se sostuvo hasta marzo del 2008, cuando fue dejado sin efecto por la Resolución MJSDH No. 577/08.

“... el PCV procuró intervenir en comunidades caracterizadas por procesos de vulnerabilidad social dado que, en razón de las propias condiciones desfavorables de vida, en muchas de ellas, especialmente en el ámbito urbano, se constataba un creciente involucramiento de adolescentes y jóvenes en situaciones de delito callejero y un aumento de acciones violentas. Las propias comunidades vulnerables eran las víctimas principales de ambas prácticas. Esa fue la problemática central que el PCV procuró abordar desde un marco de protección de derechos y promoción integral. A pesar de algunas resistencias y críticas, en general originadas en prejuicios relacionados con cuestiones razonablemente sensibles como la estigmatización y el control social respecto de poblaciones sindicadas como ‘potenciales agresores’ o ‘peligrosas’, lejos estuvo el PCV de ser una práctica que buscara proteger a los sectores medios de ocasionales agresores provenientes de barrios marginales o ejercitar mecanismos de control social disfrazados de política social”.⁽⁷⁾

A pesar de ser conscientes de que las soluciones para un problema estructural se encontraban en la implementación de macropolíticas y transformaciones profundas, el equipo de la Dirección Nacional entendió que era imprescindible abordar la situación de miles de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad que se involucraban en prácticas violatorias de la ley penal.

“Sobre esta base, vinculado originariamente menos con el “delito” que con lo “social”, es posible observar que en este programa se inscribe una mirada sobre la cuestión criminal, que en cierta medida, se relaciona con algunos elementos de la criminología crítica latinoamericana de los años ochenta, y que se manifiesta en el discurso

(7) HOFFMANN, XIMENA y MULLER, CARINA, “El Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables”, en AA.VV., *Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano. Experiencia de una política pública y guía metodológica para la intervención*, Bs. As., Espacio Editorial, 2012.

de sus operadores de múltiples maneras: la negación de la incidencia de ‘factores psicológicos’ en la producción del delito; una separación explícita de cualquier idea de ‘tratamiento de la delincuencia’; una fuerte vinculación de la propia práctica a la reducción de las desigualdades e injusticias sociales —cuya dimensión ‘cultural’ y no sólo ‘material’ es subrayada; y una fuerte crítica al sistema penal— especialmente de la institución policial. Esta influencia se puede ver gráficamente expresada en el propio nombre del programa que retoma una noción muy difundida en el vocabulario criminológico crítico en América Latina de fines de los años ochenta, el concepto de ‘vulnerabilidad’, presentado en su forma más acabada en algunos textos de Raúl Zaffaroni de aquel período, para definir los grupos sociales que son ‘buenos candidatos para la criminalización’ y para abogar por una transformación de la ‘clínica criminológica’ en ‘clínica de la vulnerabilidad’.⁽⁸⁾

A lo largo de su implementación, participaron voluntariamente del PCV cerca de 6000 adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal y/o involucrados en situaciones próximas a la violencia y el delito, pertenecientes a villas de emergencia y/o barrios caracterizados por las condiciones socioeconómicas desfavorables de su población. La tarea estuvo a cargo de alrededor de 70 operadores y profesionales pertenecientes al equipo de la Dirección Nacional de Política Criminal y a los equipos de las jurisdicciones en que se implementó: Ciudad de Buenos Aires, algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires —Avellaneda, Morón, Moreno, San Isidro, Tres de Febrero, Lanús— y del interior del país —Cipolletti, Viedma, Bariloche y Santa Fe—.

El diseño, la coordinación, la implementación, el monitoreo y la evaluación del Programa estuvieron a cargo de un equipo interdisciplinario de la Dirección Nacional de Política Criminal. Durante los años 2006-2007, luego de cuatro intensos años de implementación, se solicitó asistencia técnica a la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación para revisión y rediseño del PCV, a fin de describir e identificar con mayor precisión el problema focal, los nudos críticos y las apuestas estratégicas (Anexo I). La implementación de estrategias originadas en el diseño y la ejecución del

(8) Sozzo, MÁXIMO, *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, FLACSO Ecuador, Municipio Metropolitano de Quito, 2008, pp. 177/178.

PCV continúa hoy en algunas jurisdicciones a cargo de los equipos locales de los distintos municipios.

3. Meta, objetivos y destinatarios del PCV

La meta del PCV era propiciar una política pública con un enfoque de derechos, para disminuir la participación de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social en delitos callejeros y la violencia asociada a ellos. Su objetivo general era promover la implementación de una estrategia de prevención social del delito en centros urbanos grandes y medianos de la Argentina a través de la generación de proyectos locales, cuyos dispositivos y actividades favorezcan la integración social y el ejercicio de los derechos fundamentales.

El PCV orientaba su propuesta hacia la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover la construcción de proyectos de vida que no impliquen prácticas violentas y/o delictivas.
- Apoyar la búsqueda de formas de sustento económico por fuera de la actividad delictiva.
- Promover el conocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales.
- Reforzar los aspectos identitarios que contribuyan a la integración social y a una mejor calidad de vida.
- Promover el ejercicio de la reflexión crítica sobre hábitos, pautas, normas y valores vigentes.
- Incentivar la inclusión a grupos, organizaciones e instituciones que favorezcan la integración y la ampliación del capital social, cultural y simbólico.
- Estimular el reconocimiento y adquisición de habilidades que mejoren las condiciones de empleabilidad y/o desarrollo de actividades productivas.
- Favorecer el acceso a la justicia.
- Fortalecer las redes de apoyo.
- Promover formas de resolución pacífica de conflictos.
- Estimular la vinculación con y/o la continuidad en el sistema educativo formal⁽⁹⁾.

El Programa focalizó su abordaje territorial en asentamientos, villas de emergencia y barrios con altos índices de exclusión social, dirigiendo sus

(9) DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, Programa Comunidades Vulnerables, Bs. As., Cogcal, 2007, pp. 16/17.

acciones a jóvenes inmersos en condiciones de alta vulnerabilidad social (Anexo II, tablas 1-2), dado que:

“En las comunidades vulnerables los jóvenes desarrollan su vida en un contexto poblado de amenazas y cuentan con escasos recursos para evitar sus efectos: viven en barrios pobres en los que muy pocos adultos tienen trabajo estable; están en contacto cotidiano con la violencia en sus múltiples formas; pueden comprar o alquilar armas a bajo costo; son incitados al consumo de sustancias psicoactivas ilegales de efectos nocivos para su salud física y mental; no tienen experiencia en el mercado de trabajo o han tenido experiencias breves en trabajos precarios sin calificación y de muy baja remuneración; no han completado la educación formal obligatoria, ni han recibido formación para el desempeño de oficios; pasan muchas horas del día sin actividades organizadas y no cuentan con ámbitos sociales de contención u orientación para canalizar necesidades e intereses; aspiran a bienes de consumo caracterizados como propios de la etapa juvenil por la propaganda y los medios masivos de comunicación pero no tienen dinero para adquirirlos; su vida cotidiana transcurre dentro de las fronteras de su barrio que opera a la vez como límite geográfico y social; son padres y madres muy tempranamente, sin recursos suficientes para formar un hogar propio; algunos tienen familiares presos, antecedentes por infracciones menores o están vinculados a personas que habitualmente cometen delitos, otros tienen antecedentes penales comprobados; descreen de las instituciones de justicia y temen la selectividad y arbitrariedad de la policía; no avizoran un futuro inmediato ni mediato muy diferente a su presente; para ellos y ellas arriesgar la vida y la libertad forma parte de las ‘reglas de juego’”.⁽¹⁰⁾

Los destinatarios directos de la intervención fueron adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social en conflicto con la ley penal o en riesgo de estarlo. Esto comprendía situaciones tales como haber infringido una norma del código penal y no estar en situación de encierro; estar o haber estado involucrados en prácticas violentas próximas al delito; haber estado detenido en comisarías, institutos de menores y/o instituciones penitenciarias; haber sido detenido de forma preventiva en comisarías.

(10) DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, Programa Comunidades Vulnerables, Buenos Aires, Cogcal, 2007, p. 14.

4. Principios de la Intervención

El Programa orientó su actividad de acuerdo con los siguientes principios.⁽¹¹⁾

4.1. *Enfoque de derechos*

Este principio alude al rol del Estado y su compromiso indelegable en el desarrollo de estrategias que contribuyan a la construcción de formas de vida que recuperen el real ejercicio de los derechos fundamentales que, aunque inherentes a la condición humana, se ven restringidos para gran parte de la población. Todas las acciones que se elaboran y ejecutan desde el Programa centran la mirada en la persona y sus derechos como un fin en sí mismo, no considerando a cada individuo de manera aislada sino potenciando su integración a colectivos humanos para fortalecer espacios inclusivos que promuevan el ejercicio de una ciudadanía plena.

4.2. *Perspectiva de las redes sociales*

Esta perspectiva representa una forma particular de vivir, pensar y actuar las relaciones sociales. Tomar conciencia de la inmersión en redes sociales posibilita tener el registro de estar con otros a la hora de operar en un problema convocante. La adopción de este principio por parte del Programa facilita vislumbrar tanto las configuraciones problemáticas que constituyen un fenómeno, como el estado de las relaciones del entorno de sostén de las personas, a fin de encontrar formas cogestivas y cooperativas de abordar los problemas sociales.

4.3. *Enfoque comunitario*

En el marco de las características de la vida urbana contemporánea se entiende que lo comunitario está dado por la condición común de una población que comparte una historia de asentamiento y algunos rasgos de la vida cotidiana, en un territorio de radio variable y cuyos problemas están inmediatamente interconectados. El Programa desarrolla su intervención en el barrio adoptando una forma particular de acercamiento que hace visible y potencia los recursos que posee, fundamentalmente simbólicos, identitarios y de prácticas acumuladas en la memoria colectiva de sus habitantes, estableciendo un diálogo respetuoso entre el saber popular, las disciplinas científicas y sus respectivas prácticas con el objeto de cogestionar los problemas y conflictos que los convocan.

(11) DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, Programa Comunidades Vulnerables, Bs. As., Cogcal, 2007, pp. 17/21.

4.4. Participación

El Programa sostiene que el carácter participativo de una política pública se basa en el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, tanto como la aceptación y el respeto por el pluralismo, son valores y prácticas esenciales para profundizar las relaciones gobierno-ciudadanía en un sistema democrático. La participación de la comunidad en el desarrollo de una política pública refiere específicamente a que los integrantes de la misma intervengan en las actividades públicas, representando intereses particulares en el marco de esquemas de compromiso y condiciones institucionales.

4.5. Voluntariedad

La participación en el Programa implicó la intención del joven de querer incorporarse sin verse obligado por preceptos externos, sean de índole familiar, judicial, etc. En este sentido, tanto el ingreso como la permanencia en el Programa implicaron el ejercicio de un acto absolutamente voluntario que posibilitó la construcción conjunta de un encuadre de trabajo. La adopción de este principio incorpora una nueva mirada de abordaje en materia de prevención del delito: la no imposición permite trabajar sobre las reales inquietudes y motivaciones de los adolescentes y jóvenes en orden al fortalecimiento de una autonomía responsable.

4.6. Interagencialidad y multiagencialidad

Considerando que el delito es por su naturaleza multifacético, tanto en sus causas como en sus efectos, el Programa propuso la necesidad de generar modelos de gestión flexibles centrados en esquemas de cooperación, articulación y colaboración de diferentes organismos gubernamentales entre sí, a fin de facilitar la promoción y el sostenimiento de las acciones de prevención social del delito y evitar la fragmentación de las políticas públicas. La implementación del Programa exige modelos de gestión que contengan relaciones "interagenciales" (entre diferentes niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal y comunal) y "multiagenciales" (entre varias agencias respecto de un tema dado: desarrollo social, educación, salud, empleo, etc.).

4.7. Gestión local

Si bien se debe contar con una respetuosa y fecunda articulación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno, la gestión local de las políticas públicas favorece: la participación y compromiso de los ciuda-

danos, la ampliación del campo de los derechos y libertades, la progresiva integración de los sectores excluidos; asimismo favorece el aun mayor control de las acciones de gobierno y el desempeño de sus agentes. Tanto la identificación de problemas como el proceso de idear soluciones se facilitan si los diversos actores locales acuerdan una estrategia compartida. Teniendo esto presente, el Programa fue implementado, fundamentalmente, por las instancias gubernamentales propias de las jurisdicciones en las que se ha desarrollado.

5. Metodología e implementación

Para implementar el Programa se desarrollaron diversas acciones que se presentan a continuación de modo secuencial, aunque en la práctica se fueron concretando en función de recursos disponibles, decisiones políticas, técnicas, entre otras cuestiones.

Inicialmente se preveía el establecimiento de acuerdos formales entre los gobiernos provinciales y/o locales y las autoridades del Programa para iniciar el proceso de instalación del mismo en cada jurisdicción. Se admitía, de forma alternativa, el establecimiento de acuerdos en el mismo sentido con organizaciones no gubernamentales que tuvieran una base territorial importante.

Mientras se gestaban y resolvían los acuerdos se avanzaba en la elaboración de dos tipos de diagnóstico sobre el estado de la seguridad, uno cuantitativo y otro cualitativo. Para ello se tenían en cuenta datos tales como estadísticas oficiales (policiales, judiciales y penitenciarias), encuestas de victimización, datos infraestructurales, económicos e institucionales. Estos datos debían estar geo-referenciados para confeccionar distintos tipos de mapeos relacionados con la inseguridad urbana y la vulnerabilidad social. Asimismo, se realizaba un relevamiento de programas sociales presentes en la jurisdicción.

A partir del análisis de dicha información se procedía a la selección de los territorios que se priorizaban para el desarrollo de las estrategias preventivas teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad social de la comunidad, el domicilio de las personas que fueron detenidas por su participación en delitos callejeros, la viabilidad política, técnica, etc.

Paralelamente, se promovía el establecimiento de esquemas de cooperación, articulación y colaboración con las áreas —instituciones— que

podrían participar en las acciones preventivas fijando los compromisos y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados, tanto entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal, comunal) como entre las diferentes áreas de políticas sociales (trabajo, seguridad, desarrollo social, desarrollo económico, etc.). Asimismo, se articulaba con organizaciones no gubernamentales ligadas a la problemática y a la zona de intervención, en pos de la construcción de una red institucional que facilitara instancias de integración social para los destinatarios.

Una vez tomada la decisión política de instalar el PCV, era necesario seleccionar recursos humanos para la conformación del equipo local de intervención que respondiera a un criterio multidisciplinario. Se sugería que estuvieran contemplados perfiles que puedan desarrollar tareas relacionadas a: dinámica de grupos y operación comunitaria; asistencia jurídica; orientación psicológica; actividades recreativas, deportivas y culturales; gestión y resolución pacífica de conflictos; desarrollo de emprendimientos productivos; inserción en el mundo del trabajo; elaboración y gestión de proyectos, entre otros.

Conformado el equipo local de operadores, las autoridades del Programa realizaban la capacitación en el mismo, referida a nociones teóricas de criminología, estrategias de prevención del delito, modelos de intervención en comunidades vulnerables, etc. Se realizaban periódicamente instancias de formación-acción, ateneos, sistematización de prácticas, actualización e intercambio de experiencias, etc.

Concluidas las acciones básicas de constitución del programa a nivel local se iniciaba el proceso de inserción comunitaria que tiene carácter permanente. Con la llegada al barrio se realizaban los primeros contactos para la construcción de vínculos de confianza con referentes barriales, organizaciones de la comunidad e instituciones del Estado. Se comenzaban así el proceso de elaboración conjunta de diagnósticos y las consiguientes propuestas de trabajo, acordes a los objetivos y encuadres del Programa. Asimismo, se acordaba el espacio físico en el que se desarrollarían las actividades teniendo en cuenta su significación para la comunidad y su continua disponibilidad.

La convocatoria a jóvenes y adolescentes de la comunidad en conflicto con la ley penal o en riesgo de estarlo es una instancia clave, ya que la especificidad del Programa radicó, fundamentalmente, en el perfil de la

población destinataria. Para esta convocatoria, se realizaron encuentros con actores comunitarios que, en un principio, fueron los que acercaron a los jóvenes al Programa. Una vez instalado el mismo en el barrio, solían ser los propios participantes quienes acercaban a otros jóvenes. El Programa estuvo especialmente atento a invitar a participar a quienes regresaban al barrio luego de haber estado detenidos en instituciones de encierro.

6. Fases o etapas en el trayecto de los jóvenes por el Programa

Para una mejor organización de las actividades en el marco del proyecto local de prevención se distinguían tres fases o etapas sucesivas y simultáneas a la vez: admisión, desarrollo y egreso.⁽¹²⁾ Esta separación era a los efectos de la organización de las actividades en terreno, ya que podía haber jóvenes que estaban en fase de desarrollo mientras otros lo estaban en admisión o egreso, es decir, mientras unos ingresaban al programa, otros estaban participando de las actividades sustantivas del mismo.

a) Admisión: se procuraba conocer la correspondencia de cada joven con el perfil de la población destinataria y establecer si ingresaría al PCV o si sería orientado y/o derivado a otras instancias. A lo largo de una serie de entrevistas, se detectaban los intereses del joven, se lo informaba sobre los objetivos del PCV —buscando interiorizarlo acerca del encuadre de trabajo y de los compromisos que debería asumir— y se lo informaba sobre las responsabilidades de los operadores. El tiempo de inserción, la permanencia y la visibilidad del PCV en un barrio influyían poderosamente en la forma en que se acercaban los jóvenes y las motivaciones que los traían. Este primer contacto permitía aproximarse a la historia y realidad de cada uno.

b) Desarrollo: los jóvenes participaban de las actividades del PCV con el acompañamiento y la orientación de los operadores. En estas actividades se privilegiaban los dispositivos grupales, dado que los grupos son los ámbitos por excelencia en los que ocurre la comunicación y el aprendizaje.

(12) NUÑEZ, RODOLFO; VALLEJOS, CRISTINA; PALACIO, ENRIQUE y KRAUSE, MATIAS, "Guía técnica y metodológica de implementación de un programa de promoción y protección de derechos para jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social involucrados en prácticas de delito callejero", en AA.VV., *Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano. Experiencia de una política pública y guía metodológica para la intervención*, Bs. As., Espacio Editorial, 2012.

No obstante, el equipo de operadores reservaba un espacio y un tiempo para el acompañamiento de los procesos individuales. Los abordajes individuales y grupales fueron complementarios. Fue importante hacer respetar el encuadre y las normas básicas de convivencia y participación. Resultaba útil en esta etapa, la gestión y otorgamiento de subsidios / becas que ayudaran económicamente a los beneficiarios y los estimularan para la asunción y sostenimiento de los compromisos acordados: capacitaciones en oficios, reinserción y/o permanencia escolar, atención de salud y tratamientos por consumos problemáticos de sustancias psicoactivas, participación en emprendimientos productivos y/o sociales, etc. Las actividades de esta fase estaban hilvanadas para poder llevar una secuencia progresiva que permitía capitalizar las distintas instancias del proceso.

c) Egreso: instancia de desvinculación exitosa del destinatario respecto del Programa. Consistía en un trabajo de reflexión por parte del joven, orientado por el operador. Un beneficiario pasaba a la fase de egreso cuando se encontraba en posición de desarrollar un proyecto de vida y estrategias de supervivencia socialmente legítimas y lograba tomar conciencia de la calidad de los recursos personales y sociales con los que contaba. Es decir, cuando podía reconocer que estaba en condiciones de afrontar su vida con mayor autonomía. En este sentido, la decisión consensuada de desvincularse era el mejor indicador de que el proceso se había cumplido exitosamente. Algunos de los indicadores que permitían establecer las condiciones de egreso de un joven eran: alejamiento de prácticas delictivas, adquisición de habilidades laborales, continuación o reinserción escolar, revinculación familiar (fortalecimiento de vínculos, desvinculación necesaria o nuevas formas de vinculación), ampliación de su red personal-social-institucional, ausencia de consumo problemático de sustancias psicoactivas y capacidad de proyección vital (Anexo II, tablas 3-5). Los jóvenes egresados podían seguir manteniendo contactos informales con el Programa, incluso colaborando en su desarrollo. También era posible que recurrieran nuevamente al mismo en caso de necesitarlo.

El trayecto de cada joven por las distintas fases del Programa no siempre fue lineal: en el proceso había avances y retrocesos, alejamientos y revinculaciones. Generalmente, el itinerario de un joven por el PCV abarcaba aproximadamente dos años, aunque esto dependía de los procesos parti-

culares de cada beneficiario. Sin embargo, a fin de no crear dependencia, el tiempo máximo de participación era de tres años.

7. Ejes de la intervención

A lo largo de estas fases se abordaban cuatro ejes interrelacionados: vincular, socio-comunitario, jurídico y mundo del trabajo. Los mismos se trabajaban por medio de dispositivos grupales, actividades complementarias y seguimiento individual.

a) Eje vincular: pretendía poner en cuestión, revisar e interpelar las representaciones de los jóvenes en relación con los otros, los valores y las creencias que orientaban sus elecciones y sus comportamientos, como así también promover la toma de conciencia del entramado de relaciones del que eran parte, es decir, de los recursos protectores a su alcance. Este eje atravesaba todas las tareas que emprendía el PCV. Para ello, se desarrollaban actividades que promovían la reconstrucción de vínculos, el respeto de las normas, la asunción de responsabilidades, la capacidad de planificación y colaboración, la exclusión de la violencia para la resolución de conflictos, la optimización de la comunicación, etc. Existieron una serie de dispositivos específicos sistematizados a lo largo de los años de implementación del PCV que se desarrollaban en todos los grupos, acorde a las características de cada uno y a los emergentes que surgieran de éstos. Algunos de los dispositivos que podemos mencionar son los siguientes: mapa de red personal, taller de proyecto de vida e identidad, taller sobre delito, taller de violencia y resolución pacífica de conflictos, taller sobre el uso del tiempo, taller sobre la obtención y uso del dinero, taller de reconstrucción de la historia familiar, asambleas multifamiliares y taller de vínculos en juego, entre otros.

b) Eje socio-comunitario: el objetivo del trabajo sobre este eje fue fortalecer las redes personales y comunitarias del joven, motivar la reflexión sobre otras formas de uso del espacio comunitario para su apropiación y convivencia, modificar el imaginario "de" y "hacia" los jóvenes posicionándolos ante su comunidad de forma tal que favorezca una convivencia sin exclusiones. Algunas de las actividades que se realizaban con los jóvenes, enmarcadas en este eje, eran el mejoramiento y mantenimiento de plazas y espacios públicos, el trabajo con murales, la refacción del lugar de encuentro, la organización de comedores y/o merenderos, el diseño, producción y distribución de revistas, talleres de reconstrucción de la historia barrial y

relevamiento de necesidades locales, la confección y distribución de material audiovisual sobre la realidad juvenil de la comunidad, la participación en cooperativas, la organización de torneos deportivos y recreativos, la participación de los beneficiarios en la organización y desarrollo de festejos y eventos barriales / comunitarios, la formación de promotores de salud, etc.

c) Eje mundo del trabajo: la exclusión del mundo del trabajo es una de las causas fundamentales que generan vulnerabilidad en los jóvenes, por lo cual se realizaban talleres orientados a trabajar las siguientes temáticas: el trabajo y sus formas a lo largo del tiempo, los derechos y obligaciones laborales, la necesidad de organización del tiempo, herramientas para la búsqueda y sostenimiento del empleo, uso del salario, la sindicalización, etc. Asimismo, se promovían: la participación de los jóvenes en cursos de capacitación en oficios, la permanencia y reinserción escolar, el acceso a bolsas de trabajo y agencias de empleo, los microemprendimientos productivos, etc. Para favorecer la inserción laboral de los jóvenes, se gestionaban pasantías en distintas instituciones y empresas, realizando un especial acompañamiento de cada beneficiario tendiente a que pudieran conseguir trabajo, mantenerlo e ir mejorando la calidad del mismo.

d) Eje jurídico: el PCV orientaba y asesoraba frente a demandas que representaran necesidades específicas y concretas de los jóvenes y sus familiares, respetando la intimidad de las personas, sin invadir el universo de sus decisiones. En ningún caso se actuaba sin el consentimiento y necesidad expresa de orientación. Entre las actividades relativas a este eje se pueden mencionar el acompañamiento a juzgados y tribunales, la articulación con áreas municipales y ONGs, el Patronato de Liberados y los Juzgados, la confección y distribución de folletos informativos sobre derechos, la realización de talleres sobre el funcionamiento de la Justicia, los Derechos Humanos, etc. Cabe destacar que las tareas no incluían el patrocinio directo en ningún tipo de causas que involucren a los beneficiarios directos o indirectos del PCV.

8. Información, monitoreo y evaluación

El Programa definía como prioritario contar con información actualizada de su implementación en los distintos territorios. El monitoreo permanente del PCV en cada barrio en que se implementaba era realizado por agentes externos al equipo local, permitiendo el seguimiento de las principales variables: adecuación del perfil de los destinatarios, realización de activi-

dades planificadas anualmente y grado de avance en el logro de los objetivos específicos anuales de cada proyecto. Las fuentes de información privilegiadas eran los propios beneficiarios y sus familias (allegados), los referentes barriales e institucionales y los operadores. El equipo local realizaba informes semestrales siguiendo un formulario pormenorizado que, además, incluía información sobre cada joven y su proceso. El monitoreo arrojaba datos que permitía realizar sugerencias a los equipos locales para revisar, ajustar y garantizar la ejecución de las actividades previstas.

El proceso evaluativo del PCV sirvió para confirmar o ajustar las opciones estratégicas y para facilitar su transferibilidad y replicabilidad. Se proponían tres tipos de evaluación: de implementación, de resultados y de impacto. La evaluación de implementación constaba de una instancia inicial —a principios de año— en la que se consideraba la correspondencia entre los objetivos planificados y los objetivos del Programa. En una segunda instancia —sobre fin de año—, se evaluaba el logro de los objetivos específicos de cada proyecto. La evaluación de resultados buscaba valorar el efecto de las acciones del Programa en los beneficiarios haciendo hincapié en las modificaciones que se han producido en los mismos y, por lo tanto, su incidencia en el distanciamiento de prácticas violentas y/o delictivas. La evaluación de impacto hacía foco sobre las principales variables contenidas en el objetivo general del PCV: disminuir la participación de jóvenes de comunidades vulnerables en la comisión de delitos callejeros.

Por último, también, se realizaban encuestas anuales de opinión sobre la aceptabilidad e integración de los jóvenes participantes de las actividades propuestas por el PCV (Anexo III, Tabla 7 y 8).

9. Síntesis de la implementación del PCV

Los primeros proyectos se desarrollaron a partir de 2002 en la Ciudad de Buenos Aires en la Villa 15 —Ciudad Oculta—, Villa 1.11.14, Barrio Rivadavia I, La Boca y en Villa Tranquila en el Municipio de Avellaneda.

Teniendo en cuenta la difícil situación política, social y económica que atravesaba la Argentina, el Gobierno Nacional impulsó políticas de inclusión a través de la incorporación de los sectores más desfavorecidos a planes de empleo que sirvieran para paliar la coyuntura crítica. Dentro de esta política general, el PCV comenzó a articular su tarea con el Ministerio de

Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos para que pudiera, en el marco de proyectos específicos, asignar Planes Trabajar a este tipo de iniciativas. Así, el 20 de diciembre de 2001 se firmó un convenio, mediante el cual se articulaban acciones entre el PNPD y la Secretaría de Empleo tendientes a presentar proyectos enmarcados en los Programas de Emergencia Laboral y Trabajar III, que tuvieran como beneficiarios a jóvenes de comunidades vulnerables en riesgo de estar en conflicto con la ley penal y a través de los cuales se pudieran implementar estrategias de prevención social del delito y la violencia.

Estos primeros beneficios cubrieron el período comprendido entre diciembre de 2001 y mayo de 2002. El 25 de noviembre de 2002 se celebró otro convenio, a través del cual se acordó retomar las asignaciones como apoyo y estímulo a los participantes del PCV. Dicho acuerdo fue prorrogado hasta la fecha de cesación del PNPD/PCV, en marzo de 2008.

Estos acuerdos tuvieron como destinatarios "... a trabajadores desocupados, personas de bajos recursos y escasa calificación laboral, pertenecientes a sectores sociales marginados o excluidos, con necesidades básicas insatisfechas, por debajo de la línea de subsistencia y en situación de vulnerabilidad social y/o en riesgo de entrar en conflicto con la ley penal ...".⁽¹³⁾

Los convenios entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación constituyeron un esquema de cooperación estable y de positiva coordinación entre ambos organismos.

En la Ciudad de Buenos Aires se ensayaron diversas formas de implementación del PCV en sus comienzos. Esto implicó trabajar en forma territorial en algunos barrios, como así también realizar convenios de cooperación con algunas instituciones u organismos, brindando asistencia técnica y la posibilidad de la inclusión de los jóvenes en los proyectos del convenio con el Ministerio de Trabajo. Ejemplo de ello fueron los acuerdos con el SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia), con el Programa Libertad Asistida del CONNAF, con la Cooperativa de Producción y Aprendizaje (COOPA), con la Asociación Civil "El Armadero", entre otros.

(13) Cláusula cuarta del Convenio Marco de Cooperación e Intercambio entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación.

A pesar de esto, la experiencia fue denotando una cierta dificultad en abordar la problemática desde el enfoque territorial y, en consecuencia, se reforzó como principio de intervención la necesidad de que el proyecto de prevención se desarrolle en el ámbito barrial.

En la Provincia de Buenos Aires se sumó la necesidad de realizar convenios de cooperación y de asistencia técnica entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales, sin necesidad de contar con la anuencia de los Gobiernos Provinciales.

El crecimiento de la implementación del PCV en las jurisdicciones alejadas de la Ciudad de Buenos Aires fue obstaculizado por la falta de presupuesto para sostener la asistencia técnica y formación de operadores locales necesaria para el desarrollo de las intervenciones preventivas. A pesar de ello, ciertos municipios asumieron esos costos por sí mismos, de manera tal que en esas jurisdicciones se alcanzó a formar equipos locales y a implementar intervenciones aunque con ciertas limitaciones.

10. Aciertos y dificultades a modo de conclusión

10.1. Aciertos

- El PCV fue pensado y diseñado como una verdadera política pública en prevención social del delito y generó un sistema de información que permitió el monitoreo de su implementación. Por otra parte construyó indicadores para poder desarrollar un proceso evaluativo, el cual no pudo llevarse a cabo por la Resolución que lo dejara sin efecto.
- El PCV resultaba eficaz para el logro de los objetivos que se proponía (tablas 3-6).
- En tanto estrategia de prevención social del delito, el PCV proponía un modelo de gestión que facilitaba la integración de los niveles gubernamentales (nacional, provincial y municipal) involucrados en su implementación como así también la integración de actores no gubernamentales a través de esquemas de cooperación, articulación y colaboración.
- Este modelo de gestión propuso una cultura diferente en materia de construcción de seguridad y favoreció la instalación de capacidades técnico-políticas en los gobiernos locales y en las comunidades.
- Fue innovador por su instalación, acción y permanencia en el barrio y por apelar a la participación voluntaria de los jóvenes involucrados en prácticas delictivas.

- Generó buena recepción por parte de las comunidades, confiado acercamiento de los destinatarios y credibilidad en el Estado.
- La capacitación de los operadores en terreno y los dispositivos previstos para la reflexión sobre la tarea aseguraron la formación permanente de los equipos de intervención y la constante revisión y adecuación de las prácticas.
- Los datos empíricos obtenidos en terreno fueron de utilidad para la toma de decisiones en los niveles políticos.
- La generación, desarrollo y sistematización de instrumentos y dispositivos propios facilitaron la implementación y replicabilidad del PCV.

10.2. Dificultades

- El PCV no logró en su implementación ser reconocido como una política pública a nivel nacional.
- La falta de un presupuesto propio para el desarrollo de las intervenciones preventivas.
- La falta de difusión masiva del PCV.
- La carencia de experiencias y parámetros orientativos y comparativos ante la inexistencia de políticas públicas de prevención social del delito.
- La imposibilidad de concretar una evaluación de impacto y utilizar todos los instrumentos elaborados.
- El desgaste y la sobreimplicación en la tarea por parte de operadores y el alto nivel de rotación en los equipos locales.
- La falta de participación en ámbitos institucionales y académicos de discusión sobre la necesidad de implementar políticas de prevención social del delito y la violencia.

La experiencia del PCV permite sugerir que es conveniente incorporar en el conjunto de planes y programas que integran la política de seguridad del Estado argentino, estrategias de prevención social del delito asociadas a la promoción de derechos y a la inclusión social real de sectores inmersos en procesos de alta vulnerabilidad social. Esto debería permitirnos trabajar hoy sobre las urgencias que se nos plantean al respecto pero, lo que es más importante aún, asumir es el desafío de revisar en profundidad las causas y situaciones que hacen que haya jóvenes que son “invitados” engañosamente a participar de un mundo que luego los aparta, los rechaza, los separa o los mata.

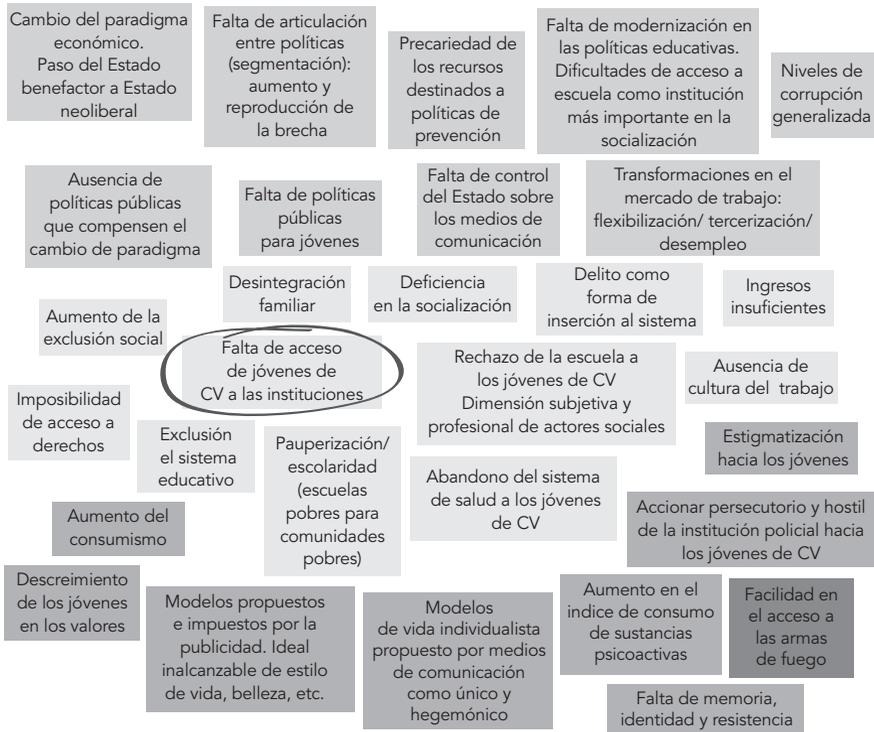
11. Anexo I

CUADRO 1: CONSTRUCCIÓN DE PROBLEMA FOCAL Y SITUACIÓN OBJETIVO

<p>Problema Focal Alto nivel de participación de Jóvenes de Comunidades Vulnerables (CV) en la comisión de Delitos Callejeros (DC)</p>	<p>Situación Objetivo Disminución del nivel de participación de Jóvenes de Comunidades Vulnerables (CV) en la comisión de Delitos Callejeros (DC)</p>
<p>Aumento de los DC en relación al total de delitos denunciados y no denunciados.</p> <p>Aumento de la proporción de reincidentes en la comisión de DC cometidos por jóvenes de CV.</p> <p>Aumento de la cantidad de jóvenes de CV por causas relacionadas con DC en institutos de detención.</p> <p>Aumento de la cantidad de causas judiciales que involucran jóvenes de CV relacionadas con DC.</p> <p>Aumento de jóvenes de CV muertos en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad durante la comisión de DC.</p> <p>Aumento del número de opiniones de referentes comunitarios de CV que aluden a la participación de jóvenes de CV en la comisión de DC.</p> <p>Aumento de la categoría "jóvenes entre 16 y 25" en la identificación de ofensores por parte de víctimas de DC.</p> <p>Poca integración social de jóvenes de CV que se encuentran en conflicto con la ley penal.</p>	<p>Disminución de los DC en relación al total de delitos denunciados y no denunciados.</p> <p>Disminución de la proporción de reincidentes en la comisión de DC cometidos por jóvenes de CV.</p> <p>Disminución de la cantidad de jóvenes de CV por causas relacionadas con DC en institutos de detención.</p> <p>Disminución de la cantidad de causas judiciales que involucran jóvenes de CV relacionadas con DC.</p> <p>Disminución de los jóvenes de CV muertos en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad durante la comisión de DC.</p> <p>Disminución del número de opiniones de referentes comunitarios que aluden a la participación de jóvenes de CV en la comisión de DC.</p> <p>Descenso de la categoría "jóvenes entre 16 y 25" en la identificación de ofensores por parte de víctimas de DC</p> <p>Mayor integración social de jóvenes de CV que se encuentran en conflicto con la ley penal.</p>

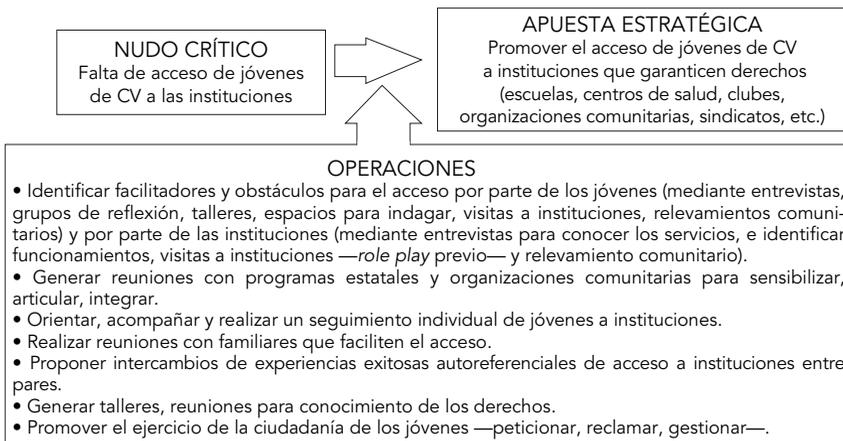
Fuente: Programa Comunidades Vulnerables

CUADRO 2: FLUJOGRAMA DE PROBLEMAS Y SU NIVEL DE GOBERNABILIDAD (FONDO MÁS CLARO INDICA MAYOR GOBERNABILIDAD)



Fuente: Programa Comunidades Vulnerables

CUADRO 3: ELECCIÓN DE NUDO CRÍTICO, APUESTA ESTRATÉGICA Y OPERACIONES



Fuente: Programa Comunidades Vulnerables

12. Anexo II: Algunos datos estadísticos⁽¹⁴⁾

TABLA 1: PERFIL DE LOS INGRESANTES AL PCV (EDUCACIÓN).
TABLA DE CONTINGENCIA. PERÍODO AGRUPADO 2004-2007

Período	¿Estaba cursando al ingreso al PCV?					
	2004	2005	2006	2007	2004-2007	2004-2007
Base	1360	1369	1610	1269	5608	%
SÍ	249	267	419	317	1252	22,33
NO	1111	1102	1191	952	4356	77,67

TABLA 2: PERFIL DE LOS INGRESANTES AL PCV (TRABAJO).
TABLA DE CONTINGENCIA. PERÍODO AGRUPADO 2004-2007

Período	Situación laboral al ingreso al PCV					
	2004	2005	2006	2007	2004-2007	2004-2007
Base	1360	1369	1474	1528	5731	%
Busca trabajo	257	264	253	332	1106	19,29
Trabajo regular formal	47	48	54	69	218	3,80
Trabajo regular informal	223	248	285	287	1043	18,19
Trabajo ocasional (changas)	185	428	499	425	1537	26,81
No busca trabajo	648	381	383	416	1828	31,89

TABLA 3: REINSERCIÓN ESCOLAR DE LOS JÓVENES DEL PCV.
TABLA DE CONTINGENCIA. PERÍODO AGRUPADO 2004-2007⁽¹⁵⁾

Período	¿Retomó estudios durante el año?					
	2004	2005	2006	2007	2004-2007	2004-2007
Base ⁽¹⁵⁾	1111	1102	1191	1227	4631	%
SÍ	170	201	200	206	777	16,78
NO	941	901	991	1021	3854	83,22

(14) Estos datos constan en los "Informes de seguimiento de procesos de jóvenes participantes del Programa Comunidades Vulnerables", períodos: 2004, 2005, 2006, 2007, de la DNPC.

(15) Población base: personas que a su ingreso al PCV no se encontraban cursando la educación formal.

TABLA 4: CAPACITACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES DEL PCV.
TABLA DE CONTINGENCIA. PERÍODO AGRUPADO 2004-2007

¿Realiza cursos de formación en oficios?						
Período	2004	2005	2006	2007	2004-2007	2004-2007
Base	1360	1369	1610	1313	5652	%
SÍ	423	458	478	310	1669	29,53
NO	937	911	1132	1003	3983	70,47

TABLA 5: PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES DEL PCV EN EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS O SOCIALES. TABLA DE CONTINGENCIA. PERÍODO AGRUPADO 2004-2007

¿Participa en emprendimientos productivos o sociales?						
Período	2004	2005	2006	2007	2004-2007	2004-2007
Base	1360	1341	1359	1378	5438	%
SÍ	526	357	340	259	1482	27,25%
NO	834	984	1019	1119	3956	72,75%

TABLA 6: JÓVENES DESVINCULADOS DEL PCV POR CONFLICTO CON LA LEY PENAL.
TABLA DE CONTINGENCIA. PERÍODO AGRUPADO 2004-2007

Procesados por delitos penales que permanecieron privados de su libertad						
Período	2004	2005	2006	2007	2004-2007	2004-2007
Base	1360	1369	1610	1528	5867	%
SÍ	26	33	34	31	124	2,1 %
NO	1334	1336	1576	1497	5743	97,9 %

13. Anexo III

Se ofrecen aquí los resultados del trabajo realizado en el año 2004 sobre una muestra de 160 evaluaciones participativas, lo que constituyó el 21% del total de los beneficiarios de ese año:

TABLA 7: ENCUESTA ANUAL DE OPINIÓN. AÑO 2004

Actividades	Beneficiarios que participaron en la actividad ⁽¹⁶⁾	Me gustó mucho	Me gustó	Me gustó poco	No me gustó
Talleres y grupos de reflexión sobre proyecto de vida e identidad	57	19,22 %	70,17 %	10,52 %	-
Cine o video debate	26	19,3 %	69,2 %	11,5 %	-
Talleres sobre el mundo del trabajo	79	20,3 %	69,6 %	10,1 %	-
Capacitación en oficios	69	24,8 %	69,5 %	4,3 %	1,4 %
Salidas culturales y recreativas	84	41,8 %	54,7 %	1,2 %	2,3 %
Cuidado de la salud	55	38,2 %	60 %	1,8 %	-
Talleres sobre derechos y garantías	68	10,4 %	72,1 %	16,1 %	1,4 %
Entrevistas individuales de seguimiento	62	19,5 %	69,3 %	9,6 %	1,6 %

TABLA 8: ENCUESTA ANUAL DE OPINIÓN. AÑO 2004

Las actividades en las que participaste, te hicieron ⁽¹⁷⁾	
Aprender cosas nuevas	18,7 %
Cambiar tu opinión sobre algunos temas	11,8 %
Seguir charlando con tus compañeros sobre los temas tratados después de las reuniones	7,8 %
Buscar más información sobre temas trabajados con el grupo	2,0 %
Entender mejor las cosas que te pasan	8,7 %
Sentirte incómodo	2,0 %
Expresarte en público sin sentir vergüenza o temor	11,6 %
Conversar sobre los temas tratados en el grupo con otras personas que no pertenecen al PCV	10,3 %
Pedir orientación sobre algún problema relacionado con los temas tratados	4,9 %
Dar consejo a otras personas	6,0 %
Cambiar tu manera de encarar algunas cosas	8,7 %
Sentirte aburrido	2,9 %
No sabe / no contesta	4,6 %

(16) Los porcentajes son obtenidos sobre el total de beneficiarios que realizaron la actividad consignada en la primera columna.

(17) La respuesta admitía opciones múltiples, por lo tanto se considera un total de 449 respuestas sobre las cuales pudimos inferir el porcentaje de beneficiarios consultados (160) que eligió cada respuesta.

EPÍLOGO

Niñas, niños y adolescentes

JUAN MARTÍN MENA⁽¹⁾



La referencia a la infancia como categoría social surge en el siglo XVIII, en el contexto de la revolución industrial. En el proceso de surgimiento de ese concepto, la infancia pasó del ámbito privado al público, lo que le dio mayor visibilidad y permitió que se reconfigure su significación en el sistema jurídico.

Estas transformaciones acompañaron una modificación sustancial en los vínculos entre la infancia y el mundo adulto, que llevaron a la conformación de un nuevo paradigma de intervención pública de la minoridad: el Estado tutelar.

El marco legal e institucional que en lo posterior se le fue dando al universo de niños, niñas y adolescentes, se vio claramente influenciado por el pensamiento positivista de la época, en un contexto de crecimiento urbano y demográfico con una conflictividad social más amplia y compleja.

Desde ese momento, se han ido consolidado una gran diversidad de discursos en nuestras sociedades posmodernas, en los que se insiste especialmente en la asociación de los jóvenes con las drogas, la violencia y el delito. De este modo, se traza un vínculo que termina por ligar indisoluble-

(1) Subsecretario de Política Criminal.

mente a los jóvenes con la criminalidad, y en el que prevalece una mirada negativa por sobre cualquier otra cualidad.

Pese a los cambios registrados en el plano criminológico y de las ciencias sociales, estos paradigmas estructuraron durante décadas la intervención estatal en nuestro país. El primer cambio significativo se produjo con la incorporación a la Constitución de la Convención de los Derechos del Niño, en el año 1994. Sin embargo, tuvo que pasar más de una década para que, con la sanción de la ley 26.061, se conformara un verdadero sistema de Protección Integral de la niñez y adolescencia que permitiera avanzar hacia la desarticulación del sistema tutelar.

Pero este cambio de paradigma corporizado en el derecho exige insumos e información específicos para la elaboración e implementación de las políticas públicas que abordan esta problemática. En ese sentido, debe advertirse que hasta no hace mucho tiempo atrás, no se disponía de registros de antecedentes u otra información estadística consolidada y periódica en materia penal referida a este colectivo de personas.

El profundo cambio político iniciado en el año 2003 y la reconstrucción de un Estado activo y presente, implicó también el diseño de acciones fundamentales en la recomposición de los más jóvenes. En ese sentido, en el marco de un crecimiento sostenido e inédito, con una notable baja de la tasa de desempleo y una recomposición social y económica general sin precedentes, se desplegó además un conjunto de políticas públicas para la juventud entre las cuales se destaca la reforma federal educativa, la asignación universal por hijo y el programa Conectar Igualdad, entre tantas otras.

Asimismo, se ha tomado conciencia de que la producción de estadísticas específicas vinculadas a jóvenes en conflicto con la ley penal, representa un insumo insustituible para la adopción de políticas públicas aplicadas a este segmento social.

Ello así puesto que la estadística tiene un lugar preponderante en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas, en tanto constituye un recurso fundamental para que el Estado pueda tener una mayor capacidad de diagnóstico y brindar así más y mejores respuestas a la ciudadanía frente al problema de la criminalidad.

En esta sintonía, con la producción de información pretendemos generar datos concretos que permitan a las agencias correspondientes, actuar

sobre la realidad de los jóvenes en situación de vulnerabilidad para seguir promoviendo una mayor equidad social.

El Relevamiento sobre niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal privados de su libertad realizado durante el año 2010, junto con la Encuesta a jóvenes privados de la libertad en 2011, han sido elaborados en orden a todas estas premisas. Tenemos la convicción de haber hecho un aporte significativo y de utilidad para una mejor comprensión de este fenómeno, y la elaboración o reconfiguración de las acciones destinadas a intervenir en esta materia.



BIBLIOGRAFÍA



- BELOFF, M., “Los adolescentes y el sistema penal. Elementos para una discusión necesaria en la Argentina”, en *Revista Jurídica*, Universidad de Palermo, 2005.
- BELOFF, M., “Los jóvenes y el delito: la responsabilidad es la clave”, en *Infancia y Democracia en la Argentina. La cuestión de la responsabilidad de los adolescentes*, Bs. As., Editores del Puerto, 2004.
- BLACKWELDER, J. y JOHNSON, L., “Estadística Criminal y Acción Policial en Buenos Aires, 1887-1914”, en *Desarrollo Económico*, 93, 1984, vol. 24, pp. 109/122.
- BOHM, M., “Falacias sobre los sistemas penales juveniles”, Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos, CEPOC, 2011.
- CAIMARI, L., *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina 1880-1955*, Bs. As., Siglo XXI, 2004.
- CASTEL, ROBERT, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Bs. As., Manantial, 2004.
- CESARONI, M., “Diez motivos para no bajar la edad de la imputabilidad penal a los 14 años. Propuestas por el Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos”, Bs. As., CEPOC, 2011.
- CIAFARDINI, MARIANO, *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Bs. As., Ariel, 2006.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas”, Relatoría sobre los derechos de la niñez, 2011.
- DANIEL, C., “Un imaginario estadístico para la Argentina moderna (1869-1914)”, en *Cuadernos del IDES*, n° 17, Bs. As., agosto 2009.
- DAROQUI, A. y GUEMUREMAN, S., “Los Menores de hoy, de ayer y de siempre: un recorrido histórico desde la perspectiva crítica”, en *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n° 13, 1999.
- DEL OLMO, R., *Criminología argentina. Apuntes para su reconstrucción histórica*, Bs. As., Ed. De Palma, 1992.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, Programa Comunidades Vulnerables, Bs. As., Cogcal, 2007.
- ELIAS, M., “Relaciones bifrontes entre las niñeces-infancias/adolescencias argentinas y el instituto adoptivo”, Ponencia en las *IV Jornadas Regionales*, I JORNADAS NACIONALES INTERDISCIPLINARIAS DE ADOPCIÓN EN Mendoza.

- FOUCAULT, MICHEL, *Vigilar y castigar*, Bs. As., Siglo XXI, 2008.
- GARCÍA DE GHIGLINO, SILVIA S. y ACQUAVIVA, ALEJANDRA, *Protección contra la violencia familiar*, Ira. ed., Bs. As., Hammurabi, 2010.
- GARCÍA MENDEZ, E. y BELOFF, M. (comps.), *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, Temis-Depalma, 1998.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (comp.), *Infancia y Democracia en la Argentina. La cuestión de la responsabilidad penal en los adolescentes*, Bs. As., Editores del Puerto, 2004.
- GARLAND, D., *Castigo y Sociedad Moderna*, Bs. As., Siglo XXI, 1999.
- GUEMUREMAN, SILVIA, “Indicadores para la medición del sistema penal juvenil. Alcances y desafíos”, en *Avances y desafíos de un sistema penal juvenil en construcción*, Bs. As., 2009. Ver texto en: http://observatoriojovenes.com.ar/files/SISTEMA_PENAL_JUVENIL_baja.pdf.
- GUEMUREMAN, SILVIA., “Las estadísticas judiciales, los miedos y los mitos. Una pincelada del funcionamiento de la justicia penal de menores en la Argentina”, en *Revista derecho y Ciencias Sociales*, n° 6, Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, FCJ y UNLP, abril de 2012, pp. 103/138.
- HERNÁNDEZ, F., *Surgimiento y desarrollo de las áreas administrativas de infancia y adolescencia 1919-1943*, Bs. As., 2007.
- HOFFMANN, XIMENA y MULLER, CARINA, “El Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables”, en AA.VV., *Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano. Experiencia de una política pública y guía metodológica para la intervención*, Bs. As., Espacio Editorial, 2012.
- INNAMORATTO, GABRIELA; HOFFMANN XIMENA y CANAVESSI JUAN J., “Descripción y análisis del involucramiento de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social en prácticas de delito callejero”, en AA.VV., *Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano. Experiencia de una política pública y guía metodológica para la intervención*, Bs. As., Espacio Editorial, 2012.
- JUÁREZ JEREZ, HADA y NAVARRETE, JOSÉ L., “Delitos contra la propiedad: pobreza, inequidad y exclusión”, en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Bahía Blanca, 2007. Ver texto en: <http://www.aalp.org.ar/anales/works/works2007/juarez.pdf>.
- LARRANDART, L., “Desarrollo de los tribunales de Menores en la Argentina: 1920/1983”, en *Del Revés al Derecho: La Condición jurídica de la infancia en América Latina*, Bs. As., Ed. Galerna, 1992.
- MECLE, ELINA, *Minoridad en la Argentina. Instituciones jurídicas, relevamiento normativo y políticas sociales*, Bs. As., PRONATAS/PNUD, 1993.
- MELOSSI, D., *El Estado de control social*, México, Siglo XXI, 1991.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, UNIVERSIDAD NACIONAL TRES DE FEBRERO y UNICEF, “Adolescentes en el sistema penal. Situación actual y propuestas para un proceso de transformación”, Bs. As., Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y Secretaría Nacional de la Niñez, Bs. As., 2008.
- MINISTERIO DE JUSTICIA y DERECHOS HUMANOS – UNICEF, “Derechos de Niños, niñas y adolescentes”, Seguimiento de la Aplicación de la Convención de los Derechos del niño. Estándares de Derechos Humanos para la implementación de un Sistema de Justicia Penal Juvenil, 2007.

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, “Una gestión penitenciaria integral. El aporte del Sistema Nacional de estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP)”, Bs. As., Infojus, 2012. Ver texto www.infojus.gov.ar
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Plan Nacional de Prevención del Delito, Bs. As., 2003.
- MIZRAHI, MAURICIO L., “El proyecto de ley de régimen integral de protección de los derechos del niño y del adolescente”, EN *Revista Jurídica La Ley*, Bs. As., 01/09/1999.
- NUÑEZ, RODOLFO; VALLEJOS, CRISTINA; PALACIO, ENRIQUE Y KRAUSE, MATIAS, “Guía técnica y metodológica de implementación de un programa de promoción y protección de derechos para jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social involucrados en prácticas de delito callejero”, en AA.VV., *Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano. Experiencia de una política pública y guía metodológica para la intervención*, Bs. As., Espacio Editorial, 2012.
- PLATT, ANTHONY M., *Los salvadores del niño, o la invención de la delincuencia*, 3ra. ed., Bs. As., Siglo XXI, 1997.
- POMPEI, EDUARDO, “Las consecuencias sociales de la distribución”, en *Revista Enoikos*, Bs. As., n° 14, 1999, pp. 69/79.
- SOZZO, MÁXIMO, *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, FLACSO Ecuador, Municipio Metropolitano de Quito, 2008.
- SOZZO, MÁXIMO, “Pintando a través de números. Fuentes Estadísticas de conocimiento y gobierno democrático de la cuestión criminal en Argentina”, *Crítica Penal*, 2003.
- TERÁN, OSCAR, *En busca de la ideología argentina*, Bs. As., Catálogos, 1988.
- TERRAGNI, MARTINIANO, *Justicia Penal de Menores*, Bs. As., La Ley, 2010.
- WINNICOTT, DONALD W., *Deprivación y delincuencia*, Clare Winnicott, Ray Shepherd y Madelaine Davis (comps.), 1ra. ed., Bs. As., Ed. Paidós, 1990
- ZAFFARONI, EUGENIO; ALAGIA, ALEJANDRO y SLOKAR, ALEJANDRO, *Derecho Penal. Parte General*, Bs. As., Ed. Ediar, 2002.



Este libro con una tirada de 1000 ejemplares, se terminó de imprimir en los Talleres Gráficos de la Cooperativa Campichuelo Ltda. en febrero de 2013.



Campichuelo 553 - C.A.B.A. - C1405BOG - Telefax: 4981-6500 / 2065-5202
campichuelo@cogcal.com.ar www.cogcal.com.ar