"El abordaje socioeducativo con adolescentes no punibles, en el marco del paradigma de Protección Integral de Derechos."

Especializando:
Titulo/s de Grado: Licenciada en Trabajo Social. UBA
Apellido y Nombre de la Autora: Romina Andrea Lemos.

Director:
Titulo/s de Grado: Licenciada en Psicología. Universidad Católica de Cuyo.
Posgrado: Diplomada en Ciencias Sociales, con Orientación en Sociología. Expedido por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
Nombre del Director/a del Trabajo Final: Adriana Alime Ureta.

Lugar, mes y año de la presentación: Buenos Aires, Marzo de 2016.

Universidad Nacional de Entre Ríos. Facultad de Trabajo Social.

Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia.
Resol. "C.S" 320/11, 324/12.

Sede: Metropolitana.
Tutor: Fernando Guzmán Bur.

RESUMEN:

La presente tesina tiene como objetivo principal, realizar un estudio descriptivo y analítico respecto del modelo socioeducativo implementado en el abordaje de los adolescentes no punibles incluidos en el circuito penal juvenil. En esta caracterización, se describe el modelo implementado para la franja de adolescentes que comprende entre los 13 a 15 años y que son alojados en Centros Socioeducativos de Régimen Cerrado en el ámbito de ciudad de Bs. As., bajo el Paradigma de la Protección Integral de Derechos.

En el marco de este modelo, se describirá el abordaje implementado para dar tratamiento a las situaciones que han transitado estos adolescentes, la cual pone de manifiesto la contradicción entre el modelo de Intervención y el marco legal vigente. Este recorrido es fundamental para poder poner en el centro de la escena el abordaje socioeducativo, siendo éste, uno de los cambios introducidos en la materia en el último período.

Los intereses que han motivado éste estudio, han surgido de la evidencia empírica del trabajo en campo, a partir del cual se han podido observar los obstáculos y facilitadores que se desprenden de la implementación del modelo socioeducativo y su desarrollo. Siendo éste, un escenario que presenta importantes contradicciones tanto a nivel teórico metodológico como jurídico legal. Las mismas se materializaron en el tratamiento de esta problemática, configurando el escenario de la situación irregular para el abordaje de estos adolescentes. Ante este escenario, quienes trabajamos en la temática, nos encontrábamos con carencias institucionales y de Políticas Públicas para abordar la problemática de los adolescentes no punibles, muchos de ellos, inmersos en el circuito penal juvenil desde temprana edad.

Es importante destacar que, esta situación satisfactoriamente en el transcurso del año 2015 comenzó a ser revertida. Las intervenciones profesionales, comenzaron a girar en torno del empleo de estrategias socio-comunitarias destinadas a disminuir la re-inserción de los adolescentes en los contextos de encierro. Para cumplimentar dicho objetivo, se requirió de un camino previo de intervenciones, donde se articularon Políticas Públicas y recursos institucionales.

INDICE:

Introducción: ……. 3 pág.

Capítulo I: "El Adolescente infractor de la Ley Penal". …… 4 pág.

I. El Adolescente Infractor de la Ley Penal y su tratamiento en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN). ……4 pág.

II. Marco Histórico Judicial. ……7 pág.

- Ley N° 10.903 de Patronato de Menores (1919). …… 7 pág.
- Ley N° 22.278 de Régimen Penal de Minoridad (1980). …… 8 pág.
- Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (1998). …… 9 pág.
- Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niño y Adolescentes (2005). …… 11 pág.

III. Como esta problemática se transforma en Política Pública. …….. 12 pág.

- Algunas Consideraciones. ..…… 14 pág.

Capitulo II: "El modelo de abordaje Socioeducativo de intervención". 16 pág.

I- El Eje Socioeducativo. ……16 pág.

II- Escenarios de intervención del Modelo Socioeducativo. …… 18 pág.

III- La contradicción del Modelo de Intervención. ……..…24 pág.

Capitulo III: "El adolescente no punible dentro del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos". ……25 pág.

I- Esbozando un perfil general del Adolescente Infractor de la Ley Penal. ……. 25 pág.

II- Datos estadísticos respecto de la situación de los adolescentes no punibles (Censo del año 2013 y Relevamiento Nacional del año 2015). …… 29 pág.

III- El nuevo abordaje: Resolución 313 de Julio de 2015. …… 34 pág.

Conclusiones. …… 36 pág.

Referencias Bibliográficas. …… 38 pág.

Anexos. …… 40 pág.

INTRODUCCION:

El desarrollo del presente trabajo tendrá como punto de partida y objetivo central describir, analizar y reflexionar respecto de las prácticas llevadas a cabo en el abordaje de los adolescentes no punibles, alojados en Centros Socioeducativos de Régimen Cerrado (CSRC) dentro del Paradigma de Protección Integral de Derechos.

Como se expresó precedentemente, se realizará un estudio descriptivo y analítico del modelo implementado para los adolescentes Infractores a la ley penal y el tratamiento otorgado para la franja de la población no punible. Se partirá de reseñar los cambios y procesos históricos en materia penal juvenil, sus leyes regulatorias y se caracterizará el modelo Socioeducativo de Intervención que ha tenido lugar en el último tiempo, en torno al tratamiento de la problemática de los adolescentes infractores.

El trabajo se enfocará en el abordaje construido para los adolescentes no punibles en contextos de encierro en un modelo de Estado garante de Derechos y con un marco legal que se contrapone a la situación que atravesaron estos adolescentes. Se analizará el método de intervención llevado a cabo durante el período comprendido entre la sanción de la Ley Federal 26.061 de 2005 hasta el año 2015, cuando comienza a introducirse cambios en esta temática.

Posteriormente, se describirá y reflexionará sobre las alternativas implementadas desde el Estado Nacional para abordar esta situación. Se analizará las medidas impulsadas desde la Dirección Nacional de Adolescentes Infractores de la Ley Penal (DINAI) para modificar la irregularidad respecto del alojamiento de los adolescentes no punibles en Centros Socioeducativos de Régimen Cerrados.

Para concluir, se espera poder aportar a través de este análisis, una mirada crítica que permita tener una visión integral de la problemática, visualizar obstáculos y limitaciones aún en práctica. Asimismo, destacar los logros y avances alcanzados en el último período.

Capítulo I:

El Adolescente Infractor de la Ley Penal

I- El Adolescente infractor de la Ley Penal y su tratamiento en el marco de la CIDN

A los fines de comprender la situación de estos adolescentes, se procederá a plasmar la descripción que realiza La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) que define como: *"… "niño" a toda persona menor de 18 años de edad y compromete a los Estados parte a promover el dictado de leyes y procedimientos especiales para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes. De esta forma, queda configurado un límite preciso para regular dos sistemas penales netamente diferenciados: El Sistema Penal para Adolescentes (destinado a los adolescentes infractores y presuntos infractores hasta los 18 años de edad) y El Sistema Penal General (establecido para los infractores mayores de 18 años)*[1].

A partir de esta diferenciación, las normas internacionales de Derechos Humanos establecen que el Sistema de Justicia Penal que intervenga en los delitos cometidos por personas menores de 18 años de edad, debe ser especializado…"[2].

Este concepto de "especialización" es fundamental, dado que implica una serie de acciones que repercuten en el procedimiento a implementar, entre ellas se encuentran *: a) que los órganos judiciales (jueces, fiscales, defensores oficiales) se encuentren capacitados y tengan competencia específica para actuar cuando los delitos son cometidos por adolescentes; b) que los procedimientos se adapten a las necesidades de los adolescentes, previendo incluso estándares más exigentes en comparación con los vigentes para las personas adultas; c) que las autoridades administrativas de aplicación del sistema y los establecimientos de ejecución de las penas sean especiales, es decir, diferenciados de los destinados a la población de mayores de 18 años; d)*

[1] SENAF, Unicef Argentina y Untref. "Adolescentes en el Sistema Penal".
[2] SENAF, Unicef Argentina y Untref. "Adolescentes en el Sistema Penal".

que las sanciones penales y las medidas alternativas al proceso penal sean diferentes de las del régimen general.[3]

En otras palabras, significa que, los Estados que conforman la CIDN se comprometen a establecer un régimen jurídico y una serie de instituciones que actúen específicamente en la investigación y sanción de los delitos cometidos por los adolescentes. Por otro lado, se torna necesario que los funcionarios integrantes de estos órganos estén capacitados en cuestiones relativas a los derechos de niños y adolescentes. Este régimen especial, se debe aplicar a partir de la edad mínima de la cual se presume, sin que se admita prueba en contrario, que las personas consideradas niños, "no tienen capacidad para infringir las leyes penales". Es decir que, los Estados deben fijar una edad a partir de la cual las personas menores de 18 años de edad sean punibles, en forma completamente diferenciada de los adultos.

En nuestro país, se encuentra fijada la edad mínima a los efectos de responsabilidad penal en 16 años y los límites de edad superiores para la justicia de menores se encuentran fijada en 18 años. Asimismo, el Sistema de Justicia de Menores, procura aplicar garantías para la realización de un juicio imparcial; privación de libertad, incluida la detención preventiva y la prisión posterior a la condena (debe ofrecer una serie de medidas sociales y/o educativas, es decir un Modelo Socioeducativo de intervención y de esta forma limitar de manera estricta el recurso de privación de libertad).

Trabajar en la prevención de la delincuencia juvenil, implica la implementación de una serie de medidas que involucre una política general de justicia de menores. Es decir, intervenciones que no supongan el recurso a procedimientos judiciales e intervenciones en el contexto de las actuaciones judiciales (políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración de los niños, en el marco de sus familias de origen y su comunidad).

En el caso de los adolescentes infractores a la Ley Penal, rigen dos Principios fundamentales que orientan las intervenciones con estos adolescentes en un Sistema de Justicia respetuoso de los Derechos del Niño. Ellos son:

El **principio de Especificidad,** respecto del sistema de justicia juvenil, hace alusión al Deber de Protección Especial por parte del Estado dado que tiene la obligación de garantizar, reconocer y respetar los derechos y libertades de las personas. Siendo un delito cometido por jóvenes menores de edad, los

[3] SENAF, Unicef Argentina y Untref. "Adolescentes en el Sistema Penal".

Estados adherentes a la Convención de los Derechos del Niño deben reconocer a los niños "en razón" de su nivel de desarrollo y vulnerabilidades. El principio de Especificidad no se limita solo a la organización de una justicia especializada sino a un procedimiento especializado que asegure una mayor posibilidad de acceso a salidas alternativas.

Por otro lado, y según lo plantea **el Principio de Proporcionalidad**, cualquier respuesta a los jóvenes que hayan cometido un ilícito penal será en todo momento ajustado a sus circunstancias como menores de edad y al delito privilegiando la reintegración a su familia de origen y a su comunidad.

Es así que deberá pensarse en tres valores fundamentales de la Justicia Penal Juvenil garante de un Estado de Derechos:

- Circunstancias del imputado como persona menor de edad.
- Circunstancias en las que se comete el delito.
- Reintegración a la familia y a su comunidad como objetivo privilegiados.

Tomando como líneas rectoras la Convención Internacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se desprende como objetivo primordial: procurar las condiciones para el efectivo cumplimiento de los Derechos. Bajo esta perspectiva se impone la idea de realizar una transformación estructural del régimen penal juvenil, garantizando el cumplimiento de los derechos de los adolescentes alojados en dispositivos cerrados de privación de libertad.

Todo adolescente, en la franja etaria de 14 a 18 años que se le imputara un delito, debe recibir trato específico[4], diferente al de un adulto, con las distinciones de aplicación de medidas, o la no intervención del Sistema Penal Juvenil, en principio de acuerdo a las diferencias que, dentro de dicha franja etaria, se definen por la ley y a la visualización de las situaciones singulares que se presentan, teniendo como última respuesta, la privación de la libertad.

Se entiende a la acción de "privación de libertad" según lo interpretan las reglas de las Naciones Unidad para la protección de los menores privados de la libertad (1990/45/3) como *"toda forma de detección 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".*

La admisión de adolescentes dentro de dispositivos de la DINAI (Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal) conlleva, en principio,

[4]Directrices de Riad.

saber que “la intervención desde el ámbito penal implica la imposición de una sanción”, aún si así fuera, a través de medidas socioeducativas, en dispositivos de carácter cerrados o semi-cerrados o en libertad asistida, por lo que dicha admisión debe estar fundadamente definida. Si la presencia de problemáticas primarias del adolescente requiera tratamientos específicos, se debe convocar a otros actores de los Sistemas de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño[5].

En el caso de los adolescentes no punibles, en la franja etaria de 13 a 15 años, y menores de 13 años que ingresen al circuito penal juvenil, se convocará, en el marco de estrategias de prevención, al Consejo de Derechos de Niños, niñas y adolescentes de la CABA y a los referentes de los Sistemas de Protección de Derechos de la provincial de Bs. As. Las mismas tendrán como eje, desarrollar articulaciones tendientes a evitar el tratamiento penal de los adolescentes no punibles, promoviendo medidas alternativas a la privación de la libertad.

II- Marco Histórico Judicial

Ley N°10.903 de Patronato de Menores (1919)

La problemática de los adolescentes infractores de la ley penal, planteaba desde hace años, la necesidad de realizar cambios estructurales respecto de la intervención. Los dispositivos de alojamiento han sido referenciados con el nombre de Institutos de Menores, bajo la modalidad de la Ley 10. 903 de Patronato de Menores (sancionada en 1919). Ésta, reguló la situación de las personas menores de edad, ya sea como autores o víctimas de delitos o en abandono o peligro moral. Tomando como premisa de la intervención un esquema institucional de atención a la infancia “desviada” o “en tránsito a desviarse”.

Los juzgados de menores intervenían discrecionalmente tanto con niños como adolescentes que cometían delitos y con aquellos que se encontraban en situación de abandono o peligro moral o material. El modelo de intervención del

[5] “El Sistemas de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, es un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, los programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución Provincia de Bs As, la Ley Nacional 26061 y su reglamentación la Convención sobre los derechos del Niño y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino” Definición según Ley 13.634.

Patronato respondía al paradigma de la doctrina de la situación irregular que consideraba a los niños/ as como objeto de la tutela por parte del Estado.

Bajo este modelo, los niños eran considerados menores objeto de protección y no sujetos de derechos, es así como eran considerados peligrosos y por ello separados de su hogar, entorno familiar en forma discrecional. Las razones empleadas para tales situaciones se encontraban vinculadas con la pobreza, el maltrato, entre otras. El rol del Estado bajo esta ley, involucró la creación de instituciones tutelares, institutos asistenciales y penales por fuera del ámbito familiar y comunitario.

Esta ley estuvo vigente hasta el surgimiento de la Sancionada Ley 26.061 en 2005, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, siendo así que se pone fin a la Ley de Patronato.

Ley N° 22.278 de Régimen Penal de la Minoridad (1980)

En Agosto de 1980, la ley 22.278 (modificada por la ley 22.803 B. O: 9/5/83), creó el denominado "Régimen Penal de la Minoridad", que aún permanece formalmente vigente, dado que sus disposiciones no han sido derogadas expresamente por ninguna otra que la reemplace, aunque la constitucionalidad de algunas de ellas se encuentra muy cuestionadas desde la adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Esta ley enumera los criterios de punibilidad de los menores y configura que son inimputables los menores de 16 años de edad, y también lo son los menores de entre 16 y 18 años de edad respecto de los delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de la libertad que no exceda de dos años, o reprimida con multa o inhabilitación.

En los Artículos 1 y 2 de la ley 22.278 se establecen los siguientes tres niveles de imputabilidad, a saber:

1) Menor no punible: son todas aquellas personas que no hayan cumplido los 16 años de edad, y los menores de 18 años respecto de los delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de libertad que no exceda de dos años, o pena de multa o inhabilitación.

2) Menor punible de sanción eventual: aquellos menores que tengan entre 16 y 18 años de edad, y que cometan delitos que no sean de acción privada

o reprimidos con pena privativa de la libertad menor de dos años, de multa o inhabilitación.

3) Menor plenamente punible con tratamiento de detención especial: son aquellas personas mayores que tienen entre 18 y 21 años de edad. Estos son imputables respecto de la comisión de todos los delitos tipificados pero su condena debe llevarse a cabo en institutos especializados hasta los 21 años. Si transcurrida esa edad la condena aún no se cumplió en su totalidad, la misma debe continuar en las cárceles comunes.

El menor entre 18 y 21 años de edad que delinque durante este lapso es total y plenamente responsable de sus actos, quedando equiparado e igualado en cuanto a su tratamiento a los mayores de edad, salvo en cuanto a la condena que, en caso de establecerse, se llevará a cabo en instituciones especiales hasta que alcancen la edad de 21 años.

También se establece que cuando los jueces sobresean o absuelvan a un menor de 18 años, o cuando actúen en un proceso en que el mismo ha sido víctima de un delito, podrán disponer de él por un tiempo indeterminado hasta los 21 años si se hallare material o moralmente abandonado o en peligro.

Tanto las penas privativas de la libertad, como las internaciones preventivas de menores ordenadas por disposición judicial, se harán efectivas en institutos especializados al respecto, y si en esta situación alcanzaren la mayoría de edad, los menores condenados cumplirán el resto de la condena en los establecimientos para adultos.

Posteriormente la ley fue modificada en el año 1983 a través de la Ley N° 22.803, siendo éste el régimen que se encuentra en vigencia hoy en día.

Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (1998)

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionada en el año 1996, incorpora los principios establecidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En diciembre de 1998, la Legislatura de la Ciudad sanciona la Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos Niñas, Niños y Adolescentes que aún continúa vigente.

Describiré algunos de los elementos centrales de esta ley, como objetivo general plantea, el reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes enumerados en la Convención de Derechos del Niño y en la Constitución Argentina.

Asimismo, establece la responsabilidad gubernamental en esta materia, planteando la obligación del Estado (en este caso Gobierno de la CABA) en el cumplimiento efectivo de los derechos y se compromete a remover los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de los niños

Enuncia en cuanto a la protección y asignación de los recursos destinados a los niños que, tienen prioridad en la protección y auxilio cualquiera sea la circunstancia y en la asignación de recursos públicos destinados a la efectivización de sus derechos.

Establece como Derechos fundamentales de niños y adolescentes: la vida, la integridad personal, la vida privada, la identidad, la salud, la educación, la convivencia familiar y la preservación familiar; entre otros.

En lo que respecta a las garantías procesales para esta franja de la población, pone de manifiesto la igualdad en la relación procesal, la asistencia de un abogado/a especializado/a en niñez y adolescencia, ser escuchado personalmente por la autoridad competente tanto en la instancia administrativa como judicial; entre otros.

Esta ley reconoce una sola infancia, estableciendo que, las normas legales y reglamentarias de cualquier naturaleza deben aplicarse a todas las niñas, niños y adolescentes sin discriminación alguna.

En cuanto a la aplicación de las políticas públicas, se orienta a la descentralización de organismos de protección, incentivo de participación de distintos sectores de la sociedad y el fortalecimiento de redes sociales que optimicen los recursos existentes.

Se establece en sus lineamientos que las Medidas de Protección Especial de Derechos, deben desarrollarse a través de las unidades descentralizadas. Plantea la desjudicialización de la pobreza, es decir que, las dificultades económicas deben ser subsanadas a través de programas sociales destinados a fortalecer los vínculos familiares. Hace mención a la excepcionalidad de la internación y manifiesta que en ningún caso las medidas deben consistir en la privación de la libertad.

Esta ley es anterior a la Ley 26.061, que es de carácter nacional, entre ellas se encuentran similitudes dado que, entre sus artículos se desarrollan elementos de planificación, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a dar efectivo cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2005)

En 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño, ésta fue ratificada por la Argentina al año siguiente. La CIDN es el primer instrumento jurídico vinculante para los Estados que reconoce a los niños como sujetos de derechos e implica un cambio de paradigma respecto de los derechos y garantías de la infancia. En 1994 la CDN es dotada de jerarquía constitucional, en los términos del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. Sin embargo, se mantuvo durante 15 años la vigencia simultánea con la ley de Patronato 10.903 del año 1919.

Esta situación planteó fuertemente la necesidad de la adecuación normativa interna a nivel nacional y provincial, dando inicio a un proceso que culmina con la sanción de la Ley Nacional 26.061 en septiembre del año 2005. Produciendo así, un nuevo modelo denominado Sistema de Protección Integral de Derechos de los niños, niñas y Adolescentes conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas de gestión estatal o privadas en el ámbito nacional, provincial y municipal destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos a fin de establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la CIDN y demás tratados de derechos humanos rectificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional.

A partir de la implementación de la Ley 26.061, se han tomado como líneas rectoras para esta política social, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. De ella se desprende el siguiente objetivo general: procurar las condiciones para el efectivo cumplimiento de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Argentina. [6]

A su vez, y en el marco de este Modelo de Estado, se han planteado ejes transversales:

- Garantizar de modo prioritario los derechos de niñas, niños y adolescentes como política de Estado.
- Aumentar los grados de igualdad, en particular territorial y de género.
- Garantizar el acceso a bienes y servicios de igual calidad.

[6]Cuadernillo: “La nueva Institucionalidad para un país más justo e inclusivo”. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**.** (Buenos Aires, 2012).

Sobre estos ejes se desarrolla la normativa del Sistema Penal Juvenil, respetuoso de los derechos humanos y de los derechos de los adolescentes en particular, haciendo uso de los recursos y herramientas institucionales, gubernamentales y comunitarias que permitan consolidarlo y sostenerlo en las prácticas cotidianas. Cabe destacar, que el carácter Federal de este Modelo aplica también para las provincias, que han identificado como máxima autoridad para la protección de la Niñez y la Adolescencia en su territorio particular al Consejo Federal de Niñez, quien regula las acciones necesarias para poder transformar del circuito penal juvenil.

La Ley Nº 26.061 no regula la intervención del Estado ante infracciones de la ley penal, pero de su contenido se desprende el principio de separación de ámbitos de aplicación y de adopción de medidas de protección.

III- Como esta problemática se transforma en Política Pública:

Para continuar con el desarrollo de la temática del Adolescente Infractor a la ley penal, tomaré como base de análisis la Resolución normativa nº 3892 (2011) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina para la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal, dependiente de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. La misma se desarrolló en torno a la temática de la intervención con los adolescentes infractores de la ley penal con la finalidad de transformar el régimen penal juvenil. Dicha orientación procura generar un sistema respetuoso y garante de los derechos de los Adolescentes alojados en los distintos dispositivos.

Es así como, la mencionada normativa tiene como documentos regentes la Convención sobre los Derechos del Niño y toma como bases diferentes normativas internacionales entre ellas: las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores " Reglas de Beijing", las Reglas mínimas de la Naciones Unidas para la protección de menores privados de la libertad " Reglas de la Habana", las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de medidas no privativas de la libertad "Reglas de Tokio", las Directrices de la Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil " Directrices de Riad" y la Ley nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el marco de un modelo de estado, garante de los derechos, integrador y articulador, se ha elaborado un plan nacional de acción por los derechos de niñas, niños y adolescentes que tomó como meta (para los años comprendidos entre el 2012/2015) "avanzar en la especialización de los dispositivos penales juveniles,

creando y/o fortaleciendo los dispositivos alternativos a la medida de privación de la libertad". Este objetivo requiere de herramientas institucionales y comunitarias que permitan consolidarlo.

Si se parte de un modelo conceptual, de un diagnostico organizacional[7] de la sociedad, se desprende la idea que un problema que afecta a un número significativo de personas, considerándose que esa situación es vivida como problemática y que se plantea la necesidad de hacer algo para modificarla dada la difundida aceptación como problemática, surge la idea de Problema Público. Ellos son, los procesos mediante los cuales una cuestión ya aprobada y colocada en la Agenda de Políticas Públicas, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada.

Los dispositivos de alojamiento para los adolescentes infractores de la ley y su modalidad de intervención forman parte de una Política Pública, porque esta problemática repercute en la vida cotidiana de la sociedad y en el acontecer de los mismos adolescentes. Esto se encuentra vinculado con el devenir de su situación, la permanencia en calle, el consumo de sustancias psicoactivas, quedando posicionados en el rol de sujetos vulnerables y carentes de la efectivización de los derechos básicos. Si bien, el motivo de alojamiento en los dispositivos cerrados se encuentra relacionado con una transgresión, mientras dure su alojamiento el Estado interviene poniendo en acción una serie de estrategias.

El Estado, dado el rol de garante, articulador y organizador de la sociedad a través de la incorporación de esta problemática a la Agenda de Gobierno, se vale de la transformación de ese problema en la formulación de una política a través de la confección de un Plan de alcance Nacional. Es decir, transforma esa problemática, debido a las características del contexto social y político dado que se enmarca en un modelo integrador y garante de derechos. Para lograr este proceso, se ponen en acción una serie de recursos (humanos, materiales y tecnológicos) para elaborar los fines, las metas y los medios de afectación necesarios para la implementación, procurando establecer el marco normativo. Luego, llega la etapa de la implementación de la Política social, la cual está regulada por la Normativa Nº 3892, que establece el encuadre de los dispositivos de alojamiento cerrados y semi-cerrados y se llevan a cabo las acciones necesarias para poner en ejecución los Dispositivos Penales Juveniles y la variables en torno a esta temática: a saber: Dispositivos de Acompañamiento y Supervisión en territorio, alternativos a la medida de encierro, los dispositivos residenciales socioeducativos (residencias de libertad

[7] Diagnostico Organizacional, entendido como: "*un proceso analítico que permite conocer la situación real de la organización en un momento dado para descubrir problemas y áreas de oportunidad, con el objeto de corregir los primeros y aprovechar las segundas"*. En Material de consulta del Módulo I "Estado, Políticas Publicas y Políticas Sociales" de la Carrera de Especialización en Políticas Publicas de Niñez, Adolescencia y Familia" UNER.

restringida) y los Centros Socioeducativos de Régimen Cerrado. Finalmente, y luego de implementada, se miden los efectos de la Política Social, se evalúan y posteriormente se toman decisiones respecto de ella. La descripción de esta secuencia, en palabras de Aguilar Villanueva en su trabajo en "Problemas públicos y agenda de gobierno" seria lo que el autor denomina Proceso de lo Político. Es por ello, que se trata aquí de dar cuenta del proceso que ha llevado a la elaboración de esta Política Pública.

Pensar en las características históricas de las instituciones que albergan a los adolescentes inmersos en el sistema penal juvenil, nos remonta a lugares donde los jóvenes han sido carentes de derechos, sin contar con atenciones personalizadas y especializadas y sin políticas pensadas en torno a su situación particular.

En la actualidad, se impone la idea y la necesidad de realizar una transformación del régimen penal juvenil, garantizando el cumplimiento de los derechos de los adolescentes alojados en dispositivos cerrados y semi-cerrados.

Una vez alojados allí, las intervenciones y/o abordajes realizados, tienen una finalidad socioeducativa a fin de poner al alcance las políticas públicas dirigidas a los adolescentes infractores y/o presuntos infractores de la ley penal. Procurando la accesibilidad a los derechos e implementando acciones que permitan disminuir los efectos que puede tener la permanencia de un adolescente en una institución de carácter cerrada.

Algunas Consideraciones:

Es de destacar que, el sistema penal para adolescentes infractores a la ley en las provincias que conforman la Nación Argentina, ofrecen una realidad diversa. En las diferentes jurisdicciones varían tanto en lo referente a la cantidad de adolescentes incluidos en el circuito penal juvenil, como en las características de los dispositivos que lo conforman. No obstante, los objetivos de todos ellos giran en torno de atender la necesidad de armar un circuito progresivo para la intervención penal con los adolescentes, es decir, que se orienta desde el monitoreo en el territorio, la residencias semi-cerradas y finalmente los dispositivos de privación de la libertad. Entendiendo que, de esta manera, se agotan todas las instancias previas a la privación de la libertad, siendo ésta el último recurso y breve en el tiempo, a fin de evitar la permanencia de los adolescentes en los dispositivos cerrados.

Las políticas sociales vigentes orientadas a los niños, niñas y adolescentes son parte fundamental de la Sancionada Ley 26.061 en 2005, de Protección Integral

de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, es así que pone fin a la Ley de Patronato. A partir de la incorporación de esta ley, las niñas, niños y adolescentes dejan de ser entendidos como objetos bajo la tutela del Estado para empezar a ser reconocidos como sujeto pleno de derechos.

De esta manera, se pone de manifiesto el cumplimiento por parte del Estado de diferentes medidas que apuntan a garantizar los derechos. Entre ellas, y vinculadas a la problemática desarrollada en el presente trabajo, se trata de garantizar la Educación (rápida incorporación de los adolescentes a la escolaridad formal), Salud (diagnóstico general sobre su estado de salud y atención a las particularidades de cada caso), trato digno (se trabaja sobre el apoyo y contención del joven a fin de establecer vínculos de confianza), sus vínculos familiares (se orienta el trabajo a buscar referentes afectivos significativos para el joven con la intención de establecer lazos), la identidad (se realizan inscripciones de nacimiento y renovaciones de DNI), entre otros. Con lo cual, se procura que el acceso a sus derechos sea labor prioritaria. Por otro lado, dadas las situaciones particulares de los adolescentes, se implementan acciones tendientes a la restitución de derechos a fin de disminuir los efectos que pueda llegar a tener la permanencia en una institución cerrada durante un periodo prolongado.

Desde la orientación de las políticas públicas y desde la legislación vigente nacional, provincial e internacional dirigidas a los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal, se prevé que las intervenciones tengan una finalidad Socioeducativa. Esto implica, abordar la problemática del adolescente desde una perspectiva integral que contemple la accesibilidad a los derechos pero que no deje de lado dos dimensiones fundamentales. Por un lado, una dimensión vinculada a la capacidad de responsabilizarse, esto sería, en tanto se lo considera sujeto activo de derecho puede reconocer y aceptar las consecuencias de sus actos. Y, por otro lado, una dimensión ligada a la realidad material y vincular que posibilite su integración comunitaria.

La aplicación de la medida judicial de carácter penal, restrictiva o privativa de la libertad, no debe implicar la privación o la restricción de acceso a otros derechos, el eje de trabajo actual se encuentra orientado a lo socioeducativo. Con lo cual, tanto el acceso a los derechos básicos como las acciones vinculadas a desarrollar un proyecto de vida alternativo, la dimensión familiar y comunitaria de los adolescentes infractores o presuntos infractores de la ley penal, resultan indispensables para garantizar el egreso en condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía. Se trata entonces de, fortalecer el ejercicio de los derechos a través del desarrollo de estrategias orientadas al fortalecimiento de un proyecto de vida diferente o alternativo.

Capítulo II:

El modelo de abordaje Socioeducativo de Intervención.

I- El Eje Socioeducativo:

La normativa nacional e internacional entiende al eje Socioeducativo como un sentido específico en la modalidad de intervención con adolescentes. En líneas generales, suele interpretarse al eje socioeducativo como un "ámbito", lugares de inclusión que por medio de la intervención se habilitan a los/las adolescentes. En esta perspectiva "lo socioeducativo" seria el espacio en el que incluimos a los adolescentes.

En el campo de abordaje penal juvenil, se interpreta a "lo socioeducativo" como cosmovisión, como finalidad y como método de la intervención.

Entender al eje Socioeducativo como una cosmovisión implica tomar una posición, un modo de hacerse presente en la intervención, es decir, desde una mirada potencializadora. Distanciándose del discurso del déficit, incapacitante, del paradigma tutelar para abordar la intervención con él y la adolescente, sus referentes familiares y comunitarios desde sus potencialidades, elaborando estrategias especializadas en el marco de la corresponsabilidad. Entendiendo que cada uno de los actores, se responsabiliza desde sus capacidades y hace lugar a una experiencia que facilita el despliegue de sus potencialidades. Esas estrategias de intervención hacia los/las adolescentes y sus contextos familiares y comunitarios tienen la intención de descubrir con ellos sus potencialidades y ponerlas en acción en un tiempo futuro.

El eje Socioeducativo como método de intervención refiere a la habilitación de diversos y múltiples escenarios socioeducativos donde se despliegan los procesos de responsabilización subjetiva y se hace lugar a la transmisión como experiencia intergeneracional de inscripción de la ley simbólica a partir del sentido transformador de la experiencia.

El escenario Socioeducativo, es un espacio/tiempo que se dispone en un lugar particular, con una intención especifica. Son espacios donde el sujeto de la intervención y el sujeto que interviene pueden construir la experiencia de sí por medio de recursos culturales, múltiples y exigentes, en un espacio sin amenazas, a cargo de adultos que proponen vínculos valiosos.

Dentro de los escenarios socioeducativos se desarrollan intervenciones que son una posibilidad para habilitar un cambio, una ruptura en lo que aparece como destino fatal de los adolescentes infractores; por medio de la constitución

de aprendizajes sociales y subjetivos reparadores. La intervención socioeducativa busca una nueva y diferente enunciación de la realidad que se presenta como dada por parte del adolescente, sus referentes familiares y comunitarios.

La construcción de un proyecto de vida alternativo en la intervención socioeducativa, requiere la participación del adolescente, es decir, remite a un sujeto activo y autónomo, que se inscribe en determinada perspectiva temporal que, a partir de cierto distanciamiento, reflexionando su propia historia, su situación presente y el futuro que quiere alcanzar. Dicho proyecto conjuga, de alguna manera, motivaciones e intereses particulares en relación a un colectivo de pertenencia. Con lo cual, los referentes familiares, las instituciones y organismos de la sociedad cumplen un rol indelegable al funcionar como motores u obstáculos para que el adolescente construya sus propios proyectos.

Los adolescentes construyen sus representaciones de futuro en las interacciones que despliegan en los distintos contextos, como la familia, el grupo de pares, la escuela, el barrio y cuando atraviesan situaciones de infracción a la ley penal. Los escenarios que componen representaciones a futuro son también, las dependencias judiciales, los centros de régimen cerrado, las residencias de restricción de libertad y los dispositivos de supervisión y monitoreo en el ámbito socio comunitario. En los intercambios y experiencias que desarrollan los adolescentes, elaboran representaciones de sí mismos y de su situación que les permite visualizar algún tipo de futuro. Las historias y el propio relato que los adolescentes en situación de infracción de la ley tienen sobre su propia vida, se encuentran marcados por las potencialidades, deficiencias y carencias de su medio social. Ellas impactan en la subjetividad, en la representación de sí, en la autoestima, en la confianza hacia los demás y en las representaciones de futuro.

En las historias de estos adolescentes, lo que hace la diferencia son los encuentros singulares que han establecido con alguien que pudo, se animó e intentó otra cosa. Desde nuestras intervenciones socioeducativas, se trata entonces de acompañar a proyectar, es invitar a compartir una actividad incierta que supone riesgos y esfuerzos pero que tiene una enorme perspectiva, que es llegar a enfrentarse con lo nuevo, es decir un nuevo acontecer.

Esta modalidad de intervención socioeducativa comprende la elaboración de estrategias de intervención hacia los adolescentes, sus contextos familiares y comunitarios a fin de descubrir con ellos, sus potencialidades, procurando ponerlas en juego para la construcción de un proyecto de vida alternativo. Esta modalidad implica trabajar con el otro, movilizándolo de la posición de asistido con la intencionalidad de orientar la labor hacia procesos de responsabilización.

La finalidad de este modelo de intervención socioeducativo, tiene como propósito la construcción de ciudadanía juvenil[8]. Desde el campo penal juvenil, se ubica la intervención dentro de un trayecto vital, de una historia de vida, que se inició antes de haber iniciado nuestra práctica y a la que llegan los adolescentes con particulares procesos de construcción de ciudadanía desarrollado en sus diversos contextos de socialización. La resolución ministerial N° 3892/11 plantea que la finalidad de la intervención socioeducativa: "…*debe tender a construir, junto con el adolescente, un escenario que lo aleje de la transgresión de la norma penal; es decir que estimule su capacidad de ejercer derechos, de respetar los derechos de los otros y de asumir obligaciones que le permitan llevar adelante un proyecto ciudadano…".*[9]

II- Escenarios de Intervención del Modelo Socioeducativo:

Como integrante de un Equipo de Intervención Técnica que cumple funciones en un Centro Socioeducativo de Régimen Cerrado mixto, bajo la órbita de la DINAI puedo dar cuenta del abordaje de este Modelo de intervención. Trabajábamos con la población comprendida por adolescentes varones entre los 13 y 16 años inclusive y mujeres cuyas edades oscilaban entre los 13 a 17 años inclusive.

Con el surgimiento de la sancionada Ley 26.061 en 2005, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, tomando como líneas rectoras los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se desprende el siguiente objetivo general: procurar las condiciones para el efectivo cumplimiento de los Derechos. Bajo esta perspectiva se impone la idea de realizar una transformación estructural del régimen penal juvenil, garantizando el cumplimiento de los derechos de los adolescentes alojados en dispositivos cerrados.

Es así que, se implementa la Resolución normativa N° 3892 del Sistema Penal Juvenil elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para la SENAF, inmersa en un modelo respetuoso de los derechos humanos y de los adolescentes en particular, haciendo uso de los recursos y herramientas

[8] Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. SENAF. Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal "Resolución 3892". Exp. N° E-SENAF 19019/2011. Marco Conceptual de la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal.

[9] Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. SENAF. Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal "Resolución 3892". Exp. N° E-SENAF 19019/2011. Marco Conceptual de la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal.

institucionales, gubernamentales y comunitarias que permitan consolidarlo y sostenerlo en las prácticas cotidianas.

El sistema de adolescentes infractores de la ley penal, prevé que los objetivos giren en torno de, atender la necesidad de armar un circuito progresivo para la intervención penal, es decir que se orienta desde el monitoreo en el territorio, las residencias socioeducativas, siendo éstas de características semi-cerradas y finalmente los dispositivos de privación de la libertad. Entendiendo que, de esta manera progresiva, se agotan todas las instancias previas a la privación de la libertad, siendo ésta el último recurso, a fin de evitar la permanencia de los adolescentes en los dispositivos cerrados.

A partir de la incorporación de la Ley Nacional 26.001 de Promoción y Protección Integral los Niños, Niñas y Adolescentes dejan de ser entendidos como objetos bajo la tutela del Estado para empezar a ser reconocidos como sujeto pleno de derechos. De esta manera, se pone de manifiesto el cumplimiento por parte del Estado de diferentes medidas que apuntan a garantizar los derechos. Entre ellas, se apunta a garantizar el acceso a derechos básicos: la Educación (pronta incorporación de los adolescentes a la escolaridad formal), Salud (diagnóstico integral respecto al estado de salud y atención a las particularidades de cada caso), trato digno (se trabaja sobre el apoyo y contención del adolescente a fin de establecer vínculos de confianza), sus vínculos familiares (se orienta el trabajo a buscar referentes afectivos significativos para el adolescente con la intención de establecer lazos), la identidad (se realizan inscripciones de nacimiento y renovaciones de DNI), entre otros. Con lo cual, se procura que el acceso a los derechos básicos sea labor prioritaria. Por otro lado, dadas las situaciones particulares de los adolescentes, se implementan acciones que permitan neutralizar o disminuir los efectos que pueda llegar a tener en un joven, la permanencia prolongada en una institución de características cerradas.

De esta manera, se abordan las diferentes problemáticas de los adolescentes desde una perspectiva integral que contemple la accesibilidad a los derechos pero que no deje de lado dos dimensiones fundamentales. Por un lado, una dimensión vinculada a la capacidad de responsabilizarse, esto sería, en tanto se lo considera sujeto activo de derecho puede reconocer y aceptar las consecuencias de sus actos. Por otro lado, una dimensión ligada a la realidad material y vincular que posibilite su integración comunitaria.

El Centro Socioeducativo de Régimen Cerrado es por definición un dispositivo para la aplicación de la medida de privación de la libertad impuestas

a adolescentes menores de 18 años, infractores o presuntos infractores de la ley penal, dispuestas por los juzgados especializados de competencia nacional y federal.

Desde la normativa N° 3892 vigente impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para la SENAF, se establece que los dispositivos cerrados deben trabajar con objetivos claros y precisos para que, a corto plazo, se logren alternativas de egreso para el adolescente. Para lograr dicho objetivo, se articula con diferentes organismos de protección de Derechos locales: Servicios zonales y locales, Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Bs As, Residencias Socioeducativas, instituciones especializadas en las problemáticas del consumo de sustancias psicoactivas y el egreso con los progenitores/familiares en los casos que son posibles.

Asimismo, se procuran medidas alternativas al encierro, la existencia de dispositivos de acompañamiento y supervisión territorial son planteados como una medida disponible para el egreso. En las Residencias Socioeducativas se hace hincapié en los aspectos convivenciales y en la intervención en el ámbito comunitario, desde donde se incluyen acciones de supervisión y acompañamiento en el territorio, a fin de promover la revinculación familiar y comunitaria a través de diferentes organismos gubernamentales y locales. También como medidas alternativas, son contemplados los dispositivos de supervisión y monitoreo de jóvenes en el ámbito Socio-comunitario (acompañamiento y seguimiento del adolescente en su ámbito social, familiar y comunitario), otra alternativa es la Red Social vincular, es decir (las organizaciones que trabajan en las problemáticas adolescente, orientadas a acompañar al joven en la integración a su medio familiar y social).

De lo expuesto se desprende que, la modalidad de abordaje con los adolescentes infractores de la ley penal, acarrea un trabajo social sostenido en el tiempo. Es decir que, si bien puede comenzar siendo en contextos cerrados, luego se requiere de diferentes dispositivos y organizaciones locales para abordar la problemática del adolescente. La intervención debe expandirse hacia el territorio donde el joven se encuentre inmerso y desarrolle su cotidianeidad. Procurando acciones vinculadas a un proyecto de vida alternativo, incluyendo la dimensión familiar y comunitaria que resultan indispensables para garantizar el egreso en condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía.

Históricamente, se les daba el mismo abordaje a los adolescentes no punibles y punibles, en cuanto a la intervención general. Siendo la única variable

existente, el factor tiempo. Con los adolescentes no punibles, desde el Equipo de trabajo se establecía el lapso máximo de diez días, para acordar con los Juzgados intervinientes alguna alternativa viable para el egreso del adolescente del dispositivo cerrado.

Hasta aquí, he expuesto el encuadre de actuación previsto para el sistema Penal Juvenil, que gradualmente ha empezado a llevarse a cabo en la cotidianeidad de la tarea. Como se mencionó en párrafos precedentes, la normativa N°3892 fue elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con lo cual algunos aspectos de la implementación, en la cotidianeidad, eran efectivizados de diferente manera.

Los adolescentes infractores o presuntos infractores de la ley penal, según la normativa, deberían, en su primera transgresión, comenzar a transitar el circuito desde el trabajo realizado en el territorio, es decir; desde su lugar de referencia (ámbito socio-comunitario). Luego, en una posible reincidencia en la transgresión, debían transitar por los dispositivos de libertad semi restringida, como las residencias socioeducativas. Y finalmente, la última instancia de un adolescente en el circuito penal seria en los dispositivos cerrados, es decir, con la privación de la libertad tomando como premisas la corta permanencia, debido a tratarse de adolescentes y procurando que el encierro sea el último recuso.

En la práctica cotidiana sucede que, son los juzgados los que disponen el lugar de alojamiento de los adolescentes, con lo cual se trabaja en la lógica inversa. Los juzgados ordenan la permanencia de los adolescentes en los centros cerrados y luego de un tiempo que varía, se determina la permanencia o no en el circuito penal, la inclusión en una residencia socioeducativa o su revinculación en el medio familiar y territorial. Las variables a considerar son: la edad, el nivel de transgresión, la conducta, la implicancia de la familia en el proceso, entre otros factores considerados de relevancia.

Si bien la normativa es clara, aún falta bastante recorrido para poder implementarla en su mayor expresión. También es cierto, que los derechos básicos de los adolescentes han comenzado a ser garantizados y respetados. Pero la problemática de los adolescentes infractores implica desde la normativa desarrollada plantear objetivos claros y en corto plazo para poder alcanzarlos, a fin de lograr que la permanencia del joven sea lo más breve posible. En este cuadro de situación, la variable tiempo es un aspecto a ser revisto, debido a que son muchos los casos donde el tiempo de trabajo con el joven no es suficiente para poder cumplimentar los objetivos propuestos. Muchas veces ocurre que, el consumo de sustancias psicoactivas sostenido en el tiempo, es problemático,

con lo cual se requiere de tiempo para la recuperación y para poder reflexionar sobre los efectos de sus actos y la situación judicial. Además, esta variable también es un factor de peso cuando se procura reconstruir vínculos familiares que, en muchos casos, se encuentran fracturados desde hace largos años. Con esta descripción, trato de centrar la idea en que es necesario pensar en esta variable, dado que nos topamos a diario con situaciones en las que los tiempos son tan escasos, que lo anteriormente mencionado no puede llevarse a cabo y los adolescentes reinciden en el circuito penal de manera sistemática.

En cuanto al tema que ha sido motor de este trabajo, la situación de alojamiento de los adolescentes no punibles en Centros Socioeducativos de Régimen Cerrado privados de libertad ha sido por periodos prolongados. En reiteradas oportunidades, los adolescentes no punibles permanecían en el circuito penal, debido a no contar con otros recursos gubernamentales que puedan alojarlos, contenerlos y abordar sus situaciones particulares. La no punibilidad desde del marco jurídico, hace alusión a la imposibilidad de ser declarado penalmente responsable del hecho delictivo del que se lo acusa, con lo cual, no implica la utilización de una medida punitiva que amerite la privación de libertad.

Entonces, ¿qué sucedía con los adolescentes no punibles en el circuito penal juvenil?. Eran alojados en Centros Socioeducativos de Régimen Cerrados por la carencia de recursos nacionales y locales destinados a esta franja de la población. Estos adolescentes, permanecían por fuera de las reglamentaciones vigentes dado que, si bien no deberían estar alojados en dispositivos cerrados, tampoco se cuenta con dispositivos residenciales de carácter transitorio por fuera del régimen penal que puedan albergarlos. En la realidad de los adolescentes no punibles, se entrecruzan variables y/o problemáticas de fondo, en líneas generales, en el perfil de esta población se observan indicadores de vulnerabilidad social. Entre ellos, se encuentran; la situación de calle de larga data, la carencia de adultos referentes que puedan contenerlos afectiva y normativamente, siendo su grupo de pares, el núcleo de referencia. Paralelamente muchos adolescentes, se encuentran comprometidos con el consumo de sustancias psicoactivas. En este aspecto el órgano de protección local de Derechos, la Dirección de Niñez de la cuidad de Bs As, no admite en los hogares asistenciales a los adolescentes provenientes del circuito penal y que además presenten algún grado de compromiso con el consumo de sustancias psicoactivas. Esto se debe a que, entiende que es prioritario abordar la problemática de salud vinculado al consumo de sustancias, antes de ser incluidos en los hogares asistenciales. Esta situación es indistinta, para los diferentes grados y compromisos con el consumo, es decir, el adolescente que se encuentra vinculado con el circuito penal, puede consumir de manera

ocasional o puede presentar un problema sostenido en el tiempo. De todas formas, no será admitido en los hogares asistenciales, hasta tanto pueda transitar por otras instituciones que aborden esa problemática. Finalmente, y con una nueva evaluación del órgano de protección local, que considere favorable el ingreso a un hogar asistencial, podrá ser incluido.

Entonces ocurre que, los adolescentes no punibles resultan vulnerabilizados en la implementación de sus derechos, dado que no pueden permanecer en el circuito penal debido a la condición de no punibilidad y tampoco pueden acceder a los hogares asistenciales por lo anteriormente expuesto. El órgano de Promoción y Protección local de derechos de la CABA otorga para estos adolescentes recursos de carácter transitorio, como son los paradores, con lo cual el joven retorna a la situación inicial, reincide en el consumo de sustancias, en el delito y nuevamente en el circuito penal. Siendo estas medidas de carácter transitorio y dejando a los adolescentes no punibles por fuera del sistema de protección de derechos. En función de esta dinámica y como medida transitoria para intentar paliar esta situación, se comenzó a emplear como modalidad de alojamiento temporario, las residencias socioeducativas dependiente de la SENAF. Este recurso podía ser empleado, pero por un tiempo acotado, dado que pertenece a la órbita del circuito penal o hasta el cese de la medida judicial. En palabras de Puebla, estaríamos hablando de un estado de vulnerabilidad social-psico penal, es decir el adolescente se encuentra inmerso en un proceso de condicionamiento desde edad temprana, donde se ve afectado por las consecuencias de las detenciones en instituciones de encierro y de alguna manera identificada con cierto grado de transgresión.

En este circuito, se encuentran inmersos muchos adolescentes no punibles, hasta que cumplen los 16 años de edad. Llegado ese momento, cuentan con reiteradas causas judiciales, muchas veces, sumando delitos de mayor envergadura, siendo así que permanecen tiempos prolongados en los Centros Socioeducativos de Régimen Cerrado y desde allí se trabaja en nuevas alternativas para ese adolescente.

Esta situación descripta, pone de manifiesto un bache que aún se está tratando de subsanar, hasta tanto se trabaje con políticas públicas que revean la situación de estos adolescentes. Mientras tanto, la articulación con otros efectores garantes de derechos, locales, zonales, provinciales se torna fundamental a los fines de trabajar en el territorio la inclusión del adolescente de manera progresiva, procurando una adecuada inserción socio-comunitaria.

La Ley 26.061 en el Art. 42 es clarísima en cuanto a la responsabilidad que adquiere cada organismo administrativo en cuanto a la protección de derechos respecto de la situación de los niños y adolescentes en las diferentes localidades y regiones a los fines de garantizar sus derechos. Con lo cual, se

torna necesario y urgente repensar la situación de los adolescentes no punibles y las estrategias de abordaje en el ámbito de la ciudad de Bs. As.

El espíritu de la ley es muy claro en cuento a sus objetivos, principios y finalidades, pero tras la sanción de la ley 26.061 se continuaron dando irregularidades. Entonces, como Estado garante de Derechos, es pertinente procurar producir algún cambio al respecto, ya sea intimando con todo el rigor de la ley a los diferentes organismos que deben garantizar el acceso a derechos de un niño y/o adolescente y no lo hacen. Hasta tanto se produzca un cambio sustancial, se deberá generar una alternativa diferente para los adolescentes no punibles.

III- La contradicción del Modelo de Intervención:

El modelo de intervención socioeducativo tiene como finalidad que el adolescente asuma una actitud constructiva y responsable ante la sociedad. Ahora bien, ¿qué sucede si a pesar de la existencia de una normativa vigente implementada en el marco de un Sistema de Protección Integral de Derechos y dentro de un modelo de Estado garante de los mismos, siguen en vigencia prácticas del modelo tutelar? La respuesta a ello es que, en el caso de los adolescentes no punibles, medidas como la prisión preventiva, difícilmente puedan favorecer un proceso de responsabilización.

Otra pregunta que surge es, ¿la solución a los conflictos de estos adolescentes, puede resolverse dentro del sistema penal juvenil?

Si la impronta de la intervención se orienta a la responsabilización de sus actos, no es posible darles a estos adolescentes una respuesta penal para favorecer el proceso de construcción de ciudadanía. Este modelo de intervención vigente se orienta hacia la responsabilización de los actos a través de la implementación de una medida que no sea penal, es decir, de inserción social.

Con lo cual, de lo descripto se observa un discurso garantista de derechos, pero con enunciados del modelo de intervención tutelar. Es decir, contradictorio en su implementación y carente de base sólida para sostener medidas a largo plazo.

Para concluir y a modo de reflexión de la serie de preguntar planteadas, podría decirse que, las medidas y estrategias a implementar con estos adolescentes no punibles, no se encuentran en el Sistema penal Juvenil, sino que deberían estar plasmadas dentro del Sistema de Protección Integral de Derechos. Buscando la manera de prevenir la delincuencia a través de la disminución del riesgo de caer en conflicto con la ley penal y poniendo el acento en las causas estructurales que provocan esta problemática.

Capítulo III:

El adolescente no punible dentro del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos

I- Esbozando un perfil general de los Adolescentes Infractores a la Ley Penal

La realización de un hecho de carácter delictivo por parte de un adolescente, suele provocar la reacción punitiva de los organismos competentes. Es así como, frente a una transgresión a la norma establecida se aplica una sanción o pena que restringe la libertad del adolescente infractor. Son los jueces y los tribunales de menores los que determinan en qué casos y bajo qué modalidad se aplicará la sanción. Generalmente, la sanción es de carácter restrictivo o privativo de la libertad, lo que implica que el adolescente permanecerá alojado en un dispositivo o programa por un tiempo determinado o por determinar. Es así que, adolescentes entre los 13 y 15 años han sido incluidos en dispositivos de privación de libertad, dentro del modelo vigente. Una vez allí, se ponen en acción las políticas públicas dirigidas a los adolescentes infractores o presuntos infractores de la ley penal. La modalidad de intervención tiene una finalidad socioeducativa, procurando la accesibilidad a los derechos e implementando acciones que permitan neutralizar o disminuir los efectos que puede tener la permanencia en una institución de carácter cerrada.

La problemática de los adolescentes infractores de la ley penal plantea desde hace años, la necesidad de realizar cambios estructurales respecto de las intervenciones. Hasta hace poco tiempo, y dentro del paradigma de Derechos, se ha sostenido el modelo histórico de abordaje con estos adolescentes. Recordemos que, los dispositivos de alojamiento, han sido referenciados con el nombre de Institutos de Menores, bajo la modalidad de la Ley 10. 903 de Patronato de Menores (sancionada en 1919). Ésta, reguló la situación de las personas menores de edad (incluso los no punibles), ya sea como autores o víctimas de delitos o en abandono o peligro moral. Tomando como premisa de la intervención un esquema institucional de atención a la infancia “desviada” o “en tránsito a desviarse”, los juzgados de menores intervenían discrecionalmente tanto con niños como con adolescentes que cometían delitos, también con aquellos que se encontraban en situación de abandono o peligro moral o material. El modelo de intervención del Patronato respondía al paradigma de la

doctrina de la situación irregular que consideraba a los niños/ as como objeto de la tutela por parte del Estado.

Bajo este modelo, los niños eran considerados menores objetos de protección y no sujetos de derechos, es así como eran calificados de peligrosos y por ello separados de su hogar y del entorno familiar en forma discrecional. Las razones empleadas para tales situaciones se encontraban vinculadas con la pobreza, el maltrato, entre otras. El rol del Estado bajo esta ley, involucró la creación de instituciones tutelares, institutos asistenciales y penales por fuera del ámbito familiar y comunitario.

En la actualidad, bajo el paradigma de Derechos tras la sanción de la Ley 26.061 en 2005, hablar de adolescentes en conflicto con la Ley Penal implicó repensar prácticas y políticas públicas instituidas desde larga data. El adolescente atravesado por esta situación es rápidamente estigmatizado por un número significativo de la sociedad, debido a sus características físicas o sociales. Incluso, los medios de comunicación han comenzado a tratar la situación de estos adolescentes instaurando una serie de presunciones punitivas, que rápidamente se propagan al común de la sociedad. Se establecen ciertos cánones de estigmatización respecto de ellos, de sus conductas, de los motivos de las transgresiones y de las posibilidades de encontrar nuevas alternativas a los modos de vida hasta ese momento.

La inclusión de un adolescente en el circuito penal juvenil, acarrea una serie de situaciones que desde corta edad han merecido especial atención y lamentablemente hasta su inclusión en un dispositivo penal han pasado desapercibidas para muchas instituciones. Gran cantidad de adolescentes, empezaron a ser visibilizados una vez que eran alojados en los dispositivos del circuito penal. Esta situación se vincula con la criminalización de la pobreza[10]. Ésta tiene dos grandes dimensiones: una de ellas es la Judicialización de los problemas sociales (para el caso de niños declarados abandonados moral o materialmente o que se encuentran en situación de peligro, en general víctimas de la conducta de terceros) y la otra dimensión es la Selectividad del sistema penal (para adolescentes infractores de la ley penal). Se entiende por selectividad del sistema penal al trato distintivo por parte de la justicia según el nivel socioeconómico del adolescente infractor. En este aspecto estamos hablando de adolescentes en situación de vulnerabilidad psicosocial, entendiendo a esta como "*el condicionamiento social por insatisfacción de una serie de necesidades básicas que hacen proclives a niños y jóvenes a ser*

[10] BARATTA, A., Criminología crítica y critica del Derecho Penal, Silgo XXI, Segunda edición, Madrid, 1989.

dañados, a quedar por fuera del Sistema Proteccional o a ser socializados en el "escenario callejero".[11]

Son varios los adolescentes que llegan al circuito penal juvenil luego de haber permanecido en situación de calle desde corta edad y con el devenir de esta situación se han introducido en el mundo de la droga y las transgresiones. Estas situaciones, incrementadas y sostenidas en el tiempo han generado que estos adolescentes, hayan establecido vínculos poco saludables con pares en igualdad de condición. De esta forma, nos cabe preguntarnos ¿qué valor le atribuyen a la situación delictiva?. No solo encierra la lógica de la necesidad, sino que también estaría impulsada por otras prácticas inconscientes o búsquedas vinculadas con la conquista de un lugar en un grupo de pares y de un sistema referencial que los organice de algún modo.

En muchos barrios cuyas poblaciones se encuentran vulnerabilizadas, la práctica delictiva es una "opción" casi naturalizada, es uno de los códigos de socialización en estos escenarios. El robo esta investido de "legitimidad" en tanto si bien, no es reivindicado, tampoco está condenado moralmente. La dilución de la ley como marco regulatorio de los comportamientos sociales hace que lentamente se vaya esfumando la sensación de transgresión o la culpa. En este marco y carentes de atención llegan muchos adolescentes al circuito penal juvenil. Desde entonces, se ponen en juego una serie de intervenciones y Políticas Públicas en pos de revertir las carencias obtenidas hasta el momento procurando el acceso a un marco de derechos garantidos.

El Comité de Derechos del Niño (ONU) respecto de los Derechos del Niño en la Justicia de Menores hace alusión en sus escritos a una serie de Observaciones realizadas a los Estados adherentes a la Convención Internacional de los Derechos del Niño dado que, si bien se reconocen los esfuerzos realizados, se destaca que los mismos son insuficientes.

Desde la preocupación planteada por el Comité respecto de la justicia de menores se dejan asentados una serie de elementos básicos que debe incluir una Política General de menores. Entre ellas se encuentran:
La prevención de la delincuencia juvenil (a través de la implementación de una serie de medidas que involucre una política general de justicia de menores), intervenciones que no supongan el recurso a procedimientos judiciales e intervenciones en el contexto de las actuaciones judiciales (políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración de los niños, en el marco de sus familias de origen y su comunidad); edad mínima a efectos de

[11]Puebla, María Daniela y Mabres, Silvia Adriana: "*Acerca de la categoría vulnerabilidad*", en Libro Acceso a la Justicia de sectores vulnerables en la Región Centro Cuyo, en prensa Ed. EFU, San Juan, 2013. Puebla, María Daniela (Directora). Autores María Daniela Puebla; María Inés Laje; Ana Correa; Patricia Scarponetti; Daniel Cesano; Mercedes Loizo; Viviana Estela Ocaña; y Silvia Adriana Mabres; Sonia Silvana Torti; Ana Martina DaiPra; entre otros.

responsabilidad penal (en nuestro país, fijada en 16 años) y límites de edad superiores para la justicia de menores (fijada en 18 años); garantías de un juicio imparcial; y privación de libertad, incluida la detención preventiva y la prisión posterior a la condena (el sistema de Justicia de menores debe ofrecer una serie de medidas sociales y/o educativas, es decir un Modelo Socioeducativo de intervención y de esta forma limitar de manera estricta el recurso de privación de libertad).

En el caso de nuestro país, haciendo alusión a las marcaciones realizadas para la Política General de Menores, se están llevando a cabo a partir de la implementación del paradigma de Derechos, una serie de medidas que impactaran a corto y mediano plazo en el sistema penal juvenil.

Desde la implementación de la Ley 26.061 de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y respecto a los adolescentes infractores de la Ley Penal se vienen desarrollando medidas sustanciales en pos de garantizar la atención adecuada a los jóvenes en conflicto con la ley penal. Asimismo, se han llevado a cabo Políticas Públicas de carácter nacional y federal ligadas a la infancia; entre ellas se encuentran la Asignación Universal Por Hijo, la creación de centros de atención y asistencia a la primera infancia, los centros integrales comunitarios, entre otros. Todos ellos orientados a la implementación de medidas preventivas y que garantizan un marco de acceso a derechos para todos los niños. En esta línea de intervención, y específicamente ligado a los adolescentes en conflicto con la Ley penal, se implementaron en la ciudad de Buenos Aires diferentes medidas tendientes a garantizar la atención adecuada de los adolescentes inmersos en el sistema de justicia de menores. Entre ellas se encuentran:

- Creación del Centro de Admisión y Derivación (CAD) “Úrsula Llona de Inchausti”. para adolescentes en conflicto con la Ley Penal (de esta forma, los jóvenes no son alojados en las comisarías de adultos y permanecen por periodo de doce horas máximo en el CAD). Asimismo, desde ese dispositivo se conformó un Equipo de Acompañamiento en Territorio a fin de dar continuidad a los objetivos planteados para las intervenciones ligadas a los casos de adolescentes no punibles.
- Cambio de denominación de los Institutos de Menores por Centros Socioeducativos de Régimen Cerrado cuya modalidad de intervención es abarcativa y garantista de todos los derechos básicos del adolescente en cuanto a identidad, educación, salud, recreación, entre otros.
- Residencias Socioeducativas (desde donde se trabaja con las familias de origen procurando la pronta reinserción socio-comunitaria).

- Creación del dispositivo de Supervisión y Monitoreo en el Ámbito Socio-comunitario (desde el cual se trabaja con el adolescente en su comunidad de origen y con los recursos que allí posee).
- La creación de la figura del Defensor de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, a partir de la implementación de la Ley 26.061. Quien tiene a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes nacionales.
- La Resolución N° 313 de Julio de 2015, que establece que los adolescentes no punibles no deberán ser alojados en dispositivos de privación de libertad.

Asimismo, se han implementados diferentes tipos de subsidios de carácter económicos ligado al fortalecimiento familiar. Los mismos, tienen la finalidad de ser empleados por los familiares a modo de viáticos (para visitar a los adolescentes en los lugares de alojamiento) o para favorecer el egreso del adolescente, una vez cumplida la medida penal. Todas estas medidas se encuentran orientadas a la implementación de un modelo de derechos y acceso a la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal.

II- Datos estadísticos respecto de la situación de los adolescentes no punibles (Censo del año 2013 y Relevamiento Nacional 2015)

Según nuestro ordenamiento jurídico, los adolescentes menores de 16 años no son punibles y en ningún caso deberían permanecer privados de libertad por motivos penales. La Corte Suprema de Justicia de la Nación no se pronuncia declarando la inconstitucionalidad del Art. 1 de la Ley N° 22.278. La CSJN no escatima en recomendaciones para las instancias de aplicación de la política pública en relación a la ley N° 26.061, cuyo cumplimiento exige la puesta a punto de dispositivos que no apliquen la judicialización de los adolescentes no punibles cuando las causas son de origen social. Varias organizaciones sociales y ONG presentaron un recurso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos promoviendo una denuncia contra el Estado Argentino por violación de diversos artículos en perjuicio de adolescentes que fueron privados de libertad por hechos presuntamente delictivos cometidos antes de cumplir los 16 años de edad.

Se entiende que los adolescentes menores de 16 años en su carácter de no punible, no tendrían que estar dispuestos tutelarmente y que la privación de libertad nunca debería llegar a concretarse.

Respecto de la cantidad de adolescentes no punibles institucionalizados, se sabe, según el informe anual del Ministerio Público Fiscal que: en el periodo

comprendido entre el segundo semestre del 2013 y el primer semestre del 2014, sufrieron privación de libertad a la orden de los Juzgados de Menores 250 adolescentes no punibles que fueron asistidos por la Unidad Funcional para personas menores no punibles. Las estadísticas del Informe del Ministerio Público de Defensa, refieren en detalle la cantidad de adolescentes menores detenidos asistidos por Defensores públicos oficiales, también en las otras instancias (ante los Tribunales Orales de Menores, los Tribunales Orales Criminales, la Cámara de Apelaciones, etc.). Los informes anuales elevados por el Ministerio Público de Defensa al Congreso de la Nación, arriba a las siguientes conclusiones:

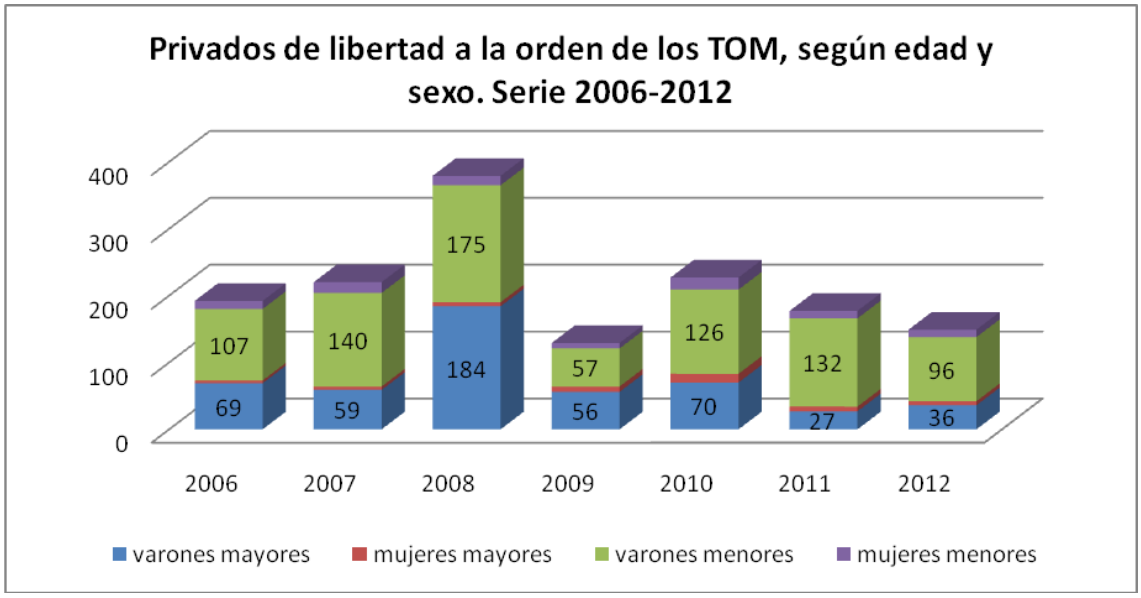
CUADRO: Personas menores asistidas por Defensores Públicos Oficiales (DPO) que estuvieron privadas de libertad en los periodos reportados[12].

Año	Detenidos						
Dependencia	2° 2008	2° 2009	1°2010	2°2010-1° 2011	2° 2011 1° 2012	2°2012-1°2013	2°2013-1°2014
DPO ante los Juzgados y Cámara Nac. De Apelaciones en lo crim.y correc (menores)	177	89	21	271	202	440	958
DPO ante los TOM	313	187	210	366	272	109	203
DPO de menores e incapaces ante los TOC	493	192	118		318	292	135
DPO ante los Jueces y Cámara Nac. De Apelaciones en lo Criminal de Instrucción-Menores			94				
Unidad Funcional para la asistencia de menores de 16				518	379	243	250

[12]CEDIM: Área de Investigación y Formación permanente Centro de Delegados inspectores de Menores. Cuadernillo: **"Acerca del Sistema Penal Juvenil". Legislación, estadística y prácticas.**

Fuente: Elaboración Observatorio de Adolescentes y Jóvenes en base a los informes anuales del MPD2008--2014.

Esta información es valiosa porque nos brinda un panorama amplio sobre la cantidad de personas menores de edad que estuvieron privadas de libertad durante algún lapso de tiempo en los periodos comprendidos entre los años 2008 y 2014.



Fuente: Elaboración Observatorio de Adolescentes y Jóvenes en base a las estadísticas de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación[13].

Conforme a la lectura de este cuadro, puede observarse un incremento de las disposiciones de privación de libertad en el año 2008, una abrupta disminución en 2009 que puede atribuirse al cambio en la mayoría de edad y una suba significativa en 2010, que ya supera los valores del inicio de la serie en 2006, y que luego desciende en 2012 respecto de 2006.

El control en el alojamiento de adolescentes no punibles se formalizó en el año 2015 con la Resolución N°313. Por otro lado, en virtud del traspaso realizado a la Ciudad de Buenos Aires, la SENAF no cuenta con información de los adolescentes no punibles que fueron derivados a los hogares de la ciudad bajo la implementación de medidas excepcionales de protección de derechos, ni

[13] Esta serie no se pudo completar para los años 2013 y 2014 por no estar disponible las planillas en el menú de auto consulta de la oficina de estadísticas judiciales.

alojados en instituciones especializadas para atención terapéutica de salud mental o en adicciones.

A los efectos de dimensionar esta problemática, cabe transcribir la descripción que realiza la Unidad de Letrados. *"Del total de 1015 internaciones en 2014, el 61% se efectivizaron en el sector público y el 39% restante, en el privado. Aproximadamente, una de cada tres internaciones es por motivo de adicciones, o bien incluye el tema de adicciones, 208 de 16 años, 190 de 15 años,194 de 14 años, 89 de 13 años,35 de 12 años, 26 de 11 años, 14 de 10 años y 26 de niños comprendidos entre 6 y 9 años. Del total de casos internados en la Ciudad de Buenos Aires, más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes cuenta con domicilio o centro de vida en la provincia de Buenos Aires".*

En función de lo expuesto, la SENAF en 2015 ha realizado un relevamiento a nivel Nacional de las instituciones que atienden a los adolescentes hasta los 17 años incluidos en el sistema penal juvenil. Respecto de ello, se arribó a los siguientes datos:

Cuadro: **Adolescentes infractores de la ley penal incluidos en dispositivos penales juveniles de hasta 17 años según franja etaria.**[14]

FRANJA ETARIA	ADOLESCENTES INFRACTORES	
	CANTIDAD	EN PORCENTAJES
MENOS DE 16 AÑOS	412	10,5
16 Y 17 AÑOS	3.496	89,5
TOTAL HASTA 17 AÑOS	**3.908**	**100,0**

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Relevamiento 2015.

Para el cálculo de esta proporción se ha considerado a la población total de entre 14 a 17 años, puesto que casi la totalidad de los adolescentes de hasta 17 años incluidos en dispositivos penales juveniles forman parte de ella.

En el caso de la situación de los adolescentes no punibles (412 casos, considerados el 10,5 % en el año 2015) se incluye en este grupo, 20 adolescentes que al momento del relevamiento aún no tenían 14 años de edad, pero se

[14]Unicef. Senaf. "Relevamiento Nacional Sobre Adolescentes en Conflicto con Ley". Bs As. 2015.

encontraban cumpliendo una medida judicial en un dispositivo penal juvenil de alguna jurisdicción del país.

Según lo desarrollado a lo largo de la tesina, se ha mencionado que para los adolescentes no punibles se han llevado a cabo otro tipo de medidas que no impliquen la privación de libertad. El siguiente cuadro muestra las estrategias implementadas para atender las necesidades de este grupo.

Cuadro: Distribución de población penal juvenil según franja etaria, por tipo de dispositivo a nivel Nacional.

EDAD	TIPO DE DISPOSITIVO					
	PROGRAMAS DE SUPERVISIÓN EN TERRITORIO		ESTABLECIMIENTOS DE RESTRICCIÓN DE LIBERTAD		ESTABLECIMIENTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD	
	CANTIDAD	EN %	CANTIDAD	EN %	CANTIDAD	EN %
MENOS DE 16 AÑOS	311	5,4	19	11,0	82	6,3
16 Y 17 AÑOS	2.604	45,7	103	59,9	789	60,5
SUBTOTAL HASTA 17 AÑOS	**2915**	**51,1**	**122**	**70,9**	**871**	**66,8**

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Relevamiento 2015.

Los datos expresados en números estadísticos dan cuenta de lo desarrollado, es decir que, para un total de 412 adolescentes no punibles en el año 2015, se han implementado diferentes tipos de abordajes. Entre ellos, la implementación de Programas de Supervisión en territorio para 311, la incorporación a establecimientos de restricción de libertad (también llamados Residencias Socioeducativas) para 19 y la aplicación de medidas privativas de libertad para unos 82 los adolescentes menores de 16 años. Con lo cual, de un promedio inicial de 412 adolescentes, la mayor proporción se observa en Programas de Supervisión en territorio, pero también es significativo el número de adolescentes con medidas privativas de libertad.

Se presentan los mismos, a fin de poder demostrar de manera concreta los porcentajes de la población infractora de la ley penal no punible y el tratamiento otorgado a la misma dentro del paradigma de Derechos.

III- El nuevo abordaje: Resolución N°313 de Julio de 2015

La Ley 22.278 del 1980, del Régimen Penal de Minoridad, que establece los criterios de punibilidad de los adolescentes, mantiene un fuerte sesgo tutelar, con características de "protección" que hacen que en su estructura sea más importante el hecho delictivo que se le imputa al adolescente, que las condiciones personales y familiares. Es decir que, se encuentra inspirado en el modelo anterior a la Convención sobre los Derechos del Niño, propio del sistema tutelar clásico, en oposición con las actuales exigencias constitucionales.

La Ley 26.061 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niños, Niñas y Adolescentes y su decreto reglamentario no regulan la intervención del Estado ante infracciones de la ley penal cometidas por adolescentes imputables. La realidad es que, dicha ley ha resultado un aporte central en la construcción de un escenario favorable para el proceso de adecuación que debe transitarse en materia penal juvenil.

En este marco, en 2015 la Dirección Nacional de Adolescentes infractores de la Ley Penal (DINAI), puso en vigencia la Resolución 313, la cual describe el marco jurídico Nacional e Internacional en el cual nuestro país adhiere a la no privación de libertad para adolescentes considerados no punibles. Entendiendo que los adolescentes entre 13 y 15 años, no pueden ser admitidos en dispositivos de libertad restringida y que para ellos se adopten medidas especiales de protección que según el Art. 33 de la Ley 26.061 "son aquellas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de derechos o garantías de niñas, niños o adolescentes, con el fin de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias".

Asimismo, deja asentada la necesidad de paliar la situación irregular que presenta el régimen de la ley 22.278 en cuanto que regula los casos de adolescentes no punibles privados de libertad provocando situaciones que han significado, en muchos casos, el encierro en condiciones de similar rigurosidad que las ordenadas respecto de los adolescentes punibles.

Atento a ello, esta resolución intenta disipar la doctrina de la "situación irregular" y ajustar el funcionamiento de la Ley N° 22.278 a los estándares prescriptos por la Convención sobre los Derechos del niño y otros documentos que apuntan a superar las prácticas inspiradas en el paradigma tutelar.

Paralelamente, entiende que las restricciones de Derechos dispuestas por los Tribunales de Menores en el ámbito de la CABA respecto de los niños, niñas y adolescentes que no hayan alcanzado el límite de edad para ser considerados punibles, solo pueden fundarse en el marco del sistema protectorio establecido por la Ley n° 26.061.

En el ámbito de la CABA, es el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes quien asumió la competencia para la determinación, procedencia y ejecución de las medidas ordinarias o excepcionales para la protección integral de derechos en relación a las niñas, niños y adolescentes que residan o se encuentren en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de las normas de la Ley n° 26.061 y Ley n° 114/ 1998 de la Ciudad de Bs As (Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes).

Siendo que, las medidas respecto de los niños y niñas ordenadas en el marco de la Ley N° 26.061 resultan competencia exclusiva de la autoridad local de aplicación dependiente del Gobierno de la Ciudad de Bs As y ajena a las funciones de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Por lo antes expuesto, no resulta adecuado que una medida de protección de derechos implique la privación de libertad en los mismos dispositivos penales juveniles que los destinados a los adolescentes considerados punibles por el sistema penal juvenil vigente.

Es así que, la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal, resolvió no alojar niñas, niños y adolescentes que no hayan alcanzado la edad de punibilidad establecida en el Art. 1 de la Ley 22.278.

En este cuadro de situación, el Centro Socioeducativo de Régimen Cerrado San Martin ha dejado de recibir a adolescentes cuya edad sea por debajo de lo establecido por su condición de no punibilidad.

A priori de ello, en los primeros meses de planeamiento de la resolución y hasta tanto dicha medida comenzara a tener vigencia, se llevó a cabo una experiencia de trabajo particular con estos adolescentes. Es decir, se conformó un Equipo de operadores de calle, destinado a realizar el acompañamiento de los adolescentes no punibles, que eran admitidos en el Centro de Admisión y Derivación Inchausti. Este equipo, aún vigente, interviene con los adolescentes desde ese dispositivo y posteriormente a su derivación, ya sea en el ámbito local o a donde el Órgano Local de Derechos de CABA consideraba pertinente. Las funciones del equipo de operadores de calle, cumple con la función de establecer los primeros vínculos desde el CAD y luego acompañar al adolescente en su inclusión en el ámbito local.

Conclusiones:

A lo largo de este trabajo final de la Carrera de Especialización de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia he tratado de dar cuenta del recorrido realizado en la temática de los adolescentes infractores de la ley penal, haciendo especial hincapié en el abordaje Socioeducativo de los adolescentes no punibles, alojados en CSRC dentro del paradigma de Protección Integral de Derechos.

Inicié la recorrida haciendo una descripción histórica de la situación de estos adolescentes inmersos en el sistema penal juvenil hasta llegar a nuestros días. En función de ello, puede concluirse que, si bien se han implementado a nivel nacional políticas públicas a fin de realizar algunas modificaciones en la temática, hoy en día no son suficientes para subsanar la problemática de fondo.

En función de los datos estadísticos presentados se observa que, el número de adolescentes infractores no punibles, a lo largo del paradigma de Protección Integral de Derechos, ha disminuido en comparación con modelos anteriores y considerando el número de adolescentes alojados en CSRC del modelo anterior. Por su parte, desde los Juzgados de Menores, se tiende a aplicar soluciones de carácter punitivo propias del modelo de intervención tutelar, a pesar de existir la implementación de medidas alternativas a la privación de libertad.

En lo que respecta al escenario actual de la justicia penal para adolescentes no punibles, podría decirse que, se caracteriza por la convivencia de diferentes perspectivas que se traducen en diversas formas de llevar adelante la tarea. Por una parte, la persistencia de la regulación de la ley 22.278 enmarcada en la doctrina de la situación irregular y con lógicas punitivas, a pesar de la existencia de diversos proyectos legislativos que tienden a su modificación, y por otra, la sanción de diversas normativas acordes al paradigma de la protección integral.

Con la sanción de la Ley Federal N° 26.061 se sientan las bases de un largo camino para abordar esta temática. En el ámbito de la ciudad de Bs. As., donde está focalizado mi trabajo, se siguen sosteniendo ciertas prácticas e intervenciones que no son sustentables en el tiempo o solo aportan respuestas transitorias y un abordaje parcial de la situación a pesar de estar enmarcadas dentro del Sistema Proteccional. Es así que, ante la detención de un adolescente no punible se siguen realizando derivaciones a dispositivos de tránsito y que lamentablemente no permiten intervenciones a largo plazo dado la escasa o nula articulación con otros organismos efectores de Políticas Públicas.

En los últimos apartados de mi trabajo, di cuenta de la incorporación de la Resolución N° 313/15, destacando que se trata de un paso importante hacia el abordaje en favor de la no privación de libertad de estos adolescentes. No

obstante, en los primeros días del mes de febrero del corriente, un adolescente no punible ha sido nuevamente alojado en un CSRC a fin de cumplir con una medida de carácter penal y otros seis han estado alojados en el CAD Inchausti a la espera de una respuesta judicial.

Esta situación nos deja dos tipos de evaluaciones para quienes trabajamos en la temática. Por un lado, si bien la Resolución N° 313 fue elaborada por la DINAI teniendo como base todas las reglamentaciones nacionales e internacionales que avalan la medida prohibitiva de no alojar a los adolescentes no punibles en centros cerrados, aún no ha sido plenamente incorporada por los Juzgados de Menores como elemento de peso para implementar medidas alternativas para estos casos particulares. Asimismo, el poder judicial no a intimado al órgano efector de Protección y Promoción local de Derechos para dar respuestas efectivas y sostenidas en el tiempo para abordar la problemática de estos adolescentes, dando lugar a la implementación de medidas transitorias y a corto plazo que no resuelven el problema.

Por otro parte, otra reflexión que surge de lo relatado es que, se han comenzado a reproducir delitos de mayor nivel de transgresión y envergadura en adolescentes no punibles. Quizás, esto se encuentre vinculado con haber desarrollado estrategias infructuosas durante muchos años y que no han sido contundentes para la creación de cambios sustanciales destinados a esta franja de la población adolescente infractora. Quienes trabajamos con los adolescentes del circuito penal juvenil, hemos observado que, delitos considerados graves y/o muy graves son efectuados por adolescentes de corta edad. De esta forma, se establece un nuevo escenario para trabajar con adolescentes no punibles que, a pesar de su edad, han cometido delitos complejos.

Estas observaciones efectuadas, nos dan la pauta de una necesaria reforma en el Sistema Penal Juvenil, contemplando los nuevos escenarios, las nuevas realidades y sobretodo destacando la necesidad de contar con Equipos de Trabajos específicos y especializados a estas temáticas.

Para finalizar, considero que el camino iniciado es pertinente para sentar las bases hacia un cambio a largo plazo y con proyecto futuro. Siempre y cuando, esta franja de la población no punible cuente con Políticas Públicas destinadas a atender las necesidades de estos adolescentes, que requieren de medidas a largo plazo. Un Estado garante de Derechos no puede trabajar en la realización de planes parciales destinados a la Niñez y la Adolescencia. Un Estado garante de Derechos planifica, desarrolla y aplica Políticas Públicas a largo plazo y accesible para todos sus ciudadanos.

Referencias Bibliográficas:

- Ley de Patronato de Menores N°10.903. (1919).
- Régimen Penal de la Minoridad. Ley 22.278. (1980).
- Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Bs As. (1998).
- Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061. (2005).
- SENNAF y Unicef Argentina: "Procedimientos penales juveniles a nivel provincial".
- SENNAF, Unicef Argentina y Untref. "Adolescentes en el Sistema Penal."
- Martiniano Terragni: "Justicia penal de Menores". Ed. La Ley. 3ª edición. 2010.
- Mary Beloff: "Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: Las paradojas de la ciudadanía.".
- Mary Beloff: "Estudios sobre edad penal y derechos del niño". Ed. Ad Hoc. 2013.
- Mary Beloff, Diego Freedman y Martiniano Terragni.: "La reforma de la mayoría de edad a los 18 años y su relación con la ley 22.278".
- Diego Freedman y Martiniano Terragni: "La prisión preventiva a los niños: entre los criterios tutelares y los riesgos procesales".
- Desde la "Modesta Propuesta" de J. Swift hasta las "Casas de Engorde": Consideraciones acerca de los derechos de los niños – Ernesto Garzón Valdez, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 2005
- Observación General nro. 10 del Comité de Derechos del Niño.
- Reglas de Beijing.
- Directrices de Riad.
- Reglas de las Naciones Unidas para menores privados de la libertad.
- Reglas de Tokio.
- Bergalli, Roberto "Violencia y Sistema Penal"**.** En Delgado, Manuel, Bergalli, Roberto; Garcés, Marina; y otros (2009) **"**La humillación. Técnicas y discursos para la exclusión social". Biblioteca del Ciudadano. Ed. Bellaterra, Barcelona.
- BARATTA, A., Criminología crítica y critica del Derecho Penal, Silgo XXI, Segunda edición, Madrid, 1989.
- Puebla, María Daniela; Torti, Sonia Silvana; Marty, Candelaria. "*La cuestión de los adolescentes infractores y prácticas de las agencias del sistema penal juvenil"*. Revista Interferencia. Derechos y Seguridad Humana, Secretaría de Extensión de la Universidad nacional de Córdoba. ISSN: 1853-4236. Vol. 1, Nro. 1 Año 2012.

- Puebla, María Daniela. *"Nuevas tendencias en el control social".* XII Congreso Argentino de Psicología. Simposio Seguridad y Derechos Humanos: La cuestión de los adolescentes infractores. San Luis, 2007
- Puebla, María Daniela. "*Clínica de la Vulnerabilidad*". Cap. 5 del Libro Democracia y Justicia Penal Juvenil. Ed. EFU, San Juan, 2005
- Puebla, María Daniela y Mabres, Silvia Adriana. **"**Acerca de la categoría vulnerabilidad", en Libro Acceso a la Justicia de sectores vulnerables en la Región Centro Cuyo, en prensa Ed. EFU, San Juan, 2013. Puebla, María Daniela (Directora). Autores María Daniela Puebla; María Inés Laje; Ana Correa; Patricia Scarponetti; Daniel Cesano; Mercedes Loizo; Viviana Estela Ocaña; y Silvia Adriana Mabres; Sonia Silvana Torti; Ana Martina Dai Pra; entre otros.
- SENAF. Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal. "Fichas de Trabajo para los Equipos de los Dispositivos Penales Juveniles". Ficha 1: El eje socioeducativo en los DPJ. Ficha 2: el eje Socioeducativo en DPJ. Bases, ámbitos y dimensiones. Ficha 6: El Proyecto de vida ciudadano en los DPJ. 2006/2010
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. SENAF. Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal. "Resolución N°3892/11". Exp. N° E-SENAF 19019/2011. Marco Conceptual de la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal.
- SENAF. Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal. "ResoluciónN°313/15" Exp. N° E-SENAF 11377/2015.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Cuadernillo: "La nueva Institucionalidad para un país más justo e inclusivo.". (Buenos Aires. 2012).
- SENAF. Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal.: "Formación Anual de Coordinaciones de Equipos de Intervención Técnica". Hacia la Especialización Penal Juvenil. (Buenos Aires. 2014).
- CEDIM: Área de Investigación y Formación permanente Centro de Delegados inspectores de Menores. Cuadernillo: "Acerca del Sistema Penal Juvenil". Legislación, estadística y prácticas.
- Unicef. Senaf. "Relevamiento Nacional Sobre Adolescentes en Conflicto con Ley". Bs. As. 2015.

Anexos:

- **Resolución Ministerial N° 3892 /2011. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.**
- **Resolución Senaf N°313/ 2015.**

Norma numero: 3892

Fecha Norma: 2011

Organismo: Ministerio de Desarrollo Social

Fecha impresión: February 14, 2016, 9:13 pm

Texto norma: Resolución MDS N° 3892/2011

BUENOS AIRES, 07 de diciembre de 2011.-

VISTO la Convención sobre los Derechos del Niño —aprobada por Ley 23 849 e incorporada a la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 22-, las Blas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores "Reglas de Beijing", las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad "Reglas de La Habana", las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la administración de medidas no privativas de libertad "Reglas de Tokio", las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil "Directrices de Riad", la Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y el expediente N° Expediente E-SENAF-19019-2011del registro de la SECRETARIA NACIONAL DE N IÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, y

CONSIDERANDO:

Que la realidad nacional nos impone la tarea de impulsar un profundo proceso de transformación del régimen penal juvenil actual, avanzando en la consolidación de un sistema penal juvenil respetuoso de los Derechos Humanos, adecuándose a los estándares previstos en la Constitución Nacional y en la normativa internacional que rige en la materia.

Que resulta una meta prioritaria avanzar en el camino de la especialización de las instituciones que intervienen con los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal.

Que en ese marco de especialización se recomienda avanzar progresivamente en el sentido de que la gestión de los dispositivos penales juveniles encuentre a cargo de áreas gubernamentales y personal especializado en la problemática.

Que, avanzando en la citada orientación, fue creada en la órbita de la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ,

ADOLESCENCIA Y FAMILIA la DIRECCION NACIONAL PARA ADOLESCENTES INFRACTORES A LA LEY PENAL mediante Decreto N° 28 del 12 de diciembre de 2007.

Que la rica experiencia desarrollada durante los años recientes por la citada DIRECCION NACIONAL, tanto en la intervención directa de los dispositivos a su cargo como en la interacción con los órganos de gobierno provinciales, habilita la posibilidad de formalizar un marco conceptual, que resulte antecedente obligado de toda normativa interna que regule a futuro el funcionamiento y atribuciones correspondientes a los distintos niveles de intervención que se determinen para dicha instancia.

Que el marco conceptual de la DIRECCION NACIONAL PARA ADOLESCENTES INFRACTORES A LA LEY PENAL

debe ser el andamiaje técnico-político¬-institucional que otorgue sentido abarcador e integral al conjunto de responsabilidades y competencias que implican el asumir en forma progresiva pero palpable, la función de rectoría nacional en material de políticas públicas destinadas a intervenir respecto de los adolescentes infractores o presuntos infractores a la ley penal.

Que el PLAN NACIONAL DE ACCION POR LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES 2012 — 2015

prevé en su Meta N° 27 "Avanzar en la especialización de los dispositivos penales juveniles, creando y/o fortaleciendo los alternativos a la medida de privación de libertad".

Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS ha tomado la intervención de su competencia.

Que el presente acto se dicta conforme a las facultades conferidas por la Ley de Ministerios N° 22.520 (T.O. Decreto N° 438/92), Decreto N° 357/02 y demás normas complementarias, reglamentarias y modificatorias.

Por ello, LA MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL RESUELVE:

ARTÍCULO 1°. - Apruébese el MARCO CONCEPTUAL DE LA DIRECCION NACIONAL

PARA ADOLESCENTES INFRACTORES A LA LEY PENAL dependiente de la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ,

ADOLESCENCIA Y FAMILIA, que como ANEXO I forma parte integrante de la presente

ARTÍCULO 2°. - Instrúyase a la Señora SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA para que se proceda a una reforma integral de la normativa vigente en la DIRECCION NACIONAL PARA ADOLESCENTES INFRACTORES A LA LEY PENAL conforme el marco conceptual que se aprueba mediante el artículo anterior. ARTICULO 3°. - La presente Resolución es refrendada por la SEÑORA SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA.

ARTÍCULO 4°. - Regístrese, comuníquese, notifíquese, a sus efectos.

Oportunamente archívese.

ANEXO I

MARCO CONCEPTUAL DE LA DIRECCION NACIONAL PARA ADOLESCENTES

INFRACTORES A LA LEY PENAL

I. INTRODUCCION

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

La normativa vigente, Régimen Penal de la Minoridad (Ley 22.278) mantiene un fuerte sesgo tutelar, con características de "protección" que hacen que en su estructura sean más importantes las condiciones personales y familiares del adolescente que el hecho delictivo que se le imputa. Es decir, se encuentra inspirada en el modelo anterior a la Convención sobre los Derechos del Niño, propio del sistema tutelar clásico, en oposición con las actuales exigencias constitucionales.

Si bien la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y su decreto reglamentario no regulan la intervención del Estado ante infracciones de la ley penal imputables a menores de edad, lo cierto es dicha ley ha resultado un aporte central en la construcción de un escenario favorable para el proceso de adecuación que deber transitarse en materia penal juvenil.

Sin regular la materia penal igualmente puede sostenerse que la Ley N° 26.061 recepta el principio de separación de ámbitos de aplicación y de adopción de medidas protectivas y sanciones penales,

abriendo el camino hacia una regulación equivalente en materia penal juvenil. En este sentido, determina con absoluta claridad que una medida de protección de derechos no puede implicar en ningún caso la privación de libertad, que es una medida de exclusiva índole punitiva o, excepcionalmente, que pretende asegurar los fines de un proceso penal.

La citada ley construye una nueva institucionalidad. En ese sentido, la puesta en marcha de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia han resultado de alto impacto.

Las provincias han identificado con claridad a la máxima autoridad para la protección de la niñez y la adolescencia en

su territorio y el Consejo Federal ha asumido compromisos fundamentales que constituyen el marco de las acciones necesarias para la transformación del circuito penal juvenil.

En el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia se ha creado la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores de la Ley Penal, cuya responsabilidad primaria consiste en "encausar las políticas de carácter nacional que consoliden la redefinición de los dispositivos gubernamentales de intervención en relación con adolescentes infractores de la Ley penal, en acciones, planes y programas".

Como consecuencia del proceso de adaptación normativa y frente a la imperativa necesidad de adecuación legal a los preceptos contenidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño (incorporada al texto de la Constitución Nacional en el artículo 75, inciso 22), la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y

Adolescentes (N° 26.061), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores

(Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, las

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

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

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

II. CIRCUITOS Y DISPOSITIVOS — PRINCIPIOS RECTORES

II. 1. Avanzar en la especialización

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

Resulta prioritario avanzar en el camino de la especialización de las instituciones que intervienen con los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal. Desde el poder administrador, la especialización supone al menos dos aspectos: avanzar progresivamente en el sentido de que la gestión de los dispositivos penales juveniles se encuentre a cargo de áreas gubernamentales y personal especializados en la problemática; y establecer la construcción de ciudadanía como eje principal de la intervención dirigida a los jóvenes infractores o Presuntos infractores incluidos en los dispositivos.

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

Los dispositivos penales juveniles deben atender a la necesidad de armar un Circuito que atienda a la necesidad de progresividad que debe tener la intervención penal con jóvenes. Esto implica la existencia de dispositivos que vayan de un monitoreo en territorio, pasando por instituciones residenciales de restricción de libertad hasta, finalmente, dispositivos de privación de libertad. Cada dispositivo deberá formar parte de un circuito coherente, toda vez que deben ser partes de un mismo sistema, un menú de ofertas que atienda a las distintas situaciones de los jóvenes, así como a las diferentes penas o medidas adoptadas a nivel judicial. Siempre atendiendo a que la privación de libertad sea el último recurso, y que toda la intervención penal será breve.

La existencia de un área gubernamental especializada -exigencia emanada del artículo 40, apartado 3 de la

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)- se ha resuelto a nivel del poder ejecutivo nacional con la creación de la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores de la Ley Penal -que depende técnica y funcionalmente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación-.

II. 2. El eje de la intervención

La comisión de un hecho delictivo por parte de una persona suele provocar la reacción punitiva por parte de los órganos estatales competentes. Dicha reacción está prevista y tabulada por la legislación penal y posee, generalmente, una naturaleza de carácter sancionatorio. El mensaje es claro: frente a una transgresión de la norma se aplica una sanción o pena que afecta, limita o restringe algún derecho de los que es titular el sujeto infractor.

Corresponde a jueces y/o tribunales determinar en qué casos y con qué modalidad se aplicará la sanción en cada situación. Un segmento importante de las sanciones aplicables es privativas o restrictivas de la libertad, es decir que comportan la obligación del adolescente de permanecer alojado en un establecimiento o incluido en un programa durante un tiempo determinado o a determinarse.

Conforme las normas vigentes, los establecimientos y/o programas mediante los que se ejecutan las penas y/o las medidas restrictivas de naturaleza procesal dependen o pertenecen al poder administrador. En consecuencia, y a fin de evitar arbitrariedades, deben encontrarse previamente definidos los ejes de la intervención gubernamental en esa instancia y su alcance, a fin de que esté previamente determinado lo que debe hacerse o buscarse con un adolescente mientras Permanece incluido en cualquiera de los dispositivos del poder administrador.

La primera tarea es evitar que la pena o medida, que regularmente restringe la libertad ambulatoria, vulnere otros derechos (educación, salud, rato digno, sus vínculos familiares, otros). En este sentido, la accesibilidad a derechos debe ser una labor prioritaria y constante de quienes tienen a su cargo la gestión de estos dispositivos.

En segundo lugar, además de garantizar los derechos básicos, deben implementar acciones que permitan neutralizar o disminuir los efectos desocializadores que puede tener la permanencia de un adolescente en una institución cerrada durante un tiempo prolongado.

Sin embargo, esto no es suficiente, ya que como lo prescribe la CDN, la intervención penal con personas menores de edad debe procurar "el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y (...) la importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad."

En consecuencia, las políticas públicas dirigidas a los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal, deben tener como horizonte hacia el cual avanzar, la finalidad socioeducativa de la intervención. Esta debe tender a construir, junto con el adolescente, un escenario que lo aleje de la transgresión de la norma penal; es decir, que estimule su capacidad de ejercer derechos, de respetar los derechos de los otros y de asumir obligaciones que le permitan llevar adelante un proyecto de vida ciudadano, esto es, "socialmente constructivo", en los términos de la CDN. La intervención socio-educativa implica entonces abordar la problemática del adolescente desde una perspectiva integral que contemple al menos dos dimensiones, teniendo la accesibilidad a derechos como condición de posibilidad para abordarlas:

-Una dimensión vinculada a la capacidad de responsabilizarse, en tanto considera al adolescente como un sujeto activo de derecho que puede reconocer y aceptar las consecuencias de sus actos. Para lograr esta finalidad, es fundamental promover el desarrollo de recursos que favorezcan en el adolescente el control cognitivo y emocional del propio comportamiento y la previsión de las consecuencias del mismo. En este sentido, debe comprenderse que estamos formando un sujeto colectivo, integrante activo de una comunidad.

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

II. 3. El imperativo de la calidad institucional

El Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño plantea una importante exigencia con respecto a la especificidad de las instituciones - del poder judicial y del poder administrador - diri9idas a los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal.

Una perspectiva de respeto y defensa de derechos exige que antes de cualquier intervención que se haga con cada uno de los jóvenes, todos deben ser tratados de la misma forma, de acuerdo con el fomento de su dignidad y de su valor como personas.

En consecuencia, cualquiera de los dispositivos del sistema penal juvenil debe asegurar en su funcionamiento, la condición básica exigida por la CDN: el trato para todos de acuerdo con su dignidad y valor como personas.

El trato institucional es, por consiguiente, el requisito de posibilidad para que los adolescentes infractores se integren a la sociedad y asuman en ella una función Constructiva.

En segundo lugar, para que una institución funcione de acuerdo con esta exigencia, debe requerir de los adolescentes ese mismo trato. No basta con que los adultos traten a los adolescentes conforme a las normas legales y sociales; las Instituciones deben, además de producirlo como ejemplo, exigirlo en el contexto de un proceso de aprendizaje cotidiano. En la calidad institucional buscada hay lugar para la creatividad, pero no para la discrecionalidad, en el marco de la estrategia Institucional cada agente deberá poner en juego todo su acervo de conocimientos y talentos. Esta condición justifica la denominación de (socio) educativa de la intervención, aún con los límites que deben observar las sanciones penales, como Se ha establecido en el punto anterior.

Por otra parte, es fundamental el diseño y puesta en práctica de estrategias que eviten que los adolescentes se identifiquen con representaciones y comportamientos ligados a la estigmatización y al descrédito social. Dichas estrategias son especialmente necesarias en el caso de las instituciones de encierro.

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

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

II. 3.1. Proyectos institucionales

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

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

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

-Eje de fortalecimiento de la ciudadanía juvenil: educación de los adolescentes en el conocimiento de los deberes y derechos ciudadanos, en su ejercicio cotidiano de los mismos, en el respeto de los derechos de los otros y en la valoración de la vida en sociedad.

-Eje de capacitación, estímulo del potencial creativo y desarrollo de destrezas laborales: debe brindarse las herramientas que posibiliten el desarrollo del potencial creativo y la adquisición de conocimientos y habilidades Potencialmente útiles en la futura vida socio laboral de los adolescentes. Para ello es fundamental considerar cuestiones relativas a la franja etaria y contemplar con flexibilidad las singularidades vocacionales de cada uno de los adolescentes.

-Eje de articulación con la comunidad: deben incluirse acciones de articulación concreta con diferentes actores e instituciones de la comunidad. Asimismo, deberá contemplarse e implementar de manera efectiva la posibilidad de que los actores de la comunidad dispongan de canales de acceso fluido a los establecimientos de modalidad residencial de régimen cerrado o semi-cerrado.

II. 32 Accesibilidad a derechos

Cuando la sanción o medida judicial consista en la privación o restricción de la libertad ambulatoria del adolescente, debe garantizarse que esa restricción no se convierta en limitación injustificada de otros derechos.

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

Sin tener carácter taxativo, se enumeran algunos derechos fundamentales de los adolescentes que deben ser considerados en la organización de todo dispositivo penal juvenil y que la institución debe ser capaz de garantizar:

a-Capacidad de la institución de garantizar el derecho a la educación b-Capacidad de la institución de garantizar el derecho a la salud c-Capacidad de la institución de garantizar el derecho a la identidad d-Capacidad de la institución de garantizar el derecho al desarrollo espiritual e-Capacidad de la institución de garantizar el derecho a la recreación y el deporte f-Capacidad de la institución de garantizar el derecho a la cultura

g- Capacidad de la institución de garantizar el derecho a que las familias reciban los acompañamientos necesarios para resolver problemas.

h- Capacidad de la institución de garantizar el derecho a recibir un trato digno

i-Capacidad de la institución de garantizar que los jóvenes tengan comunicación con sus jueces, asesores y defensores de su causa.

j-Capacidad de la institución de garantizar que los jóvenes hagan valer su derecho a ser oídos, a formular peticiones y propuestas a las autoridades de la institución y, en caso de ser sancionados a apelar la medida a la autoridad superior a la dirección del dispositivo.

II. 3.3. El trayecto hacia el egreso

El límite temporal de la pena o medida es determinado judicialmente. Sin embargo, aunque el poder administrador no pueda determinar el momento de finalización de la medida, debe procurar las mejores condiciones para el egreso del adolescente en el menor tiempo posible.

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

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

III. DISPOSITIVOS PENALES JUVENILES

Se reseñan a continuación una serie de características básicas con que 1ebefl contar los distintos tipos de dispositivos penales juveniles, acorde con una intervención eficaz y respetuosa de los derechos humanos.

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

La privación de la libertad implica una severa afectación de derechos, siendo por lo tanto una medida excepcional. Por consiguiente, los programas alternativos constituyen una opción fundamental para reducir al máximo posible el uso de medidas de privación estricta de libertad en establecimientos cerrados por parte de los magistrados.

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

A este efecto, los dispositivos alternativos deben ser sustentables y eficaces para ello se requiere efectuar tareas de supervisión y acompañamiento, es decir, controlar el devenir cotidiano de los adolescentes bajo programa. En el marco de esas tareas de supervisión y monitoreo los dispositivos alternativos deben trabajar sobre aquellos aspectos que tornen vulnerable al adolescente frente al sistema penal juvenil. Esta vulnerabilidad puede radicar tanto en aspectos subjetivos como comunitarios, en inadecuadas estrategias de supervivencia u otros. En aquellos casos en que resulte pertinente, los programas alternativos deberán interactuar con el sistema de protección de derechos a fin de abajar sobre los aspectos que producen vulnerabilidad social pero que no competen al sistema penal. La intervención diferenciada pero complementaria es la articulación técnica e institucionalmente deseable entre las labores de protección y restitución de derechos y aquellas relativas a la supervisión de medidas restrictivas de naturaleza penal o procesal.

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

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

La existencia de dispositivos de acompañamiento y supervisión en territorio - como alternativa inicial al encierro y como medida disponible para el egreso de los dispositivos de modalidad residencial- resulta imprescindible para que el circuito pueda tener éxito. En cuanto a su diseño, estos dispositivos dependerán de la comunidad en la que se implementen, de sus características sociales y geográficas, del desarrollo de sus instituciones de asistencia y de las organizaciones sociales. En este sentido, es posible identificar, a modo de orientación, diferentes modalidades no excluyentes entre sí; que pueden coexistir con distinto grado de desarrollo:

-Dispositivo de Supervisión y Monitoreo de Jóvenes en el Ámbito Socio comunitario: consiste en un monitoreo, acompañamiento y supervisión personal hacia el adolescente, ayudándolo en procesos básicos de su red social familiar y comunitaria-, mediante el trabajo con los recursos de la red socio vincular y re los modos particulares de afrontamiento de los que dispone el adolescente.

Este modo de intervención es una alternativa efectiva para que el poder judicial opte por evitar aplicación de la medida de privación o restricción de libertad en establecimientos, y utilizar una medida que opere sobre el eje socioeducativo en el medio comunitario.

-Red Social vincular: se basa en derivar el acompañamiento a organizaciones especializadas en la problemática del adolescente, que estén en adiciones de asumir esta tarea de modo eficaz y personalizado.

Como puede observarse, se trata de modos de organizar las intervenciones de forma tal que las mismas acompañen a los adolescentes en su integración al medio familiar y social mediante la asistencia en el territorio.

III. 2. Dispositivos residenciales socioeducativos

III. 2. a. Residencias socioeducativas de libertad restringida

La Residencia socioeducativa de libertad restringida, es el dispositivo para la aplicación de medidas de restricción de la libertad dispuestas por juzgados y tribunales especializados de competencia nacional y federal.

El dispositivo se desarrolla en unidades habitacionales que generalmente incluyen entre 10 y 20 plazas de alojamiento. La organización del dispositivo promueve la integración progresiva y controlada del adolescente en la comunidad local y de origen.

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

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

La especificidad del dispositivo al interior del sistema de responsabilidad juvenil y su modalidad organizativa exige la consideración de algunos aspectos indispensables para un eficaz funcionamiento. En primer lugar, el carácter penal de la residencia que difiere del centro de régimen cerrado al propiciar mayores grados de autonomía para el adolescente condenado o procesado. En segundo lugar, que el dispositivo cuente con personal especializado y suficiente para el cumplimiento de sus objetivos, en razón del rol trascendente de los referentes adultos en la Residencia. Como la Residencia constituye una alternativa al dispositivo de encierro, debe evitarse la permanencia del adolescente por tiempo indefinido en ella, proponiendo plazos precisos para el egreso y creando condiciones para integrar a los adolescentes que egresen de las Residencias a su medio social, de modo de evitar el control punitivo sobre franjas de la población que hubieran sido excluidas de ese control si los dispositivos se limitaran a los de régimen cerrado.

III. 2. b. Centros socioeducativos de régimen cerrado

El Centro socioeducativo de régimen cerrado es el dispositivo para la aplicación de la medida de privación de la libertad impuestas a adolescentes menores de 18 años, infractores y presuntos infractores de la ley penal, dispuestas por Juzgados y tribunales especializados de competencia nacional y federal.

Las medidas socioeducativas aplicadas en los Centros deben tender a construir junto con el adolescente un escenario que lo aleje de la transgresión de la norma penal. Es decir, que estimule su capacidad de ejercer derechos, tanto como la de respetar los derechos de los otros y asumir obligaciones en relación con una tarea (de aprendizaje, de capacitación, de convivencia) junto a un grupo de personas, en el marco de la institución. Muy especialmente, los Centros deben trabajar desde el principio en función de las alternativas de egreso de los jóvenes, para lo cual resulta esencial que los residentes trabajen sobre los aspectos convivenciales de manera prioritaria, a fin de obtener una progresiva autonomía personal en dispositivos menos restrictivos. Por este motivo, es conveniente que los Centros para adolescentes infractores sean del menor tamaño posible, evitando su disposición en "pabellones" o estructuras similares.

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

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

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

IV. MODALIDAD DE LA INTERVENCION

En cualquiera de las modalidades de los dispositivos penales juveniles la intervención para con el adolescente debe tener un rumbo claro y preciso. En este sentido, los objetivos no deben referir a la situación global del joven, sino al objeto social de nuestros dispositivos: construir ciudadanía. Desde esta concepción teórica se harán los diagnósticos de situación, se pensarán las estrategias, se establecerán los tiempos y se evaluarán los resultados.

Es importante recalcar que la intervención penal juvenil deberá ser breve, y por la tanto de alta densidad, puesto que es siempre una situación que debe ser superada rápidamente, evitando de este modo fijar al joven en una identificación que puede perjudicar el normal desarrollo de la adolescencia.

Es por esta razón, que cada joven, sobre la base de recibir una prestación universal —acceso a la escuela, a la atención de su salud, a un trato digno, etc.-, debe ser parte de un plan específico de trabajo.

Este plan debe implicar una planificación minuciosa que tenga en cuenta que se debe elaborar una situación diagnóstica respecto de la accesibilidad a derechos, de la posición del joven frente a las responsabilidades que le caben frente a los demás y a sí mismo y la capacidad para resolver los avatares de la convivencia en un mundo diverso y por consiguiente conflictivo.

Una vez hecho este diagnóstico se fijarán objetivos — los objetivos siempre se refieren a lo que esperamos que el joven pueda realizar-. Para estos objetivos se pensarán en estrategias -las estrategias refieren a las acciones que se desarrollarán para que el joven pueda acceder a los logros que se esperan de él-. Las estrategias deben pensarse en términos de tiempo y con indicadores claros de evaluación.

Este formato es el que deberá respetarse para la información a los órganos judiciales intervinientes, pero debe exceder esa necesidad -la de informar-. Debe ser una herramienta de trabajo que ordene todas las intervenciones y que le den al trabajo con el joven una coherencia imprescindible para que se establezca un marco de posibilidad y de confianza en las instituciones y los adultos que encarnan la legalidad de la medida.

Son los jóvenes, los sujetos de la intervención, los que deben armar a su alrededor los equipos de trabajo y no en sentido inverso. Así, habrá en los dispositivos penales juveniles, equipos de intervención de jóvenes que cursen educación primaria, o que cursen educación secundaria, o que vivan en una determinada zona o que estén alojados en un determinado sector de convivencia.

Estos equipos estarán compuestos por todos los integrantes del dispositivo, cumpliendo cada uno con una función específica, aportando la mirada que su profesión, su experiencia de vida, su trayectoria le habilite, pero siempre en relación a la necesidad que la estrategia le requiera.

Todo adulto que trabaja en un dispositivo penal juvenil tiene una incidencia en la intervención respecto de cada joven, y consecuentemente debe estar integrado a la estrategia institucional. Asimismo, esta intervención debe profesionalizarse, planificarse y evaluarse, cualquiera sea la profesión u oficio del adulto interviniente. Así como toda intervención debe ser parte de una estrategia, toda intervención debe ser técnicamente cualificada y especializada.

ES COPIA

"2015 AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LOS PUEBLOS LIBRES"

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

MINISTERIO de DESARROLLO SOCIAL.

BUENOS AIRES,2 2 JUL 2015

VISTO el Expediente NO E-SENAF 11377-2015 del registro de la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA,

CONSIDERANDO:

Que la Ley N O 22.278 fija los criterios de punibilidad de los niños, niñas y adolescentes que no hayan cumplido dieciséis (16) o dieciocho (18) años de edad, respecto de delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de la libertad que no exceda de dos (2) años, con multa o con inhabilitación, estableciendo la no punibilidad para las personas que se encuentren por debajo de tales edades a la fecha de ocurrencia de los hechos endilgados.

Que una adecuada interpretación de los artículos 1 0 y 2 0 de la Ley N O 22278 impone realizar un análisis constante de correspondencia normativa frente a los instrumentos internacionales que nuestra Nación ha incorporado constitucionalmente a la luz de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Que, en este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño ordena que todo régimen penal juvenil debe establecer una edad mínima por debajo de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales, debiendo los Estados Partes tomar las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes y procedimientos específicos para la tutela penal de menores.

Que expresamente la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 40.3 insta al 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."

Que, por otro lado, en el precedente "Maldonado", Fallos, 328:4343, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la función de intérprete del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas respecto de la Convención sobre los Derechos del Niño y señaló que el Comité ha recomendado a los Estados Parte asegurar "la total implementación en la justicia penal juvenil a los estándares de la Convención Internacional del Niño en particular a los

arts. 37, 39 y 40 de la Convención, así como a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing) y a la Guía de las Naciones Unidas para 'la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Reglas de RIAD) (Dominica CRC/C/15/Add.238. 2004)."

Que, en este contexto, la medida que aquí se propicia encuentra sustento en el criterio del Máximo Tribunal de Justicia de la Nación que sostuvo, en el citado antecedente, que la Ley N O 22.278 debe reinterpretarse a la luz de las disposiciones del marco normativo actual "como parte de una estructura sistemática, y en forma progresiva, de modo que mejor concilie con la Constitución Nacional y con los tratados internacionales que rigen la materia".

Que, en consecuencia, la aplicación de la Ley NO 22.278, en el marco del deber genérico del Estado Argentino en el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, exige asegurar el correcto desarrollo del sistema jurídico de la justicia penal juvenil configurado — en términos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación— por la Constitución Nacional, la Convención

Internacional sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Que una apropiada interpretación sistemática y progresiva del límite mínimo etario establecido por los artículos 1 0 y 20 de la Ley N O 22.278 respecto de los niños, niñas y adolescentes que no resulten punibles, determina que solo pueden adoptarse medidas especiales de protección en el interés superior de esos niños.

Que, por otro lado, la presente medida se enmarca en los lineamientos establecidos por el Comité en su Observación General NO 10 donde señaló que: "Si es necesario, podrán adoptarse medidas especiales de protección en el interés superior de esos niños" (párrafo 31, Capítulo IV, Sección C).

Que en este sentido las medidas especiales de protección referidas por el Comité sólo pueden ser, en los términos del artículo 33 de la Ley NO 26.061, "aquellas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de niñas, niños o adolescentes, con el fin de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias".

Que por el artículo 43 de la Ley NO 26.061 se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia del Poder Ejecutivo Nacional.

Que en lo atinente al sistema penal juvenil vigente, en el marco de una estrategia de construcción gradual y progresiva de las instituciones creadas por la nueva legislación, la Secretaría Nacional asumió no sólo las competencias asignadas por la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sino que hizo propias otras, relacionadas con las funciones que con anterioridad desarrollaba el ex Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Que la resolución proyectada también encuentra sustento en la postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "G. 147. XLIV García Méndez, Emilio y Musa, Laura Cristina s/ causa NO 7537 - 2/12/2008" donde estableció que los "...derechos especiales que tienen los niños por su condición, no constituyen sólo un postulado doctrinario sino un imperativo constitucional que se erige, nada menos, que en pauta determinante de la nueva perspectiva que debe informar el sistema".

Que, en este sentido, la Corte Suprema determinó que entre dicho imperativo y el régimen de la Ley N022.278 existe una fuerte tensión que "...se manifiesta principalmente en dos características tan distintivas como cruciales, a saber: el "retaceo" de principios básicos y elementales que conforman el debido proceso, y la subsistencia de la doctrina de la "situación irregular" en el régimen de la ley 22.278, especialmente en su art. 1 ^{0} párrafos segundo, tercero y cuarto."(Fallos, 331 :2691).

Que por lo expuesto resulta necesario paliar la situación irregular que presenta el régimen de la Ley N ^{O} 22.278 en cuanto regula los casos de adolescentes no punibles privados de su libertad provocando situaciones que han significado, en muchos casos, el encierro en condiciones de similar rigurosidad que las ordenadas respecto de adolescentes punibles.

Que en consecuencia corresponde, por un lado, disipar la preocupación del Comité de los Derechos del Niño, expresada a la República Argentina en octubre de 2002, respecto de la subsistencia de legislación basada en la doctrina de la "situación irregular" y; por otro lado, ajustar el funcionamiento de la Ley N ^{O} 22.278 a los estándares prescriptos por la Convención sobre los Derechos del Niño y otros documentos que apuntan a superar las prácticas inspiradas en el paradigma de la "situación irregular".

Que, conforme el tiempo transcurrido desde el pronunciamiento judicial dictado en último término, puede constatarse el grado de desarrollo y madurez que ha experimentado el Sistema de Protección Integral de la Niñez establecido por la Ley N ^{O} 26.061 como consecuencia de las políticas públicas implementadas desde el Gobierno Nacional y restantes organismos que Io integran; evidenciado en la constante reducción del número de adolescentes derivados y alojados en los Centros Socioeducativos de Régimen Cerrado y la drástica reducción de medidas de cumplimiento en dispositivos penales juveniles dispuestas por los Jueces de Menores en el ámbito de la Capital Federal respecto de niños niñas y adolescentes que no han alcanzado la edad mínima de punibilidad en los términos de la Ley N ^{O} 22.278.

Que asimismo se propicia esta medida en función del debido acatamiento del mandato de la Corte Suprema en el precedente de Fallos 331 :2691, en cuanto a que "...los organismos administrativos nacionales y locales con competencia en la materia emprendan las acciones necesarias con el propósito de trazar y ejecutar políticas públicas que tiendan, en todo lo que sea apropiado, a excluir la judicialización de los problemas que afectan a los menores no punibles, es decir aquellos que no han alcanzado la edad mínima para ser imputados por infringir la ley penal (arts. 40.3 y 40.4 de la Convención de los Derechos del Niño)".

Que las restricciones a los derechos dispuestas por los Tribunales de Menores en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires respecto de niños, niñas y adolescentes que no hayan alcanzado el límite mínimo de edad para ser considerados punibles, Solo pueden fundarse en el marco del sistema protectorio establecido por la Ley N ^{O} 26.061.

Que conforme la estructura determinada por la Ley N^{O} 26.061, a la autoridad local de aplicación —responsable de decidir y establecer el procedimiento a seguir en el caso de medidas excepcionales— les fueron transferidas los servicios de atención directa que antes dependían del Gobierno Nacional y que, actualmente, dependen de las jurisdicciones provinciales y, específicamente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Que los Decretos Nro. 415 y 416/2006 de reglamentación de la Ley N O 26.061 ordenaron a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia desarrollar un trabajo con cada una de las Provincias para que designen o identifiquen a las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local; y promover con cada gobierno provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acuerdos con el objetivo de transferir los servicios de atención directa.

Que el 6 de septiembre del año 2006, se transfirieron a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los programas de atención directa que hasta entonces estaban a cargo de esta Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires designó al Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires corno la autoridad de aplicación de la Ley N O 26.061 en esa jurisdicción.

Que en tal sentido el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes asumió la competencia para la determinación, procedencia y ejecución de las medidas ordinarias o excepcionales para la protección integral de derechos, en relación a las niñas, niños y adolescentes que residan o se encuentren en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de las de las normas establecidas, tanto en la Ley NO 26.061 como la Ley NO 114 de la Ciudad de Buenos Aires.

Que las medidas respectos de los niños y niñas ordenadas en el marco de la Ley NO 26.061 resultan competencia exclusiva de la autoridad local de aplicación dependiente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ajenas a las funciones de esta Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Que los derechos reconocidos a las niñas, niños y adolescentes se proyectan en la interpretación y aplicación de las normas de derecho administrativo imponiendo su respeto a todos los organismos que integran la administración pública, en razón de la expresa responsabilidad indelegable que detentan en la materia los Organismos del Estado en el establecimiento, control y garantía del cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal, observando el reparto de competencias entre la Nación y las provincias (art. 29, Anexo I Decreto NO 415/06 B.O. 18-04-06, reglamentario de la Ley N O 26.061).

Que por lo expuesto no resulta adecuado que una de protección de derechos implique la privación de libertad en los mismos dispositivos penales juveniles que los destinados a los jóvenes considerados punibles por el sistema penal juvenil vigente.

Que también se pronunció el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, integrado por quien ejerce la titularidad, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y por los representantes de los Órganos de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (art. 46 de la Ley NO 26,061).

Que el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en ejercido de sus fundones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación, en la Sesión Plenaria NO 22 aprobó el Acta Declaración "CONTENIDOS Mínimos DE UNA NUEVA LEY PENAL JUVENIL" reiterando el compromiso del órgano deliberativo con la sanción de una Ley Penal Juvenil que como mínimo debería establecer que "la edad de punibilidad no podrá establecerse por debajo de los 16 años en respeto al principio de no regresividad y de progresividad en la garantía de los derechos'; destacando los avances y el grado de desarrollo alcanzado en el Sistema Integral de Protección de Derechos.

Que la presente medida se dirige a concretar el compromiso asumido por la Secretaría Nacional como integrante del Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia, en su Sesión Inaugural, cuando se obligó a "...reforzar los procesos de revisión y transformación de las prácticas institucionales para con los niños, niñas y adolescentes, ajustándolas al modelo de la protección integral, evitando la superposición de los esfuerzos, la duplicación de las estructuras, la provisionalidad de objetivos, para así unificar, articular y optimizar recursos y circuitos administrativos." .

Que en consecuencia corresponde instruir a la DIRECCIÓNNACIONAL PARA ADOLESCENTES INFRACTORES A LA LEY PENAL para que adecue el funcionamiento de los dispositivos bajo su órbita resolviendo no derivar ni alojar niñas, niños y adolescentes que no hayan alcanzado la edad de punibilidad establecida en el artículo 10 de la Ley NO 22.278.

Que la SUBSECRETARIA DE DERECHOS PARA LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA tomó intervención propiciando la presente medida.

Que la DIRECCIÓN DE ASUNTOS LEGALES ha tomado la intervención que le compete.

Que se actúa en virtud de las facultades otorgadas por Decreto N^{O} 28 del 12 de diciembre de 2007 y Decreto N^{O} 1121 del 15 de junio de 2015.

Por ello, EL SECRETARIO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA RESUELVE:

ARTÍCULO 1 ^{0},- Disponerse que no podrá derivarse ni alojarse en los dispositivos penales juveniles dependientes de esta SECRETARIA NACIONAL a niños, niñas y adolescentes en la medida que no hayan alcanzado la edad de punibilidad establecida por el artículo 1 ^{0} de la Ley N ^{O} 22.278.

ARTÍCULO 2^{0}.- Establecerse que la presente medida comienza a regir a partir del dictado de la presente Resolución.

Artículo 3^{0}.- La presente medida es refrendada por la Señora SUBSECRETARIA DE DERECHOS PARA LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. .

ARTICULO 4^{0}.- Comuníquese, a la DIRECCIÓN NACIONAL PARA ADOLESCENTES INFRACTORES A LA LEY PENAL y por su intermedio a la CÁMARA FEDERAL DE CASACIÓN PENAL, a la CÁMARA NACIONAL DECASACIÓN EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL, a los TRIBUNALES ORALES Y JUZGADOS NACIONALES DE MENORES, a la DEFENSORÍA GENERAL y a la PROCURACION GENERAL DE LA NACIÓN y, oportunamente, archívese.

Dra. Marisa A. Graham
SUBSECRETARIA DE DERECHOS
PARA LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA
SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION

Dr. CLAUDIO JAVIER FRANCHELLO
Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia
Ministerio de Desarrollo Social

RESOLUCIÓN N° 313.

EXPEDIENTE E-SENAF-11377-2015.



San Juan 27 de octubre de 2016

Sra. Vice-Directora de la
Carrera de Especialización en Políticas Públicas
de Niñez, Adolescencia y Familia
UNER-FTS
Lic. Griselda Anzola
S. /D.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a fin de acompañar con el aval como Directora, la presentación de la revisión del Trabajo Integrador Final realizado por la especializando Romina Lemos, DNI Nº 26.127.649, siguiendo las sugerencias del distinguido Tribunal Examinador.

El proceso de revisión, modificación y finalización del trabajo "El abordaje Socioeducativo con Adolescentes no punibles, en el marco del paradigma de Protección Integral de Derechos" ha sido constante, profundo y de elevado compromiso con los objetivos propuestos de la Especialización.

Sin otro particular, saludo a Ud. atte.

Lic. Adriana Ureta