



Estado de situación de las áreas especializadas sobre responsabilidad penal juvenil en las distintas jurisdicciones

-
-
-
-
-
-
-



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina

Secretaría Nacional de Niñez,
Adolescencia y Familia

Autoridades nacionales

Presidente de la Nación

Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación

Cristina Fernández de Kirchner

Ministra de Desarrollo Social de la Nación

Victoria Tolosa Paz

Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Gabriel Lerner

Subsecretario de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia

Mariano Luongo

Directora Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal

Gloria Bonatto

Desarrollo de contenidos

Responsable Técnica de la publicación: Estela Spoturno

Equipo de investigación, procesamiento y redacción de SENAF: Ivana Carmona, Ignacio Fiamberti, Adriana Ortega, Pedro Tiscar y Mariel Upery.

Revisión editorial y diseño: Área de Comunicación, Jefatura de Gabinete de Asesores/as.

Noviembre 2022

Este documento fue elaborado por SENAF con base en el relevamiento realizado en convenio con la **Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires**: “Sistemas de responsabilidad penal juvenil. Áreas especializadas de los poderes ejecutivos provinciales y sus dispositivos”.

Equipo técnico de la Facultad de Ciencias Sociales: Rodolfo Garcia Silva, María Laura Anzorena, Alenka Mereñuk, Alfonsina Dumon, Sol Brown Galíndez, Mara Fasciolo, Analía Gorgoschidse, Gabriel A. Paz, Carolina Rabasa Rucki, Melanie Raposo, Damián I. Rodriguez, Federico Rudistein.

AGRADECIMIENTOS

A las autoridades y equipos técnicos de cada una de las jurisdicciones por la colaboración brindada para la elaboración de este relevamiento.

Índice

Prólogo	5
Introducción	6
Objetivo general	7
1. Áreas especializadas en materia penal juvenil	8
1.1 Indicadores de su consolidación institucional	8
1.2 Relación con el Poder judicial	10
2. Incidencia de la normativa procesal en las intervenciones de las áreas especializadas	12
3. Dispositivos penales juveniles	15
3.1 Medidas penales en territorio	15
3.2 Establecimientos de restricción de libertad	21
3.3 Establecimientos de privación de libertad	22
4. Intervención con adolescentes menores de 16 años y jóvenes de 18 años o más	26
4.1 Intervención con adolescentes menores de 16 años	26
4.2 Intervención con jóvenes de 18 años y más	30
5. Intervenciones al momento de la aprehensión	34
6. Acceso a derechos en los dispositivos penales juveniles	36
6.1. Acceso a la educación	37
6.2 Acceso a la salud	40
7. Principales conclusiones	44



Prólogo

En el marco del convenio de investigación llevado adelante por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires damos a conocer el resultado del relevamiento nacional sobre los “Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil. Áreas especializadas de los poderes ejecutivos provinciales y sus dispositivos”, finalizado en septiembre de 2021.

Esta publicación se enmarca en los compromisos políticos asumidos por esta Secretaría de generar y promover acciones que profundicen los estudios en materia de niñez, adolescencia y familia. En particular, contribuye al fortalecimiento de las funciones específicas que tiene la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores de la Ley Penal (DINAI) respecto del seguimiento, monitoreo y evaluación de carácter permanente y especializado de las políticas públicas destinadas a la protección y restitución de los derechos de los adolescentes infractores o presuntos infractores a la ley penal.

En este sentido, el relevamiento aporta una mirada cualitativa acerca del estado de situación de las políticas penales juveniles a nivel nacional gracias al valioso aporte obtenido a través de las autoridades penales juveniles de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este análisis permite también avanzar en materia procesal, así como en la generación de acuerdos tendientes a garantizar la protección integral de derechos de los adolescentes infractores o presuntos infractores a la ley penal.

Considerando la gran variedad de situaciones jurisdiccionales y la etapa del proceso de consolidación de las prácticas en la que se encuentra cada una se abordan y caracterizan los ejes sustantivos de la intervención penal juvenil. Asimismo, se analizan los avances en materia procesal, así como la generación de acuerdos tendientes a garantizar la protección integral de derechos de los adolescentes infractores o presuntos infractores a la ley penal.

Esperamos que la difusión de esta investigación contribuya a mejorar los procesos de transformación normativa, institucional, cultural y social, para la defensa integral de los derechos de los adolescentes que transitan una medida penal en todo el territorio nacional. A la vez, que permita identificar los desafíos pendientes sobre los que tenemos la obligación y la responsabilidad de continuar avanzando, entendiendo que los procesos institucionales son complejos y dinámicos.

Es por ello que sostenemos nuestro compromiso de continuar articulando esfuerzos junto con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones y entidades de la sociedad civil para alcanzar un sistema de justicia penal juvenil que respete los derechos de los niños, niñas y adolescentes y que cumpla con los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

Gabriel Lerner

Secretario nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

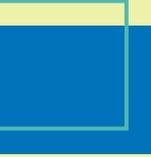


Introducción

Esta publicación contiene un **análisis transversal** sobre el estado de situación de las áreas especializadas en responsabilidad penal juvenil de las distintas jurisdicciones del país. Este informe, producido de la información procesada por cada jurisdicción entre 2020 y 2021, surge a partir de un proyecto conveniado entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social (SENAF) y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA).

El objetivo es generar información sobre el Sistema Penal Juvenil y los Dispositivos Penales Juveniles de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de las funciones específicas que la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores de la Ley Penal (DINAI-SENAF) tiene respecto del seguimiento, monitoreo y evaluación de carácter permanente y especializado de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal en el territorio nacional.

A tal fin, se conformó una mesa de trabajo compuesta por representantes de esta Dirección y la Universidad, complementando los conocimientos y trayectoria de trabajo en materia penal juvenil del personal de la DINAI, con el conocimiento científico-técnico aportado por el equipo de la Facultad de Ciencias Sociales.



Objetivo General

Producir información cualitativa sobre el estado de situación del Sistema Penal Juvenil y los Dispositivos Penales Juveniles de todas las jurisdicciones del país y generar un insumo de utilidad para la implementación de estrategias de trabajo con las provincias en lo que respecta a la promoción de una política nacional penal juvenil respetuosa de los derechos humanos, acorde con las normativas internacionales y nacionales vigentes.

Objetivos específicos

- Caracterizar las áreas especializadas en materia penal juvenil de los gobiernos subnacionales (23 provincias y CABA) y las políticas públicas implementadas en cada jurisdicción.
- Describir las características y dinámicas institucionales de los dispositivos penales juveniles de todas las jurisdicciones del país (23 provincias y de la CABA).
- Conocer sus principales estrategias de intervención y nudos problemáticos para cumplir con sus responsabilidades y garantizar el acceso a derechos de las y los adolescentes.
- Indagar sobre las modalidades de intervención, al momento de aprehensiones de niños, niñas o adolescentes.
- Describir los circuitos de trabajo y las principales articulaciones de las áreas especializadas con los actores que intervienen en el sistema penal juvenil.
- Conocer el punto de vista de las autoridades provinciales de las áreas especializadas y de los responsables de los dispositivos penales juveniles respecto de las condiciones de su funcionamiento y las intervenciones sobre la población en ellos incluida.

1. Áreas especializadas en materia penal juvenil

1.1 Indicadores de su consolidación institucional

El presente informe caracteriza la intervención de las áreas gubernamentales de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo del diseño e implementación de las políticas en materia penal juvenil, que a los fines de este relevamiento se denominarán “áreas especializadas en materia penal juvenil”.

A lo largo de los últimos años, muchas provincias avanzaron en la creación o jerarquización de dependencias gubernamentales especializadas en materia penal juvenil diferenciadas tanto de las otras áreas orientadas a la niñez y adolescencia como de los sistemas penales de adultos. Mientras que, en otras jurisdicciones, los dispositivos penales juveniles continúan siendo gestionados por áreas que tienen también bajo su órbita programas y órganos protectores sin contar con una instancia intermedia de dirección/coordinación o supervisión específica.

En cuanto a la dependencia institucional de estas áreas también es variable. La mayoría se ubica en la órbita de desarrollo social o de las áreas a cargo de la aplicación de la normativa de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes; sin perjuicio de que en algunas provincias los dispositivos de privación de libertad continúan administrados por las agencias de seguridad (Corrientes, Misiones y Santiago del Estero). Cabe destacar que, en el caso de la provincia de Santa Fe, la Dirección de Justicia Penal Juvenil corresponde al Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad; mientras que la provincia de Salta reviste una situación excepcional ya que la Dirección de Justicia Penal Juvenil depende de la Subsecretaría de Políticas Penales del Ministerio de Seguridad.

El punto de partida es una gran variedad de situaciones provinciales. El relevamiento cualitativo permitió identificar algunos elementos que emergen como **indicadores del nivel de consolidación político institucional de las áreas**, en tanto que permiten dotar a las intervenciones de mayores niveles de especialización e integralidad:

Coordinación político-técnica bajo una perspectiva especializada en materia penal juvenil. respetuosa de los estándares de intervención en materia de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes infractores o presuntos infractores de la ley penal.

Ubicación jerarquizada en la estructura ministerial-gubernamental. La jerarquización mejora las posibilidades de contar con recursos adecuados y suficientes para el desarrollo de sus funciones. Asimismo, facilita el reconocimiento por parte de los restantes órganos que componen el sistema de responsabilidad penal juvenil de sus competencias específicas como órgano rector de las políticas públicas en la materia.

Dispositivos penales con distintas modalidades de abordaje bajo la misma dependencia institucional. La dependencia institucional compartida de los distintos dispositivos brinda coherencia e integralidad a las vinculaciones y articulaciones evitando la compartimentación de funciones.

Capacidad de intervención en todas las instancias de acción estatal de carácter punitivo en que se encuentre involucrado un niño, niña o adolescente como presunto infractor, desde el momento de la aprehensión hasta la implementación de las medidas judicialmente dispuestas en el marco de un proceso.

Cantidad de recursos suficientes y adecuados para intervenir en todo el territorio provincial ya sea de manera directa o en articulación con equipos locales o descentralizados de los organismos de niñez y adolescencia; en particular en lo que respecta a la actuación en el momento de la aprehensión y la posibilidad de cursar a una medida penal en territorio.

Formalización de diseños organizacionales y estructuras, así como de las normas que regulan internamente objetivos, funciones y tareas.

Diferenciación del área de promoción y protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes. Contar con estructura, coordinación y dirección propia del área penal juvenil, propicia la posibilidad de distinguir y dar especificidad a las intervenciones motivadas por razones penales de aquellas estrictamente relativas a la vulneración de derechos.

Articulación consistente con órganos de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes. Generar y fortalecer mecanismos de comunicación, articulación y derivación asistida con las áreas de protección integral de derechos, emerge como un elemento de vital importancia, a fin de que la intervención de un dispositivo penal juvenil o incluso el contacto de los adolescentes con el sistema penal no suponga el corrimiento de los programas u órganos protectores. En muchos casos el abordaje socioeducativo requiere también garantizar el acceso a derechos y un abordaje de fortalecimiento familiar. Los desafíos que supone la intervención con niños, niñas y adolescentes captados por el sistema penal o las fuerzas de seguridad, que no son punibles debido a su edad o por el tipo de faltas que se les imputa, pone de relieve la importancia de establecer con claridad las competencias específicas de las distintas áreas y los mecanismos de derivación y trabajo conjunto.

Desarrollo de protocolos de actuación interinstitucional que ordenan los procedimientos y los circuitos de articulación con otras esferas estatales que intervienen en el marco del sistema penal juvenil. Es decir: órganos judiciales, fuerzas de seguridad, órganos de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, efectores de salud, educación, entre otros.

Proyectos institucionales que organicen los objetivos, funciones y circuitos de trabajo de los dispositivos penales, con posibilidad de revisión periódica con instancias de reflexión y problematización de las prácticas (esto es extensible a otras herramientas como protocolos de ingreso a los dispositivos, regímenes de convivencia, entre otros).

Especialización del personal del área mediante capacitación permanente y continua, además de condiciones laborales que garanticen estabilidad laboral y remuneraciones acordes con las tareas. La generación de instancias de trabajo con las universidades (a través prácticas preprofesionales en la sede de los dispositivos, el desarrollo de investigaciones, tareas de extensión o de capacitación) es en varias provincias un recurso valioso como canal de acceso a espacios de capacitación y actualización; así como de reflexión y problematización de las prácticas institucionales.

La presencia de estos indicadores, que se combinan de forma variable en cada provincia, mejora las perspectivas de adecuar las intervenciones a los estándares en materia de derechos humanos; permite tener presencia en todo el territorio provincial; establecer metas de fortalecimiento institucional de mediano y largo plazo; construir información de gestión relevante, oportuna y objetiva que posibilite realizar diagnósticos fundados para la planificación de políticas públicas; así como también desarrollar acciones de incidencia que impacten en los restantes actores del sistema: fuerzas de seguridad, operadores judiciales, organismos de protección integral de derechos.

Por el contrario, la ausencia o debilidad de estos elementos, puede derivar en áreas poco jerarquizadas, sin normas administrativas que respalden y regulen sus competencias, funciones y estructura. La falta de consolidación de estos indicadores tiende a dificultar internamente un abordaje desde una perspectiva especializada e integral, y habilita la tendencia a que los dispositivos penales funcionen entre sí como compartimentos estancos. De cara a los restantes programas y órganos del sistema de protección integral de derechos, esta posición de debilidad relativa implica dificultades para articular mecanismos de derivación asistida o intervención conjunta desde una perspectiva de corresponsabilidad.

1.2 Relación con el Poder judicial

A continuación, se presentan algunos aspectos relevados que articulan y tensionan la relación entre el área administrativa especializada y el Poder judicial.

Dificultad de institucionalizar criterios de trabajo comunes. La diversidad de criterios entre los juzgados impacta en la dificultad de institucionalizar criterios de trabajo comunes. Esto en relación con la solicitud de informes, la formalización de las comunicaciones, el contenido de las medidas judiciales que disponen (tutelares, cautelares, medidas socioeducativas). Esta diversidad de criterio suele profundizarse entre los órganos especializados y los no especializados. El mayor grado de consolidación y jerarquización del área administrativa con relación a la delimitación de sus funciones y competencias específicas posibilita establecer instancias de diálogo interinstitucional para establecer acuerdos de trabajo, y evita que el vínculo quede circunscripto a la recepción y respuesta de pedidos de intervención, propio de un órgano auxiliar de la justicia.

Órganos de justicia especializados en materia penal juvenil. Las situaciones son muy diversas: algunas provincias no cuentan con órganos especializados; mientras que, en otras, si bien están previstos normativamente, aún no fueron conformados y por ende sus competencias no fueron asumidas por juzgados ordinarios. En otros casos solamente se avanzó en la capital

provincial; o se constituyó el juzgado especializado en relación con la edad, pero no la materia teniendo dos secretarías para atender separadamente temas penales y civiles, además en algunos casos la defensa técnica especializada es ejercida por una asesoría de menores.

Distinción de funciones respecto de los equipos técnicos judiciales. En las jurisdicciones en las que el poder judicial cuenta con equipos técnicos interdisciplinarios, no suele existir claridad en relación con las funciones específicas entre estos y los equipos de los dispositivos penales juveniles. En este sentido, surge de las entrevistas que los juzgados pueden optar por solicitar el mismo informe a uno u otro equipo; interpretan que los equipos realizan tareas similares en simultáneo y en muchos casos sin comunicación entre ellos (avanzando sobre el derecho a la intimidad de los adolescentes y sus familias); o que los equipos de las áreas especializadas asumen tareas que deberían estar en cabeza del Poder Judicial.

Intervención al área especializada. La intervención del área especializada varía entre las provincias e incluso al interior de las mismas provincias según el criterio de cada juzgado. Ello en cuanto a: el momento del proceso en que se da intervención; el tipo de medidas que solicitan; el rol que cumplen los informes elaborados por los equipos del área administrativa (en algunas provincias el tipo de medida que se dispone judicialmente responde a la recomendación realizada por el área especializada). En algunas provincias surge que no se da intervención del área especializada en todos los procesos en que se dispone una medida penal, ya que algunas son ejecutadas de forma directa por el equipo del juzgado que recibe seguimiento del poder judicial.

Experiencias de justicia restaurativa y medidas alternativas al proceso. Según el conocimiento de los actores entrevistados y el relevamiento normativo no existe un gran desarrollo de experiencias de justicia restaurativa ni de medidas alternativas al proceso penal. Se identifican experiencias incipientes solo en algunas de las provincias como: Chubut, Corrientes, Mendoza, Salta y Entre Ríos.

2. Incidencia de la normativa procesal en las intervenciones de las áreas especializadas

La normativa que regula el proceso penal para personas menores de edad imputadas de la presunta comisión de un delito, así como la organización de los órganos judiciales son elementos que inciden en la estructura del sistema de responsabilidad penal juvenil de cada provincia, y por lo tanto en las funciones y modalidades de trabajo de los organismos especializados del Poder Ejecutivo. También en este aspecto, las provincias presentan una gran dispersión de situaciones.

Ante la vigencia a nivel federal del Régimen Penal de la Minoridad –Decreto Ley N.º 22.278/22.803-, algunas de las jurisdicciones han avanzado en reformas legislativas de los procedimientos penales juveniles que receptan los principios, derechos y garantías consagrados en las normas de derechos humanos de la niñez y adolescencia con jerarquía constitucional. Otras continúan sin introducir modificaciones o bien incorporan principios generales, pero conservan figuras procesales que otorgan amplios márgenes de discrecionalidad al accionar de las autoridades judiciales conforme la ley nacional de fondo.

Si bien dar cuenta del funcionamiento de los órganos judiciales y procedimientos penales excede los objetivos aquí propuestos, durante el relevamiento se realizó una revisión de las normativas provinciales, teniendo en consideración tres aspectos básicos: los procedimientos específicos para el juzgamiento de una persona menor de edad, la constitución de órganos de justicia especializados en materia penal juvenil y la regulación de privación de libertad de una persona menor de edad.

El objetivo de esta sistematización está orientado a dar un encuadre y contextualizar los circuitos de trabajo descriptos por los propios funcionarios y sus equipos. Al respecto emergieron de las entrevistas **tres variables** como elementos a considerar **para organizar las situaciones provinciales**:

- Distintos niveles de conocimiento de los/as funcionarios/as entrevistados respecto de la normativa que organizan los procesos judiciales que atraviesan los adolescentes incorporados a los dispositivos a su cargo.
- Diversidad de encuadres jurídicos de las medidas que implementan: medidas de coerción procesal, medida socioeducativa posterior a la determinación de responsabilidad (tratamiento tutelar), medida de carácter tutelar sin encuadre procesal específico (medida de seguridad, de resguardo, de protección, entre otras), hasta condena en algunas jurisdicciones.
- Desiguales márgenes de maniobra que conservan las áreas del poder ejecutivo para (re) definir estrategias o incidir en la modalidad de ejecución de la medida dispuesta por el poder judicial en el marco del proceso penal

Como se mencionó anteriormente, contar (o no) con un régimen procesal que incorpore los estándares de derechos humanos es un elemento de central importancia para dar un encuadre a las funciones propias del Poder ejecutivo. No obstante, también es cierto que no resulta definitorio respecto de las prácticas institucionales.

En algunas de estas provincias los decisores judiciales ejercen sus funciones con criterios doctrinarios que “corrigen” la legislación formalmente vigente; y una función análoga muchas veces pueden cumplir los protocolos y normativas administrativas que regulan prácticas y circuitos de intervención. Asimismo, ciertas áreas especializadas asumen un rol activo en relación con la interpretación de las mandas judiciales, que les permite a la luz de los principios constitucionales vigentes, ampliar márgenes para definir la modalidad concreta de la implementación de medidas que consideren pueden afectar derechos fundamentales. En algunas jurisdicciones se menciona que, en caso de discrepancia con alguna medida, fundamentalmente de privación de libertad, pueden presentarse en el expediente judicial desde el área jurídica y realizar un planteo, apelar o pedir alguna decisión.

Inversamente, en provincias en las que la normativa ha avanzado limitando prácticas de carácter tutelar, los órganos judiciales pueden continuar implementando figuras jurisprudenciales de esta índole. Estas problematizaciones fueron formuladas durante el relevamiento. En otros casos, los funcionarios o funcionarias no incorporan aspectos jurídicos o relativos al proceso penal que den cuenta de sus propios abordajes, sino que limitan su intervención a dar cumplimiento a las resoluciones judiciales; o bien la perspectiva jurídica que organiza sus prácticas no presenta contradicciones con el modelo vigente en la provincia.

En base a la normativa provincial relevada los **sistemas procesales penales juveniles se pueden agrupar en tres grandes grupos** conformados cada uno por una cantidad similar de provincias.

I. Provincias que tienen una normativa procesal acorde al modelo de la responsabilidad penal juvenil

La normativa procesal penal juvenil de estas jurisdicciones establece que las medidas que pueden adoptarse en el marco del proceso penal, previo a la sentencia de responsabilidad (prevista en el art. 4 de la Ley 22.278/22.803), se encuentran limitadas en su temporalidad y en su contenido como medidas de coerción destinadas a asegurar los fines del proceso penal.

Así también contienen normas estrictas que deslindan el ámbito penal del ámbito proteccional y vedan la aplicación de medidas de privación de libertad dispuestas con el fin de resguardar derechos del niño, niña o adolescente imputado. La delimitación que establece la normativa de estas provincias de los planos penal y proteccional, pareciera resolver, al interior de los organismos, programas y dispositivos penales, las tensiones que genera la discrecionalidad e indefinición de las medidas adoptadas en el marco de aquellos procesos penales de características tutelares.

Para lograr una respuesta integral del sistema a las diversas problemáticas de niñas, niños y adolescentes que transitan el sistema penal, los funcionarios y funcionarias entrevistadas manifiestan la necesidad de establecer una fuerte articulación con los equipos que integran los órganos de protección. En la mayoría de estas provincias, la norma veda la aplicación de medidas

de privación de libertad o medidas de coerción penal para niños, niñas y adolescentes cuando se determina que no tienen una edad para ser punibles.

II. Provincias que tienen una normativa específica que conserva un sesgo tutelar (no adecuada al modelo de responsabilidad penal juvenil)

En todas estas jurisdicciones la privación de libertad de personas menores de edad conserva su cariz proteccional o tutelar, y escapa de los límites que imponen las garantías procesales para una medida de coerción penal.

En la mayoría de estas provincias la intervención con los adolescentes se extiende durante todo el proceso en una situación indeterminada, y en muchos casos hasta la mayoría de edad -que es cuando se realiza el juicio-, y la determinación de responsabilidad prevista en el art. 4 de la Ley 22.278/22.803.

Es importante decir, que las normativas de estas provincias presentan un mayor estándar en cuestión de garantías cuando se disponen medidas de privación de libertad. En la mayoría se exigen como requisitos la prueba suficiente del delito y la probabilidad de la participación del adolescente imputado o imputada. A ello se suma, en algunos casos, la limitación temporal impuesta normativamente de las medidas de privación de libertad y la revisión judicial de las mismas. En algunas de estas provincias la norma procesal penal juvenil carece de regulación específica en cuanto a los límites de la privación de libertad, por los que queda librado a la discrecionalidad judicial y a la diversidad de criterios.

Se destaca como positivo que, en la mayoría de las normativas mencionadas, se encuentran vedadas las medidas de privación de libertad para personas menores de edad no punibles, y se dispone su derivación a los organismos de protección.

III. Provincias que carecen de normativa específica en materia penal juvenil

Para el proceso de un adolescente se aplica la norma procesal penal para adultos y las previsiones del Régimen Penal de la Minoridad –Decreto Ley N°22.278/22.803. Son legislaciones que reproducen el modelo tutelar, sin límites normativos, donde se habilita la intervención en la vida de un niño, niña, adolescente y su familia por parte de los órganos administrativos, y la adopción de medidas indeterminadas de privación la libertad de una persona menor de edad sin referencia directa al hecho imputado sino a las características personales y sociales de la persona involucrada.

3. Dispositivos penales juveniles

Desde la DINAI se define a un dispositivo penal juvenil como una modalidad particular de organización de las intervenciones del Estado para la implementación de una medida judicial como respuesta a la infracción o presunta infracción de la ley penal por parte de una niña, niño o adolescente. La aplicación de una medida judicial implica la organización de elementos heterogéneos para la intervención –instituciones, saberes y discursos disciplinarios, aspectos edilicios, normativas administrativas y prácticas específicas, entre otros. En este sentido, un establecimiento y un programa se consideran ambos dispositivos penales, aunque de distinto tipo dado que, si bien comparten un mismo fin, la organización y articulación de los elementos mencionados es diferente¹.

A partir de esta definición general se establece un recorte del universo de los dispositivos penales juveniles que existen en cada una de las jurisdicciones y que sirve de base para este estudio. Los dispositivos de aplicación de una medida penal juvenil se clasifican en tres tipos: medidas penales en territorio, establecimientos de restricción de libertad y establecimiento de privación de libertad.

La investigación realizada permite contar con información aproximada a la realidad de estos dispositivos mediada por las descripciones de los funcionarios entrevistados. No obstante, a partir de la recolección de esos datos es posible identificar y señalar algunos ejes y problemáticas sobre las que vale la pena detenerse y realizar algunas consideraciones.

3.1 Medidas penales en territorio

Los dispositivos de medidas penales en territorio incluyen a adolescentes y jóvenes infractoras/es o presuntas/os infractoras/es a la ley penal como, por ejemplo: dispositivos de acompañamiento y supervisión, programas de supervisión y monitoreo, libertad asistida, sistemas de acompañamiento, entre otros.

El trabajo que desempeña el equipo técnico de estos dispositivos consiste en el monitoreo, acompañamiento y supervisión de las y los adolescentes en territorio, en el marco de su red sociocomunitaria y familiar. Desde el punto de vista formal, las y los adolescentes incluidas o incluidos en estos dispositivos deben contar con una medida judicial dispuesta por juzgados o tribunales con competencia en la materia. El objetivo principal de este tipo de dispositivo es acompañar a la o el adolescente en la elaboración de un proyecto de vida que le aleje de su vinculación con la transgresión y promueva su inclusión en la comunidad a partir del ejercicio de una ciudadanía responsable².

¹ Relevamiento Nacional de Dispositivos Penales Juveniles y su Población - Año 2020; SENAF, UNICEF; 2021

² Ibid.

La mayoría de las provincias cuenta con programas de acompañamiento de medidas penales en territorio. Son tres las provincias que aún no cuentan con este tipo de abordaje institucional (Misiones, San Luis, Santa Cruz).

La mayor parte de estos programas fueron creados desde mediados de los años 2000 en adelante y, principalmente, en la última década, aunque en algunas provincias se registran experiencias anteriores. Según los relevamientos realizados por la DINAI, cerca del 80 % de las o los adolescentes que se encuentran cumpliendo una medida penal lo hacen en este tipo de dispositivos.

En las experiencias relevadas se registra una gran diversidad de **modalidades de abordaje** que, de manera general, pueden sintetizarse en este grupo de acciones:

- seguimientos y acompañamientos de carácter individual;
- actividades grupales, talleres (recreativos, culturales, artísticos, deportivos o formativos), grupos de intercambio y reflexión con adolescentes y sus familias;
- articulaciones interinstitucionales para el acceso a derechos a través de recursos institucionales o comunitarios;
- monitoreo de pautas de conducta, comunicación y elevación de informes de evaluación y sugerencias al poder judicial;
- acompañamientos institucionales para el desarrollo de proyectos de vida y el ejercicio de una ciudadanía responsable.

Las provincias organizan estas acciones de diferentes maneras y las llevan adelante con mayor o menor profundidad, cobertura o capacidad técnica. Con el fin de organizar la información que surge de las experiencias recogidas se avanzó en la identificación de las características más salientes que presentan los dispositivos. Se identificaron algunas **variables** a partir de las cuales es posible destacar, por un lado, **experiencias positivas y buenas prácticas** y, por otro lado, algunos **indicadores o alertas a considerar que podrían distorsionar el objetivo de las medidas penales en territorio**.

a. Centralidad entre los dispositivos penales juveniles

El corpus normativo penal juvenil prioriza las medidas judiciales que se cumplen en el seno comunitario y familiar, y establece la privación de libertad como una medida excepcional, de último recurso. A ello se agrega que los adolescentes imputados por delitos leves deben sustraerse de los procesos judiciales a través de los institutos previstos para la desjudicialización, justicia restaurativa o medidas alternativas al proceso penal. Aproximarse a este mandato, otorga una especial centralidad a los dispositivos para el seguimiento de medidas penales en territorio.

Algunas provincias como Neuquén, Entre Ríos, Santa Fe, San Juan y Córdoba, muestran experiencias valiosas en este sentido. Por ejemplo, en algunos casos se registra un uso restrictivo de las medidas de privación o restricción de libertad en establecimientos y, en caso de

corresponder, las mismas son acotadas a un plazo breve. En estos escenarios, los dispositivos penales territoriales realizan el acompañamiento de las medidas judiciales de los y las adolescentes aun cuando circunstancialmente, y por un plazo de tiempo acotado, se encuentren cumpliendo la medida en un establecimiento de restricción o privación de libertad. Sin embargo, las reflexiones recogidas por parte de algunas funcionarias o funcionarios dan cuenta de los desafíos específicos que implica el acompañamiento de medidas en territorio de las o los adolescentes imputados de delitos graves. En contraste, en otras provincias estas medidas resultan accesorias o posteriores a la privación que continúa siendo el organizador del sistema penal.

Esta centralidad de la privación de libertad puede registrarse en términos cuantitativos, pero también en términos simbólicos: las medidas penales en territorio se definen como una “alternativa a la privación de libertad”, se orientan a adolescentes que cometen delitos “menos graves”, y en tal caso requiere una robusta fundamentación de que la misma es viable en virtud de las características de su medio social o familiar.

Asimismo, otra alerta a considerar es la posibilidad de que mayor cantidad de adolescentes con indicadores de vulnerabilidad socio penal sean captados por estas medidas si se consideran como una medida de carácter preventiva y no como una estricta medida penal juvenil. En este sentido, se identifican tres indicadores, teniendo en cuenta que no son excluyentes y que con frecuencia se presentan de manera combinada:

- Únicamente se implementan ante delitos leves o primeros contactos con el sistema penal.
- Son programas que fundamentalmente se orientan al apoyo en el proceso de egreso de los centros cerrados. En algunos casos se aplican en el acompañamiento a adolescentes que no pueden permanecer en dispositivos de privación de libertad tras el cumplimiento de los 18 años, en otros para morigerar medidas privativas de libertad.
- Se incluyen niñas, niños o adolescentes no punibles. (En cuanto a la situación de niñas, niños o adolescentes no punibles incluidos en este tipo de dispositivos, se profundizará el análisis en un apartado específico).

Sin dudas, en la modificación de estas prácticas los decisores judiciales que disponen el tipo de medidas ocupan un rol central. Ahora bien, el encuadre que realizan los programas y la comunicación que mantienen con el poder judicial resultan claves.

b. Formalización de ingresos y egresos en tanto medida de carácter penal

En la mayoría de las provincias el ingreso a los dispositivos de medidas penales en territorio se realiza a través de una medida judicial dispuesta por juzgados o tribunales con competencia en la materia y comunicada a través de un oficio. Con frecuencia suelen disponerse previo a la declaración de la responsabilidad en juicio; tras la aprehensión, en audiencia de imputación o como un cambio de modalidad de una medida de privación a una medida en territorio.

Según surge de las entrevistas, en algunas provincias los circuitos para la inclusión de los adolescentes en los dispositivos se encuentran formalmente establecidos. En cuanto al cese de las medidas y el cierre de los acompañamientos de los dispositivos penales en territorio, también se observa una variedad de posibilidades en las diferentes provincias, e incluso al interior de estas.

Las medidas dispuestas por la justicia, en algunos casos, establecen objetivos y plazos, suponen seguimiento y comunicación con las áreas especializadas para la toma de decisiones. Se tiene en consideración la evaluación de los equipos de los dispositivos o se articula con estos el cese de una medida y el cierre de una intervención. En algunas provincias este cierre se da cuando los adolescentes cumplen la mayoría de edad.

Al contrario, es común y extendido que las medidas sean más flexibles o supongan un grado de mayor informalidad, registrándose las siguientes experiencias:

- disposición de medidas penales en territorio sin plazos definidos;
- ausencia de estándares compartidos respecto del plazo adecuado de duración de una medida;
- diversidad en cuanto a los procedimientos de seguimiento, evaluación y disposición del cierre de las medidas;
- obstáculos en la comunicación entre juzgados y dispositivos de medidas penales en territorio;
- no realización del cese formal de una medida por parte del juzgado tras ser solicitado por el equipo del dispositivo;
- continuidad de las intervenciones de los dispositivos más allá del cese de una medida por vía judicial.

En general, aun en aquellas provincias en la que se procura establecer con cierto rigor formal las condiciones de ingreso y egreso a los dispositivos, suele existir un grado de desacople entre las definiciones de las áreas administrativas y las disposiciones del poder judicial que habilita que los adolescentes permanezcan en zonas indeterminadas respecto de la intervención de los órganos especializados del poder ejecutivo o judicial.

c. Cobertura geográfica

En la mayor parte de las provincias se observa que los dispositivos de medidas penales en territorio se localizan en la capital, grandes ciudades o áreas metropolitanas. Cerca de un tercio de las jurisdicciones cuenta con las capacidades institucionales de ofrecer el acompañamiento de medidas penales hacia el interior del territorio provincial. Sin embargo, en la mayor parte de las jurisdicciones encontramos dificultades para lograr alcanzar a todo el territorio provincial registrándose restricciones como las que se mencionan a continuación:

- medidas únicamente presentes en la capital provincial;
- ausencia de órganos especializados, tanto a nivel administrativo como judicial, en materia penal juvenil en el interior de la provincia;
- insuficiencia de recursos institucionales y humanos;

- estándares diferentes para los adolescentes en función de sus lugares de procedencia.

Frente a estas limitaciones, algunas provincias realizan los seguimientos de las medidas penales en territorio de las ciudades del interior a través de los órganos de protección integral de derechos, los cuales presentan un mayor grado de alcance e inserción territorial. Hay experiencias muy valiosas como las capacitaciones que llevan adelante desde las áreas especializadas a los equipos municipales con el objetivo de compartir una metodología de trabajo y acompañamiento y que a la vez puedan contar con su apoyo ante una intervención. Aun así, en los casos en que los equipos del sistema de protección integral del interior hacen seguimiento de medidas penales, no dejan de manifestarse dificultades en los procesos de conducción, articulación, capacitación y asistencia técnica.

d. Articulación con los recursos comunitarios territoriales

La capacidad institucional de los dispositivos para realizar sus objetivos varía entre las provincias de acuerdo con la consistencia de sus proyectos institucionales, la disposición de sus recursos materiales y humanos o las diferencias y singularidades que se expresan en cuanto a las características y la configuración del sistema penal juvenil en cada territorio. Las diferencias se plantean, incluso, al interior de las provincias cuando éstas cuentan con diferentes dispositivos, programas o extensos territorios.

Se han identificado tareas de articulación con diferentes instituciones para garantizar el acceso a la educación, la salud, a la identidad, a la justicia, a los recursos personales de los adolescentes y sus vínculos con su familia y su comunidad. Entre estas tareas se mencionan: la movilización de recursos para la educación formal y no formal en modalidades adaptadas a las características y necesidades de los adolescentes; el diseño de talleres destinados al grupo familiar, los cuales se proponen brindar herramientas, a fin de que los referentes directos de los y las adolescentes puedan acompañar su proceso; la inclusión en talleres de oficio, la articulación con oficinas de empleo o políticas públicas orientadas a la inserción laboral, la articulación con las instituciones sanitarias para garantizar el acceso a la atención, a los turnos y tratamientos.

Asimismo se mencionan numerosas actividades tendientes a fortalecer los recursos personales de los adolescentes y su vínculo con su familia y su comunidad: acciones de orientación, asistencia y apoyo familiar; articulación con los órganos de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes y con las organizaciones presentes en su localidad; acciones para el acceso a la justicia; acciones para garantizar el acceso a la identidad; el acceso a derechos como la Asignación Universal por Hijo o cualquier otro recurso de las políticas sociales; acciones de sensibilización sociocomunitaria, eventos o charlas sobre temáticas vinculadas al sistema penal juvenil, destinadas a instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Es interesante mencionar también los recursos de la política pública a nivel nacional y o provincial que se pueden movilizar para garantizar recursos económicos y el acompañamiento de un equipo técnico. En este sentido, resulta interesante la propuesta del Programa Autonomía Joven y el Programa de Apoyo al Egreso (PAE) de la SENAF para trabajar en medidas de acompañamiento tras el egreso de dispositivos de privación de libertad.

A estas acciones de articulación de los recursos de la política pública y comunitarios existentes para acompañar a las y los adolescentes, se suman todas aquellas iniciativas que se puedan

desarrollar con los recursos endógenos de los dispositivos (talleres y actividades recreativas, artísticas y culturales; espacios psicoterapéuticos individuales y familiares; y prácticas institucionales orientadas a fortalecer la construcción de una ciudadanía responsable).

e. Construcción de responsabilidad

Las medidas penales en territorio deben incorporar una faz de intervención orientada a la construcción de la responsabilidad social del adolescente en relación con el hecho delictivo que se le imputa. Las tareas concretas que implican este abordaje de cara a la “elaboración de un proyecto de vida socialmente constructivo” –tanto en su faz proteccional como la relativa a la construcción de responsabilidad ciudadana- implica el desarrollo de un plan de trabajo y el acompañamiento personalizado de cada uno de las y los adolescentes que ingresan al dispositivo, con actividades en su propio entramado comunitario y también la participación en actividades grupales. Entre estas se destacan la realización de talleres grupales de diversa índole: artísticos, deportivos, de formación laboral, de reflexión, entre otros. También se han mencionado proyectos de fortalecimiento de la dimensión colectiva de la intervención en territorio que promueven acciones solidarias que buscan reparar el daño causado y romper con estigmas y estereotipos socialmente construidos sobre estos adolescentes.

Ahora bien, es necesario señalar que así como en algunas provincias se promueven abordajes integrales, articulando recursos territoriales, promoviendo el fortalecimiento familiar, comunitario y potenciando los recursos individuales de los adolescentes desde el punto de vista del desarrollo de un proyecto de vida autónomo o la construcción de una ciudadanía responsable, otras jurisdicciones circunscriben la intervención al cumplimiento de una medida penal fuera de un dispositivo de encierro y al monitoreo de pautas de comportamiento.

Visto esto el enfoque de justicia restaurativa aparece en varias de las provincias como un horizonte hacia el cual deben dirigirse las intervenciones, pero aún no surge con claridad que este aspecto esté incorporado en el plan de trabajo con adolescentes.

f. Conformación y dificultades de los equipos técnicos

Los equipos generalmente están compuestos por profesionales del trabajo social, la psicología y por operadores sociales. En algunos casos también tienen presencia abogados y personal de disciplinas afines a las anteriores, pero con formación terciaria: psicólogos sociales, técnicos en minoridad, entre otras posibilidades que podrían encontrarse.

Se observa, en el relevamiento realizado, una relación dispar entre la población de adolescentes alcanzados por los dispositivos de medidas penales en territorio y los profesionales con los que cuentan los equipos.

A su vez, se identifica como dificultad la falta de equipamiento y de recursos necesarios para adecuar las respuestas institucionales a los requerimientos de la problemática y la población penal juvenil de sus jurisdicciones: movilidad para recorrer extensas distancias, sede para el desarrollo de la actividad administrativa y para algunas actividades con adolescentes y grupos familiares; recursos para los adolescentes (viáticos, becas para proyectos de autonomía), entre otros recursos necesarios para llevar adelante estas intervenciones.

3.2 Establecimientos de restricción de libertad

Son establecimientos convivenciales que alojan adolescentes y jóvenes infractoras/es o presuntas/os infractoras/es a la ley penal para la aplicación de medidas restrictivas de la libertad dispuestas por juzgados o tribunales con competencia en la materia. Las o los adolescentes allí alojadas/os pueden salir transitoriamente, en forma autónoma o acompañadas/os por operadores, previendo que la realización de las actividades educativas, recreativas, sanitarias y deportivas se desarrollen en ámbitos e instituciones de la comunidad³.

Según datos de los relevamientos realizados por la DINAI, esta población representa una nítida minoría (apenas el 2,4%) entre los adolescentes incluidos en dispositivos penales juveniles. Sin embargo, la presencia de este tipo de dispositivos se extiende en la mitad de las jurisdicciones, contando con un total de 28 establecimientos que representan un 16% del total de los dispositivos penales juveniles del país.

Es un universo heterogéneo y reducido con intervenciones singularizadas en muchas provincias por la poca cantidad de adolescentes en esta situación, observándose diversidad de proyectos institucionales que organizan las dinámicas de los establecimientos de restricción de libertad. En algunas provincias, estos establecimientos son efectivamente los únicos centros especializados para la detención de adolescentes bajo una medida judicial dispuesta en el marco de un proceso penal, en tanto no cuentan con establecimientos de régimen cerrado para la población menor de edad. En otros casos, encontramos proyectos institucionales específicamente abocados a la morigeración de medidas de privación de libertad.

De manera menos frecuente encontramos experiencias en las que los dispositivos son pensados como instituciones convivenciales destinados a alojar transitoriamente a adolescentes que cumplen una medida penal en territorio, pero que se encuentran privados de cuidados parentales, o no cuentan con un grupo familiar o referentes comunitarios continentes. En este sentido, el espacio convivencial no es entendido como parte de la medida penal sino como una forma de garantizar derechos (vivienda, alimentación, salud, etc.) en caso de que la familia y la comunidad temporalmente no pueda hacerlo.

Más allá de las definiciones formales, a fin de distinguir si un establecimiento se encuadra en la categoría de dispositivo de restricción de libertad, en el marco de esta investigación se sugieren elementos objetivos que permiten diferenciarlo de los centros de privación de libertad (y de los dispositivos de albergue para niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales). Entre estos elementos, pueden mencionarse:

- tipo de medida que habilita su ingreso;
- nivel de vigilancia perimetral;

³ Op. cit. pág. 15.

- permisos de salidas;
- espacio de escolarización y atención de la salud;
- contacto con su familia/referentes/comunidades de origen.

En casi todos los dispositivos se destaca que las medidas de ingreso y egreso de los adolescentes a estos establecimientos son dispuestas por la autoridad judicial en el marco de un proceso penal.

Estos dispositivos se caracterizan de manera general como espacios convivenciales, con rutinas y pautas de conducta establecidas, pero con mayores niveles de apertura que los dispositivos de privación de libertad; con permisos de salidas y con menos elementos de seguridad y vigilancia. En estos el acceso a derechos se garantiza puertas afuera, en articulación con las instituciones y espacios de la comunidad –aunque algunos de ellos cuentan con personal de salud y propuestas de formación dentro de la institución–. Asimismo, se describen como espacios que procuran garantizar el contacto con los referentes afectivos, la comunidad y que se orientan con finalidades socioeducativas, de restitución de derechos, de contención y reinserción social o de apuntalamiento de proyectos de autonomía y construcción de responsabilidad para los adolescentes incluidos.

La situación intermedia que reviste este tipo de medida, entre el encierro institucional y las medidas penales en territorio, sirve a los fines de proponer una alternativa de medida penal a cumplir en un establecimiento diferente a un dispositivo de encierro que sea aceptable para los jueces más reticentes a aplicar medidas en territorio. Se han identificado casos en los que algunos jueces disponen este tipo de medida como espacios para la morigeración o el agotamiento de la pena. En consecuencia, muchos adolescentes pasan de un dispositivo de privación de libertad a uno de restricción de libertad, acumulando largos períodos de institucionalización. En otras situaciones, estos dispositivos son adoptados por los jueces como mecanismos de auxilio frente a la ausencia de otros ámbitos de contención o políticas para el apuntalamiento de un proyecto de egreso, adoptando una impronta tutelar, que tiende a sostener a los adolescentes más allá de la mayoría de edad.

En este contexto, se remarca la necesidad de jerarquizar estos espacios como una alternativa a la privación de libertad que conlleve a la práctica cotidiana de la responsabilidad por parte de la o el adolescente o joven mediante el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones, el respeto por los derechos de las demás personas, favoreciendo al mismo tiempo el desarrollo de sus potencialidades de aprendizaje, laborales y expresivas.

3.3 Establecimientos de privación de libertad

Así se define a los dispositivos empleados para la aplicación de una medida de privación de libertad impuesta a adolescentes menores de 18 años infractoras/es o presuntas/os infractoras/es de la ley penal, dispuestas por juzgados y tribunales con competencia en la materia. Estos centros cuentan con barreras edilicias, muros perimetrales y personal de seguridad a fin de cumplir con las medidas estipuladas.

De acuerdo con el relevamiento realizado por la DINAI, con corte al 31 de agosto 2020, había 58 establecimientos de privación de libertad distribuidos en 17 provincias del país. Estos establecimientos incluían cerca del 17 % del total de adolescentes incluidos en dispositivos penales juveniles.

A partir de la información brindada por las autoridades de las distintas jurisdicciones, se pueden identificar algunos ejes/problemáticas sobre las que vale la pena detenerse y realizar algunas consideraciones.

a. Dependencia institucional de los establecimientos de privación de libertad

En la casi totalidad de las provincias, los establecimientos de privación de libertad se encuentran bajo la dependencia institucional de áreas especializadas. La gran mayoría dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, o de la Comunidad, o de Desarrollo Humano, según sus diferentes denominaciones (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Jujuy, La Pampa, Mendoza, San Juan, Santa Cruz y Tucumán).

También identificamos áreas especializadas dependientes de organismos rectores de las políticas de niñez y adolescencia de la jurisdicción: Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CABA); Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la familia –COPNAF– (Entre Ríos); o de otros Ministerios: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Córdoba); Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos y Diversidad (Santa Fe) e incluso del Ministerio de Seguridad (Salta). Este último caso, presenta la particularidad de contar con una Dirección de Justicia Penal Juvenil dentro de la estructura de dicho Ministerio.

No obstante, se encuentran algunos casos en los que la gestión específica de establecimientos de privación de libertad está separada de los restantes dispositivos penales juveniles, en cabeza del servicio penitenciario. En Santiago del Estero, bajo la órbita del Ministerio de Justicia; en Misiones, de la Subsecretaría de Seguridad y Justicia del Ministerio de Gobierno, y en Corrientes, del Ministerio de Seguridad. En estos casos, las relaciones entre las áreas especializadas en materia penal juvenil y las áreas de seguridad varían, encontrándose provincias en donde el poder judicial es el actor que centraliza de manera radial las articulaciones entre los organismos administrativos, mientras que en otras, el organismo especializado asume un rol más activo en relación a los abordajes realizados desde el Ministerio de Seguridad con respecto a los adolescentes privados de libertad, así como el monitoreo de las condiciones de alojamiento y habitabilidad de los establecimientos.

b. Características edilicias de los establecimientos: nuevos usos y destinos

En general, si bien se puede advertir que existen grandes diferencias en las características edilicias de los establecimientos de privación de libertad (ligadas a sus capacidades de alojamiento, a las concepciones institucionales con que fueron históricamente constituidos o a su ubicación, entre otras posibilidades); en los discursos de las autoridades se manifiesta cierta reflexividad respecto a las limitaciones que las características arquitectónicas de índole carcelarias tienen para las intervenciones de carácter socioeducativo y una orientación relativamente clara respecto de la necesidad de modificar los espacios. Lugares que fueron pensados bajo una lógica del encierro punitivo y en los cuales se debe avanzar hacia instituciones más abiertas con mejores condiciones de habitabilidad para el desarrollo de un enfoque y metodologías de intervención adecuadas a los estándares de derechos.

Por otra parte, se registran provincias que están en proceso de diseñar proyectos para reasignar el uso de las instalaciones de encierro en función del espacio disponible en los establecimientos dada la disminución de las medidas de privación de libertad en el proceso de cambio de paradigma de la intervención. En otras jurisdicciones existen proyectos (capacitación en oficio, por ejemplo) para utilizar parte de los predios que han quedado desocupados por la baja de adolescentes privados de libertad. La propuesta es para aquellos que cumplen medidas penales en territorio luego de haber transitado una medida de privación de libertad o no.

c. Objetivos, tareas y equipos de trabajo

No se observan grandes divergencias entre las provincias en lo que refiere a los objetivos de los establecimientos. Bajo diferentes formulaciones tienden a reiterarse los siguientes objetivos: aplicar una medida de privación de libertad de carácter socioeducativa; promover la construcción de un proyecto de vida alejado de la transgresión a la norma penal; fomentar el desarrollo de una ciudadanía responsable; garantizar la protección, restitución y el ejercicio de los derechos; promover la formación, inclusión social, los vínculos familiares, comunitarios y la autonomía de los adolescentes.

Para ello en los dispositivos se despliegan una serie compleja de acciones y tareas. Por un lado, funciones propias de acompañamiento, cuidado, contención y control que se dan en el contexto de encierro (la organización cotidiana de la rutina, las relaciones dentro de los establecimientos, la convivencia, la asistencia cotidiana, el desarrollo de actividades educativas, recreativas, deportivas, artísticas, terapéuticas). Por otro lado, las acciones generales de protección y acceso a derechos que involucran el conjunto de articulaciones con la comunidad, las familias y la gestión de los recursos y prestaciones que brindan otros actores institucionales (en un apartado específico se desarrollará acerca de las acciones que se llevan adelante para el acceso a la salud y la educación). Además de las intervenciones que se realizan para la evaluación de la situación y conducta del adolescente y su medida socioeducativa a los fines de informar a las autoridades judiciales.

Los equipos suelen sostener una comunicación constante con los órganos judiciales y producen informes técnicos periódicos (frecuentemente, de carácter mensual) para el proceso. Las características de los equipos que llevan adelante estas funciones y tareas varían en cada establecimiento en función de sus características específicas. No obstante, se puede advertir en el volumen y la complejidad del trabajo que desarrollan que requieren personal las 24 horas del día durante los 7 días de la semana para sostenerlas; por lo tanto, es necesario contar con un gran número de recursos humanos. Las multiplicidades de tareas requieren a su vez cubrir un amplio abanico de roles: de dirección, de administración, seguridad, cocina, mantenimiento, limpieza, y de equipos técnicos (trabajadores sociales, psicólogo/as, abogado/as), educativos, de salud, talleristas, operadores convivenciales, entre otros.

En el marco de la composición de los equipos de trabajo, se registra la presencia de personal de las fuerzas de seguridad cumpliendo funciones, en algunos casos, reservadas a las guardias perimetrales: realización de traslados o requisas en los ingresos, y en otros colaborando en tareas como operadores convivenciales.

Por lo datos que surgen de esta indagación, al menos en los establecimientos menos numerosos, el número de trabajadores siempre supera ampliamente el número de adolescentes alojado/as.

d. La implementación de medidas de privación de libertad con adolescentes mujeres y personas transgénero.

La población de mujeres en los dispositivos de privación de libertad es francamente minoritaria. Ello implica que muchas jurisdicciones no cuenten con dispositivos de privación de libertad especiales para ellas y que cuando se encuentran con la necesidad de alojar a una adolescente mujer ofrezcan un abanico de respuestas diferentes: alojamientos en dispositivos que combinan un sector proteccional y otro penal; en establecimientos mixtos (para adolescentes varones y mujeres) o en dispositivos convivenciales de protección de derechos son algunas de las opciones que se pudieron identificar.

En cuanto a las condiciones para el alojamiento de personas cuya identidad o expresión de género no coincide con las expectativas convencionales relativas al género y al sexo que se les asignó al nacer representan un verdadero desafío. Fue casi absoluta la ausencia de referencias a protocolos o estrategias singulares para dar respuesta a esto. En general se menciona que los dispositivos no están preparados para situaciones como estas y que las experiencias concretas con las que tuvieron que trabajar los encontraron desprovistos y con la necesidad de improvisar ad hoc alguna estrategia.

e. Monitoreo de condiciones de alojamiento y habitabilidad

En la mayoría de las jurisdicciones relevadas, las autoridades refieren una ausencia de monitoreo externo de las condiciones de alojamiento y habitabilidad de los establecimientos de privación de libertad. Las únicas experiencias mencionadas en este sentido son visitas puntuales de organismos con la función de proteger los derechos de las personas privadas de su libertad o en situaciones de encierro. Por ejemplo: de la Procuración penitenciaria nacional; comisiones nacionales o provinciales de prevención de la tortura, u organismos de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Por lo demás, solo se refiere a visitas de jueces o visitas de jueces o defensores, en el marco de procesos penales concretos.

f. La privación de libertad como organizador del sistema penal juvenil en su conjunto

En el marco de la investigación surge que en algunas de las provincias aún queda mucho camino por recorrer para superar el sesgo tutelar por el cual el encierro resulta el principal organizador del sistema penal juvenil. En este sentido, se registra la utilización de la medida de privación de libertad como primera intervención desde la cual se definen otras modalidades como, por ejemplo, las medidas en territorio, comprendidas como “alternativas al encierro”.

4. Intervención con adolescentes menores de 16 años y jóvenes de 18 años o más

Al analizar las cifras de la población incluida en los dispositivos penales juveniles que surgen del relevamiento ya mencionado⁴ se encuentra que menos del 5 % de los adolescentes es menor de 16 años y poco más de la mitad tiene 18 años o más.

El hecho que casi un 60 % de los adolescentes incluidos en estos dispositivos se encuentre por fuera de la franja etaria que se define desde la edad de punibilidad hasta el previo cumplimiento de la mayoría de edad (16-17 años), merece un abordaje específico. Con esa finalidad se presenta a continuación un análisis del modo en el que se desarrollan las intervenciones con adolescentes menores de 16 años y de 18 años y más en el marco de los dispositivos.

4.1 Intervención con adolescentes menores de 16 años

Según los datos del relevamiento cuantitativo⁵, cerca del 80 % de los adolescentes no punibles en función de la edad se encuentran incorporados en un dispositivo penal en territorio, cerca de un 10% en un establecimiento de restricción de libertad y un porcentaje similar en un establecimiento de privación de libertad.

Las intervenciones que realizan desde las áreas especializadas con la población de niños, niñas y adolescentes menores de 16 años alcanzados por el sistema penal, varían de forma considerable entre los sistemas penales juveniles provinciales.

A partir de la información recabada se caracterizan **tres modalidades de intervención** por parte de las áreas especializadas del Poder ejecutivo:

I. Limitan su intervención a adolescentes mayores de 16 años. En caso de recibir requerimiento judicial respecto de un adolescente no punible, articulan y derivan la situación a los órganos proteccionales del sistema.

II. Intervienen con niños, niñas y adolescentes menores de 16 años desde dispositivos de medidas penales en territorio específicos para este grupo etario.

III. Intervienen con niños, niñas y adolescentes menores de 16 años ante requerimiento del Poder judicial desde los dispositivos penales juveniles disponibles (no específicos).

Asimismo, se observan particularidades del encuadre jurídico que los órganos judiciales otorgan a estas medidas en las provincias en las que se implementan; también desafíos y proyectos mencionados por los funcionarios para la población de adolescentes no punibles. No se trata de

⁴ Op. cit. pág. 15.

⁵ Ibid.

modelos estáticos, por lo cual no es posible afirmar que cada jurisdicción se adecúe por completo a alguno de los circuitos planteados.

Fundamentalmente porque la decisión de intervenir o no intervenir respecto de un adolescente menor de 16 años no depende -exclusivamente- del órgano administrativo sino fundamentalmente de la autoridad judicial que dispone la medida, conforme el marco legal (procesal y de fondo) vigente y la organización del sistema de justicia provincial. Adicionalmente, al tratarse de casos minoritarios (o incluso excepcionales en algunos territorios), el desarrollo de estrategias de intervención adquiere mayores grados de singularización y flexibilización.

a. Modalidad de intervención con niños, niñas y adolescentes menores de 16 años

I. Áreas especializadas que limitan su intervención a adolescentes mayores de 16 años, y en caso de recibir requerimiento judicial respecto de un adolescente no punible debido a su edad, articulan y derivan la situación a los órganos protectores del sistema.

Con características singulares, responden a este esquema general de intervención casi la mitad de las jurisdicciones y se identifica con mayor nitidez en aquellas que cuentan con áreas especializadas en materia penal juvenil organizacionalmente consolidadas, con normativa que respalda este límite etario de la población objetivo, y órganos judiciales que ajustan su intervención a adolescentes punibles y cesan su intervención en caso de tratarse de adolescentes no punibles.

En la misma línea, se problematizaron los desafíos y el esfuerzo institucional sostenido que puede suponer mantener dicho límite frente a los requerimientos de intervención que reciben tanto por parte del poder judicial como, en algunos casos, de los propios órganos de protección de derechos. En el primer caso, porque entre los operadores judiciales puede persistir la representación de que un dispositivo para adolescentes presuntos infractores de la ley penal puede incluir cualquier situación de adolescentes captados por el sistema penal, ya sea que sobre ellos pese una “mera denuncia” o que sean menores de 16 años. Y en el segundo, porque al recibir la derivación por parte de los juzgados informando la situación de adolescentes no punibles, pueden requerir la intervención bajo el argumento de no estar en condiciones de abordar la problemática; o como resultado de cierta inercia institucional en los casos en que las áreas especializadas en materia penal juvenil tenían antecedentes de abordaje de niños y niñas desde los 12 años.

Los mecanismos de derivación a los órganos de protección de derechos presentan algunos matices entre las jurisdicciones relevadas. En algunas provincias, en ningún caso se inicia intervención desde los dispositivos penales juveniles con personas menores de 16 años, en tanto que la competencia recae, sin excepciones, en los órganos de protección de derechos.

En otras provincias, indican que, si bien en la mayoría de los casos se circunscriben a derivar la situación a los órganos de protección de derechos, ante ciertos supuestos de mayor vulnerabilidad social o penal (multiplicidad de ingresos a comisaría, exposición alta a riesgos, cuadro complejo de consumo problemático de sustancias, entre otros) pueden evaluar realizar un acompañamiento desde el equipo de medidas penales en territorio para favorecer que el adolescente acceda a políticas públicas adecuadas. En estos casos, dado que no se trata de la implementación de una medida penal, se propicia que el equipo de medida penal en territorio

realice una intervención acotada en el tiempo y orientada específicamente a lograr una mejor articulación con los programas u órganos proteccionales.

También se destaca como positivo que, en la mayoría de las normativas de estas jurisdicciones, se encuentran vedadas las medidas de privación de libertad para personas menores de edad no punibles, y se dispone su derivación a los organismos de protección. Sin embargo, cabe advertir que incluso en estos casos, las áreas del poder ejecutivo no escapan a la problemática que supone una posible resolución judicial que disponga la implementación de una medida penal -ya sea de privación de libertad o en territorio- respecto de una persona menor de 16 años, aunque ello resulte de carácter excepcional. En algunas jurisdicciones los funcionarios entrevistados señalan que en ocasiones se presentan desde sus áreas jurídicas en el expediente solicitando que se revea la medida dispuesta, fundamentalmente si se trata de una medida de privación de libertad.

II. Áreas especializadas que cuentan con dispositivos de medidas penales en territorio específicos para niños, niñas y adolescentes menores de 16 años

En algunas provincias, las áreas especializadas en materia penal juvenil incorporan formalmente la posibilidad de intervenir con adolescentes no punibles en razón a su edad, y para su abordaje disponen de dispositivos territoriales específicos.

Los programas relevados comparten el objetivo general de brindar un trato diferenciado para los adolescentes menores de 16 años centrando la intervención en las medidas de accesibilidad a sus derechos, y el fortalecimiento de los vínculos con el grupo familiar o comunitario desde una perspectiva de prevención.

Las principales diferencias entre ellos refieren a la modalidad de incorporación y egreso del programa (si es definido por autoridad judicial o por el órgano administrativo) y la función que cumple durante su implementación el juzgado que intervino ante la presunta comisión de delito o falta. En algunas provincias la incorporación al dispositivo y el cese de la intervención son definidos por la autoridad administrativa mientras que, en otra jurisdicción, indican que el rol del poder judicial puede variar según la situación procesal del adolescente.

En última instancia, de estas variables depende que el programa pueda caracterizarse como una medida penal en territorio para personas menores de 16 años en sentido estricto, o como un programa de carácter proteccional para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad socio penal.

III. Intervienen con niños, niñas y adolescentes menores de 16 años ante requerimiento del poder judicial desde los distintos tipos de dispositivos penales juveniles disponibles en la jurisdicción.

Con situaciones disímiles entre sí en casi la mitad de las provincias los dispositivos penales juveniles toman intervención ante el requerimiento judicial.

Algunas áreas especializadas provinciales prevén formalmente la posibilidad de intervenir con adolescentes no punibles en razón a su edad ante una medida judicial motivada por la presunta infracción a la ley penal. Otras provincias indican que los dispositivos de intervención a su cargo

se orientan a adolescentes que superan la edad mínima de punibilidad de 16 años. No obstante, toda vez que en la práctica el poder judicial dispone medidas penales respecto de personas menores de 16 desde los dispositivos cumplen con su implementación.

Respecto del encuadre jurídico de las medidas de privación de libertad para adolescentes que no alcanzan la edad mínima de punibilidad, encontramos también distintos supuestos en los que si bien la adecuación legislativa en materia de proceso especializado es un elemento que incide, no resulta determinante.

Por un lado, tenemos un grupo de provincias que tienen una normativa procesal en términos generales acorde al modelo de la responsabilidad penal juvenil, que incorpora explícitamente la posibilidad de establecer medidas respecto de niños, niñas y adolescentes no punibles, y deja esta posibilidad librada a la discrecionalidad judicial. Incluso en algunos casos en las que estas medidas se encuentran prohibidas, son dispuestas bajo la figura de medidas de protección excepcional de derechos (bajo control de legalidad por parte del juez penal).

En otros casos, se trata de provincias que cuentan con normativa específica en materia penal juvenil, pero que conservan un fuerte contenido tutelar contemplando la posibilidad de dictar medidas de privación de libertad respecto de personas no punibles.

Por último, se encuentran aquellas provincias que carecen de toda normativa específica en materia penal juvenil, en las que se aplica la Ley -de facto- 22278/22803, junto a la norma procesal penal para adultos, con escasas y limitadas modificaciones en la legislación. Son legislaciones que reproducen el modelo tutelar que habilita la adopción de medidas indeterminadas de privación de la libertad de una persona menor de edad, sin referencia directa al hecho imputado sino a las características personales y sociales de la persona imputada. Como consecuencia de ello, es posible la privación de libertad de personas menores de edad no punibles.

b. Desafíos para la intervención con adolescentes no punibles en razón a su edad

Algunas provincias mencionaron estar en proceso de diseño de un programa, dispositivos o línea de intervención específicamente orientada a niños, niñas y adolescentes que no alcanzan la edad mínima de punibilidad y que son captados por el sistema penal. Ya sea con el objetivo de mejorar las articulaciones y el proceso de derivación hacia los órganos de protección integral de derechos o para intervenir de manera directa desde una perspectiva de: accesibilidad a los derechos y construcción ciudadana, círculos de justicia restaurativa y el fortalecimiento del vínculo comunitario.

En cualquier caso, subyace cierta preocupación compartida respecto de los desafíos específicos que puede suponer el trabajo con un niño, niña o adolescente expuestos a situaciones de infracción a la ley, como los ingresos periódicos a comisaría, el riesgo de la integridad; así como también la responsabilidad estatal de desarrollar políticas públicas de carácter preventivo.

Por lo tanto, las propuestas nacen de las dificultades para la articulación con los órganos protectores del sistema, señalando que el abordaje con la población de niños, niñas y adolescentes no punibles ingresa en un terreno resbaladizo, donde se diluyen o dirimen las competencias de cada ámbito, así como el carácter del seguimiento y acompañamiento de estos casos por parte de los programas y equipos de trabajo.

4.2 Intervención con jóvenes de 18 años y más

Los jóvenes de 18 años o más, acorde a los datos de los últimos relevamientos de dispositivos penales y población, se encuentran mayoritariamente incorporados a un dispositivo penal en territorio (cerca de un 85 %), menos del 2 % se encuentran en un establecimiento de restricción de libertad y el porcentaje restante (13 %) se encuentran cumpliendo la medida en un establecimiento de privación de libertad. Se trata de adolescentes que alcanzan la mayoría de edad cumpliendo una medida penal dispuesta por la comisión o presunta comisión de un delito durante la adolescencia.

En cuanto a la situación procesal, puede tratarse de una medida coercitiva en el marco del proceso; de una medida socioeducativa impuesta tras declararse la responsabilidad penal; de la ejecución de condena, o incluso de medidas tutelares que no se encuadran dentro de las categorías anteriores (“de protección”, “de resguardo”, etc.).

La mayoría de las provincias reconocen que es frecuente que los procesos judiciales se prolonguen una vez que el adolescente alcanza la mayoría de edad, y ha cumplido con el plazo mínimo de un año que establece la Ley 22.278 (art. 4). Es decir, encontrándose cumplidos los requisitos para que la autoridad judicial pueda expedirse imponiendo una sanción penal o dictando su absolución.

La extensión de estos plazos pueden ser resultado de las demoras propias del proceso, pero también de una decisión del juzgado de oficio o a pedido de la defensa tendiente a prolongar así el tratamiento tutelar y desplazar el momento de la integración de sentencia; interpretando esta circunstancia como un beneficio procesal tendiente a disminuir las posibilidades de una condena. Cualquiera sea la situación, la postergación de la instancia de integración de sentencia resulta de una decisión estrictamente judicial que escapa a la potestad de los órganos administrativos; más allá de las sugerencias e informes no vinculantes que puedan presentar.

En el plazo que transcurre entre que la o el joven alcanza la mayoría de edad y se resuelve su situación judicial no hay una unicidad de criterio respecto de las obligaciones que recaen sobre los organismos administrativos con competencia en niñez y adolescencia. En consecuencia, en algunos casos la regla es o bien solicitar el egreso al ámbito comunitario o bien el traslado al sistema penitenciario de adultos; mientras que en otros se garantiza la permanencia en dispositivos especializados hasta la audiencia o instancia de integración de sentencia sin perjuicio de la edad del joven. Algunas de estas decisiones pueden entrar en tensión con el principio de especialidad que debe regir en el proceso penal juvenil, por el cual corresponde que los derechos y garantías específicos puedan extenderse aún por fuera de la mayoría de edad.

a. Modalidades de intervención con jóvenes adultos

En algunas pocas provincias se prevé la posibilidad de que los dispositivos especializados tengan a su cargo la ejecución de condena, lo que implica que contemplen como población objetivo de sus intervenciones a jóvenes adultos a la espera de la sentencia o con condena.

Por el contrario, en el resto de las provincias, en caso de establecerse condena, la misma se ejecuta sin excepciones en el sistema de adultos. No obstante, subsisten diferencias en las

modalidades de intervención durante el plazo que transcurre entre que el adolescente alcanza la mayoría de edad hasta la instancia de integración de sentencia.

Sintéticamente, se identifican **tres modalidades de abordaje** respecto de la intervención con las personas que alcanzan la mayoría de edad cumpliendo una medida en un dispositivo penal juvenil, adelantando desde ya que en la práctica se advierten yuxtaposiciones de criterios, excepciones e implementación de decisiones judiciales contrarias al límite etario dispuesto por el órgano administrativo.

I. Ejecución de condena en dispositivo especializado

Se prevé la posibilidad de que los dispositivos especializados tengan a su cargo la ejecución de condena. En estas jurisdicciones las edades máximas mencionadas son marcadamente más elevadas que en el resto de las provincias, aunque cabe indicar en algunos casos se procura que, si se trata de una condena de privación de libertad de larga duración, los jóvenes puedan optar por el traslado al sistema de adultos para acceder a los beneficios de los sistemas de jóvenes mayores.

II. Egreso al ámbito comunitario o traslado al sistema penal de adultos al cumplir la mayoría de edad

En la mayoría de las provincias, los dispositivos cesan su intervención cuando el joven alcanza la mayoría de edad. En caso de estar cursando una medida de privación de libertad se solicita el egreso al ámbito comunitario o el traslado al sistema penitenciario de adultos.

En algunas provincias, se señala la posibilidad de extender la medida en virtud de la evaluación del caso singular, ya sea por parte del equipo técnico del dispositivo o por parte de la autoridad judicial.

Otra posibilidad es que este criterio se aplique en las medidas de privación o restricción de libertad en establecimiento, pero que la intervención del área especializada continúe mediante una medida penal en territorio; a fin de concluir el plazo mínimo del tratamiento tutelar y acompañar el cierre del plan de trabajo. Al contrario, en otros casos se indica que este principio también opera en el caso de las medidas penales en territorio.

III. Permanencia en dispositivos especializados hasta la realización audiencia e instancia de integración de sentencia

La intervención de los dispositivos penales juveniles con los jóvenes que cumplen 18 años continúa hasta la instancia de integración de sentencia. En algunos casos, se indica que esta permanencia de jóvenes mayores de edad sin sentencia responde a una decisión judicial que se toma en cada caso, sin que ello corresponda a un criterio institucional dispuesto desde el área especializada del poder ejecutivo a cargo de los dispositivos.

También respecto de los plazos que pueden permanecer los adolescentes son variables. Si bien la mayoría de los funcionarios ubicaron edades máximas entre los 19 y 20 años, es menester destacar que en algunas provincias se mencionan jóvenes de hasta 26 años sin condena incorporados a establecimientos de restricción o privación de libertad.

b. Establecimientos penales juveniles de privación o restricción de libertad que incluyen jóvenes de 18 años y más

Según los datos de los últimos relevamientos realizados por la DINAI en la mayoría de las provincias los establecimientos de privación o restricción de libertad incluyen jóvenes adultos. Ya sea que se trate de una modalidad de intervención institucionalmente prevista o una excepción dispuesta judicialmente en el marco de un proceso, la mayoría de las áreas provinciales especializadas deben dar respuesta a los desafíos que supone la gestión de un establecimiento penal juvenil que aloja a jóvenes adultos.

En el marco de las entrevistas realizadas resultó frecuente la reflexión –con distintos posicionamientos–, en torno al alcance del principio de especialidad que rige los sistemas penales juveniles. A continuación, se mencionan algunos aspectos mencionados como nudos problemáticos para la intervención.

- La mayoría de las provincias no cuentan con establecimientos específicos para alojar jóvenes adultos.
- Los juzgados tienen distintos criterios respecto de la edad máxima de permanencia de jóvenes adultos que cumplen medida de privación o restricción de libertad en establecimiento por delitos cometidos siendo menores de edad en los dispositivos penales juveniles.
- La prolongación de la intervención de los dispositivos penales juveniles puede resultar un obstáculo para el acceso a derechos y beneficios contemplados en el sistema penitenciario de adulto: acercamiento a su centro de vida, acceder a unidades penitenciarias para jóvenes y no ser trasladados más tarde a penales comunes por haber excedido la edad de ingreso, acceder a beneficios procesales previstos en la ley de ejecución penal, entre otros.
- Se identifican algunas experiencias de articulación con áreas de Patronato de liberados de adultos o áreas de desarrollo social para los procesos de egreso o morigeración de la pena.

Respecto de la situación procesal de estos jóvenes, en algunas provincias, los funcionarios y las funcionarias entrevistadas reflexionaron críticamente sobre la situación de los adolescentes que alcanzan la mayoría de edad cumpliendo una medida judicial de carácter penal sin que se defina su situación en instancia de juicio. En algunos casos, incluso, sin haberse declarado la responsabilidad penal. Se indica la ausencia de un marco normativo actualizado que incorpore los estándares en materia de derechos y garantías –tanto a nivel nacional como provincial– como una de las principales falencias para dar respuesta institucional adecuada.

La privación de libertad de un o una joven que habiendo cumplido la mayoría de edad continúa bajo disposición de la justicia penal juvenil, debe ser mirada además bajo el prisma que impone el *corpus iuris* de derechos humanos de la infancia adolescencia, específicamente frente a la vulneración del derecho a obtener prontamente una decisión que resuelva y brinde certidumbre a la medida de privación de libertad de un o una adolescente, contenida en el art. 37, inc. c) de la Convención de los Derechos del Niño.

No obstante, es interesante señalar que situaciones análogas pueden ser analizadas desde marcos interpretativos diferentes. En consecuencia, los equipos contemplan como posibilidad sugerir al juzgado la prórroga de la medida socioeducativa para evitar que llegue a la instancia de juicio; mientras que en otras esta misma circunstancia es evaluada como una violación de derechos y garantías que asisten a los jóvenes que continúan en una situación de incertidumbre jurídica cumpliendo una virtual pena privativa de libertad sin sentencia ni límite temporal.

5. Intervenciones al momento de la aprehensión

La intervención al momento de la aprehensión o detención de niños, niñas y adolescentes por parte de las áreas especializadas en materia penal juvenil del poder ejecutivo resulta una de las principales vacancias en casi la totalidad de las provincias relevadas.

El **momento de la detención es la “puerta de entrada” al sistema penal**. Mantener una presencia institucional permite ejercer un rol de contralor de la intervención por parte de las fuerzas de seguridad; garantizar el acceso a la revisión y atención médica en caso de corresponder; prevenir situaciones de abuso de autoridad y en su caso promover la correspondiente denuncia; reducir tiempos de permanencia en comisaría o dispositivo; propiciar la intervención de los órganos judiciales y/o administrativos en tiempos oportunos, entre otros aspectos. Asimismo, en caso de iniciarse la intervención penal, permite realizar una aproximación diagnóstica rápida, con personal especializado, presentar ante el juzgado interviniente propuestas de abordaje bajo el principio de progresividad, y asegurar la garantía de acceso a la defensa.

No obstante, se reconoce que existe un universo de situaciones que atraviesan niños, niñas y adolescentes que son captados por el sistema penal cuya intervención queda exclusivamente en manos de las fuerzas de seguridad y el poder judicial. La mayoría de los y las responsables de estas áreas señalan como objetivo institucional la necesidad de crear y consolidar recursos que permitan ejercer las competencias a su cargo desde el momento de la aprehensión.

a. Modalidades de intervención desde el momento de la aprehensión

Existen dos tipos de dispositivos especializados desde el momento de la aprehensión a cargo del organismo con competencia en materia penal juvenil: **Equipos especializados de Guardia en dependencias policiales** o **Centros de Admisión y Derivación (CAD)**. Son dispositivos interministeriales que deben surgir del convenio entre el área de gobierno a cargo de las fuerzas de seguridad y de la intervención especializada. Su función es articular con distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales a fin de abordar de manera integral la situación del niño, niña o adolescente.

Las guardias en dependencias policiales funcionan con “equipos interdisciplinarios dependientes del organismo administrativo especializado que garantizan en el espacio de la comisaría una intervención especializada a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años aprehendidos/ os por la policía u otra fuerza de seguridad, a partir de la realización de intervenciones y articulaciones necesarias para la derivación en el menor plazo posible. [...] Los equipos de guardias deben hacerse presentes al momento del ingreso de los niños, niñas y adolescentes a la comisaría y garantizar su intervención los 365 días del año, las 24 horas”⁶.

⁶ Relevamiento Nacional de Dispositivos Penales Juveniles y su Población. Año 2020; SENAF, UNICEF; 2021.

Los Centros de Admisión y Derivación “alojan transitoriamente a adolescentes menores de 18 años que resulten aprehendidos/os por [...] fuerzas de seguridad por la presunta comisión de un delito. Son dispositivos no convivenciales ya que la permanencia de los niños, niñas y adolescentes que ingresan es breve debiéndose realizar las intervenciones requeridas para la derivación en un plazo óptimo de 12 horas como máximo. Su objetivo es evitar el alojamiento en comisarías y brindar a las/os adolescentes un trato especializado desde el primer momento”⁷.

Las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Río Negro, La Rioja y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han avanzado en la implementación de este tipo de dispositivos. En el caso de CABA y Río Negro con capacidad de cobertura en todo el territorio. En Catamarca y La Rioja los dispositivos centralizan la intervención de las zonas de la capital y alrededores; y en la provincia de Buenos Aires en 3 distritos: Mar del Plata, San Martín y San Nicolás. Al momento del relevamiento, la provincia de Tucumán se encontraba poniendo en funcionamiento un CAD en la ciudad de San Miguel de Tucumán.

En el resto de las provincias, la intervención posterior a la aprehensión queda a cargo de las fuerzas de seguridad hasta la definición por parte del órgano judicial del egreso con algún referente adulto o el traslado a un dispositivo penal juvenil, supuesto en el cual dan intervención al área especializada.

En otras provincias, se registra la existencia de dependencias policiales que centralizan de manera exclusiva las aprehensiones y detenciones de personas menores de 18 años.

El 10 de mayo del 2021, durante la 39° sesión del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, se ha firmado junto a las distintas jurisdicciones del país un acta acuerdo para promover la intervención especializada de las fuerzas de seguridad y otros organismos gubernamentales desde el primer momento de la aprehensión de un o una adolescente.

Asimismo, se está avanzando junto al Ministerio de Seguridad de la Nación en un protocolo de actuación para las fuerzas policiales y de seguridad en intervenciones con niños, niñas y adolescentes, en el cual, entre otras cuestiones, se definen las pautas de actuación para casos en que las y los adolescentes infrinjan o presuntamente infrinjan la ley penal.

⁷ Relevamiento Nacional de Dispositivos Penales Juveniles y su Población. Año 2020; SENAF, UNICEF; 2021.

6. Acceso a derechos en los dispositivos penales juveniles

La indagación relativa a las principales funciones y tareas desarrolladas por los equipos de los dispositivos penales juveniles incluyó como eje de indagación las acciones orientadas a la accesibilidad de derechos.

Si bien la información recogida reviste un carácter general, surge como un desafío común la necesidad de, por una parte, **fortalecer las articulaciones interinstitucionales para garantizar el acceso a las políticas públicas** de los y las adolescentes bajo una medida penal (con las áreas de educación, salud, salud mental y adicciones, fundamentalmente) y, por otra, **desarrollar estrategias de intervención que respondan a la singularidad de cada adolescente**, y que brinde los apoyos necesarios para la efectiva incorporación a la política pública.

En relación con la educación, cabe señalar, por una parte, que en el conjunto de los dispositivos se presenta como un desafío para los equipos garantizar el ejercicio de este derecho ya que con frecuencia los y las adolescentes presentan trayectorias educativas débiles o fragmentadas y no les resulta sencillo adaptarse a las modalidades educativas tradicionales, a la vez que las instituciones educativas muestran dificultades para poder alojar a estos adolescentes y adaptarse a sus necesidades. Por otra parte, no en todos los establecimientos de restricción y privación de libertad surge con claridad que se cuente con los dispositivos de educación en contexto de encierro para garantizar la certificación de los trayectos escolares cursados en el nivel primario y secundario, o con la posibilidad real de cursar los estudios fuera del establecimiento.

En líneas generales, se reconoce que las áreas especializadas, despliegan diversas acciones a fin de asegurar la continuidad educativa de los y las adolescentes al momento de efectivizarse el egreso de los dispositivos penales. Algunas provincias, señalaron la necesidad de trabajar la vinculación con los servicios educativos respectivos desde los dispositivos de privación de libertad. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos que las diferentes jurisdicciones realizan para homologar los planes de estudio entre las provincias a fin de garantizar la continuidad educativa de los y las jóvenes.

Otras de las estrategias que las provincias implementan para acompañar los proyectos de vida de los y las adolescentes refiere a las actividades relacionadas con la orientación vocacional y ocupacional. En ellas se busca encontrar un balance entre la educación formal y la educación en oficios, reconociendo que el contexto de vulnerabilidad socioeconómica complejiza la posibilidad de que puedan continuar y finalizar sus trayectorias educativas formales, dado que muchas veces deben dedicarse a trabajar.

En relación con la salud, es necesario señalar los déficits estructurales que se presentan en materia de atención de la salud mental y el tratamiento del consumo problemático ya que se revela como una constante la insuficiencia de recursos de política pública para dar respuesta. En

algunos casos se refirió el traslado de adolescentes a dispositivos ubicados en otras provincias (comunidades terapéuticas, fundamentalmente).

A continuación, se presentan con mayor detalle algunos de los principales resultados de esta investigación con relación al acceso al derecho a la educación y a la salud en los diferentes tipos de dispositivos.

6.1. Acceso a la educación

a. Aspectos normativos que regulan la educación en el sistema penal juvenil

El **derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes** es señalado en diversos marcos legislativos, tanto a nivel internacional como nacional, en la Convención de los Derechos del Niño y en la Ley N°26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes respectivamente.

En lo que respecta al derecho a la educación en contexto de encierro punitivo, a nivel internacional las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos aseguran que la educación es un derecho humano y que los países deben garantizar el cumplimiento de tal ejercicio. Específicamente, en relación con el sistema penal juvenil, las diversas normativas⁸ advierten que la educación y la formación profesional favorecen la socialización e integración de los niños, las niñas y jóvenes a su sociedad de referencia.

A nivel nacional, la legislación establece que todos los niños y todas las niñas y adolescentes que se encuentren privados de libertad en instituciones de régimen cerrado tienen derecho al acceso, permanencia y tránsito en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. La Resolución 127/10 del Consejo Federal de Educación establece la normativa regulatoria de la Modalidad de Educación en Contextos de Encierro. Otra normativa nacional que establece que la educación debe ser garantizada independientemente de su ámbito de aplicación y condición de ejecución penal, es la Ley N°24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.

Por otra parte, la Ley N°26.058⁹, reconoce el derecho al acceso a la educación técnico profesional, y en tal sentido, brinda los marcos normativos necesarios para garantizar la participación de las personas privadas de la libertad en las acciones de formación para el trabajo.

La mayoría de las jurisdicciones del país cuentan con leyes de educación provinciales donde se establece la modalidad “Educación en Contextos de Encierro” y se regula bajo artículos o capítulos específicos.

Asimismo, existe otro conjunto de provincias, que sancionaron sus leyes educativas con anterioridad a la Ley Nacional N°26.206 y, en su legislación jurisdiccional, no mencionan a la “Educación en Contextos de Encierro” como modalidad específica, aun cuando hacen mención a: “la responsabilidad del gobierno provincial en la educación penitenciaria”.

⁸ Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la Justicia de Menores (1985); las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (1990) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de su libertad (1990).

⁹ Y en las resoluciones vinculadas a la estructuración de la Formación Profesional: Resoluciones del Consejo Federal de Educación N°115/10, la N°288/16 y N°308/16

b. Acceso a la educación en los dispositivos de medidas penales en territorio

De las entrevistas realizadas, se desprende que las jurisdicciones llevan a cabo diversas estrategias para fortalecer las articulaciones entre los dispositivos penales en territorio y las diferentes instituciones de educación formal que dependen de cada uno los Ministerios de Educación provinciales o áreas de gobierno relativas a la educación. Sin embargo, así como se reconoce que en cada jurisdicción los dispositivos penales en territorio asumen particularidades específicas, la normativa en materia educativa otorga sentidos propios a la educación formal obligatoria que se despliega dentro de los mismos.

En tal sentido, algunas jurisdicciones dan cuenta de normativas específicas que permiten fortalecer la articulación de las áreas educativas y los dispositivos penales en territorio; otras realizan un abordaje más “artesanal” llevando a cabo un seguimiento “caso a caso” en articulación con los actores de las instituciones educativas del territorio. Mientras que otras, mantienen una relación directa con instancias ministeriales para asegurar la implementación de la modalidad en los dispositivos.

La incorporación de los y las adolescentes a la escolaridad formal suele ser parte de las medidas judiciales impuestas que resultan supervisadas por los dispositivos penales en territorio. En este sentido, el contenido de los informes técnicos construidos desde estos dispositivos establece un “plan de acción” en el marco del cumplimiento de las medidas impuestas a los y las adolescentes; suelen incorporar el desarrollo de actividades educativas tanto en lo que corresponde al momento presente, así como también en lo que refiere a la construcción de un “proyecto de vida”.

Asimismo, las entrevistas realizadas permitieron reconocer un conjunto de dificultades al momento de asegurar la continuidad de las trayectorias escolares de los y las adolescentes en el marco de las características que presentan las instituciones educativas provinciales. Se advierten problemáticas relacionadas con la sobreedad escolar en el nivel primario, en tanto que los y las adolescentes se encuentran desfasados en su nivel educativo y aún no cuentan con la edad necesaria para incorporarse dentro de la modalidad de educación destinada a jóvenes y adultos. En otros casos surgen dificultades para la gestión de vacantes a fin de lograr la efectiva inserción en escuelas de la provincia. También se mencionan problemáticas de discriminación que sufren los y las adolescentes que atraviesan procesos penales dentro de las instituciones educativas. Además de dificultades para sostener procesos educativos en lo que respecta a sus deseos e intereses y para la articulación con los equipos técnicos del ámbito educativo sobre todo en aquellos abordajes ante los cuales se presenta algún inconveniente.

En conclusión, estas situaciones representan grandes desafíos que los equipos de los dispositivos deben afrontar para garantizar el acceso a la educación con los recursos presentes en sus territorios.

Ahora bien, cabe señalar la importancia que adquiere en algunas jurisdicciones las actividades relacionadas con la capacitación laboral que imparten tanto instituciones estatales, como también organizaciones de la sociedad civil. En varias provincias los y las adolescentes que se encuentran con una medida en territorio participan de talleres de oficios (carpintería, herrería, panadería, construcción, corte y confección, marroquinería, huerta y comunicación). Es interesante advertir que en algunos casos los equipos de trabajo de los dispositivos son quienes

dictan los talleres y ello les permite una mayor cercanía y acompañamiento en el proceso de construcción de la autonomía de los jóvenes.

Por su parte, la incorporación a capacitaciones en oficios y cursos de formación laboral, en algunas provincias, suele ser parte de las pautas de conducta impuestas en el marco de las medidas judiciales que resultan supervisadas por los dispositivos penales en territorio de las áreas especializadas provinciales.

Otra modalidad que se reconoce refiere a las articulaciones con programas sociales que exigen como contraprestación algún tipo de inserción educativa o capacitación en oficios. También cobran importancia los talleres que impulsan algunas jurisdicciones en los que se desarrollan actividades de educación no formal, relacionadas con el arte y el deporte. A su vez, se menciona la importancia que tienen las articulaciones con otras instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de estas últimas.

c. Acceso a la educación en los dispositivos de restricción de libertad

En relación con la educación formal obligatoria en los dispositivos de restricción de libertad, en algunas provincias procuran articular con instituciones educativas de la comunidad, tanto para la educación de nivel primario como secundario, a fin de que los y las adolescentes asistan a la escuela más cercana al domicilio del dispositivo.

Algunas provincias presentan “modalidades mixtas”, en tanto implementan prácticas educativas tanto dentro como fuera del dispositivo de restricción de libertad. En algunas provincias esto está vinculado al nivel educativo, implementando el nivel primario dentro del dispositivo y articulando la cursada del nivel secundario en establecimientos educativos por fuera de la institución. En otros casos la totalidad de sus prácticas educativas se desarrollan al interior del dispositivo de restricción de libertad.

A su vez, en los dispositivos de restricción de libertad, se llevan a cabo talleres de capacitación en oficios que se dictan al interior de estos. También se destacan las articulaciones que desde las áreas especializadas llevan a cabo con otras instituciones para el desarrollo de actividades deportivas o talleres artísticos, recreativos y culturales al exterior de los dispositivos.

d. Acceso a la educación en los dispositivos de privación de libertad

Las normativas provinciales relativas al sistema penal juvenil, en línea con diversos tratados internacionales, resaltan la importancia de garantizar el derecho a la educación dentro de los dispositivos de privación de libertad.

Por su parte, aun bajo normativas de menor alcance, cabe reconocer la importancia que tienen los diversos acuerdos celebrados entre las distintas áreas de gobierno a fin de asegurar el derecho a la educación en contextos de encierro.

La oferta educativa dentro de los dispositivos de privación de la libertad suele asumir diversas formas institucionales en cada jurisdicción. Por otra parte, de las entrevistas realizadas se advierte la importancia que cobra el desempeño escolar de los y las adolescentes, y también en los informes técnicos que desde los dispositivos de privación de libertad se elaboran en el marco

de la comunicación que mantienen con los actores del poder judicial. En ellos, se suele hacer mención del desenvolvimiento “intramuros” en relación con su comportamiento ante el “régimen de vida”, y en cuanto a su participación en las actividades institucionales, donde se hace hincapié en las trayectorias escolares.

En relación con la educación formal no obligatoria, en algunas provincias, los Centros de Formación Profesional de los Ministerios de Educación con injerencia en contextos de encierro, dictan cursos al interior de los dispositivos de privación de libertad. En algunas provincias, se desarrollan capacitaciones en oficios (relacionadas principalmente con la carpintería, barbería, peluquería, albañilería, panadería y electricidad). La mayoría de los cursos otorgan certificaciones oficiales y se llevan a cabo mediante convenios establecidos con Centros de Formación Profesional de la provincia o a través de acuerdos con otros organismos de gobierno (en general relacionados con las áreas de trabajo y empleo y con la SENAF).

Cabe señalar que los dispositivos llevan adelante propuestas educativas de carácter no formal a partir de articulaciones con distintos tipos de instituciones tanto estatales como con organizaciones sociales. En la mayoría de las provincias, desde este tipo de dispositivos se promueven actividades deportivas, así como también talleres culturales, recreativos o de expresión artística, y actividades vinculadas al apoyo escolar, las cuales en muchos casos funcionan como espacios de socialización entre los y las adolescentes y, a su vez, fortalecen sus trayectos escolares. También se realizan actividades de lectura, música, deportes, cine-debate, juegoteca y talleres de manualidades.

6.2 Acceso a la salud

a. Aspectos normativos que regulan el acceso a la salud en el Sistema Penal Juvenil

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989) plantea que los Estados Parte reconocen el **derecho de todo niño, niña y adolescente a la salud**, así como su acceso igualitario a servicios para el tratamiento de enfermedades.

Por su parte, a nivel nacional, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N°26.061, establece que todo niño o niña tiene derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, y recuperación de esta. Esto ha sido acompañado posteriormente por la Ley de Salud Mental N°26.657 desde la cual se asegura el pleno goce de los derechos humanos de aquellas personas con padecimiento mental que se encuentran en el territorio nacional. Esta ley agrega que las adicciones deben ser abordadas como parte de las políticas de salud mental y que las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la misma.

En relación con el derecho a la salud en contexto de encierro punitivo, a nivel Internacional, en “Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” (1988), se reconoce el derecho fundamental que tienen todas las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente y a que se respete y garantice su dignidad, su vida, y su integridad física, psicológica y moral. Por otro lado, las Reglas de las Naciones

Unidas para la protección de los menores privados de su libertad (1990), establecen que, durante su detención todo niño o niña tiene derecho a los cuidados médicos preventivos y curativos, a contar en cada centro de detención con programas de prevención y rehabilitación para el consumo de drogas y asegurar que aquel o aquella que atravesase un padecimiento de salud mental, reciba un tratamiento en instituciones especializadas independientes.

b. Acceso a la salud en los dispositivos de medidas penales en territorio

El acceso a la salud de adolescentes en los dispositivos penales en territorio tiende a procurarse a través de acciones de articulación interinstitucional con el sistema de salud de las provincias y las ciudades donde tienen sede. Se destacan los vínculos con los Ministerios de Salud provinciales, hospitales públicos, Centros de Atención Primaria de la Salud y dispositivos de atención en territorio para situaciones de consumo problemático de sustancias.

En algunas jurisdicciones se han desarrollado protocolos de actuación que refieren a las formas de abordaje e intervención frente a ciertas problemáticas de salud de los y las adolescentes. Adicionalmente, en otras jurisdicciones, se busca intervenir al momento en que el adolescente ingresa al dispositivo mediante la confección de la ficha médica que permite descartar y/o visibilizar posibles problemas de salud que pudiera presentar.

Más allá de las acciones referidas, en general se registran obstáculos para garantizar el acceso al derecho a la salud vinculados a la distancia que a priori existe entre sus disposiciones en cuanto al cuidado y la atención de la salud; y la oferta y condiciones de acceso a las instituciones sanitarias. En particular se observa un déficit estructural en relación con la atención de las problemáticas de salud mental y de consumo problemático. En algunas provincias se menciona que los hospitales públicos con servicios de salud mental y los espacios de tratamiento de consumos problemáticos se encuentran sobrepasados por la demanda, impedidos de otorgar turnos con cierta regularidad, incluso en una jurisdicción se menciona que aun cuando los adolescentes expresan su voluntad de ingresar a alguna institución o comunidad terapéutica para realizar un tratamiento, se enfrentan con la falta de vacantes y dificultades administrativas para viabilizar estos accesos.

En este sentido, es importante reconocer los esfuerzos que los equipos de los dispositivos de medidas penales en territorio despliegan en este contexto. Algunas estrategias son: el fortalecimiento de vínculos con referentes sanitarios de la comunidad para acompañar la atención de los y las adolescentes de manera personalizada; la construcción de vínculos afectivos entre adolescentes y operadores y operadoras sociales para garantizar los procesos de atención y seguimiento; la puesta en práctica de talleres de educación sexual integral y el acompañamiento a mujeres en lo que respecta al acceso a su salud sexual y reproductiva.

c. Acceso a la salud en los dispositivos de restricción de libertad

Entre las provincias que cuentan con establecimientos de restricción de libertad, en un solo caso se menciona la existencia de un protocolo de salud al momento del ingreso de los y las adolescentes, a partir de la realización de un chequeo inicial general. En otras provincias se informa la existencia de personal de salud propio al interior de estos dispositivos. En la mayoría, se hace referencia al profesional de enfermería.

Cabe aclarar que en todas estas provincias se destaca la función de los operadores y las operadoras sociales y los equipos técnicos (psicólogo/as y/o trabajadoras/es sociales) como quienes llevan adelante el acompañamiento de los y las jóvenes en lo que respecta al cuidado y atención de su salud: el control de su estado general, las gestiones y articulaciones con el sistema sanitario para la obtención de turnos, medicamentos, la realización de controles y el conjunto de acciones que esto requiere.

En lo que respecta a los obstáculos, se repara en las dificultades en la articulación entre los profesionales de salud del sistema sanitario y los equipos de los dispositivos para el abordaje de las situaciones de salud mental.

d. Acceso a la salud en los dispositivos de privación de libertad

Aunque en la mayoría de las jurisdicciones al momento de ingresar los y las adolescentes a un centro de régimen cerrado se realizan controles médicos el procedimiento varía entre las jurisdicciones. Mientras que en algunas provincias estos chequeos tienen lugar al interior de los dispositivos, en otras, el chequeo médico se realiza por fuera de los mismos. Asimismo, gran parte de las jurisdicciones poseen equipos de salud propios funcionando dentro de sus dispositivos de privación de libertad, mientras que, en otros casos, los entrevistados señalaron que articulan con instituciones externas para situaciones que requieren de atención médica. En lo que respecta a las acciones implementadas para garantizar el acceso a la salud de los y las adolescentes, se reconoce que los equipos que conforman estos dispositivos establecen articulaciones con el sistema sanitario: ministerios de salud provinciales, hospitales, centros de atención primaria y dispositivos para la atención del consumo problemático.

Por otro lado, también aquí se registran los obstáculos en el acceso a la atención en salud mental: la falta de formalización en la articulación interinstitucional y el déficit en el sistema público. En algunos casos, la atención de problemáticas de adicciones y de salud mental cuyo tratamiento requiere internación se brinda de forma privada a través de derivaciones a una comunidad terapéutica por fuera del territorio provincial debido a la falta de dispositivos cercanos que aborden la temática.

e. Acceso a la salud en los dispositivos especializados en aprehensión

Se destaca la importancia que cobran los controles de salud que los médicos y médicas realizan al momento del ingreso del adolescente a estos dispositivos. En caso de identificar situaciones de urgencia que ameriten la intervención del sistema de salud son trasladados a al hospital o centro de salud más cercano. Asimismo, se menciona que el hecho de contar con personal de salud en los dispositivos posibilita que se identifiquen maltratos físicos que pueden no ser consignados por el personal médico que intervienen a instancia de la policía provincial.

En lo que respecta a las acciones tendientes a garantizar el acceso a la salud de los y las adolescentes, se han registrado protocolos de actuación frente a situaciones de consumo problemático.

f. Principales problemáticas de salud relevadas en los dispositivos penales juveniles

En base al análisis realizado es necesario destacar que en la mayoría de las jurisdicciones se resaltan los déficits vinculados a las condiciones de atención referidas a la salud mental. En especial, los y las entrevistadas advierten sobre las consecuencias del consumo problemático sobre la salud y la falta de acceso a servicios y tratamientos que permitan abordar dicha situación de manera integral. Asimismo, los funcionarios y las funcionarias provinciales advierten sobre otros padecimientos ligados a la salud mental como son los ataques de ansiedad, los trastornos de la personalidad y las psicopatías. Existe un consenso en señalar que muchos de ellos son resultado de las situaciones traumáticas que los y las jóvenes han atravesado a lo largo de sus vidas.

7. Principales conclusiones

1. Áreas administrativas especializadas en materia penal juvenil

1.1 Indicadores de su consolidación institucional

- La mayoría de las áreas especializadas en materia juvenil se ubica en la órbita de desarrollo social o en las áreas a cargo de la aplicación de la normativa de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Se identifican algunos indicadores del nivel de consolidación político institucional de las áreas entre los que se destacan:
 - » la coordinación político-técnica bajo una perspectiva especializada en materia penal juvenil;
 - » la ubicación jerarquizada en la estructura ministerial o gubernamental;
 - » el funcionamiento de dispositivos penales con distintas modalidades de abordaje bajo la misma dependencia institucional;
 - » la capacidad de intervenir en todas las instancias de acción estatal de carácter punitivo;
 - » los recursos suficientes y adecuados para intervenir en todo el territorio provincial;
 - » la formalización de sus diseños organizacionales y estructuras;
 - » la diferenciación y articulación consistente con el área de promoción y protección integral de derechos, entre otros.
- La presencia de estos indicadores supone una mejor perspectiva para la adecuación de las intervenciones a los estándares en materia de derechos humanos.

Hay que resaltar que la conformación y consolidación de estas áreas son resultado de procesos de mediano y largo plazo, que requieren de una decisión sostenida en el tiempo por parte de los estados provinciales de jerarquizar las políticas públicas de protección integral de derechos acompañados por el Estado Nacional.

1.2 Relación con el poder judicial

- Se presentan algunos aspectos de articulación y tensión entre el área administrativa especializada y el poder judicial:

- » la diversidad de criterios entre los juzgados impacta en la institucionalización de criterios de trabajo comunes;
 - » la intervención que se le da al área especializada varía entre las provincias e incluso en las mismas provincias según el criterio de cada juzgado;
 - » el mayor grado de consolidación y jerarquización del área administrativa con relación a la delimitación de sus funciones y competencias específicas, impacta positivamente en la posibilidad de establecer instancias de diálogo interinstitucional, acuerdos de trabajo, y evita que el vínculo quede circunscripto a la recepción y respuesta de pedidos de intervención, propios de un órgano auxiliar de la justicia.
- En las jurisdicciones en las que el poder judicial cuenta con equipos técnicos interdisciplinarios, no suele existir claridad en relación con las funciones específicas entre estos y los equipos de los dispositivos penales juveniles.
 - No existe un gran desarrollo de experiencias de justicia restaurativa ni de medidas alternativas al proceso penal. Se identifican experiencias incipientes en algunas de las provincias relevadas.

2. Incidencia de la normativa procesal en las intervenciones de las áreas especializadas

- La normativa que regula el proceso penal para personas menores de edad y la organización de los órganos judiciales inciden en la estructura del sistema penal juvenil y en las modalidades de trabajo de los organismos especializados del poder ejecutivo de cada provincia.
- Algunas provincias han avanzado en el establecimiento de normas de procedimientos penales juveniles acorde a las normas de derechos humanos de la infancia y adolescencia con jerarquía constitucional.
- Otras continúan sin introducir modificaciones o conservan figuras procesales que otorgan amplios márgenes de discrecionalidad al accionar de las autoridades judiciales conforme la ley nacional de fondo.
- Se identifican diferentes niveles de conocimiento de funcionarios y funcionarias respecto de la normativa que organizan los procesos judiciales que atraviesan los adolescentes incorporados a los dispositivos a su cargo.
- Se encuentra una diversidad de encuadres jurídicos de las medidas que implementan: medidas de coerción procesal, medida socioeducativa posterior a la determinación de responsabilidad (“tratamiento tutelar”), medida de carácter tutelar, sin encuadre procesal específico (medida de seguridad, medida de resguardo, de protección, etc.), y condenas en algunas jurisdicciones.

- Se observan desiguales márgenes de maniobra de las áreas del poder ejecutivo para (re) definir estrategias o incidir en la modalidad de ejecución de la medida dispuesta por el poder judicial en el marco del proceso penal.

Más allá de las normativas procesales que han ido adoptando las diferentes jurisdicciones, se considera fundamental impulsar la sanción de un nuevo régimen penal juvenil que sustituya a la actual Ley 22.278, en vías de promover un sistema de justicia penal para adolescentes acorde con los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

3. Dispositivos penales en territorio

3.1 Medidas penales en territorio

- La mayoría de las provincias cuenta con programas de acompañamiento de medidas penales en territorio.
- Las experiencias relevadas registran una gran diversidad de modalidades de abordaje.
- En algunas provincias se registra un uso restrictivo de las medidas de privación o restricción de libertad en establecimientos y la aplicación prioritaria de medidas penales en territorio. En otras, estas medidas resultan accesorias o posteriores a la privación de libertad como medida principal, que continúa siendo el organizador del sistema penal.
 - » Solo se implementan ante delitos leves o primeros contactos con el sistema penal.
 - » Son programas que fundamentalmente se orientan al apoyo en el proceso de egreso de los centros cerrados.

Por otra parte, cabe destacar que, desde la SENAF, en el marco de convenios de asistencia técnica o financiera propiciados por la DINAI con las distintas jurisdicciones, se llevan adelante acciones que procuran darle consistencia y relevancia a las intervenciones de los dispositivos de medidas penales en territorio. Entre sus principales objetivos se destacan los siguientes:

- Jerarquizar a los dispositivos como actores relevantes del Sistema Penal Sistema Penal Juvenil para la implementación de medidas socioeducativas y de primera ratio.
- Fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los equipos a través de la incorporación de recursos materiales, humanos, la profesionalización y formación del personal.
- Establecer criterios institucionales para la constitución de los programas y la organización de los equipos de trabajo de los dispositivos penales en territorio.
- Promover la formalización de los ingresos y los egresos a los dispositivos de medidas penales en territorio.

- Mejorar la comunicación con el poder judicial en los procesos de toma de decisiones y acompañamientos de las medidas.
- Promover el desarrollo de criterios compartidos respecto de los enfoques y las metodologías de trabajo de los dispositivos.
- Ampliar la cobertura geográfica de los dispositivos.
- Identificar y compartir modelos de buenas prácticas respecto del trabajo de articulación interinstitucional y el enfoque socio comunitario, y respecto de la intervención para la construcción de proyectos de autonomía y responsabilidad ciudadana.
- Impulsar el desarrollo de proyectos y acciones en el marco de un enfoque de justicia restaurativa.
- Mejorar el acceso a la información y el registro para favorecer el análisis de la problemática, el monitoreo, evaluación y diseño de estrategias de intervención.

3.2 Establecimientos de restricción de libertad

- La diversidad de proyectos institucionales que organizan las dinámicas de los establecimientos de restricción de libertad plantea un interrogante sobre la especificidad de las funciones que cumplen este tipo de dispositivos en los sistemas penales juveniles de las provincias.
- En diferentes provincias se identifican divergentes usos y funciones como las que se mencionan a continuación:
 - » son los únicos centros especializados para la detención de los adolescentes bajo una medida judicial;
 - » alojan adolescentes provenientes de centros de régimen cerrado que presentan “buena conducta”.
 - » actúan como instituciones convivenciales destinadas a alojar transitoriamente a adolescentes que cumplen una medida penal en territorio pero que se encuentran privados de cuidados parentales.
 - » sirven para proponer una alternativa de medida penal a cumplir en un establecimiento alternativo a un dispositivo de encierro y aceptable para jueces reticentes a aplicar medidas en territorio.
 - » son vistas como una alternativa poco atractiva para el poder judicial.

Todo esto plantea la necesidad de que se siga reflexionando sobre la organización institucional y las estrategias de intervención en este tipo de establecimientos con el objeto de que resulten más eficientes y eficaces. La ambigüedad que se observa amerita profundizar la

indagación respecto de los proyectos y objetivos institucionales que organizan sus prácticas, fundamentalmente en la medida que se identifican jurisdicciones en la que se abordan indiferenciadamente problemáticas penales y proteccionales.

3.3 Establecimientos de privación de libertad

- En la mayoría de las provincias los establecimientos de privación de libertad se encuentran bajo la dependencia institucional de lo que hemos identificado como áreas especializadas en materia penal juvenil.
- Se encuentran, no obstante, algunos casos en los que la gestión de los establecimientos se encuentra separada de los restantes dispositivos penales juveniles, en cabeza del servicio penitenciario.
- Existen grandes diferencias en cuanto a las características edilicias de los establecimientos de privación de libertad.
- Se observa una orientación relativamente clara respecto de la necesidad de modificar estructuras edilicias propias de una lógica de encierro punitivo y avanzar hacia espacios con condiciones para el desarrollo de dinámicas institucionales propias de un enfoque socioeducativo.
- El trabajo en los establecimientos de privación de libertad demanda la presencia de equipos muy numerosos.
- Algunos establecimientos cuentan con personal de las fuerzas de seguridad para realizar tareas de vigilancia. También se registran casos donde cumplen funciones como operadores de los dispositivos.
- La población de mujeres en los dispositivos de privación de libertad es muy minoritaria y muchas jurisdicciones carecen de dispositivos para ellas. Se identifican respuestas diferentes para abordar estas situaciones:
 - » alojamiento en dispositivos que combinan un sector proteccional y otro penal;
 - » alojamiento en establecimientos mixtos (para adolescentes varones y mujeres).
- En general los establecimientos no están preparados para el alojamiento de personas cuya identidad o expresión de género no coincide con las expectativas convencionales relativas al género y al sexo que se les asignó al nacer.
- En la mayoría de las jurisdicciones se advierte una ausencia de mecanismos regulares de monitoreo externo de las condiciones de alojamiento en los establecimientos.
- Se advierte que aún queda camino por recorrer para superar el sesgo tutelar por el cual el encierro resulta el principal organizador del sistema penal juvenil.

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de estos dispositivos es fomentar la capacidad de los adolescentes de ejercer derechos, respetar los derechos de los otros y asumir obligaciones en conjunto con otros; es necesario seguir trabajando en la construcción de dispositivos que lo o la alejen de la transgresión de la norma penal.

4. Intervención con adolescentes menores de 16 años y jóvenes de 18 años o más

- Hay un porcentaje bajo de los adolescentes incluidos en dispositivos penales juveniles que tiene menos de 16 años y un porcentaje, que supera el cincuenta por ciento, que tiene 18 años o más.
- La intervención que realizan las áreas especializadas con personas menores de 16 años varía de forma considerable entre los sistemas penales juveniles provinciales.
- Se identifican al menos tres modalidades de abordaje por parte de las áreas relevadas:
 - » limitan su intervención a adolescentes mayores de 16 años;
 - » intervienen con menores de 16 años desde dispositivos de medidas penales en territorio específicos para este grupo etario;
 - » intervienen con niños, niñas y adolescentes menores de 16 años ante requerimiento del poder judicial desde los distintos tipos de dispositivos penales juveniles disponibles en la jurisdicción.
- Respecto del encuadre jurídico específico de las medidas de privación de libertad se identifican tres estándares:
 - » provincias con normativa procesal acorde al modelo de la responsabilidad penal juvenil pero que incorpora la posibilidad de establecer medidas respecto de niños, niñas y adolescentes no punibles o al no vedarlas deja abierta esta posibilidad.
 - » provincias con normativa específica en materia penal juvenil, pero con contenido tutelar que contempla la posibilidad de dictar medidas de privación de libertad respecto de personas no punibles.
 - » provincias que carecen de normativa específica en materia penal juvenil, en las que se aplica la Ley 22.278/22.803, junto a la norma procesal penal para adultos, haciendo posible la privación de libertad de personas no punibles.

Desde la SENAF se considera que la intervención con adolescentes no punibles debe realizarse a partir de su inclusión en el Sistema de Protección Integral de Derechos. Lamentablemente, como se menciona anteriormente, aun esto no sucede en la totalidad de las situaciones, afectando gravemente los derechos de niños, niñas y adolescentes protegidos por la legislación nacional vigente. Por lo tanto, se considera

prioritario aunar esfuerzos y recursos para evitar el ingreso y la permanencia de adolescentes no punibles en dispositivos penales juveniles.

- Con respecto a los jóvenes de 18 años o más, se observa que en los dispositivos penales juveniles de la mayoría de las provincias se encuentra una proporción considerable de población con esta franja etaria.
- Se identifican tres modalidades de abordaje respecto de la intervención con las personas que alcanzan la mayoría de edad cumpliendo una medida en un dispositivo penal juvenil:
 - » se prevé la posibilidad de que los dispositivos especializados tengan a su cargo la ejecución de condena;
 - » se continúa la intervención hasta la realización audiencia/instancia de integración de sentencia;
 - » se establece el cese de la intervención y el egreso al ámbito comunitario o traslado al sistema penal de adultos.

Si bien en los dos primeros casos su permanencia en estos dispositivos se justifica por la necesidad de extender la intervención especializada propia del sistema penal juvenil, su revisión periódica se impone como una meta a alcanzar.

5. Intervenciones al momento de la aprehensión

- El momento de la aprehensión es la “puerta de entrada” al sistema penal. Mantener una presencia institucional en ese momento resulta clave en la protección de los derechos y garantías de los adolescentes.
- La intervención de las áreas especializadas del poder ejecutivo al momento de la aprehensión resulta una de las principales vacancias en casi la totalidad de las provincias relevadas.
- Unas pocas jurisdicciones cuentan con dispositivos especializados al momento de la aprehensión a cargo del organismo con competencia en materia penal juvenil: equipos especializados de guardia en dependencias policiales o Centros de Admisión y Derivación (CAD).
- Otras cuentan con dispositivos de privación de libertad específicos para el primer momento de detención, de plazos breves, que permite reducir el tiempo de permanencia en comisaría hasta la decisión judicial que el joven egrese con un referente adulto o ingrese a un dispositivo.

- En el resto de las provincias, la intervención posterior a la aprehensión queda a cargo de las fuerzas de seguridad hasta la definición por parte del órgano judicial del egreso con un referente adulto o el traslado a un dispositivo penal.
- En algunas provincias, se registra la existencia de dependencias policiales que centralizan de manera exclusiva las aprehensiones y detenciones de personas menores de 18 años. En las restantes provincias –o ciudades, según el caso-, las aprehensiones y detenciones se efectúan en dependencias policiales comunes.
- En algunas provincias se menciona que las condiciones de detención en cuanto a los espacios, el trato y los plazos suelen ser peores en los distritos del interior.
- En las provincias en las que no se interviene al momento de la aprehensión, las situaciones de violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad no son captadas sino hasta que se da intervención o traslado al dispositivo penal juvenil.
- La mayoría de las áreas especializadas no cuenta con registros de información ni conocimiento de la población adolescente que ingresa a las comisarías.
- Se identifican dificultades para la implementación de estrategias de intervención en materia de aprehensiones. En muchas provincias se refiere haber iniciado proyectos que finalmente no prosperaron.

Con vistas a superar las situaciones descriptas en los puntos señalados el 10 de mayo del 2021, durante la **39° sesión del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**, se ha firmado junto a las distintas jurisdicciones del país un **acta acuerdo** para promover la intervención especializada de las fuerzas de seguridad y otros organismos gubernamentales desde el primer momento de la aprehensión de un o una adolescente.

Puntualmente, se acordó:

- promover la creación, fortalecimiento y adecuación del funcionamiento de dispositivos especializados en adolescentes;
- avanzar en la intervención activa e inmediata de equipos técnicos dependientes de las áreas especializada en los establecimientos policiales o penitenciarios;
- procurar la centralización de establecimientos policiales para la intervención exclusiva respecto de adolescentes,
- establecer, mediante el dictado o reforma normativa, límites temporales breves y taxativos para la permanencia en dependencias policiales
- y evaluar la viabilidad de la implementación de un establecimiento especializado, dependiente del área especializada, en aquellas jurisdicciones que, por la cantidad y frecuencia de ingresos así lo ameriten.

(Acta Acuerdo 39° sesión del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia)

Asimismo, se está avanzando junto al Ministerio de Seguridad de la Nación en un protocolo de actuación para las fuerzas policiales y de seguridad en intervenciones con niños, niñas y adolescentes, en el cual, entre otras cuestiones, se definen las pautas de actuación para casos en que las y los adolescentes infrinjan o presuntamente infrinjan la ley penal.

6. Acceso a derechos en los dispositivos penales juveniles

- Los dispositivos penales juveniles desarrollan estrategias para garantizar el acceso a derechos de los adolescentes. Estas involucran la oferta de servicios de salud o educación en el marco de los dispositivos o la articulación con las instituciones del sistema de salud público, el sistema educativo formal y propuestas de educación no formal.
- Surge como un desafío común la necesidad de fortalecer las articulaciones interinstitucionales para garantizar el acceso a los derechos en los dispositivos y desarrollar estrategias de intervención que respondan a la singularidad de cada adolescente para brindar los apoyos necesarios para su goce efectivo.
- Con frecuencia lo y las adolescentes presentan trayectorias educativas débiles y se muestran refractarios a las propuestas educativas que se despliegan o articulan desde los dispositivos.
- Por su parte, las instituciones educativas tradicionales muestran dificultades para poder alojar a estos adolescentes y adaptarse a sus necesidades.
- No en todos los establecimientos de restricción y privación de libertad surge con claridad que se cuente con los dispositivos de educación en contexto de encierro que garanticen la certificación de los trayectos escolares o bien con la posibilidad efectiva de cursar los estudios fuera del establecimiento.
- Respecto de la salud, en la mayor parte de las provincias se señala como un déficit estructural la ausencia de recursos de la política pública para dar respuesta a la atención de la salud mental y a tratamientos de consumos problemáticos.

En conclusión, hay que señalar que desde la DINAI se trabaja en líneas de intervención que apuntan a fortalecer los desafíos pendientes anteriormente descritos. Como principal objetivo se busca que las distintas áreas puedan cumplimentar acabadamente sus funciones, como órganos a cargo del diseño y ejecución de las políticas públicas destinadas a los adolescentes presuntos infractores de la ley penal en el marco del sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, y el sistema de responsabilidad penal juvenil.

Finalmente, cabe mencionar que la información presentada y analizada no pretende ser una exacta pormenorización de la realidad de cada jurisdicción, sino brindar insumos y propiciar la generación de espacios de trabajo e intercambio, tendientes a la unificación de criterios entre los actores del sistema penal juvenil a nivel nacional.

*primero
la gente*

   @SenafArgentina
www.argentina.gob.ar/senaf

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Tte. Gral. Juan D. Perón 524, piso 4 (C1038AAL) CABA
Tel: (011) 4338-5800 - privadadinai@senaf.gob.ar



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina