



P R E S I D E N C I A
HONORABLE CAMARA de DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Observatorio
SOCIAL
LEGISLATIVO

*Estudio exploratorio de seguimiento de
aplicación de la Ley de Fuero de Familia y
Justicia Penal Juvenil*

**Observatorio Social Legislativo
Septiembre de 2009**



INTRODUCCIÓN

En Argentina se han demostrado significativos avances en materia legislativa. En primer lugar, en el mes de octubre de 2005, se sanciona la Ley Nacional de Protección Integral para Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061, cuyo contenido y su marco conceptual se caracteriza por armonizar con los principios y disposiciones de la normativa internacional vigente.

Asimismo, la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 13298 de la Promoción y protección de los derechos de los niños. Dicha ley se enmarca desde la concepción del enfoque de derechos, en donde los verdaderos actores en la problemática de la niñez y adolescencia es la propia comunidad, como escenario social perteneciente a la cotidianeidad del niño o joven, la familia, como primer lazo social que debe ser fortalecido en término de vínculos, derechos y obligaciones, y fundamentalmente en su condición de garante intransferible de los derechos, el Estado, desde sus diferentes instancias, a fin de crear, aplicar y supervisar la aplicación de políticas públicas y variedad de programas, que no sólo estén dirigidos a los niños/as y adolescentes en situaciones difíciles, sino a todo el universo que compone esta franja etarea, a efectos que ejerzan sus derechos tal como los reconocen las distintas normativas internacionales, como las locales que armonizan con éstas.

A partir de este avance legislativo, los órganos destinados a la promoción y protección de los derechos de la infancia y adolescencia, están abocados a articular mecanismos de acción que se encuentren a la altura de las circunstancias, y satisfaciendo de modo pleno el ejercicio de la ciudadanía, colaborando con esto al mejor desarrollo de la personalidad de los niños y jóvenes, y a su mejor calidad de vida actual y futura.

En la actualidad, la Ley de la Promoción y protección de los derechos de los niños aborda e incluye los siguientes ejes:

- 1.- La consideración del niño como sujeto de derechos y el principio del interés superior del niño.
- 2.- El reconocimiento del rol de garante de derechos del Estado.
- 3.- La participación activa de la comunidad y sus organizaciones sociales en la implementación de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos.
- 4.- El establecimiento de planos organizativos interministeriales tendientes a la coordinación de las políticas y la optimización de los recursos.
- 5.- La aplicación de las medidas de protección tiene como norte la preservación y fortalecimiento de los vínculos familiares.
- 6.- Ampliación del sistema de garantías del niño, la niña y los adolescentes en los procesos judiciales.
- 7.- La consideración de excepcionalidad para la privación de la libertad para la niñez.

La construcción de un necesario consenso sobre estos y otros ejes de la ley representaron un responsable proceso de debate en el que desde el ámbito legislativo se debió interactuar con la sociedad civil organizada, y en el que las Organizaciones no gubernamentales tuvieron un papel protagónico en el logro de estos resultados.



Situación de Jóvenes en conflicto con la Ley Penal

Si bien la sanción de la Ley Nacional N° 26.061, de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, da por derogada la Ley 10.903 de Patronato, esta reforma no incluye la Justicia Juvenil, la cual continúa siendo abordado en estos momentos a partir de proyectos coyunturales que no suelen avanzar en el diseño de una política de Estado en la materia.

Es por ello que la situación jurídica de los adolescentes en conflicto con la ley penal, nuestro país sigue aún sometido a un régimen legal que, entre otros aspectos, instaura una política criminal para los menores de 18 años de edad, cuyos contenidos no se ajustan ni armonizan con los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño ni con las Directrices de Naciones Unidas en la materia, lo cual ha significado que el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, formulara severas observaciones y recomendaciones al respecto.

En este sentido, la necesidad de sancionar a nivel nacional una legislación actualizada en materia de Justicia Penal Juvenil en armonía con los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales, sigue pendiente. Asimismo, sostenemos fuertemente la importancia de ampliar las máximas garantías del debido proceso asegurando los mecanismos de la legítima defensa, sin que ello constituya la razón que habilite la reducción de la edad mínima penal.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Ley 13634 del Fuera de Familia y del Fuera Penal del Niño, su legislación específica ha dado un paso importante a través de la Legislatura que estableció una norma de carácter prevalentemente de procedimiento y que ha incorporado importantes mecanismos de garantías en el debido proceso, en aproximación a los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Adolescentes privados de libertad

En Argentina según las últimas cifras totales con que se cuenta, la cantidad de adolescentes y jóvenes (hasta 21 años de edad) privados de libertad por causas penales asciende a 2.377, de los cuales 578 corresponden con la Provincia de Buenos Aires, según un informe elaborado por UNICEF en conjunto con la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Esta cifra no coincide con la brindada por el Comité contra la Tortura de la Provincia de Buenos Aires, quien en su informe 2007/8 precisa la cifra en 420, haciendo la salvedad que la población penal es mayor.

El informe antes mencionado *“Privados de libertad. Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina”*, realizado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, en cooperación con la Oficina de UNICEF- Argentina, destaca que el mayor número de adolescentes permanecen alojados en instituciones de tipo semiabierto, es decir, con un régimen de internación flexible. Sin embargo, en varias provincias, esta relación se invierte. En el caso de Corrientes, Jujuy, Misiones, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán, existen más adolescentes de ambos sexos, en establecimientos de régimen cerrado (máxima seguridad).



También este estudio refleja que la mayoría de adolescentes institucionalizados, se localiza en la provincia de Buenos Aires, específicamente en la localidad de La Plata, en donde se encuentran la gran mayoría de los establecimientos tanto de características asistenciales como penales, abarcando todas las modalidades ya descriptas.

A continuación, presentamos algunas de las conclusiones elaboradas por el Comité para la Tortura en su Informe 2007/8 al analizar el Fuero de responsabilidad Penal (Páginas 352 y 353. Informe 2007/8. Comité contra la Tortura de la Provincia de Buenos Aires):

“De lo observado por el Comité contra la Tortura en las instituciones de encierro de la provincia de Buenos Aires, es posible concluir que:

-El sistema penal de jóvenes en conflicto con la ley continúa reproduciendo la selectividad del sistema punitivo de adultos: está dirigido a captar a niños y jóvenes provenientes de sectores excluidos de la sociedad.

-No se cumple con los estándares mínimos que establecen los tratados internacionales, leyes nacionales y provinciales vigentes para el tratamiento y detención de niños y jóvenes.

-Se registra una importante vulneración de derechos y aplicación de malos tratos y torturas al momento de la detención de jóvenes, de parte de la policía bonaerense.

-En los institutos penales cerrados se producen violaciones de los derechos de los jóvenes, malos tratos y torturas, que lejos de conducir a su tratamiento o reinserción lo deshumanizan.

-El nuevo marco protectorio no se aplica en dichos ámbitos, y se reproducen las viejas prácticas y concepciones del patronato que sólo generan escenarios de control y represión.

-Los centros cerrados se construyen, diseñan y organizan como las cárceles de adultos. Son pequeños penales que centran la estrategia de intervención en el castigo, la sanción y nuevamente la falta de oportunidades.

-Se han detectado nuevas modalidades de represión de chicos en situación de calle, ejecutadas por grupos parapoliciales que actúan fuera de la ley y con total impunidad.

- El Estado provincial no destina los recursos necesarios para la puesta en marcha del nuevo sistema protectorio.

-Difícilmente, en las condiciones actuales, se pueda responsabilizar y/o recuperar a los jóvenes, toda vez que para ello deberíamos intentar la reconstrucción de sujetos críticos, autónomos y solidarios. Pero esto no se genera desde el disciplinamiento sin sentido, la represión o el control sin fundamento, que son los tratamientos que hoy el sistema prodiga.”



JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El actual momento de la Provincia de Buenos Aires plantea nuevos retos y requerimientos a fin de promover sociedades democráticas e igualitarias, con respeto de los derechos humanos e integradas socialmente.

En esta misma dirección, hemos constatado que a pesar de los avances notorios en materia de reconocimiento de normas y tratados internacionales de derechos humanos tanto a nivel nacional como provincial, subsisten situaciones que dan cuenta de una notoria desigualdad e inequidad al momento de hacer realidad dichos derechos humanos.

En este contexto general, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes constituyen sin lugar a dudas, el sector que más sufre las consecuencias negativas de la violencia que se genera desde este mismo modelo de sociedad dualizada y de baja intensidad en el ejercicio de la ciudadanía.

De manera concurrente, la dimensión institucional de la violencia, y especialmente la propia del sistema penal, conforma con un cuasi monopolio alarmante, la respuesta que las sociedades de adultos ofertan hacia los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

La notoria ausencia de políticas preventivas e integrales dirigidas a este sector, reducen de manera notable las expectativas de construcción de una sociedad integrada, basada en el ejercicio de derechos y una ciudadanía plena.

Como elementos novedosos en la tarea de intervenir en dicha realidad contamos con herramientas del sistema de derechos humanos, como pueden ser las valiosas conclusiones del Estudio Mundial de la Violencia contra los niños de las Naciones Unidas, que todavía no es conocido con la amplitud necesaria y no ha dado lugar a correcciones en materia de la mayoría de las políticas públicas que deberían asumirlo como un elemento fundamental a la hora de las definiciones.

En materia de Justicia Juvenil, entendemos que es en la misma donde suelen manifestarse de manera más cruda las políticas represivas dirigidas al sector. También allí será de utilidad el Estudio mencionado, además de contar con el Comentario General Nro 10 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

El Protocolo contra la Tortura de Naciones Unidas constituye el tercer elemento que posibilita y potencia la actuación en la materia, en tanto en Argentina es alarmante la impunidad existente en materia de torturas, que se manifiesta en la desproporción entre las denuncias recibidas y las casi nulas condenas que existen hacia los autores de la tortura.

En esta misma dirección, podemos entender que la sanción de la Ley 13634 del Fuero de Familia y Penal del Niño, y sus contenidos, al establecer mecanismos específicos de procedimientos posibilitan la ampliación de las garantías para generar condiciones para el respeto de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes de la Provincia de Buenos Aires.



A estos fines es que consideramos necesario contar con información adecuada y contribuir a la incorporación por parte del sector público con responsabilidad en la materia, de investigaciones que proporcionen datos confiables como punto de partida para la toma de decisiones.

El Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires se propone en este sentido, aportar a la obtención de un mayor conocimiento del tema, a partir de la realización de un estudio de características exploratorias con la finalidad de conocer con mayor profundidad las características de la situación de los y las adolescentes de la Provincia en su relación con la justicia juvenil.

OBJETIVOS GENERALES DEL ESTUDIO:

- Conocer la situación de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley en la provincia de Buenos Aires.
- Obtener información sobre el impacto de la ley del fuero penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires ((Ley 13.634: “Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño”).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Obtener y sistematizar información de la situación de adolescentes en conflicto con la ley penal en la Provincia de Buenos Aires a través de un relevamiento en los Departamentos Judiciales de Dolores y La Matanza.

ANTECEDENTES:

La situación en la Provincia de Buenos Aires

En este apartado, interesa poner el énfasis en la etapa de aplicación de la nueva ley del Fuero Penal Juvenil (Ley 13.634: “Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño”) que entrara en vigencia, en diferentes etapas de aplicación por departamento judicial, desde el 15 de julio de 2008.

A tal fin, interesa establecer el nuevo cuadro de situación de la provincia de Buenos Aires en relación con la vinculación de los jóvenes con el sistema penal. Con este objeto, se propone efectuar una comparación de algunas de las variables que se consideran más relevantes, entre los años 2006 y 2008.

A continuación se detalla la cantidad de Investigaciones Penales Preparatorias (IPP), iniciadas en los 18 Departamentos Judiciales, desde el momento en que comienza la paulatina implementación del Fuero Penal Juvenil (15 de julio de 2008), hasta el 31 de diciembre del año anterior. También se presenta el promedio mensual para cada uno de los Departamentos.

La información está contenida en las siguientes tablas correspondientes a cada una de las etapas de implementación. La primera etapa de implementación del fuero se realizó a partir del 15 de Julio de 2008 para cuatro Departamentos Judiciales (La Plata, Quilmes, Necochea y San Martín); la segunda etapa, empieza el 29 de septiembre de 2008 para otros cuatro Departamentos (Azul, Mercedes, Pergamino y San Nicolás) y la última etapa de implementación se realiza el 28 de noviembre para los 10 Departamentos Judiciales restantes.



Tabla N° 1. Provincia de Buenos Aires. Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) a población menores de 18 años por departamento Judicial. Primera etapa de implementación de la ley del Fuero Penal Juvenil.2008

Departamentos 1ra Etapa	Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) iniciadas 15/07/08-31/12/08	Promedio Mes
La Plata	1164	212
Necochea	173	31
Quilmes	820	149
Quilmes Central	364	66
Florencio Varela	238	43
Berazategui	218	40
San Martín	1465	266
Total	3622	659

Fuente: Procuración General Provincia de Buenos Aires. Ministerio Público.

Tabla N° 2. Provincia de Buenos Aires. Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) a población menores de 18 años por departamento Judicial. Segunda etapa de implementación de la ley del Fuero Penal Juvenil. 2008

Departamentos 2da Etapa	IPP iniciadas 29/09/08-31/12/08	Promedio Mes
Azul	249	83
Azul Cabecera	152	51
Tandil	97	32
Mercedes	473	158
Mercedes cabecera	236	79
Moreno	237	79
Pergamino	102	34
San Nicolás	223	74
Total	1047	349

Fuente: Procuración General Provincia de Buenos Aires. Ministerio Público.



Tabla Nº 3. Provincia de Buenos Aires. Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) a población menores de 18 años por departamento Judicial. Tercera etapa de implementación de la ley del Fuero Penal Juvenil. 2008

Departamentos 3ra Etapa	IPP iniciadas 28/11/08 - 31/12/08	Promedio Mes
Bahía Blanca	70	70
Dolores	113	113
Junín	36	36
La Matanza	96	96
Lomas de Zamora	225	225
Mar del Plata	113	113
Morón	195	195
San Isidro	183	183
Trenque Lauquén	45	45
Zarate Campana	58	58
Total	1134	1134

Fuente: Procuración General Provincia de Buenos Aires. Ministerio Público.

Causas iniciadas civiles y penales a la población de menores de 18 años. Años 2000 - 2006

La información originada en la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio Público, permite señalar en primer lugar, la proporción del total de causas iniciadas en el período que va de 2000 a 2006 que corresponden a materias asistenciales y civiles, frente a las de índole penal.

Así, como se puede observar en la Tabla Nº 4, entre 2000 y 2006 inclusive, la cantidad total de causas iniciadas que involucran a menores ha sido en promedio más 84 mil, registrándose el mínimo de 72.798 causas en 2000, mientras que el máximo se registró en el año 2004 con 97 mil causas totales. De los seis años analizados, en tres se registraron aumentos y en tres descensos. Sin embargo, los sucesivos incrementos observados entre 2002 y 2004 que acumularon 30% más de causas, no han podido compensarse con las posteriores disminuciones ocurridas en 2005 y 2006, de modo tal que, entre puntas, se verifica un aumento del 22 %.



Tabla 4. Provincia de Buenos Aires. Causas iniciadas en tribunales de menores, por tipo. 2000-2006

AÑO	CAUSAS TOTALES		PENALES		ASISTENCIALES y CIVILES		Penales Participación % TOTAL	Asist. y Civ. Particip. % TOTAL
	Cantidad	Var.% anual	Cantidad	Var.% anual	Cantidad	Var.% anual		
2000	72.798		23.105		49.693		31,74	68,26
2001	72.277	-0,72	24.767	7,19	47.510	-4,39	34,27	65,73
2002	81.188	12,33	27.763	12,10	53.425	12,45	34,20	65,80
2003	86.709	6,80	28.745	3,54	57.964	8,50	33,15	66,85
2004	97.130	12,02	31.883	10,92	64.847	11,87	32,83	66,76
2005	91.156	-6,15	29.548	-7,32	61.608	-4,99	32,41	67,59
2006	89.181	-2,17	31.602	6,95	57.579	-6,54	35,44	64,56
Prom.	84.348		28.202		56.089		33,43	66,51
Var.% total		22,50		36,78		15,87		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Procuración General, Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires.

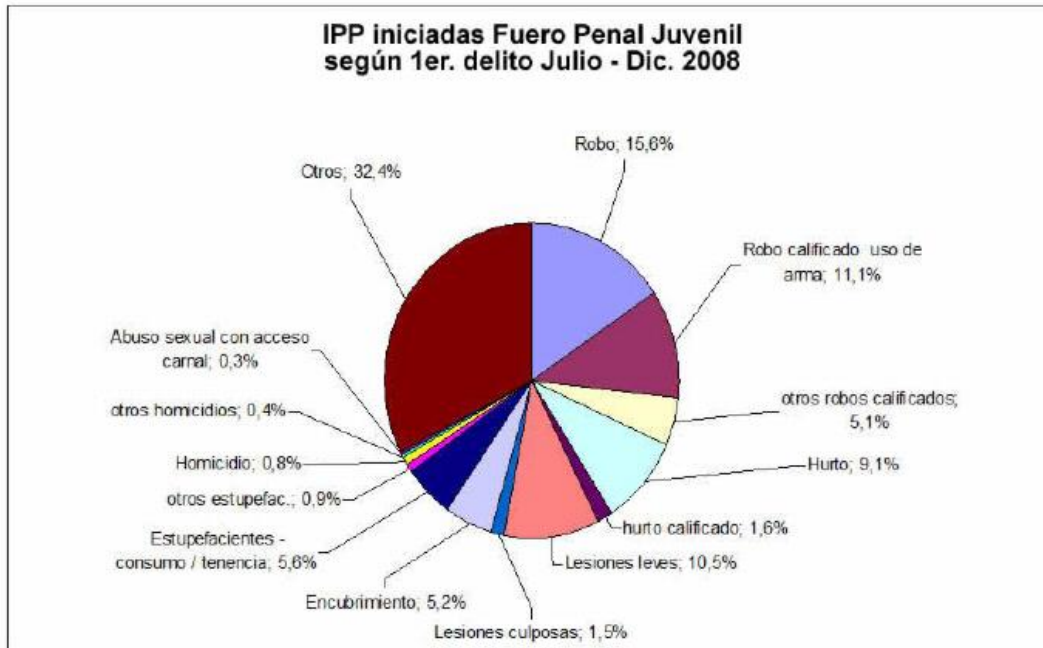
Las **causas penales** iniciadas entre 2000 y 2006 han sido en promedio 28 mil, alcanzando un mínimo de 23 mil en 2000 y un máximo de 31.800 en 2004, apenas por encima del último valor anual registrado. En promedio, la participación porcentual de este tipo de causas, sobre el número de causas totales, ha estado en torno del 33%, siendo 2000 el año de menor proporción (31,7%) y 2006 el de mayor proporción (35,4%). La variación total en el período fue de 36,8%, resultado de que se registraron aumentos en todos los años, con excepción de 2005.

Si a estos datos, propios del sistema penal anterior a la entrada en vigencia del nuevo régimen penal juvenil, se incorporan las IPP del segundo semestre de 2008 (entrada en vigencia de la nueva ley), se concluye que **el nivel de judicialización en materia penal de la población menor de 18 años, en promedio, ha disminuido.**

Por su parte, si se comparan las IPP iniciadas a personas menores de 18 años por tipo de delito en el año 2008 con respecto al año 2006, se advierte que la variación es casi nula.



Gráfico N° 1. Provincia de Buenos Aires. IPP iniciadas a personas menores de 18 años, por tipo de delito. 2008.



Fuente: Procuración General Provincia de Buenos Aires. Ministerio Público.

En el presente apartado se puede visualizar las IPP iniciadas, desde el 15 de julio al 31 de diciembre considerando el primer delito ingresado.

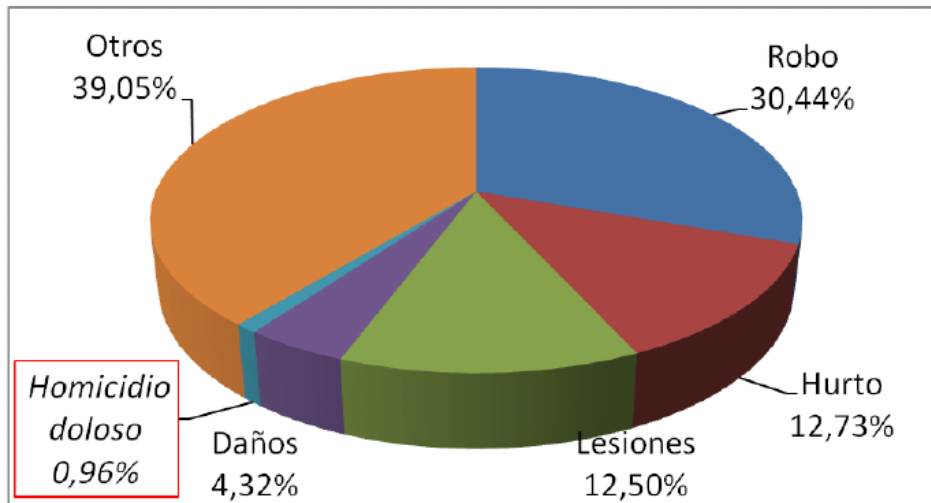
Se destacan los siguientes delitos:

- o Robo (simple y calificados) 31.8%
- o Lesiones (leves y culposas) 12%
- o Hurto (simple y agravados) 10.7%
- o Consumo – tenencia de estupefacientes 5.6%
- o Encubrimiento 5.2%
- o Homicidio 0,8%
- o Abuso sexual con acceso carnal 0.3%

Como se puede apreciar, los valores según el tipo de delito se mantienen relativamente constantes con respecto al año 2006 (Robo 30,44%; Hurto 12,73%; Lesiones 12,50%; Homicidio Doloso 0,96%).



Gráfico 2. Provincia de Buenos Aires. IPP iniciadas a personas menores de 18 años, por tipo de delito. 2006



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Observatorio de Jóvenes - Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

En este sentido, sobre la base de los datos existentes en la actualidad, en relación a la entrada en vigencia del nuevo régimen penal juvenil, es posible argumentar que el nivel de judicialización de jóvenes en conflicto con la ley penal hasta el 31 de diciembre de 2008, en promedio, ha disminuido en relación al año 2006 y 2007. En otras palabras, la aplicación de la nueva ley del Fuero Penal Juvenil parece ir en la dirección correcta.

Por su parte, la distribución del delito por tipo se mantiene constante, mostrando que la autoría de homicidio en la población menor de 18 años, representa menos del 1% del total de delitos cometidos; y que el robo, el hurto y las lesiones son los delitos que con mayor frecuencia cometen los miembros de esta franja etaria.

METODOLOGÍA Y ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN:

La metodología de trabajo que se propone desarrollar el estudio será de tipo exploratorio, en tanto a través de su desarrollo no se pretende confirmar presupuestos, sino avanzar en la comprensión sobre un tema del que no se cuentan con estudios sistemáticos.

Se utilizarán las siguientes herramientas metodológicas:

1. Registro en terreno para obtener una caracterización del perfil de los adolescentes que ingresan al sistema penal juvenil en La Provincia de Buenos Aires, se realizarán entrevistas en sedes judiciales en la instancia procesal de encuentro entre el adolescente y el defensor. Se elaborará una guía (formulario prediseñado) para impartir el mencionado registro los mismos serán recogidos por una persona integrante del Observatorio Social Legislativo.



2. Se elaborarán dos historias de vida por localización del proyecto, contemplando intervenciones que sean evaluadas como exitosas y otras que den cuenta de dificultades para lograr la reintegración social del adolescente. La identificación de los sujetos sobre los cuales se realizarán las historias de vida será realizada de manera consensuada con el personal de los juzgados.
3. Relevamiento y sistematización de la información secundaria sobre adolescencia y sistema judicial la misma será aportada por los miembros del poder judicial y la procuración.
4. Entrevistas a informantes claves: en base a una guía de entrevistas, se desarrollarán las mismas, considerando distintas dimensiones: Integrantes del poder judicial (jueces, fiscales, etc), Personal del ámbito educativo, Dirigentes sociales: miembros de clubs sociales, sociedades de fomento, personal de comedores, miembros de instituciones religiosas, etc..

ETAPAS:

- Elaboración del proyecto: Consultas, intercambio, aprobación del proyecto 01/09/09 al 18/09/09.
- Del 21/09/09 al 09/10/09 Trabajo en terreno en Departamento Judicial de Dolores.
- Del 12/10/09 al 31/10/09 Trabajo en terreno en Departamento Judicial de La Matanza
- Del 01/11/09 al 30/11/09 Elaboración de Informe Final.