

Título:

La Permanencia en Centros de Régimen Cerrado en la CABA, ¿cómo y quiénes pautan los plazos? a 30 años de la CDN

Marcela Velurtas<sup>1</sup>

Juan Manuel Vidal Mauriz<sup>2</sup>

La intención de este trabajo<sup>3</sup> es compartir algunas ideas y reflexionar acerca de ciertas decisiones adoptadas desde el poder ejecutivo local –ciudad de Buenos Aires- que impactan de manera directa sobre el tiempo que los jóvenes que se encuentran privados de libertad en los Centro de Régimen Cerrados dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Partimos para ello del concepto de gubernamentalidad<sup>4</sup>, que nos permiten analizar ciertas situaciones, intervenciones y prácticas que se despliegan, en este caso en el campo de la llamada justicia penal juvenil, con los adolescentes que transitan por estas instituciones.

Dicho concepto, nos lleva, además, a problematizar el campo de la cuestión penal juvenil en términos de dispositivo de gobierno sobre determinados sectores de la población, considerando finalidades estratégicas y determinadas tecnologías manifiestas que se enlazan a formas discursivas.

En un contexto de iniciativas gubernamentales orientadas a reformular el sistema penal juvenil, planteamos un análisis sobre modalidades recientes que denotan los énfasis que desarrollan en algunas intervenciones estatales en este entramado institucional, especialmente problematizamos aquellas que asumen la apariencia de procesos de organización administrativo burocrático, pero que pueden implicar una ampliación punitiva cuando observamos los periodos en que esta población permanece en

---

<sup>1</sup> Dra. en Trabajo Social, integrante de los equipos interdisciplinarios adscritos al Juzgado Nacional de Menores N° 1

<sup>2</sup> Abogado – Especialista en Derecho Penal y Procesal Penal, Secretario del Juzgado Nacional de Menores N° 1

<sup>3</sup> Una versión preliminar fue presentada en las Jornadas de Sociología, UBA 2019.

<sup>4</sup> Según Foucault (2007), la gubernamentalidad refiere a una ‘novedosa’ modalidad de ejercicio del poder en el que confluyen una serie de dispositivos que se anudan en los procesos de intervención.

dispositivos de restricción de libertad ambulatoria, definidos por las instituciones administrativas dependientes del poder ejecutivo local.

Es de conocimiento público que en los primeros meses del año 2019, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina se desarrolló el debate de la propuesta de ley presentada por del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación tendiente a modificar el Régimen Penal de la Minoridad establecido en la Ley N° 22.278 y sus modificatorias, para crear un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

Ninguna duda cabe acerca de la extrema necesidad que presenta el ordenamiento jurídico argentino de sancionar un régimen penal juvenil respetuoso de los estándares fijados por los tratados internacionales. En tal sentido se ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “García Méndez”<sup>5</sup>, en el que el máximo tribunal consideró que no podía permanecer indiferente ante la gravedad de la situación de las personas menores de edad en el país ante la demora en la adecuación de la legislación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo “Mendoza”<sup>6</sup>.-

Si bien, la iniciativa legislativa aludía al propósito de cumplir con aquellos estándares internacionales, lo cierto es que su orientación y contenido desplegaba una preeminencia de carácter regresiva, cuyos puntos más destacados los podemos resumir en la propuesta de la baja de la edad de punibilidad a quince años para delitos graves, una desproporcionada expectativa de penas privativas de libertad, en clara violación al principio de especialidad y, una renovada asignación de autoridad discrecional al juez penal sobre los niños/as y adolescentes considerados no punibles.

El mayoritario consenso de los actores que se movilaron en este debate, contrarrestaron los argumentos planteados en el mencionado proyecto oficial, cuya consecuencia visible fue la suspensión del tratamiento que lo impulsaba, de manera similar a lo ocurrido en 2017, cuando este proceso tuvo inicio en el seno del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Cabe destacar que en 2019 dicho Ministerio retomó la iniciativa gubernamental, demostrando así un persistente interés - más allá de los consensos que se le oponen – por el desarrollo de esta iniciativa política que no logró sus objetivos, pero

---

<sup>5</sup> CSJN, Fallos: 331:2691, s/cn° 7537, rta 2/12/2008

<sup>6</sup> Corte IDH. Caso “Mendoza vs. Argentina”. Sentencia del 14 de mayo de 2013.

que en esta segunda presentación alcanzó a acceder a la instancia de debate en Cámara de Diputados del Congreso de la Nación.

Entendemos, que esta estrategia no es aislada, forma parte de un proceso más amplio, que da cuenta de la orientación gubernamental en lo atinente a la atención de la infancia, adolescencia y juventud que se traduce en la agenda pública estatal.

En ese sentido, cabe destacar que asistimos a un proceso denominado como “infantilización de la pobreza”, que da cuenta del deterioro que condiciona y limita el desarrollo de la vida de niños/as adolescentes y jóvenes (NNAyJ). Proceso que se conjuga con fuertes restricciones y ajustes en los presupuestos de políticas sociales, la merma de recursos restringe el acceso a los derechos básicos de esta población especialmente evidente cuando observamos a quienes transitan por el fuero penal juvenil. De acuerdo a apreciaciones basadas en los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el primer semestre de 2019 disponibles en el sitio del INDEC<sup>7</sup>, para el total de la población el índice de pobreza alcanzó el 35.4%, mientras la indigencia fue del 7.7%. Pero estos valores, de por sí categóricos, son aún peores si el foco lo ponemos en los niños y adolescentes, en esta franja etaria la pobreza escala al 52.6%, con un 13% de niños y adolescentes en situación de indigencia.

Dicha arista se complementa con una sostenida inflación mediática de hechos ocurridos con participación de personas menores de edad. Así la exacerbación del discurso punitivista, el que más temprano que tarde se convierte en estigmatización y exclusión social, ha logrado instalar en gran parte de la sociedad que la cuestión de la delincuencia juvenil impacta directamente sobre la seguridad ciudadana. Aunque con escaso respaldo estadístico, las cifras de los últimos años demuestra que la intervención de NNAyJ en los homicidios cometidos en la Ciudad de Buenos Aires está por debajo del 6% sobre el total<sup>8</sup>, y que por el contrario es una franja etaria que se encuentra vinculada a situaciones de pobreza como al llamado delito predatorio callejero<sup>9</sup>.

Esta situación se complejiza en el recrudecimiento y aumento de una serie de episodios de violencia policial o “gatillo fácil”, que se concatenan y anudan en la llamada “Doctrina Chocobar”. Cabe recordar que el Luis Chocobar, integrante de la Policía de la PBA, fue

---

<sup>7</sup> <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46>

<sup>8</sup> <http://www.consejomagistratura.gov.ar/instituto/main.html>

<sup>9</sup> Velurtas y otros (2017) “Acerca de NNAyJ que Transitan en el Sistema Penal Juvenil”, CEDIM.

procesado por la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional –en febrero del 2018- como autor del delito de homicidio cometido en exceso en el cumplimiento de un deber. Se le atribuye haber provocado la muerte de un joven que minutos antes había cometido un violento asalto, pero la muerte se produce a raíz de los disparos que recibió mientras huía, uno en la cara posterior del muslo y el otro en la zona baja de la espalda. Al tratar su conducta, los integrantes de la Sala VI del citado tribunal sostuvieron: “En esto debemos ser absolutamente prudentes y claros: un policía tiene un deber de actuar y hacer cesar los efectos del delito, evitando que se ponga en riesgo su vida o la de terceros, pero no puede apartarse de los límites que la ley fija.”<sup>10</sup>

En aquellos días, ante el impacto mediático que generó el agravamiento de su situación en el proceso penal, Chocobar fue invitado a la Casa Rosada, donde fue agasajado y presentado como un ejemplo a seguir por el Presidente de la República y por la Ministra de Seguridad, entre otros funcionarios, recibiendo además en esa época una enérgica defensa pública por parte de los más altos funcionarios del poder ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires<sup>11</sup>, lo que nos permite presumir una mancomunidad de ideas sobre la reacción ante este tipo de episodios.-

Ello nos permite suponer que con este tipo de actitudes, alineadas en una línea de demagogia punitiva, el gobierno nacional y el local reinstalan la idea de que la garantías o el garantismo desemboca siempre en la impunidad de aquellos que infringen la ley, y que la alternativa a dicha situación es “empoderar” a los integrantes de las fuerzas de seguridad para que actúen, sin medir la consecuencias lesivas. No podemos soslayar que los adolescentes atravesados por la marginalidad suelen ser las primeras víctimas de este tipo de procesos represivos<sup>12</sup>.

En esa línea, es posible observar que este conjunto de situaciones conforman un mosaico que denota como se rearticula esa tendencia regresiva que caracteriza los modos en que se define la gubernamentalidad orientada a esta población de NNAyJ, que se entraman en

---

<sup>10</sup><https://www.cij.gov.ar/nota-29184-La-C-mara-confirm--el-procesamiento-de-Luis-Oscar-Chocobar.html>

<sup>11</sup> <https://www.telam.com.ar/notas/201802/246303-un-caso-mas-en-que-la-justicia-actua-a-favor-de-los-delincuentes-dijo-rodriguez-larreta-sobre-el-caso-de-la-boca.html>; [https://tn.com.ar/politica/el-caso-chocobar-horacio-rodriguez-larreta-volvio-defender-al-policia-que-mato-un-ladron-en-la-boca\\_849530](https://tn.com.ar/politica/el-caso-chocobar-horacio-rodriguez-larreta-volvio-defender-al-policia-que-mato-un-ladron-en-la-boca_849530); entre otros.

<sup>12</sup> Posteriormente se registraron otros hechos, entre los que destacamos la llamada “masacre de Monte” como de denominó el asesinato de cuatro adolescentes por la policía, ocurrida durante la madrugada del 21 de mayo de 2019, en esa ciudad de la provincia de Buenos Aires.

el espacio legislativo, en políticas de seguridad, la reconfiguración de sistema de políticas sociales, de asistencia y desarrollo social, como también en los procesos que afectan la organización de ciertas instituciones administrativas que se ocupan del tratamiento de adolescentes presuntos infractores de la ley penal, en la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires.

Descrito a grandes rasgos el panorama social y político, nos interesa advertir dos situaciones que paulatinamente se han establecido como pautas de carácter organizativo que permiten visibilizar como en los organismos administrativos se gestiona el tiempo de permanencia de los adolescentes en estos dispositivos situados en la órbita estatal local de justicia penal juvenil, en esta ciudad.

Así, en primer lugar que la Resolución N 2018-25- CDNNyA de enero 2018 estableció que es en el Centro de Atención y Derivación transitoria "Úrsula Llona de Inchausti' CAD,' dependiente de la Dirección de Responsabilidad Penal Juvenil CDNNyA donde se realiza la admisión, evaluación y derivación de niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho (18) años de edad, que resulten aprehendidos por fuerzas de seguridad con competencia jurisdiccional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se encuentren a disposición de la Justicia Nacional de Menores y/o Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal, y/o Tribunales Orales de Menores, con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En dicha resolución administrativa se observa que no se fijan plazos que acoten la permanencia de adolescentes en este Centro como tampoco se establecen límites temporales a estos procesos de admisión, evaluación y derivación, que podrían verse extendidos en virtud de la citada Resolución que establece que “debe garantizarse en toda intervención estatal, a cuyo efecto debe llevarse a cabo una gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles y una asignación privilegiada de los recursos que permitan implementar las políticas públicas destinadas a garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (artículo 5.4 Ley nacional N° 26.061)” .

Tales propósitos conviven con por lo menos dos núcleos de problemas, el primero entender que existen situaciones que ameritan una detenida evaluación de la población y que este motivo puede constituir un fundamento para dilatar o extender la permanencia de adolescentes en este centro, el otro asociar la gestión de los recursos que no siempre

---

alcanza una “asignación privilegiada” por lo que la espera de respuestas puede extender la permanencia de esta población en este Centro, por causas que exceden al motivo de su ingreso, tiempo que podría extenderse por las carencias de recursos de otras instituciones.

Ello, se conjuga con el establecimiento de un plazo mínimo de permanencia de los adolescentes derivados por el CAD a los centros de régimen cerrado (vgr. “San Martín” y “Rocca – Sede Agote”), por un periodo de 30 días. Plazo que también se asocia y justifica en la necesidad de contar con un periodo de tiempo destinado a que los equipos profesionales puedan conocer y evaluar a los adolescentes a fin de elaborar un primer informe con el propósito de contribuir en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades de la Justicia Nacional de Menores y/o Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal, y/o Tribunales Orales de Menores, con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De esta manera el órgano administrativo establece plazos no previstos en las leyes o códigos, pero que instituyen en el funcionamiento cotidiano pautas que pueden afectar el tiempo mínimo de restricción de libertad de los adolescentes aprendidos en la mencionada jurisdicción.

Los propios adolescentes, detenidos en estos centros de régimen cerrado, reportan que son informados por los agentes de la institución sobre esta pauta, es decir que hasta que no transcurra los treinta días de su ingreso al Centro de Régimen Cerrado y se eleve el primer informe que elabora el equipo de profesionales del propio centro, no les será posible conocer la opinión de los magistrados que dispusieron su detención.

Entonces, más allá de la demora de los juzgados y tribunales en corregir ‘esta práctica’, lo cierto es que estos procesos pueden considerarse de manera aislada o como distintas estrategias que pueden ampliar el control penal por la vía de las llamadas instituciones administrativas que se reconfiguraron en los últimos años en la ciudad de Buenos Aires, y esto también requiere la atención de los actores del proceso judiciales (Magistrados, Defensores, etc.), pues no cabe duda que estas iniciativas, claramente se tensan con lo establecido en la CDN, con las “Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad”<sup>13</sup> con las observaciones realizadas por el Comité de los

---

<sup>13</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

Derechos del Niño<sup>14</sup>, en punto a que el Estado debe “*garantizar que la privación de libertad solo se utilice como último recurso y por el período de tiempo más breve posible, y que no incluya disposiciones que puedan endurecer las penas o reducir la edad de responsabilidad penal*”.

Si bien en el marco discursivo, como ocurría en el proyecto de la “Ley de Régimen Penal Juvenil”, se evidencia una permanente alusión al paradigma de la protección integral que consagra el interés superior del niño y que alude a los adolescentes como sujetos de derecho, se observa que en ocasiones “en el sistema penal juvenil persiste una mirada que no logra disociar por completo el binomio abandono-infracción” (Juncal, 2018,87), se apela a medidas que retienen a esta población en la órbita de instituciones penales aun en casos donde se requieren protecciones como ocurre cuando se detectan el requerimiento de situaciones referidas con el tratamiento de consumos problemáticos.

En este último caso, es un dato recurrente que para la evaluación y derivación de este tipo de situaciones complejas que presentan adolescentes que se encuentran privados de libertad, se prevé un mínimo de 30 días, cuando el mismo proceso de evaluación se desarrolla con adolescentes no privados de libertad, estas mismas diligencias se pueden desarrollar en periodos muy breves que pueden insumir escasas 48 horas, en la misma órbita especializada local<sup>15</sup>.

Estas diversas estrategias, instituciones y prácticas de control –diríamos mejor, de “gobierno”- denotan que esta perspectiva nos ofrece un marco importante para analizar “lo que está pasando” (Beloff y Sozzo, 2006) y nos permite reflexionar sobre algunos de las situaciones que enfrentamos en el cotidiano en este campo. .

La categoría gubernamentalidad, a la que hicimos referencia al inicio del artículo, resulta relevante dado que nos habilita a reflexionar y cuestionar las modalidades que se traman y permiten modelar el conjunto de prácticas e instituciones, en este caso de la justicia

---

<sup>14</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina, 1 de octubre de 2018.

<sup>15</sup> Se advierte que, en algunos casos, los jóvenes privados de su libertad pueden ser derivados a una comunidad terapéutica para realizar tratamiento por consumo problemático a una institución ubicada a más de 360 km de la ciudad de Buenos Aires. Ello supone un viaje en transporte público que supera cómodamente las siete horas de viaje y los altos costos que supone para el indispensable acompañamiento familiar orientado a que los adolescentes puedan sostener este tipo de tratamiento. La distancia, sorprende, ciertos pibes resultan así casi expulsados de la Ciudad de Buenos Aires.

---

penal, y que se visibilizan naturalizadas en los discursos de los agentes y producen efectos en la organización del cotidiano.

“Son gubernamentales precisamente en el sentido de que se dirigen a modelar la conducta de aquellas cosas, eventos y sujetos que pretenden gobernar. Son en ese sentido intensamente prácticas... los problemas son contruidos de maneras que los hacen sujetos a soluciones prácticas... siempre vinculadas a tecnologías para hacer las cosas, respuestas a la pregunta ¿Qué hacer?”(O’Malley, 2006:30).

Al respecto y tal como fue posible observar en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación este año, los debates suelen hacer foco en el desarrollo de medidas vinculadas con la llamada justicia retributiva para pensar formas de sanción de la población juvenil infractora. Si bien estadísticamente, los datos revelan que la población adolescente que es privada de libertad en esta jurisdicción no es significativa cuantitativamente<sup>16</sup>, y que los plazos de restricción de libertad se han acotado en los últimos años. Por lo que sería posible motivar el interés de estas instituciones por considerar otras alternativas de tratamiento en la justicia penal juvenil que se desarrollan en otras jurisdicciones, países y que han concitado el debate en el propio Ministerio de Justicia.

En ese sentido se advierte que pese a los fundamentos discursivos coincidentes entre los actores e instituciones que integran el sistema de responsabilidad penal juvenil cuando se trata de reconocer la vigencia de los postulados que integran la Convención de Derechos del Niño como las observaciones y recomendaciones realizadas para Argentina por el Comité de los Derechos del Niño, no se ha logrado delinear propuestas o instituciones superadoras.

La justicia restaurativa aparece aun mayoritariamente en modo proyecto, en debates, charlas y/o congresos, en experiencias piloto, propuesta para situaciones consideradas menos gravosas, lo que podría implicar una desvalorización del proceso restaurativo en un sistema penal juvenil plagado de solemnidades y estructuras punitivas, o simplemente confundida con otra forma de castigar a infractores.

En este sentido si consideramos que el interés del sistema de justicia penal se orienta a que los jóvenes considerados infractores puedan comprender las consecuencias de sus

---

<sup>16</sup> Al respecto pueden consultarse las estadísticas elaboradas por la Base General de Datos de la CSJN (<https://www.csjn.gov.ar/bgd/institucional.do>).



acciones y/o desarrollar empatía hacia las víctimas, ello no necesariamente ocurre en un periodo de aislamiento. Pese a no contar con un nuevo régimen penal juvenil, la normativa internacional brinda el marco legal para avanzar en ese sentido, solo se requiere la voluntad, no solo discursiva, de los actores del proceso.

Además, los históricos objetivos de reintegración social y las pretensiones socioeducativas se contraponen con metodologías de segregación prolongada. La bibliografía disponible señala que son experiencias que no promueven el desistimiento, históricamente no han logrado demostrar efectividad para contrarrestar o inhibir conductas infractoras. En este sentido la restricción de libertad en adolescentes denota la persistencia del abanico clásico de medidas de la justicia retributiva del régimen de adultos. En ese aislamiento, se ofrecen opciones acotadas de educación y no se brindan tratamientos específicos cuando los adolescentes presentan consumos problemáticos.

Si bien la justicia penal juvenil reconoce procesos de selectividad y que ello se conjuga con el reconocimiento de que los infractores muchas veces son considerados también como víctimas de la sociedad en que se integran, el sistema de protección integral se enfrenta con el enorme desafío de remover los obstáculos que operan a modo de causas en estas situaciones. En este sentido resulta relevante observar con detenimiento las políticas específicas que en cada jurisdicción desarrollan los organismos administrativos para poder observar si refuerzan o morigeran las instituciones asociadas con sanciones, castigo y restricción de la libertad como los plazos que se modelan en el funcionamiento de estas instituciones.

Este análisis permite observar qué prácticas se instituyen y si las mismas implican un carácter superador o regresivo en la construcción del sistema de responsabilidad penal juvenil en su conjunto.

### **A modo de cierre**

En estas líneas nos propusimos visibilizar y problematizar algunas situaciones que emergen en el cotidiano del sistema penal juvenil con sede en la ciudad de Buenos Aires, y ello nos permite interrogarnos sobre algunas prácticas que se han instituido y se naturalizan como parte del abanico de situaciones que transitan los adolescentes infractores pero también el conjunto de operadores que integramos este sistema.

---

Para pensar estos procesos apelamos a la clave de gubernamentalidad, que nos permite inscribir este análisis y pensar las prácticas no como meros ejercicios que se despliegan de manera aislada sino que son parte de una lógica que considera relaciones reguladas en el marco de las instituciones y microfísicas del poder (Foucault) que circulan e impregnan estas organizaciones sociales. Allí es donde emerge una gubernamentalidad que desplaza el simple enfoque del mando y la obediencia hacia la consideración de que el tema central es el aprovechamiento de las capacidades de autogobierno de aquellos que desarrollan los procesos y que en el incesante ir y venir diario van asumiendo y transformando los distintos sentidos de estas prácticas.

En este caso, este ejercicio toma como punto de observación algunas pautas que, bajo una apariencia administrativa pueden afectar los plazos en que adolescentes permanecen en instituciones de privación de libertad. Situación que entendemos se inscribe en un abanico más amplio que caracteriza una tendencia gubernamental, como planteamos en el inicio del artículo. Estas pautas se fijan para desarrollar procesos de intervención asociados con requerimientos referidos a la evaluación de las situaciones que presentan los adolescentes o su derivación a otras instituciones del sistema de protección.

De esa manera instituciones denominadas como administrativas establecen pautas temporales no asociadas con las causas judiciales por las que se encuentran detenidos, pero que indefectiblemente se anudan con el proceso de intervención judicial.

Esta situación es la que a nuestro criterio constituye un nudo de atención dada la expectativa normativa de que la privación de libertad de adolescentes tienda de manera sostenida y sistemática a acotar los plazos de permanencia de los adolescentes en este tipo de instituciones.

### **Bibliografía**

Beloff M. y Sozzo M. (2006) Introducción en: O'Malley P. (2006) *Riesgo, Neoliberalismo y Justicia Penal*. Buenos Aires AH HOC

Foucault, M. (1979) *Microfísica del poder*. Madrid, Las Ediciones de La Piqueta.

Foucault, M. (2007): *Nacimiento de la biopolítica*. Curso en el Collège de France: 1978-1979. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Juncal V. (2018) La avenida de las leyes. En cuadernos del diploma en penalidad juvenil. Marcha atrás. Reformas legislativas al Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay. Nº1. Montevideo. Casa B. Brecht y Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente. UDELAR CSIC.

---

O'Malley P. (2006) *Riesgo, Neoliberalismo y Justicia Penal*. Buenos Aires AH HOC

Velurtas Marcela (2017) *Intervenciones y prácticas, el trabajo social en el campo de la justicia penal juvenil*. Buenos Aires Espacio Editorial.

Zehr H. (2007) *El pequeño libro de la justicia restaurativa*. Disponible en:  
[https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/el\\_pequeno\\_libro\\_de\\_las\\_justicia\\_restaurativa.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/el_pequeno_libro_de_las_justicia_restaurativa.pdf)