

Niñez y juventud en conflicto con la ley penal

Los derechos humanos como objeto de reflexión se dirigen no a los conflictos, a los daños que provoca un sujeto a otro. Se dirigen originariamente a los daños que el Estado provoca a los sujetos a nivel parcial, general o personal. El Estado tiene responsabilidad ante todos los sujetos pero tiene aún mayor responsabilidad frente a los sujetos más indefensos porque están expuestos a las diferencias que la propia sociedad produce. Es obligación del Estado y en cumplimiento de los derechos humanos, hacerse cargo de todas las secuelas del crimen de la pobreza.

Vicente Zito Lema

El presente informe fue realizado en base a entrevistas realizadas a los principales responsables de los órganos administrativos en materia de infancia de la ciudad de Río Cuarto: Dr. José Antonio Varela, Juez de Niñez, Juventud, Violencia Familiar y Penal Juvenil, Dr. Pablo Muñoz, Coordinador de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF - Delegación Río Cuarto) y Lic. Yanina Moreno Zamanillo, responsable a cargo de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad de Río Cuarto y Lic. Andrea Fassetta, abogada, miembro del equipo de trabajo del área. También, se tomaron como referencia diferentes artículos periodísticos relacionados con la temática.

El objetivo de este informe es poder acercarnos a la situación de niños y adolescentes en conflicto con la ley en la ciudad de Río Cuarto, lógicas institucionales y medidas adoptadas, como así también profundizar en los ejes de trabajo de los distintos Organismos estatales responsables de la estructura administrativa, articulaciones, modalidades, objetivos, condicionamientos y obstáculos. Creemos que esta información puede ayudarnos a construir una mirada más integral y crítica sobre el proceso de Construcción del Sistema de Protección Integral a nivel local.

Recuperando la historia...

Para entender las lógicas institucionales es necesario contextualizar y situar la problemática de los “jóvenes infractores” en la historia.

Las ideas hegemónicas en el campo de las ciencias sociales provenientes del positivismo (Siglo XIX) proponían el abordaje directo del joven delincuente como un problema de patología social, suponiendo una correlación directa entre pobreza- delincuencia, estableciendo una continuidad entre el niño-joven en peligro o abandono moral y material con la de niño-joven delincuente.

Aparece la idea de “menor” que necesita ser “protegido” para lograr su readaptación social. Estas ideas (protección-control social) fundamentan la creación del sistema tutelar.

Es a partir de esta definición de infancia que se abre una nueva clasificación: por un lado, aquellos que serán “socializados” en el ámbito escolar y familiar; y por el otro, los que quedan excluidos de estos ámbitos y deberán ser socializados a través de otras Instituciones: **los “menores”**.

El Estado lleva adelante una política de clasificación y control social. Esta práctica social, legalizada por la ley 10.903 -conocida como ley Agote- rigió en Argentina desde 1919 hasta el año 2005. Esta ley creó el Patronato Nacional de Menores, Abandonados y Delincuentes con el fin de “proteger y tutelar” a los niños abandonados. Se otorgó poder discrecional al Juez (quien actúa como buen padre-patrón) para decidir e intervenir sobre la vida de los “menores”, excediéndose de sus funciones jurisdiccionales y asumiendo funciones que debería cumplir el Estado desde las políticas sociales.

El niño-joven perteneciente a sectores urbanos marginales se convierte en motivo de vigilancia, control y disciplinamiento, donde la reclusión y el encierro es la modalidad de intervención generalizada. La separación del niño de su medio familiar y/o social era indispensable para “protegerlo” de aquel ambiente de irregularidad que lo colocaba en riesgo.

Esta lógica de asistencia a la “minoridad” que concibe al niño como objeto de tutela perfiló y consolidó un modelo de abordaje e intervención al que se lo denominó Doctrina de la Situación Irregular.

*...Hacia un cambio de paradigma
“De la situación irregular hacia la protección integral”...*

En 1989 se firmó la Convención Internacional de los Derechos de los Niños y Niñas, que entró en vigencia un año más tarde.

Este Tratado Internacional de Derechos Humanos obliga a los Estados partes a adoptar las medidas administrativas, legislativas y de toda índole para adecuar los marcos jurídicos y sociales a los principios de la Convención. Tiene por objetivo poner de manifiesto la vinculación y afianzamiento de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de los niños y adolescentes.

De esta manera la **Convención de los Derechos del Niño** (CDN) significó un cambio de paradigma en las formas de entender a la infancia. Entre otros ejes claves destacamos:

-Idea universal de infancia, sin establecer diferencias entre “niños” y “menores”, categoría esta última que desaparece.

-Reconocimiento de los **niños** como **sujetos de derechos**, lo que implica el reconocimiento de su condición humana, capacidades, respeto a su dignidad y a sus necesidades específicas como la protección por su condición de persona en desarrollo que el Estado debe garantizar.

La asimilación de este instrumento jurídico en el marco normativo nacional significó un compromiso fundamental en la construcción de nuevas políticas públicas que apunten a efectivizar los derechos de los niños y niñas, de los cuales son titulares en los diferentes ámbitos familiares, comunitarios e institucionales. Esta nueva forma de concebir la infancia implica también la revisión de las prácticas educativas y sociales, poniendo el énfasis en las potencialidades y recursos individuales y comunitarios que permitan a niños y jóvenes convertirse en verdaderos protagonistas de su destino.

Así, la CDN establece en su art. 4: “En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan”.

La sanción de la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2005) constituyó un hito histórico y significó un avance importantísimo en materia jurídica en relación a la infancia: la derogación de la Ley del Patronato de Menores, casi 15 años después de la firma de la CDN pone fin a la judicialización y criminalización de los problemas sociales de la infancia y juventud.

Esta ley plantea cambios conceptuales en relación al término de “protección” entendiéndola no ya como aquellas intervenciones destinadas a ordenar las “situaciones de irregularidad” identificadas por el Estado, sino como la implementación de medidas de protección tendientes a promover, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

Este cambio de paradigma -iniciado con la Convención Internacional de Derechos del Niño- obliga a adoptar cambios institucionales, administrativos y judiciales en los procedimientos que garanticen la creación de un Sistema de Protección de Derechos.

Recién en el año 2011, seis años después de aprobada la Ley Nacional, la Provincia de Córdoba sanciona la Ley N° 9.944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que crea el fuero de Niñez, Juventud y Violencia Familiar y modifica las leyes N° 7.676 (Ley de Tribunales de Familia), N° 9.873 (Ley de Adhesión a la Ley Nacional N° 26.061) y N° 9.873 (Ley de Presupuesto del año 2011). Asimismo, se deroga la Ley N° 9.053 de Protección Judicial del Niño y el Adolescente.

Estas modificaciones producidas en el marco normativo provincial inician el proceso de transformación institucional necesario para garantizar la implementación de la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2005). Pero a pesar de haber sido sancionada hace tres años, la Ley Provincial N° 9.944 aún no ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo de Córdoba.

Mientras se espera esa reglamentación para terminar con el proceso de adecuación legislativa de la Provincia a la legislación nacional, es importante analizar qué ha ocurrido en los hechos con la construcción del Sistema de Protección Integral que establece la nueva legislación. Analizaremos en este

informe qué ha ocurrido en la ciudad de Río Cuarto, capital alterna de la Provincia.

Órganos Administrativos Locales:

La Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes contempla la necesidad de una estructura administrativa que garantice las transformaciones institucionales y las adecúe al paradigma vigente, entendiendo por estructura administrativa a las áreas específicas de infancia y adolescencia en las diferentes jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), otros organismos del Poder Ejecutivo (áreas de salud, educación, promoción social, deporte, entre otras) y al Poder Judicial.

La adecuación de la estructura institucional al nuevo marco normativo supone necesariamente contar con presupuestos genuinos que garanticen dicha transformación y capaciten a los agentes estatales en el enfoque de derechos que establece la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Este proceso de adecuación, sin embargo, ha presentado resistencias y dificultades a la hora de establecer acuerdos inter-institucionales e inter-jurisdiccionales, que condicionan la efectiva implementación del nuevo marco legislativo. En esta situación se encuentra la ciudad de Río Cuarto.

A modo sintético se expone la organización del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes propuesto por la Ley Provincial N° 9.944.

La Ley N° 9.944 describe tres niveles. Las medidas y procedimientos de primer nivel tienen como fin la promoción de derechos y prevención de la vulnerabilidad de los menores. La autoridad administrativa de aplicación a nivel provincial es la SENAF. En el ámbito municipal están las áreas responsables de desarrollar planes y programas de promoción y protección y deben funcionar de manera articulada con el Consejo Provincial de Niñez.

Las medidas de segundo nivel son aquellas adoptadas por la SENAF o por la autoridad administrativa municipal ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de los niños o adolescentes. La medida no puede consistir en la separación del niño, niña o adolescente de su familia nuclear, ampliada o con quien mantenga lazos afectivos, salvo en caso que la permanencia en el medio familiar implique una amenaza o vulneración de sus derechos, debiendo entonces adoptarse medidas excepcionales.

Las medidas de tercer nivel, denominadas excepcionales, implican que el niño, niña o adolescente esté temporal o permanentemente privado de su medio familiar y sólo procede cuando las medidas de protección integral resultaron insuficientes o inadecuadas para su situación particular. La SENAF es el órgano facultado para adoptar medidas excepcionales, que deben ser informadas a la Dirección de Asuntos Legales para que ésta -a través de su dependencia jurídica específica- proceda a elevar dentro de las 24 horas a la

autoridad judicial el respectivo informe para que se realice el control de legalidad.

**Secretaría de Niñez, Adolescencia y familia de la Provincia de Córdoba:
(SENAF)**

Río Cuarto cuenta una Unidad de Desarrollo Regional (UDER), una de las delegaciones que la SENAF tiene en el interior provincial. Su radio de cobertura se extiende al Departamento Río Cuarto.

Son funciones de las UDER:

- Asistir y asesorar a familias e instituciones de la comunidad con relación a problemáticas vinculadas a niñas, niños y adolescentes.
- Intervenir ante situaciones de amenaza o vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación con las áreas locales de protección de derechos de Infancia o áreas competentes, y las demás instituciones y recursos con que cuenta la comunidad.
- Impulsar a creación de áreas o servicios de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en municipios y comunas, acompañando y asesorándolas.
- Desarrollar proyectos y programas locales de fortalecimiento familiar y comunitario junto a actores regionales.
- Canalizar los programas y recursos del Ministerio de Desarrollo Social destinados al fortalecimiento familiar y comunitario.

(Información extraída de la Página web de la SENAF)

Para la elaboración del presente informe se entrevistó al Dr. Pablo Muñoz, quien está a cargo de la Delegación Río Cuarto desde el mes de agosto del corriente año.

La información suministrada indica que la SENAF prioriza la atención de aquellas situaciones que involucran la toma de medidas excepcionales. Se utilizan diferentes medidas y estrategias de intervención como ofrecer la posibilidad a los jóvenes de participar en diferentes talleres, que coordina la propia Secretaría local.

Los casos de mayor gravedad son derivados al Complejo Esperanza, en Córdoba capital. Desde el sector de admisión se toma la decisión de derivar a los jóvenes a diferentes áreas como psiquiatría o alguna institución que realice tratamientos en adicciones, según las características de la situación.

Es responsabilidad de los equipos técnicos dependientes de la SENAF elaborar los informes correspondientes y remitirlos al área de legales de la Provincia y al Poder Judicial para que se realice el control de legalidad de las medidas sugeridas.

Estas medidas excepcionales se toman con la participación de la UDER, el Juez, y el Asesor de Menores. Existen diferentes tipos de medidas

excepcionales como son el Programa de Acogimiento Familiar – Programa Familias para Familias (programa que no está extendido a nivel local), derivación a instituciones del Estado o a pequeños Hogares (Programa OGA), que son organizaciones de gestión asociada (Hogares) que reciben aportes económicos y apoyo técnico del Ministerio de Desarrollo Social. En Río Cuarto están el Hogar Ángeles Custodios, la Ciudad de los Niños y la Granja Siquem.

En caso de que las características de la situación requieran el tratamiento de alguna adicción, se deriva a instituciones como REMAR. Todas ellas fuera de la ciudad de Río Cuarto (San Luis, Río Tercero, entre otras).

Como dato relevante, el Dr. Pablo Muñoz manifiesta que en el mes de septiembre se envían a los diferentes municipios una serie de formularios en que se estipulan los procedimientos a seguir en caso de toma de medidas excepcionales. Estos formularios clarifican a los equipos técnicos a nivel local y regional los pasos a seguir en función de una mejor coordinación entre los organismos intervinientes.

Si bien la UDER, a través del Dr. Muñoz, se comprometió a brindar mayor información en relación a las medidas excepcionales adoptadas en Río Cuarto, hasta la fecha de elaboración del presente informe no aportó más datos, a pesar de que este Observatorio de Derechos Humanos envió notas y solicitudes a las diferentes áreas a las que fue derivado nuestro requerimiento de mayor información.

Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y familia- Municipalidad de Río Cuarto

Si bien en la organización de la estructura administrativa los municipios no tienen responsabilidad directa en la toma de medidas excepcionales, es decisión del equipo de trabajo responsable de la elaboración del presente informe incluir las acciones desarrolladas a nivel local por el área municipal. Creemos importante mirar in situ el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de infancia por cuanto la insuficiencia de las mismas agudiza la situación de vulnerabilidad de amplios sectores de la población. Sobre todo porque lo que no se resuelve a través de las políticas sociales se termina dirimiendo en el ámbito judicial.

La Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad de Río Cuarto depende en el organigrama municipal de la Secretaría de Cultura, Educación y Desarrollo Humano. Actualmente está coordinada por la Lic. Yanina Moreno Zamanillo y tiene como principal objetivo garantizar la protección integral de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) que viven en la Ciudad de Río Cuarto a través del diseño, gestión y ejecución de políticas públicas destinadas al fortalecimiento del rol de la familia y el fortalecimiento comunitario.

OBJETIVOS GENERALES:

1. Instituir la Subsecretaría como servicio local de atención, orientando sus acciones e intervenciones hacia el diseño y ejecución de políticas públicas locales en materia de niñez y adolescencia desde un enfoque de derechos.
2. Instar en forma permanente a que los organismos, entidades y servicios dependientes del Estado Municipal, Provincial, Nacional y de las O.S.C, den cumplimiento efectivo de las políticas, programas, proyectos y acciones destinadas a la promoción, protección, resguardo y asistencia de los Derechos de los NNA, según los protocolos y plazos legales administrativos que se reglamenten.
3. Articular con los organismos gubernamentales y no gubernamentales para asegurar el cumplimiento de los derechos y la corresponsabilidad que deben asumir.

1. **AREA DE PROMOCION DE DERECHOS Y PARTICIPACION COMUNITARIA:**

- Promover el desarrollo integral de NNA a través de la participación en distintos espacios de intervención.
- Promover y generar estrategias de participación para el fortalecimiento familiar y fortalecimiento comunitario.
- Propiciar espacios de capacitación y reflexión sobre los derechos vulnerados emergentes en cada sector.

Líneas de acción:

- Creación de ordenanza municipal adecuada a la legislación nacional y provincial sobre protección integral de derechos de NNA.
- Creación y acompañamiento de Foros de NNA.
- Participación en eventos sociales y culturales generando espacios lúdico-recreativos para niños.
- Impulsar la participación de las organizaciones que trabajan con NNA.
- Participación en el Consejo local de Niñez y Juventud.
- Favorecer al involucramiento de los actores sociales al trabajo en red, asumiendo la corresponsabilidad de todos los actores.
- Brindar espacios de capacitación respecto a enfoque de derechos de NNA y vulneración de derechos.
- Favorecer a la búsqueda de paradero de NNA perdidos mediante una red intersectorial de trabajo, el Registro Nacional de la Personas y la ONG Missing Children.
- Diseño de políticas públicas de NNA a través de Banco de Datos de la Subsecretaría.

2. **SERVICIO DE PROTECCION DE DERECHOS (SPD):**

- Desarrollar acciones de protección de derechos a los NNA, desde los equipos técnicos que se encuentran en cada territorio (Norte, Sur, Este, Oeste y Centro), ante la amenaza o violación de derechos. Teniendo en

cuenta que al mismo tiempo el SPD funcionara con atención en la calle Lamadrid 1363.

- El equipo de coordinación y la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia acompaña a todos los equipos técnicos (SPD en territorio) al seguimiento y supervisión de todos los casos. Al mismo tiempo que sistematizará y evaluará todo el proceso en territorio.
- Practicar abordajes interdisciplinarios en situaciones de vulneración, amenaza o violación de derechos ante el requerimiento del propio NNA, de un adulto, por oficio, recepción de denuncias o derivación de otra institución u organización.
- Promover acciones tendientes al fortalecimiento familiar, favoreciendo los factores protectores de cada familia para la búsqueda y elaboración de posibles soluciones a sus dificultades (en forma individual o grupal); al mismo tiempo facilitar el acceso a cobertura estatal de responsabilidad subsidiaria.
- Diseñar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación de los NNA del medio familiar o centro de vida en el que se encuentre.

Líneas de acción:

- Recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza en el ejercicio de derechos de NNA.
- Acompañar y contener a la familia para que pueda ejercer derechos y deberes de cada uno de sus miembros.
- Facilitar el acceso a diferentes programas, recursos del Estado en todos sus niveles y de la comunidad.
- Articular con las áreas o servicios que intervienen en el territorio para diseñar estrategias de abordaje familiar y procesos de diagnósticos participativos.
- Acompañar a las familias en el desarrollo de estrategias laborales y productivas.
- Fortalecer a las familias de acogimiento y de centro de vida del niño en el proceso de inclusión y re-vinculación del NNA (cuando se toma una medida excepcional).
- Llevar un legajo por cada NNA o por el grupo familiar conforme a las pautas establecidas en la ley.
- Confeccionar protocolos de intervención con los distintos organismos responsables del resguardo y protección de NNA.
- Informar a la SENAF la intervención a los fines del cumplimiento de lo preceptuado en el Art. 43 de la ley provincial N° 9.944.
- Solicitar la aplicación de medidas excepcionales.
- Articular con la SENAF- UDER correspondiente cuando se hayan agotado o reducido las posibilidades de intervención eficaz o cuando el abordaje de la situación exceda las posibilidades reales de intervención en un nivel local o primer nivel.
- Asesoramiento, orientación, acompañamiento, seguimiento a familias en cuestiones legales, sociales, educativas, laborales, sanitarias para la resolución de problemáticas desde una perspectiva integral.

La Subsecretaría municipal cuenta con un total de 25 profesionales distribuidos en dos áreas: Promoción y Servicio de Protección de Derechos. El equipo de trabajo está distribuido en distintas zonas geográficas: Norte, Sur, Este, Oeste y Centro, anclando su práctica en diferentes espacios públicos como los Centros Periféricos de Salud, Casa del Sol y Ex Mataderos. Los profesionales mantienen presencia semanal en estos lugares, con una frecuencia de una o dos veces por semana.

Entre las acciones desarrolladas por el área se destaca el proceso de formación de agentes municipales (áreas de Salud, Educación, Deporte, Promoción Social, entre otras) y agentes comunitarios (escuelas, organizaciones sociales, etc.) en el enfoque de derechos, ya que uno de los obstáculos identificados por el equipo de trabajo es el desconocimiento de los principios, normativas y acciones establecida en la legislación nacional y provincial en materia de derechos de la infancia. La prioridad de la Subsecretaría es poner al conjunto de organismos estatales en sintonía con el modelo de Protección Integral, es decir, actuar en el marco del paradigma de Protección de Derechos.

Para la Subsecretaría municipal, el principal obstáculo ha sido la ausencia de protocolos de intervención que delimiten con claridad las competencias jurisdiccionales de los organismos de intervención. El hecho de que la Ley Provincial N° 9.944 aún no esté reglamentada, actúa como condicionante a la hora de avanzar en este proceso de definiciones. En este marco la Subsecretaría municipal ha diseñado, con insumos propios, los marcos regulatorios que ordenan las medidas de protección tomadas.

En este proceso se identifican una serie de pasos:

- Recepción de demanda
- Escucha al niño
- Escucha a la familia
- Toma de medidas. Articulación con otros organismos e instituciones.

Se toman de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia (SENAF) los formularios que protocolizan la toma de medidas excepcionales.

Esta dificultad en establecer acuerdos de competencias, que impacta negativamente en el trabajo a desarrollar, ha llevado a la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad a presentar un duro informe cuestionando el accionar provincial (Mayo 2013).

En el mismo se denuncian irregularidades en el funcionamiento de la SENAF -delegación Río Cuarto. Entre otros aspectos se destacan:

- Insuficiencia de recursos humanos
- Falta de claridad en la definición de competencias de cada organismo.

- Existencia de un alto número de expedientes acumulados sin resolución.
- Demora en los plazos de toma de medidas, entre otros.

Estos cuestionamientos son planteados también por algunas organizaciones sociales que trabajan con niños y jóvenes.

Cabe aclarar que la SENAF - delegación Río Cuarto, con motivo del cambio en el organigrama de la Provincia a principios del año 2012, estuvo acéfala un tiempo y recién en agosto del corriente año se designó como responsable al Dr. Pablo Muñoz., pasando a depender del Ministerio de Desarrollo Social.

Un ejemplo que ilustra esta situación es la demora en la resolución de cinco casos en que la Subsecretaría municipal solicitó a la SENAF la toma de medidas excepcionales, al considerar que se habían agotado las posibilidades de re-establecer los derechos vulnerados de los niños dentro del ámbito familiar y comunitario.

La solicitud se realizó en mayo y al momento de la elaboración de este informe, todavía no habían recibido respuesta, a pesar de la reiteración de la solicitud original.

Esta demora puede explicarse desde el circuito que requiere el expediente cuando se solicita la toma de medidas excepcionales. La misma se sugiere en base a los informes realizados por los equipos técnicos de la SENAF y se deriva al área de Legales -ubicada en Córdoba capital- para su aprobación. Este trayecto demora los procedimientos y la toma de decisiones de las medidas a adoptar, prolongando innecesariamente situaciones que muchas veces son consideradas de riesgo.

Otra posible explicación de la demora en la toma de medidas excepcionales (que pueden incluir la decisión de albergar transitoriamente a niños en alguna institución, alejándolos provisoriamente del núcleo familiar) es la escasez de lugares para efectivizar la derivación. En la ciudad de Río Cuarto, los lugares establecidos para ese fin se encuentran completos casi en su totalidad. Es el caso de la Ciudad de los Niños, Hogar Ángeles Custodios y Granja Siquem.

Un aspecto que se destaca desde la Subsecretaría municipal es el proceso que en el año 2013 han sostenido para poder regularizar las condiciones laborales de algunos integrantes del equipo de trabajo. Esto reafirma la voluntad del municipio de crear una estructura sólida y estable que pueda dar respuesta a las demandas sociales.

Otro aspecto a considerar es que se está trabajando en la elaboración de una Ordenanza que regule a las áreas municipales y garantice la creación del Sistema de Protección Integral.

Es crucial incluir en el diseño y elaboración de las políticas dirigidas a los sectores infanto-juveniles la participación de los mismos como condición necesaria para la democratización y transformación de la vida de los niños, niñas y jóvenes. En este aspecto aún queda un largo camino por recorrer.

Ausencias a destacar:

Una de las figuras que la ley nacional propone para ampliar los espacios de defensa y protección de los derechos es la del Defensor de los Derechos del Niño, Niñas y Adolescentes, quien tiene a su cargo velar por la protección y promoción de sus derechos.

Esta figura “Es una institución independiente de Derechos Humanos que vela por la protección y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescente.. Es un mecanismo de exigibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de toda la niñez y adolescencia de la provincia de Córdoba”.

Esta figura, centralizada en la ciudad de Córdoba (capital de la provincia) tuvo en la ciudad se Río Cuarto una delegación administrativa que funcionaba en la Defensoría del Pueblo. Luego de la renuncia de la responsable, un año atrás, no se cubrió nuevamente el cargo.

Tampoco se ha implementado la figura del Abogado del Niño a nivel local.

Urge garantizar estos espacios a fin de ejercer el control del accionar del Estado en todos sus poderes garantizando mecanismos de exigibilidad para la ampliación de derechos de niños, niñas y adolsecentes.

Sistema Penal Juvenil:

A nivel nacional, el sistema penal juvenil está regido por la Ley 22.278, reformada por la Ley 22.803, denominada “Régimen Penal de la Minoridad”. Esta normativa establece:

- La mayoría de edad penal a los 18 años.
- La inimputabilidad absoluta de las personas menores de 16 años y de quienes tengan entre 16 y 18 años (imputables en forma relativa) cuando se les impute un delito de acción privada o reprimidos con multa, inhabilitación o pena privativa de la libertad que no exceda los dos años.

La Ley mantiene la categoría de joven en “peligro moral y/o abandono moral y material” habilitando al Juez a adoptar las medidas necesarias, inclusive la separación del mismo de su medio familiar y/o la internación en instituciones específicas, según la evaluaciones realizadas. En casos donde se sospeche la comisión de delito, el Juez debe ordenar los informes y peritajes necesarios a fin de obtener información de la situación del joven y su familia. Puede entonces disponer del joven y ordenar la internación en un instituto. Se plantea la excepcionalidad de las penas si el joven es autor de un hecho, y sólo

si resulta estrictamente necesario se impondrá una pena, pudiendo en algunos casos reducirla o en otros absolverlo si ha tenido un tratamiento tutelar beneficioso.

En la ciudad de Río Cuarto funcionó entre los años 1980 y 2000 un Centro de Re-educación de Menores, que alojaba jóvenes en conflicto con la ley penal. La modalidad de funcionamiento de este Centro era abierta, ya que los jóvenes asistían a la escuela y trabajaban. El rango de edad de los jóvenes se encontraba entre los 16 a 18 años. Salvo raras excepciones, el 100% de los jóvenes internados pertenecían a hogares pobres.

En el año 2000, en pleno auge de las políticas neo-liberales, se ordenó el cierre del Centro. Los jóvenes, en su mayoría, fueron trasladados a la ciudad de Córdoba y a otros les fue dado el egreso (datos suministrados por docentes del ex Consejo Provincial de Protección al menor).

En la actualidad, los jóvenes “infractores” son derivados al Complejo Esperanza, ubicado en la ciudad de Córdoba.

Desde una mirada retrospectiva, se observa:

Según datos del año 2003-2004, suministrados por el Dr. José Antonio Varela, se observa un pico de delitos graves cometidos por personas menores de 18 años (robos, abusos sexuales, homicidios). En ese período, 14 jóvenes fueron derivados al Complejo Esperanza por disposición judicial. Hasta el año 2009 se produjo un descenso significativo de causas penales.

En el año 2009 hubo cuatro homicidios cometidos por menores. Hubo 15 adolescentes bajo la órbita de la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia (MUNAF) por delitos graves, algunos de ellos con declaración de responsabilidad penal. Uno de ellos, al cumplir los 18 años, fue derivado al Servicio Penitenciario para cumplir la condena de un delito cometido a los 16 años.

El Juez Varela Geuna apuntó que “son chicos de extracción humilde, casi todos de sectores marginales, sin inserción escolar y con patologías adictivas”.

En el año 2011 ingresaron al tribunal 132 causas, de las cuales 11 fueron en conexidad con mayores (con el denominador común que son delitos graves).

Las medidas de protección dispuestas ese año fueron las siguientes:

MEDIDAS DICTADAS	MENORES PUNIBLES	MENORES NO PUNIBLES
------------------	------------------	---------------------

De Mantenimiento o Restitución al medio familiar	90	155
De Internación	7	3
Atención por problemas de adicciones o salud	11	3
Bajo el programa de Libertad asistida	10	1
Privación cautelar de la libertad	4	
Cese de la privación de la medida cautelar	4	

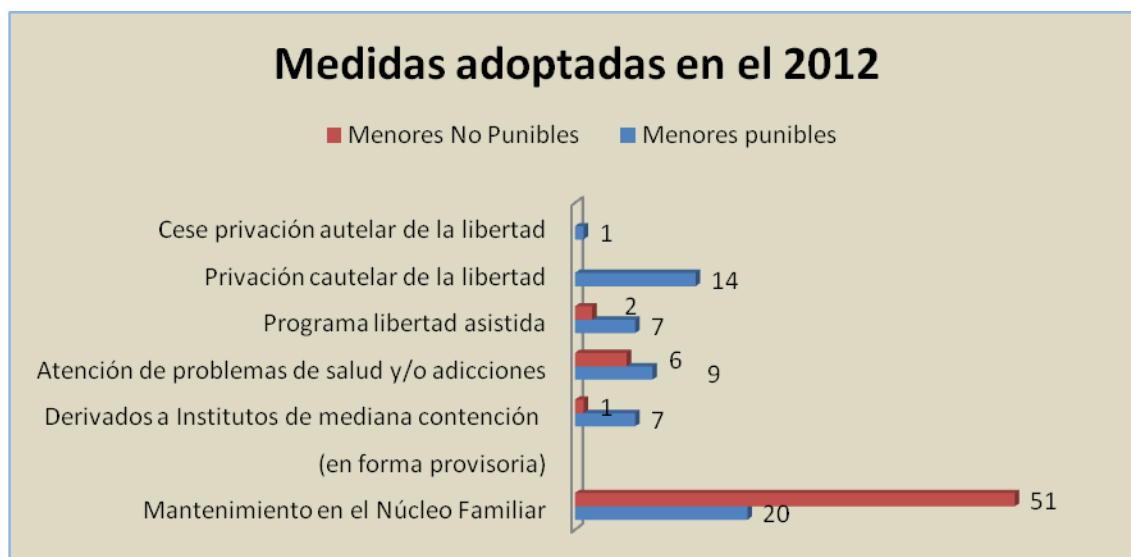


En el año 2012, se tramitaron en el tribunal 196 causas, de las cuales 20 fueron en conexidad con mayores. Además de los menores punibles, 14 fueron con privación cautelar de la libertad, de las que 9 derivaron en internaciones, 3 en programas de libertad asistida y 2 en mantenimiento del núcleo familiar. Ese año hubo bajo tratamiento tutelar 131 menores no punibles y 79 menores punibles.

De las medidas dictadas:

MEDIDAS DICTADAS	MENORES PUNIBLES	MENORES NO PUNIBLES
Mantenimiento en el núcleo familiar o guarda	21	51

Derivados a institutos de mediana contención	17	1
Atención por problemas de adicciones o salud	9	6
Bajo el programa de libertad asistida	7	2
Privación cautelar de la libertad	14	
Cese de la privación de la medida cautelar	14	



En el transcurso del año 2013, hubo 5 jóvenes dentro del sistema tutelar, 2 de ellos se encuentran incluidos en el programa de libertad asistida (SENAF). El resto no llevaba –al cierre de este informe- más de dos meses de internación en el Complejo Esperanza.

El Juez Varela visita a los jóvenes internados cada tres meses y los entrevista con el objetivo de realizar un seguimiento personalizado de su situación.

El criterio del Dr. Varela Geuna es utilizar la medida cautelar de privación de la libertad como último recurso. A su juicio, deben agotarse todas las medidas y opciones que el sistema permite antes de tomar la medida cautelar. Este criterio se constata en las estadísticas mencionadas supra. Muchas veces se toma la medida a fin de garantizar al joven los tratamientos necesarios para su recuperación. Antes de su internación, el Juez hace cesar la medida

cautelar, para que los equipos interdisciplinarios del Complejo Esperanza puedan tomar las decisiones que crean pertinentes sin quedar entrampados y/o inhabilitados por la orden judicial.

Una medida alternativa dispuesta por el Juez Varela Geuna ha sido alojar a jóvenes en la Granja Siquem, Asociación civil de Río Cuarto que desde hace 20 años ofrece a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad la integración bajo la modalidad de hogar permanente u hogar de día, a fin de culminar estudios primarios y secundarios, además de capacitarse en áreas de producción animal, vegetal, tambo, construcción y elaboración de alimentos. A criterio del Juez, el alojamiento de jóvenes en un lugar con estas características ha permitido obtener resultados positivos en su tratamiento y rehabilitación.

Es importante mencionar que la legislación provincial carece de instancias de apelación para los jóvenes en conflicto con la ley, lo que supone una situación de indefensión procesal para ellos. La Ley Provincial N° 10.080 modificó en el año 2012 el Art 119 de la ley 9.944, que prescribía la organización de la Justicia Penal Juvenil, permitiendo prorrogar la constitución de las Cámara Penales Juveniles por el plazo de un año. En julio de este año, la Ley 10.152 introdujo nuevas modificaciones, estableciendo que la conformación de las Cámaras Penales Juveniles estará sujeta a cuestiones presupuestarias, lo que supone en los hechos la facultad del Poder Ejecutivo de prorrogar indefinidamente su conformación y por ende la violación también indefinida de las garantías procesales de los menores en conflicto con la ley penal.

Observaciones:

Con altas y bajas en la cantidad de casuística, los datos aportados por el Juzgado de Menores de Río Cuarto reflejan una disminución considerable en los delitos cometidos por jóvenes menores de 18 años.

De la totalidad de la comisión de delitos graves, sólo un 4,5 % incluye la participación de menores de edad. Esta situación marca una ruptura importante en el imaginario colectivo ya que, contrariamente a los que la mayoría de los medios de comunicación difunden como verdad absoluta, los delitos cometidos por menores son estadísticamente insignificantes en relación a los delitos cometidos por adultos.

Una de las constantes observadas es la pertenencia de clase de los jóvenes denunciados. Casi en un 100% pertenecen a sectores pobres de la ciudad, con bajos niveles de escolaridad y patologías adictivas. Esta situación es un claro indicador del fracaso de las políticas públicas que deberían garantizar el cumplimiento del derecho a la educación, salud, asistencia social, entre otros.

La problemática de las adicciones ha influido negativamente en la situación de los menores en conflicto con la ley penal. Es insuficiente la cantidad de instituciones públicas en la ciudad de Río Cuarto que garanticen el tratamiento pertinente para esta problemática. Para responder a esta demanda, en julio del

2013 se abrió un Centro de Integración Social (CIS) en las instalaciones del Viejo Hospital San Antonio de Padua. El Centro depende de la Provincia y tiene como objetivo la prevención y atención primaria de las adicciones.

Muchas veces la derivación de un joven al Complejo Esperanza pasa ser el único camino posible para garantizar el tratamiento de sus adicciones. La realidad muestra que, en materia de adicciones, lo que no se resuelve desde la salud y las políticas públicas se termina resolviendo desde el sistema penal, ubicando a las instituciones de encierro como única respuesta a una problemática que requiere de tratamientos complejos y personal especializado.

El Complejo Esperanza, único establecimiento de encierro en la provincia de Córdoba donde pueden ser derivados los jóvenes infractores, queda muy alejado de su lugar de residencia y lo aleja de sus familiares, lo cual obstaculiza y condiciona las visitas. Esta situación condiciona negativamente la re-vinculación familiar y enfrenta al joven a una situación de aislamiento y soledad, con alto impacto negativo en la subjetividad juvenil.

Si bien consideramos que los criterios utilizados por el Juzgado de Niñez, Juventud, Violencia Familiar y Penal Juvenil son coherentes con lo que propone la ley de Protección Integral, advertimos que la ley 22.278, régimen penal de la minoridad vigente en la Provincia, está en abierta contradicción con los principios fundamentales establecidos en las normas de derechos humanos. En definitiva, esta normativa conserva claros vestigios de continuidad de una concepción que definió durante un siglo los modos de intervenir “sobre los menores”: la Doctrina de la Situación Irregular.

Los adolescentes y jóvenes que ingresan a la Justicia de Menores como ofensores o infractores de la ley penal se encuentran en amplia desventaja por los prejuicios y estigmas con los que la sociedad los ha estigmatizado. Hoy ser joven, pobre y morocho es sinónimo de “peligro”, de “delincuencia”.

Desde el modelo de Protección Integral propuesto por la normativa nacional y teniendo como eje rector el interés superior del niño sólo es concebible un sistema penal juvenil basado en los conceptos del derecho penal de mínima intervención.

En materia penal, son muchas las prácticas que deben modificarse para acercarnos a un Sistema de Protección Integral de Derechos. En primer lugar, la adecuación de las normativas y el estricto resguardo de los principios establecidos en los Tratados Internacionales incorporados a la normativa nacional. En este sentido, la necesidad de una nueva Ley Penal Juvenil es urgente para desterrar aquellas categorías propias del paradigma de la Situación Irregular que habilitan prácticas coactivas y de control ilegales. Hay que avanzar decididamente hacia la construcción del Sistema de Protección Integral, adecuando las estructuras administrativas y ejecutivas para que aborden las necesidades o problemáticas sociales, tendiendo a evitar la judicialización de la pobreza como regla en los Tribunales locales.

El Estado argentino tiene la facultad y la obligación de implementar un Sistema Penal Juvenil que resguarde los derechos de los jóvenes. Así lo establecen los artículos 37 y 40 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Trabajar desde la perspectiva de derechos implica posicionar en primer lugar al niño y al adolescente en el lugar de sujeto de derechos. Y el Estado debe ser el principal garante al generar las condiciones sociales que garanticen a los niños-jóvenes y a sus familias vivir con dignidad y gozar del respeto absoluto de sus derechos.

Las medidas privativas de la libertad deben ser el último recurso, acotadas en el tiempo y sólo aplicables previo fracaso de otras modalidades de intervención.

Es importante destacar la importancia de la implementación de políticas sociales, no sólo jurídico-legales, que desarrollen programas socio-económicos y educativo-culturales destinados a los jóvenes, facilitando mecanismos adecuados para su participación activa en la sociedad.

Cuando no se crean o sostienen políticas sociales destinadas a niños, jóvenes y familias que garanticen una vida digna y el pleno ejercicio de los derechos los niños, inevitablemente se deben tomar medidas de protección porque las familias en condiciones de pobreza constituyen un grupo de mucha vulnerabilidad. No es casual que casi en un 100% de los destinatarios de las medidas excepcionales vivan en situaciones de pobreza.

Poner en discusión el régimen penal juvenil adecuando la legislación a los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño es una deuda pendiente de la democracia argentina. No se puede ni se debe reducir la discusión a la baja de edad de imputabilidad, como proponen ciertos medios de comunicación y actores políticos que se arrojan ser portavoces de la inseguridad colectiva, estigmatizando a los jóvenes y especialmente a los jóvenes de sectores más vulnerables.

Es responsabilidad de todos generar espacios de debate, reflexión y problematización en esta temática a los fines de avanzar en nuevas legislaciones acordes a los principios constitucionales de mínima intervención estatal. Las universidades deben ser y son ámbitos privilegiados para avanzar en este debate y proponer cambios de paradigmas que aporten a una sociedad más igualitaria. Asimismo, es importante incorporar en los ámbitos académicos la formación de profesionales en el enfoque de derechos. Las universidades están obligadas a incorporar esta perspectiva en la currícula académica, asumiendo la co-responsabilidad que les atañe de crear e implementar los mecanismos políticos e institucionales necesarios para fortalecer el Sistema de Protección Integral.

Próximos a cumplirse 25 años de la firma de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, asumimos como Observatorio de Derechos Humanos la

responsabilidad ético-política de aportar a la construcción de políticas que garanticen una vida de plena dignidad para nuestros niños y jóvenes.

MATERIAL PARA RECUADRO

Condenan a la Argentina

El 14 de mayo del 2013 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia en la cual declara internacionalmente responsable a la Argentina por haber sentenciado a jóvenes menores de edad a cadena perpetua, instando al país a anular las penas y sancionar un régimen penal juvenil acorde a los estándares mundiales coherentes con los derechos consagrados en los Tratados Internacionales. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos las penas impuestas a los jóvenes constituyen una clara violación a los derechos humanos. (Caso Mendoza y Otros vs Argentina)

Asimismo, declaró al Estado responsable internacionalmente porque los códigos procesales penales aplicados en los casos de dichas personas no permitían una revisión amplia de sus juicios por un juez o tribunal superior; por la falta de adecuada atención médica a uno de los niños mencionados; por haber sometido a dos de las personas referidas a actos de tortura, sin haber investigado estos hechos adecuadamente, y por no haber investigado adecuadamente la muerte de uno de aquéllos mientras se encontraba bajo custodia estatal.

La CIDH estableció la responsabilidad internacional de Argentina "por la violación de los derechos a la integridad y libertad personales de César Alberto Mendoza, Lucas Matías Mendoza, Saúl Roldán, Ricardo Videla y Claudio David Núñez, por la imposición de penas de privación perpetua de la libertad (...) cuando aún eran menores de edad". Los casos son independientes entre sí, pero lo que tienen en común es que al momento de las sentencias los jóvenes tenían menos de 18 años.

La Comisión explicó que recibieron penas arbitrarias y equiparables a las de los adultos, lo que incumple los estándares internacionales aplicables en materia de justicia penal juvenil.

El fallo además estableció montos de reparaciones por daños materiales e inmateriales por un total cercano a los 100.000 dólares. El fallo declaró que "Argentina incumplió su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno, ya que el ordenamiento argentino permite la posibilidad de imponer a niños, sanciones penales previstas para adultos". También señaló las limitaciones existentes para el recurso de casación, "las cuales derivan de las normas de los códigos procesales penales aplicados en el caso".

Para solventar eso, ordenó al Estado argentino "ajustar su marco legal a los estándares internacionales en materia de justicia penal juvenil y diseñar e

implementar políticas públicas para la prevención de la delincuencia juvenil”.

El texto íntegro de la Sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_260_esp.pdf.