

JUSTICIA JUVENIL

INVESTIGACIÓN
SOBRE MEDIDAS
NO PRIVATIVAS DE LA
LIBERTAD, Y ALTERNATIVAS
AL PROCESO JUDICIAL
EN LA ARGENTINA

unicef 
para cada niño

CRÉDITOS

DIRECCIÓN EDITORIAL:

Hernán Monath, Especialista en Protección de Derechos

REVISIÓN Y SUPERVISIÓN DE CONTENIDOS:

Mariángeles Misuraca, Oficial de Protección y Acceso a la Justicia

Hernán Monath, Especialista en Protección de Derechos

AUTORÍA:

Valeria Llobet, Carla Villalta

Agustín Barna, Marina Medan

COORDINADORAS DE INVESTIGACIÓN:

Valeria Llobet, Carla Villalta

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Bibiana Buenaventura, Cecilia Fernandez Soledad Gesteira, Florencia Graziano, Julieta Grinberg, Gabriela Magistris, Julián Pérez Álvarez, Elsa Schwartzman

AGRADECIMIENTOS:

Queremos manifestar nuestro agradecimiento a Florence Bauer y a Manuela Thourte, quienes en el transcurso de la investigación ocupaban los roles de Representante de UNICEF en Argentina, y Especialista de Protección, respectivamente, y promovieron e impulsaron iniciativas y estudios de estas características. Estas investigaciones generan información y evidencia que creemos serán de gran utilidad para que los diferentes poderes del Estado planifiquen políticas públicas efectivas en materia de niñez y adolescencia.

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, agosto de 2018.

Justicia Juvenil. Investigación sobre medida no privativas de la libertad, y alternativas al proceso judicial en la Argentina.

Agosto de 2018, Buenos Aires, Argentina

Primera edición

CORRECTORA: Jessica Brunstein

COORDINACIÓN Y PRODUCCIÓN GRÁFICA Y DISEÑO: Florencia Zamorano

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

buenosaires@unicef.org

www.unicef.org.ar

PRÓLOGOS

Presentación de la Sistematización de Medidas Alternativas en la Justicia Penal Juvenil

La presente publicación forma parte del trabajo que realiza UNICEF en Argentina para proveer información sistemática y actualizada sobre el funcionamiento y las características más relevantes del Sistema de Justicia Juvenil en el país.

Desde el área de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Acceso a la Justicia buscamos enriquecer y profundizar el actual debate sobre los cambios necesarios para que el Sistema de Justicia Juvenil en el país sea compatible con una justicia respetuosa de los derechos de los niños y adolescentes, así como con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, garantizando que estos sean sometidos a un proceso penal con las debidas garantías y se respete su dignidad y su derecho a desarrollarse.

Bajo esta premisa, UNICEF Argentina tiene el agrado de presentar un estudio de alcance nacional con los datos obtenidos de la "Sistematización de Medidas Alternativas en Justicia Penal Juvenil".

Este trabajo indaga sobre uno de los temas centrales en materia de justicia penal juvenil, que es el uso de medidas alternativas a los procesos judiciales y a la privación de la libertad.

En este sentido, el empleo de la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal debe ser una medida excepcional, utilizada como último recurso, y debe ser aplicada durante el período más breve posible. La regla del sistema debe ser la aplicación de una oferta amplia e idónea de medidas no privativas de la libertad.

En las diferentes jurisdicciones de nuestro país las medidas alternativas al proceso judicial y a la privación de la libertad son aplicadas con variados enfoques, prácticas y metodologías. Asimismo, se observa un incremento de iniciativas menos formalizadas, *ad hoc* o también llamadas "artesanales", que se disponen desde el Poder Judicial.

Una sistematización como la que aquí presentamos, no solo permite conocer la realidad en cuanto a la existencia, disponibilidad y uso de medidas alternativas en Argentina, sino que además nos brinda mayores precisiones sobre su grado de utilización, de efectividad y sostenibilidad.

En efecto, los resultados de esta investigación brindan la posibilidad de analizar aquellas cuestiones sobre las que resulta necesario profundizar para poder ampliar y mejorar su oferta. Asimismo, permiten identificar buenas prácticas para su futura réplica, con el objetivo de seguir trabajando en un proyecto de vida de los niños, niñas y adolescentes que los aleje del conflicto con la ley penal, facilitando su inclusión en la comunidad.

Desde UNICEF abogamos para que se continúe profundizando y promoviendo el uso de medidas alternativas a los procesos judiciales y medidas no privativas de la libertad de niños y adolescentes, así como también para que se desarrollen nuevas políticas públicas y consoliden aquellas orientadas a mejorar su alcance y eficacia. Estamos convencidos de que esta publicación representa un aporte en ese sentido.

Por otra parte, queremos manifestar nuestro profundo agradecimiento a los funcionarios de los poderes ejecutivos provinciales, poderes judiciales, coordinadores de programas de mediación, investigadores locales, funcionarios municipales, operadores, y miembros de la sociedad civil entrevistados, quienes demostraron su gran compromiso, cedieron su tiempo, facilitaron visitas de campo y brindaron información indispensable para poder realizar la presente investigación.

Medidas alternativas en la justicia penal juvenil: un enfoque de derechos humanos

La presente investigación de carácter nacional sobre medidas alternativas en justicia penal juvenil fue realizada en el marco de los objetivos de UNICEF Argentina en materia de protección de derechos, por un equipo integrado por investigadores/as de las Universidades Nacionales de San Martín (UNSAM) y de Buenos Aires (UBA).

El relevamiento efectuado desde noviembre de 2016 hasta abril de 2017 ha permitido construir un gran corpus de información que esperamos contribuya a informar el debate en curso sobre las transformaciones normativas y de política pública necesarias para adecuar la Justicia Penal Juvenil argentina al marco de derechos humanos incorporado en la Constitución Nacional. El logro de una justicia respetuosa de los derechos de niños, niñas y adolescentes es una meta compartida por los distintos actores que participaron del estudio. Ello se refleja en reformas procedimentales provinciales que contemplan medidas alternativas al proceso penal; acuerdos en el marco del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF); readecuaciones y especialización de los dispositivos penales juveniles, y la existencia en la mayoría de las jurisdicciones del país de dispositivos o programas alternativos a la privación de libertad.

El informe enfoca en los usos de distintas medidas alternativas, tanto presentes en las normativas provinciales como resultado de los esfuerzos interpretativos del *Soft Law* de actores comprometidos con los logros del enfoque de derechos humanos para la justicia destinada a los niños/as y adolescentes. En tal sentido, se centra en las percepciones de tales actores sobre su práctica diaria, en las razones y sentidos que atribuyen a su tarea, así como en las dificultades y obstáculos que encuentran. Asimismo, se presenta un panorama organizado de las principales previsiones normativas, de la estructura judicial y de

los arreglos institucionales que se crearon en los últimos años para efectivizar las medidas alternativas en justicia penal juvenil.

En un campo caracterizado por la disparidad de recursos entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, y por la marcada incidencia de la prensa en la opinión pública y en el campo de acción de los funcionarios, es auspicioso encontrar un acuerdo prácticamente unánime a nivel del país sobre la infructuosidad y la indeseabilidad de reformas que busquen endurecer el sistema hacia un mayor punitivismo. Esperamos que este informe provea de información y de prácticas de referencia para enriquecer y afianzar el uso de medidas alternativas al juicio penal y a la privación de libertad, y aporte al desarrollo y fortalecimiento de políticas en la materia.

Por último, queremos agradecer profundamente a UNICEF por la confianza y apoyo brindados y muy especialmente a todas las personas que ofrecieron su tiempo para hacer posible este estudio: funcionarios/as de los poderes ejecutivos provinciales y municipales, de los poderes judiciales provinciales, coordinadores de programas y áreas de mediación, investigadores locales, operadores y trabajadores del sistema penal y de protección de derechos en general, y miembros de la sociedad civil entrevistados. Acercarnos a su compromiso con los derechos de niños, niñas y adolescentes a través de su tiempo, su apertura a brindarnos información, y en muchos momentos su calidez humana, hicieron posible este desafiante trabajo investigativo.

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación fue caracterizar las medidas alternativas en justicia penal juvenil existentes en las distintas jurisdicciones del país, tanto en lo que respecta a procedimientos alternativos al proceso penal como a medidas alternativas a la privación de la libertad de adolescentes acusados de cometer un hecho delictivo.

La investigación tuvo un carácter exploratorio descriptivo de tipo cualitativo, y procuró construir información sobre las prácticas formales e informales del poder judicial de las veinticuatro jurisdicciones del país y de la justicia nacional, en cuanto al uso concreto de medidas alternativas al proceso penal (remisión, mediación, justicia restaurativa, suspensión de juicio a prueba, etc.); y sobre la disponibilidad, eficiencia y uso de los dispositivos alternativos a la privación de libertad de adolescentes, tomando como base los veintiséis programas relevados en el estudio realizado por UNICEF y la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF) en el año 2015 (SENNAF y UNICEF, 2015).

El contexto nacional argentino presenta la particularidad de carecer de una ley penal juvenil que recoja los lineamientos y recomendaciones internacionales en la materia, ya que aún se encuentra vigente el Decreto-Ley nacional N° 22.278 con sus modificatorias. No obstante, más allá de esta falta de adecuación normativa a los estándares impulsados por el derecho internacional de los derechos humanos, se registran distintos avances. Entre otros, reformas procedimentales de carácter provincial que contemplan medidas alternativas al proceso penal; acuerdos federales reflejados en Actas Compromiso en el marco del COFENAF, que incluyen la promoción de proyectos institucionales acordes a estándares de derechos humanos; readecuaciones institucionales principalmente relativas a la dependencia de los dispositivos penales juveniles (que en su mayoría se encuentran radicados en áreas de gestión especializadas en la materia), y la existencia en la mayoría de las jurisdicciones del país de dispositivos o programas alternativos a la privación de libertad. Por ello, el estudio estuvo centralmente orientado a identificar y analizar prácticas de referencia en la materia que se estén efectivamente implementando en las distintas jurisdicciones del país. Esto es, más allá de la revisión de la dimensión normativa, nos interesó principalmente relevar –a partir de la realización de entrevistas a distintos tipos de actores que conforman el sistema penal juvenil– el nivel de las prácticas concretas y efectivas e identificar qué medidas son aplicadas, cómo lo son, qué dispositivos se utilizan para aplicarlas y cuáles son los principales obstáculos o dificultades para su implementación.

La investigación partió de comprender el campo de estudio como un sistema que integra normativas, instituciones, rutinas burocráticas, prácticas asentadas, valores, creencias y sentidos socialmente disponibles. Por ello, toda transformación supone un proceso complejo que involucra

cambios heterogéneos en su extensión y cualidad, y que requiere de la comprensión de las dinámicas sociales y políticas en que tienen lugar.

La perspectiva adoptada se propuso en consecuencia superar aquellos posicionamientos teóricos que tienden a evaluar solo en términos técnicos los mecanismos de formación e implementación de políticas. Así, en lugar de invisibilizar los procesos de negociación y lucha por la imposición de determinados significados, relegándolos al lugar de obstáculos para la transformación deseada o de desviaciones a una supuesta norma, nuestro interés fue otorgarles valor analítico, ya que es iluminando esas negociaciones y disputas que, se puede entender cómo se producen, reproducen y también cómo se transforman las instituciones.

Al acercarnos a la complejidad de las instituciones estatales contextualizadas, encontramos el peso de las dinámicas políticas, sociales, culturales e institucionales locales. Además, el papel socialmente asignado a los jóvenes de sectores populares, las construcciones de modos y tipos de autoridad sobre los jóvenes, las dinámicas socioeconómicas y criminales locales y los temores y ansiedades morales, inciden como determinantes, oportunidades, o limitantes, tanto para las prácticas institucionales como para las interpretaciones de los operadores de justicia y del Poder Ejecutivo.

Desde esta perspectiva, en el presente informe, se realiza una presentación sintética de los principales hallazgos obtenidos. La información construida enfoca particularmente en las percepciones de los actores sobre las distintas dimensiones de su práctica diaria, en las razones y sentidos que atribuyen a su tarea, así como en las dificultades y obstáculos que encuentran. Asimismo, se presenta un panorama organizado de las principales previsiones normativas, de la estructura judicial y de los arreglos institucionales que se crearon en los últimos años para efectivizar las medidas alternativas en justicia penal juvenil.

La estructura del informe es la siguiente. En el capítulo 1 se describen los objetivos generales y específicos de la investigación, se da cuenta de la estrategia metodológica adoptada y de los aspectos más salientes del trabajo de campo a fin de contextualizar la producción de datos, y se explicitan las diferentes hipótesis de trabajo diseñadas con el objetivo de organizar el relevamiento de información y el análisis. En el capítulo 2 se realiza una revisión de los principales debates que han atravesado el tema de la administración de justicia para los niños, niñas y adolescentes y se sistematiza la producción relativa a medidas alternativas al proceso penal y a la privación de libertad de adolescentes. El capítulo 3 presenta una síntesis organizada de las principales transformaciones normativas que se han sucedido en los últimos años en materia penal juvenil y de la institucionalidad específica. El cuarto capítulo muestra un mapeo de las medidas y procedimientos alternativos al proceso penal relevados en todas las provincias, analizándolos en función de su uso, el grado de institucionalización, los recursos disponibles, el alcance y el objeto de las medidas, así como el modo en que estas son percibidas por los actores, su sostenibilidad y eficacia, y los obstáculos para su implementación. En el capítulo 5 se describen y analizan los programas relevados, incluyendo su estructura, dependencia, metodología, institucionalidad, funcionamiento, articulaciones, población a la que se dirigen, efectividad y eficacia, resultados y logros. El capítulo final presenta un sumario de los hallazgos y lecciones aprendidas, y recomendaciones emergentes.



CAPÍTULO I

Metodología y enfoque del estudio

Preguntas de investigación

Los interrogantes principales que presidieron este relevamiento fueron: ¿en qué medida los programas, dispositivos y estrategias alternativas en materia penal juvenil desarrollados en cada jurisdicción incorporan las premisas de derechos humanos de niños/as y adolescentes, y resultan sostenibles y pertinentes, efectivos y eficientes? Y ¿qué explica el uso/no uso de las medidas alternativas al proceso judicial o las medidas alternativas a la privación de libertad por parte del Poder Judicial?

Para la indagación se consideraron dos universos de análisis: las medidas alternativas al proceso penal o al juicio, y las medidas no privativas de la libertad. Esta distinción resultó pertinente, ya que permitió indagar las singularidades y desafíos que representan unas y otras, y los dispositivos particulares que son necesarios para su mejor desarrollo.

Proceso general de trabajo

La investigación supuso una fase de diseño (entre diciembre de 2016 y enero de 2017) que implicó: el relevamiento de información preliminar, el relevamiento y sistematización bibliográfica, el desarrollo de instrumentos de producción de datos, y el desarrollo de la agenda preliminar de campo. El trabajo de campo realizado en cada una de las jurisdicciones del país se desarrolló sin inconvenientes entre el 6 de febrero y el 31 de marzo de 2017, y consistió principalmente en la realización de entrevistas a distintos tipos de actores y en el relevamiento de material documental (estadísticas, fallos, informes institucionales). El informe final se comenzó a redactar el 3 de abril y se finalizó el 29 de mayo de 2017.

Trabajo de campo

Las unidades de observación en las veinticuatro provincias fueron: los marcos normativos para la aplicación de las medidas alternativas, los programas, áreas y dispositivos de atención a adolescentes en conflicto con la ley penal que implementaran medidas no privativas de libertad, puntos focales de los poderes ejecutivos que tuvieran a cargo los programas, puntos focales de la *Red de jueces y juezas comprometidos por los derechos de niños, niñas y adolescentes*, jueces penales juveniles, defensores y fiscales, encargados de programas de mediación, funcionarios provinciales y/o municipales de las áreas de niñez y eventualmente de las áreas específicas en penal juvenil (según corresponda en cada contexto provincial) e integrantes de Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) que desarrollen programas alternativos a la privación de libertad de adolescentes en materia penal juvenil.

Se visitaron todas las capitales provinciales, a excepción de Rawson, y en algunas jurisdicciones –en función de su magnitud o heterogeneidad– se tomaron además otras localidades.¹ Se realizaron y procesaron 246 entrevistas semiestructuradas, y se relevó un considerable corpus de material documental (estadísticas, publicaciones institucionales, sitios web de entidades de gobierno, Poder Judicial, OSC y prensa).

Tabla N° 1

Entrevistas por tipo de actor

ACTOR	ENTREVISTAS
Poder Judicial (incluyendo defensorías y fiscalías)	123
Organizaciones no gubernamentales	16
Programas especializados	50
Autoridades provinciales	25
Autoridades municipales	8
Expertos	10
Otros	32**
Total	246

Definiciones

La investigación enfocó en los programas, áreas y dispositivos de atención a adolescentes en conflicto con la ley penal que implementaran medidas o estrategias no privativas de libertad. Respecto a la caracterización de establecimientos y programas especializados, hemos utilizado la propuesta por la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores (DINAI) de la SENNAF que distingue dos tipos de establecimientos: los Centros de

1. Además de todas las capitales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se realizó trabajo de campo en las localidades de: San Martín, La Matanza, Mar del Plata y Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires; Rosario, Santa Fe; Río Segundo, Córdoba; San Rafael, Mendoza; Trelew, Chubut; Bariloche, Río Negro.

Régimen Cerrado (CRC) y las Residencias Socio Educativas (RSE). Mientras que los primeros son dispositivos de privación de libertad, los segundos son de restricción de libertad. A su vez, otro tipo de dispositivos son los programas genéricamente considerados como Dispositivos de Supervisión y Monitoreo en Territorio (DSMT), que también realizan una medida de restricción de libertad, aunque, en principio, de menor intensidad que la RSE, porque el adolescente la cumple en su comunidad de referencia.²

Alcances y restricciones de la investigación

La investigación no tuvo limitaciones significativas salvo restricciones vinculadas con el déficit de información sistemática en la mayoría de las jurisdicciones. A fin de mitigarlo, fue clave la consulta a los actores y la revisión de fuentes de organismos federales. No obstante, estimar la eficacia y eficiencia de las medidas alternativas y de los programas fue complejo.

Similar carencia de información sistemática se registró sobre la caracterización de la población adolescente bajo programa, cuya reconstrucción se realizó en base a las percepciones de las y los trabajadores.

Características de la población adolescente

En términos generales, los adolescentes objeto de los programas son varones, de entre 16 y 17 años, residen en barrios populares, en precarias condiciones habitacionales, tienen interrumpidas trayectorias educativas y están débilmente insertos en el mundo del trabajo informal. Las caracterizaciones sobre sus familias se componen de imágenes tensionadas. Mientras se las considera centrales para cualquier proceso con los jóvenes, se las asume como incapaces de afrontar esa responsabilidad por razones estructurales pero también conductuales. Las caracterizaciones sobre los adolescentes y sus familias por parte de los agentes judiciales y del Poder Ejecutivo, variables según los contextos locales, incluyen problemas asociados a la migración, consumo problemático de alcohol, drogas, violencia doméstica y suicidio adolescente. Respecto de las trayectorias institucionales de los jóvenes, priman experiencias previas en el sistema de protección. Cuando se pudo conocer el dato, se constató que los adolescentes incluidos en programas alternativos tienen en promedio 2/3 causas penales abiertas o medidas previas.

2. En relación con esta denominación, la SENNAF ha acentuado la noción de restricción de libertad para los establecimientos y programas alternativos a la privación como una de las estrategias para disminuir la aplicación de la medida de privación de libertad. En efecto, si la inclusión en un programa de acompañamiento y supervisión en territorio es percibida (por los adolescentes, operadores, magistrados y comunidad) como una medida penal, puede ofrecerse como una alternativa al encierro. De otro modo, si es vista como un programa de protección, puede no ser concebida por los actores como sanción, sino como ayuda o acompañamiento.



CAPÍTULO 2

La justicia penal enfocada en niños/as y adolescentes y las medidas alternativas

Principios rectores en materia penal juvenil

Según los estándares del enfoque internacional de derechos humanos, la justicia penal juvenil, que tiene carácter de especializada, debe orientarse por dos principios fundamentales: desjudicialización e intervención penal mínima. Ello significa que debe permitir resoluciones por fuera del marco judicial que eviten o limiten la sanción penal, y favorecer instancias de resolución no judiciales que no impliquen restricciones a la libertad ambulatoria. Además, las respuestas institucionales ante una infracción cometida por un menor de edad deben cubrir un arco de posibilidades que va desde la advertencia -no judicializada- hasta libertad vigilada, mientras que la privación de libertad debe ser una medida de último recurso y por el más breve tiempo posible. En suma, la justicia penal debe orientarse por un modelo de sistema penal mínimo alineado con la protección de los derechos de niños, niñas, y adolescentes, que considere al derecho penal como *extrema ratio* y que limite la aplicación de penas privativas de libertad, como también su monto.

Medidas alternativas

En el contexto argentino, aun con una ley de fondo no adecuada a los estándares internacionales en derechos humanos, se han identificado avances parciales, algunos de los cuales se señalan en este informe. No obstante, tal como ha señalado la literatura, se registra, por un lado, una dificultad sistémica para institucionalizar los principios de derechos humanos en las prácticas, normativas, circuitos y culturas institucionales de los distintos actores involucrados (policía, Poder Judicial, Ministerio Público, Poder Ejecutivo, sociedad

civil), y por otro, una falta de consenso social sobre el modo de gestión estatal del delito juvenil, cuya tendencia es en general hacia un mayor punitivismo.

En los últimos años, y a partir tanto del activismo judicial, y de decisiones políticas y sociales, así como de la puesta en marcha de estrategias creativas e innovadoras, se ha propiciado la adopción de medidas alternativas a la privación de libertad durante el proceso (entendidas como cualquier medida que no suponga la privación de libertad del joven mediante su ingreso en una institución cerrada o en otro tipo de institución que suponga una prohibición de salidas) y también de medidas alternativas al proceso penal juvenil, que procuran apartar al joven del sistema de justicia penal. Ellas pueden usarse tanto para evitar el inicio de un proceso penal, como para suspenderlo. En el primer caso, con base en el principio de oportunidad, las autoridades intervinientes (fiscal) no inician el proceso y realizan una reorientación hacia servicios apoyados por la comunidad (remisión). En el segundo, el proceso penal se puede suspender a partir de la utilización de la mediación o conciliación, o bien a partir de la suspensión del juicio a prueba (*probation*), que es, como desarrollaremos, la medida más extendida en nuestro contexto y puede suponer la realización de tareas comunitarias, reparación del daño y reglas de conducta a cambio de la extinción de la acción penal. Ahora bien, el uso de estas medidas y su nivel de eficacia, requiere de dispositivos que vehiculen su implementación.

Revisión de experiencias internacionales en medidas alternativas

Existe una cuantiosa literatura sobre las modalidades de aplicación de medidas alternativas al juicio y a la privación de libertad que provee análisis sobre distintas experiencias en el sistema penal juvenil en las que se incluyen el activismo judicial; trabajos que relevan experiencias en ejecución de programas de implementación de medidas alternativas y socioeducativas; y artículos de investigaciones sobre programas y proyectos relacionados con medidas alternativas en justicia penal juvenil. Entre estas experiencias son especialmente relevantes las desarrolladas en Europa (España, Italia, Países Bajos, Bélgica e Irlanda)³ y en algunos países latinoamericanos (Costa Rica, Nicaragua, Chile, Uruguay y Brasil).⁴ Los objetivos que persiguen estas experiencias son variables, algunos son más holísticos, vinculados a la garantía de derechos, mientras que otros son mucho más prácticos, como por ejemplo la inserción laboral. En general, predomina una conceptualización de la población destinataria como sujeto de derechos, y también se señala como central tanto la consideración de las culturas locales como la importancia del contexto normativo e institucional para la optimización de la implementación de las medidas. La revisión y sistematización de la literatura sobre experiencias desarrolladas en otros países arroja que mayormente se utilizan medidas no privativas de libertad por medio de programas socioeducativos, de tutela, de acciones terapéuticas, de suspensión de juicio a prueba, mediación, conferencias y reparación del daño. Las estrategias que se desarrollan en los

3. Ver Muncie, J. y Goldson, B. (eds.) (2006). *Comparative Youth Justice*. London, UK: Sage Publications Ltd.
Kikelli, U.; Forde, L.; Malone, D. (2016). *Alternativas al internamiento para menores infractores. Guía de Buenas Prácticas en Europa*. Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJ).
McAlister, S. y Carr, N. (2014). *Experiences of Youth Justice: Youth Justice Discourses and Their Multiple Effects*. *Youth Justice*, 14(3), 241-254.
UNICEF-SENNAF (2007). *Conceptos debates y experiencias en justicia penal juvenil*. Buenos Aires. Disponible de http://files.unicef.org/argentina/spanish/Cuadernillo_Justicia_Penal_Juvenil.pdf Put, J., Vanraechem P y Walgrave, L. (2012). *Restorative Dimensions in Belgian Youth Justice*. *Youth Justice* 12 (2), pp. 83-100.

4. UNICEF (2003). *Justicia Penal Juvenil: Buenas prácticas en América Latina*. Panamá. Carranza E, Tiffer C, y Maxera R (2002) *La reforma de la justicia penal juvenil en América Latina y la justicia restaurativa*. ILANUD. *Justicia restaurativa en Costa Rica: Acercamientos teóricos y prácticos*, I Congreso de Justicia Restaurativa. Costa Rica. San José: Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia. TDH - Lausanne (2015). *Aprender de experiencias para transformar realidades*. Perú. Melo E. (2014) *Restorative justice for young offenders in São Caetano do Sul, Brazil* *Restorative Justice: An International Journal* Vol. 2 (issue 3) pp. 349-361. Achutti, D. y Pallamolla, R. (2012). *Restorative Justice in Juvenile Courts in Brazil: a brief review of Porto Alegre and Sao Caetano Pilot Projects*. *Universitas Psychologica*, v.11, (Nra. 4), pp. 1093-1104. UNICEF y Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (2009). *Experiencias de Justicia Penal Juvenil no Privativas de la Libertad. Reformas legales, organización judicial y sistemas de justicia penal juvenil a nivel local*. Buenos Aires.

programas se pueden sistematizar según las modalidades de articulación interinstitucional sobre las que se asienten, según las capacidades institucionales –que propicien su desarrollo o lo coarten-, o según su vínculo con las dinámicas culturales que resultan clave para su despliegue y aceptación.

Alcances y limitaciones

El uso de medidas que permitan garantizar el principio de privación de libertad como último recurso es aún un desafío a nivel mundial, en parte por la falta de confianza de los actores del Poder Judicial en las sanciones no privativas de libertad, lo que hace a la necesidad de contar con sistemas de información e investigaciones sólidos que legitimen su uso haciendo la evaluación y el monitoreo posibles y sistemáticos (Kilkelly, 2016). Entre los indicadores se cuenta la adecuación de las acciones y programas a los estándares internacionales de derechos humanos, las tasas de reiterancia (reincidencia), la calidad institucional de los procedimientos, entre otros.

El diseño de los programas debe garantizar su inserción y visibilidad comunitaria, la suficiente cooperación interinstitucional –en especial al nivel local-, recursos adecuados y correctamente asignados, y la accesibilidad de los jóvenes. Al nivel local o provincial, es importante contar con una amplia variedad de medidas que permitan la flexibilidad de las recomendaciones para adaptarse a las necesidades de los niños y niñas infractores, que puedan ser utilizadas en los distintos momentos del proceso (antes de los cargos, antes del proceso, antes de la sentencia, durante o en lugar del encarcelamiento).

En lo relativo a la implementación de medidas que suponen reparación, se señala que su uso tiene una incidencia positiva, que se refleja en los bajos índices de reincidencia (Bergseth y Bouffard, 2007; Braithwaite, 2005; Latimer, Dowden y Muise, 2005; Liebmann, 2007; Sherman y Strang, 2007). Este efecto se atribuye a la confluencia del ejercicio de restitución del ofensor, la reparación del daño y la intervención de la comunidad como agente, que garantiza la construcción de un vínculo entre el joven y la sociedad, por el empoderamiento que tiene respecto a su participación como agente de control social. En efecto, algunas experiencias señalan que uno de los aspectos más significativos son “las interacciones sociales que suceden durante el proceso, más allá de que la estrategia termine en un acuerdo entre las partes o no” (Medan, 2016: 86).

Fundamentalmente la participación de las personas involucradas conlleva a la búsqueda de medidas más positivas y democráticas, lo que permite reducir la reproducción de medidas punitivas, así como la intervención del Estado en la resolución del conflicto. En los casos en que se implementa, el encuentro cara a cara entre ofensor y víctima incide en el cambio de “percepción sobre el infractor y sus razones para cometer el delito y tiende a tener una mirada más comprensiva y menos vengativa hacia los ofensores especialmente si son jóvenes” (Bolívar, 2011). Por otra parte, Latimer *et. al.* (2005) y Sherman y Strang (2007) dan cuenta de que las víctimas se sienten más satisfechas en este tipo de estrategias que en el sistema de justicia tradicional.

Dentro de las limitaciones, se señala la falta de seguimiento y supervisión institucional, una vez procesado el caso. Por otra parte, la falta de marcos normativos que permitan dar continuidad a programas y políticas, es otro de los aspectos que dificultan la implementación de las medidas, así como su sostenibilidad, pues se ven afectadas por los cambios de gestión y quedan sujetas a la voluntad política de turno, que comprometen desde el presupuesto y la infraestructura hasta el recurso humano (Unicef, 2003:63).

Caracterización del Sistema Penal Juvenil de las distintas provincias argentinas

Contexto normativo

Aun cuando el Régimen Penal de la Minoridad instituido por el Decreto-Ley N° 22.278 es la norma de fondo vigente en la Argentina para administrar judicialmente los hechos delictivos cometidos por niños/as y adolescentes, en los últimos veinticinco años ha habido una producción legislativa y jurisprudencial que procuró limitar los aspectos más abusivos y violatorios de derechos y garantías. El impacto de la Convención sobre los Derechos del Niño y de otros instrumentos internacionales (o *Soft Law*),⁵ de las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño, así como de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el activismo de las Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño sobre Argentina del año 2010, agentes judiciales, de profesionales y de organismos de derechos humanos, han incidido en la implementación de medidas alternativas al juicio (criterios de oportunidad, remisión, mediación, justicia restaurativa) y a la privación de libertad.

A nivel nacional, la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (26.061/2005) tuvo un impacto especial. Si bien no regula la cuestión de los adolescentes infractores, establece una serie de garantías para los/as niños/as que se encuentren bajo proceso judicial (derecho a ser oídos y a que su opinión sea primordialmente tenida en cuenta). Además, al derogar la ley N° 10.903, y en consecuencia la facultad de tutela estatal, ha incidido en el régimen penal juvenil, fundamentalmente en lo relativo a los adolescentes no punibles, puesto que se ha entendido que el juez penal no dispone ya de la atribución de “disponerlos tutelarmente”.

Asimismo, el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conocido como Fallo Maldonado (CSJN, 2005), ha sentado un precedente paradigmático respecto de la especialidad, y las Actas compromiso del COFENAF, representan decisiones y definiciones consensuadas tanto en materia de administración de justicia como de despliegue de

5. Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores de las Naciones Unidas (“Reglas de Beijing”), aprobada por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (“Directrices de Riad”), adoptada y proclamada por la Asamblea en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990, las Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, adoptadas por la Asamblea en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, y las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal, anexas a la resolución 1997/30, de 21 de julio de 1997.

6. La CABA antes de convertirse en Ciudad Autónoma contaba con una organización judicial y de procedimientos que derivaban de la justicia nacional. Al día de hoy, no todas las competencias penales se han transferido a los tribunales de la Ciudad, razón por la cual coexisten dos modelos de organización de justicia con sus procedimientos y competencias específicas.

7. Los sistemas inquisitivos concentran en una sola persona (un órgano oficial) las funciones fundamentales del proceso (acusación, defensa y decisión). Como ha sido señalado críticamente, en términos modélicos se caracterizan por reemplazar el principio de inocencia por el de culpabilidad del acusado, lo que conduce a entender al proceso como una sanción en sí misma. El modelo "mixto" se nutre esencialmente de aspectos del sistema inquisitivo, en especial la persecución y juzgamiento de todo delito. La pena es concebida como la única forma de solución del conflicto con la ley penal. En este tipo de modelo existe una etapa de investigación previa llamada "instrucción" a cargo de un juez (de instrucción), etapa que no se restringe a otorgar fundamento probatorio a la acusación, sino que avanza sobre la etapa del juicio, y tiende a dar también basamento probatorio a la sentencia definitiva. Este paradigma "mixto" incorpora actualmente aspectos del acusatorio, como la separación "formal" de los roles de acusación y juzgamiento, la incoercibilidad moral del imputado, la inviolabilidad de su defensa y el principio de inocencia. Así, a partir de este aggiornamento del sistema, se entiende que el juicio debe basarse en una acusación preparada, sostenida y acreditada por los órganos oficiales encargados de la persecución penal (Ministerio Público Fiscal) y desarrollarse en forma oral y pública, con intermediación de los sujetos procesales y los elementos de prueba.

8. Este sistema, idealmente y con más claridad que en el inquisitivo, presupone la inocencia del acusado y se basa en una idea de la "verdad jurídica" como una construcción, producto de una negociación entre las partes implicadas, más que en una realidad a ser descubierta mediante aproximaciones sucesivas, tal como sucede en los sistemas de raiigambre inquisitivo. El proceso se conceptualiza así como una garantía individual frente al Estado que pretende imponer una pena, admite la posibilidad excepcional de privar al imputado de su libertad antes de la condena, pero solo como una medida cautelar de los fines del proceso, y nunca como una sanción anticipada. Las funciones de acusar, defender y juzgar se encomiendan a sujetos diferenciados e independientes entre sí.

institucionalidad.

El Régimen Penal de la Minoridad, a pesar de su vigencia, es objeto de múltiples objeciones. Una de las principales, con varias consecuencias, es la gran discrecionalidad que la ley otorga a los jueces. No obstante, dado que esta ley coexiste con un plexo normativo y un sistema de principios jurídicos que prevén y definen garantías y derechos (las normativas provinciales, los tratados internacionales de jerarquía constitucional y el *soft law*) la lesividad de la Ley N° 22.278 puede ser, y de hecho, ha sido, gradualmente limitada. Si bien parece haber consenso en la necesidad de producir un sistema de responsabilidad penal juvenil que limite esa discrecionalidad, algunos de los proyectos en debate que argumentan en ese sentido acarrear propuestas aun más persecutorias. En tal sentido, los proyectos de ley que proponen bajar la edad de punibilidad, contrariamente a lo que exigen los tratados internacionales de derechos humanos, extienden el sistema penal para menores de edad, y parecen guiarse por una idea formalista y abstracta respecto del funcionamiento del dicho sistema.

Estructura judicial a nivel provincial

El carácter federal de nuestro país se traduce en una diversidad y pluralidad de modelos de organización y procedimientos judiciales. Con excepción de la justicia federal, que tiene competencia en todo el país, cada provincia (sumada la Ciudad de Buenos Aires con su propia particularidad)⁶ tiene una justicia provincial con competencia para intervenir ante la comisión de delitos comunes (justicia ordinaria). En el caso de la administración judicial penal para menores de edad, la competencia se complejiza, dado que algunas provincias cuentan desde antaño, con procedimientos y autoridades específicas para las personas menores de edad, derivados de la existencia de un fuero de menores que lejos de restringirse al ámbito penal, extendió su competencia a distintas temáticas: familia, civil, asistencial.

A los fines de esta investigación, es importante tener en cuenta el modelo procesal penal general que instituyen las provincias. Esto es, si poseen un procedimiento más cercano al tipo inquisitivo-mixto,⁷ inspirados por el Código Procesal Penal de la Nación, o bien si poseen otro más cercano al modelo acusatorio.⁸ Ello en tanto los segundos son formalmente más proclives a incorporar nuevos modos de terminación de los procesos que no impliquen llegar a su finalización solo a través de un juicio.

Respecto de la organización judicial con competencia para adolescentes infractores, la mayoría de las provincias tiene un sistema "tutelar clásico" basado en el típico régimen de la minoridad (con competencia en cuestiones familiares, asistenciales y penales). Le sigue, en cantidad de provincias, el sistema "tutelar mixto", que consiste en un fuero de menores con alguna inclusión de garantías procesales e institutos específicos alternativos. Otras provincias no cuentan directamente con fuero especializado en menores de edad, y esas causas son tramitadas por la justicia ordinaria. De otro tipo son los sistemas en los que

existe una justicia penal juvenil especializada, ya sea con un sistema acusatorio o con un sistema inquisitivo-mixto.

TUTELAR CLÁSICO	TUTELAR MIXTO	FUERO NO ESPECIALIZADO (JUSTICIA ORDINARIA)	JUSTICIA ESPECIALIZADA SISTEMA ACUSATORIO	JUSTICIA ESPECIALIZADA SISTEMA INQUISITIVO MIXTO
Corrientes Chaco Formosa Jujuy La Rioja Misiones San Luis Santa Cruz Santa Fe Tierra del Fuego	CABA (Justicia Nación) Catamarca La Pampa Salta Tucumán	Río Negro Santiago del Estero Chubut	CABA (Justicia Ciudad) Buenos Aires Entre Ríos Neuquén	Córdoba Mendoza San Juan ⁹

Tabla N° 2

Estructura judicial para el juzgamiento de causas de menores de edad.

Ministerio Público

El Ministerio Público de la Nación posee un rol protagónico en el sistema de justicia, y a nivel provincial nuevamente es heterogénea la situación, ya que cada provincia cuenta con normativas particulares que regulan la organización y dependencia funcional. Algunas provincias cuentan con un Ministerio Público especializado y otras no, en algunos casos complementando un fuero especializado y en otros compensando su ausencia. Además, el grado de especialidad varía en las jurisdicciones, hay casos donde se advierte que solamente existe un fuero o ministerio público especializado en la capital provincial, pero no así en el resto de las circunscripciones en las que se divide la provincia.

9. El fuero especializado entró en vigencia en marzo 2017.

Tabla N° 3

Ministerio Público

DEFENSORÍAS Y FISCALÍAS PENALES JUVENILES (ESPECIALIZADAS)	DEFENSORÍAS ESPECIALIZADAS	FISCALÍAS Y DEFENSORÍAS NO ESPECIALIZADAS
Buenos Aires	Río Negro	Catamarca
CABA (Justicia Nación)	San Luis	Chubut
Córdoba	Santa Fe	Formosa
Corrientes		La Rioja
Entre Ríos		Santiago del Estero
Jujuy		Tierra del Fuego
La Pampa		Tucumán
Mendoza		CABA (Justicia Ciudad) ¹⁰
Misiones		
Neuquén		
Salta		
San Juan		
Santa Cruz		

Previsiones normativas

a. Medidas alternativas al proceso penal

La previsión de medidas alternativas en las normativas provinciales es muy variable, también lo es en qué instrumento son recogidas y cuál es el modelo de procedimiento en que se inscriben.

En la mayoría de las jurisdicciones está prevista la suspensión del juicio a prueba, mientras que el principio de oportunidad se encuentra reglado en la mayoría de las provincias que poseen códigos de tipo acusatorio. Sin embargo, en pocos casos se recoge la especialidad del proceso penal juvenil. En efecto, en muchos casos los Códigos Procesales Penales provinciales contienen institutos procesales que serían muy beneficiosos para la justicia penal juvenil, pero muchas veces los menores de edad se encuentran expresamente excluidos.

La mediación y la conciliación están previstas en pocas provincias y también de modo variado. El juicio abreviado está incluido en casi todos los códigos de procedimientos penales provinciales, generalmente en las reglas generales que prescriben el tratamiento de todos los imputados.

10. Si bien los cargos no están creados, la ley procesal N° 2451 de CABA, los prevé en los artículos 37 y 38.

Tabla N° 4

Previsiones legislativas de medidas alternativas al proceso penal según jurisdicción

MEDIDAS ALTERNATIVAS AL PROCESO PENAL	JURISDICCIONES
Principio de oportunidad y remisión	Buenos Aires - CABA (Justicia Ciudad) - Mendoza - Neuquén - Río Negro - Entre Ríos
Mediación penal	CABA (Justicia Ciudad) - Corrientes - Chaco - Chubut - Entre Ríos (especializado) - Jujuy (para mayores) - Mendoza (especializado) - Neuquén - Buenos Aires - Salta - Santa Fe - Tucumán - Tierra del Fuego - Río Negro (aún sin implementar) - Tucumán - Chubut - Mendoza - Neuquén - Salta
Conciliación y reparación	Código Penal de la Nación - En la mayoría de las jurisdicciones
Suspensión del juicio a prueba	

b. Medidas alternativas a la privación de libertad

Las medidas alternativas a la privación de libertad son de una gran variedad y en la legislación provincial provienen de varias fuentes (capítulos especiales en los códigos procesales o normas específicas). Así, están insertas en el entramado normativo provincial, sujetas a limitaciones propias de la normativa o del contexto, y se relacionan con otras disposiciones legales que las complementan. Por lo demás, muchas de ellas requieren para su aplicación de una estructura institucional que las torna, o no, viables. Las fuentes de las medidas son variadas y los recursos institucionales diversos.

Se pueden clasificar en dos grandes grupos: las medidas cautelares -que se aplican durante el proceso para sustituir a la prisión preventiva, y están recogidas en las legislaciones de algunas provincias- y las sanciones alternativas, que procuran que el reproche penal se exprese de un modo diferente al encierro. Las medidas cautelares deben quedar sujetas a los principios que rigen la prisión preventiva (el resguardo de los fines del proceso, elementos de cargo que vinculen al adolescente con el acto delictivo, excepcionalidad, proporcionalidad, extensión mínima y examen periódico). Esto resulta necesario para evitar que por la vía de las medidas cautelares se amplíe el campo de ilegalismos alcanzados por el sistema penal,¹¹ lo que significa que tales medidas deben recaer sobre sujetos que, si ellas no existieran, sufrirían la prisión preventiva y no sobre aquellos a los que no llegaba la coerción penal (Freedman, 2011). Evaluando las circunstancias concretas del adolescente y el hecho imputado, el juez debe disponer la medida menos restrictiva posible, y ello implica un cuidadoso análisis de los elementos que integran la causa, a la luz de las garantías constitucionales y los estándares internacionales en materia penal juvenil.

Las medidas alternativas como medidas cautelares están recogidas en la legislación de la provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Río Negro, La Rioja, Neuquén, Córdoba y Entre Ríos.

11. Como puede suceder, por ejemplo, con los Códigos Contravencionales o de Faltas, que admiten detenciones (o arrestos) de duración variable o, en todo caso, de problemático control de legalidad.



CAPÍTULO 4

Las medidas alternativas al proceso penal en la justicia penal juvenil

Del relevamiento efectuado surge que solamente en cuatro de las veinticuatro jurisdicciones del país las medidas alternativas no se usan o bien se usan muy escasamente y se encuentran muy débilmente instaladas.¹² En las otras localidades, según los/as entrevistados/as, en los últimos años al menos algún tipo de medida alternativa se ha comenzado a aplicar.

Sin embargo, más allá de este dato auspicioso, lo que prevalece es la disparidad y heterogeneidad en el grado de formalización de su aplicación. Como veremos, solo en algunas jurisdicciones se ha avanzado en acompañar de estructuras institucionales la implementación de este tipo de medidas y se han diseñado dispositivos específicos. En muchos casos, los dispositivos que se usan para efectivizarlas no son especializados en menores de edad (oficinas de mediación penal, de suspensión de juicio a prueba, etc.). Además, la sistematicidad del uso de medidas alternativas es baja, y para su utilización cobra centralidad la voluntad de los actores intervinientes y las coyunturas particulares que les permiten hacer uso de ellas (la función que tengan dentro del proceso, el enfoque general que oriente las intervenciones jurídico-penales desde las cúpulas de los ministerios públicos, la adecuación cultural en la comunidad, etc.).

Más allá de algunas resistencias, no se ha identificado una oposición cerrada a la utilización de este tipo de medidas. De hecho, gozan de un considerable nivel de aceptación, fundamentalmente por parte de los integrantes del fuero de menores o penal juvenil. No obstante, su utilización se acepta casi exclusivamente en delitos de menor cuantía. Esto es, salvo algunos casos excepcionales, las medidas alternativas al proceso penal se utilizan casi exclusivamente para delitos leves. Los delitos más graves, como el robo con arma o con uso de violencia, pueden solo eventualmente ser trabajados con suspensión del juicio a prueba, fundamentalmente si se trata de primeros delitos. Ahora bien, delitos muy graves, como homicidio, en su inmensa mayoría quedan fuera del universo de la aplicación de medidas alternativas, salvo raras excepciones.

12. En La Rioja, San Juan, San Luis y La Pampa, difícilmente se utilizan medidas alternativas al proceso penal. En La Rioja, únicamente se utiliza la reparación, en forma de perdón, reparación económica o devolución del bien, y su uso es muy marginal. En San Juan, hasta la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal en marzo de 2017, no se había instrumentado ninguna medida alternativa. En La Pampa, no se usan, y solamente se usa de manera muy infrecuente la suspensión del juicio a prueba.

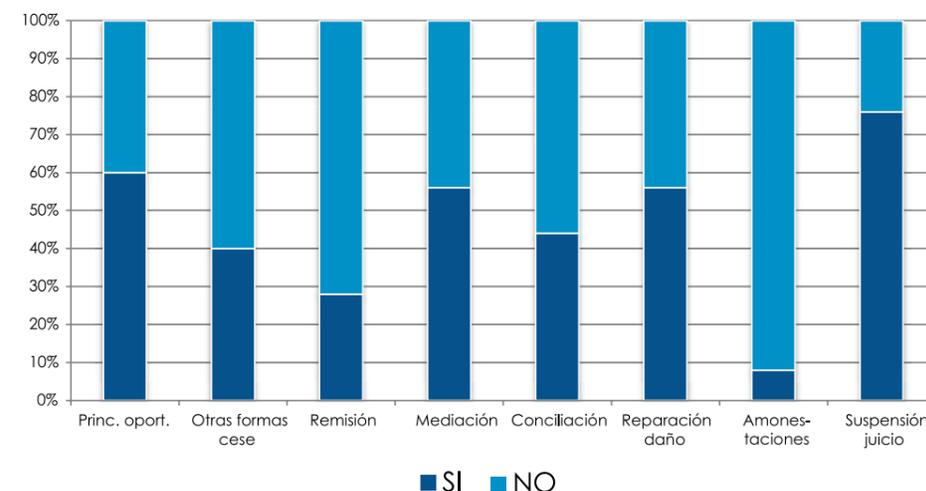
No obstante, cabe destacar que en la gran mayoría de las jurisdicciones del país, son muy pocas las causas abiertas que llegan a juicio. Diferentes actores acordaron en señalar que del total de las causas que se abren, solo un escaso número (compuesto por los delitos más graves, tales como homicidios, delitos contra la integridad sexual y robos con arma cuando son reiterados), llega a la instancia de debate oral y luego de ella a ser condenado. Es decir, la mayor parte de los delitos que ingresan a este fuero son delitos relativamente leves. Por lo tanto, es posible inferir que el uso de medidas alternativas podría extenderse.

A su vez, se verifica que algunas medidas prevalecen y son preferidas en detrimento de otras que no son aplicadas con la misma frecuencia ni se encuentran desarrolladas en la jurisdicción. En efecto, como veremos, la suspensión del juicio a prueba y el principio de oportunidad son las medidas mayormente utilizadas. En cambio, la mediación y la conciliación son medidas menos usadas. No obstante, cabe destacar que la existencia en varias provincias de dispositivos para implementar mediación penal para adultos ha contribuido a generar un contexto propicio para su uso.

Por último, como característica general, es preciso notar que en casi la totalidad de las jurisdicciones relevadas, el instituto procesal del juicio abreviado se usa con bastante frecuencia, e incluso en algunas localidades se utiliza mucho más que las medidas alternativas. De hecho, es usado en veintidós provincias (con menos frecuencia en ocho) y si bien no constituye una medida alternativa al proceso penal, suele ser usado -fundamentalmente por algunos defensores- como una estrategia a favor de los adolescentes en tanto tiene el objetivo de no llegar a sentencias tan gravosas. Sin embargo, paradójicamente y aun cuando su fin sea ese, en ocasiones da lugar a sentencias incluso más altas que las que tendrían lugar si no se hubiera implementado.

Gráfico N° 1

Provincias en las que se aplican medidas alternativas



En suma, tal como se advierte en el gráfico, en el 75% de las provincias se aplica la suspensión del juicio a prueba, mientras que en el 60% se aplica el principio de oportunidad. Veamos con más detalle.

Medidas alternativas: procedimientos, estrategias y usos concretos

Una de las clasificaciones más usuales respecto de las medidas alternativas al proceso penal es la que utiliza como criterio el mayor o menor grado de judicialización que implica su uso. Así, es posible distinguir entre medidas alternativas al juicio (que implican un cese de la acción penal y directamente el sistema judicial no interviene, y de la administración del conflicto se ocupa o no algún otro organismo) y medidas alternativas dentro del juicio (que impliquen modos anticipados de terminación del proceso). Si clasificamos las medidas en términos del lugar que ocupen desde afuera hacia adentro del sistema penal, en un extremo se encuentra el principio de oportunidad procesal y en el otro extremo la suspensión del juicio a prueba. En la zona intermedia, que estará más cerca del afuera o no según los usos y costumbres de la práctica judicial en cada localidad, se encuentran la remisión, la mediación, la conciliación, la reparación del daño, las amonestaciones. En un lugar muy cercano al principio de oportunidad, se encuentran modalidades de cese de la acción penal que estrictamente no se hallan amparadas en el criterio de oportunidad (aunque una interpretación extensiva de este criterio podría incluirlas en él) ni tampoco son una remisión, pero conducen a la desjudicialización: la prescripción (por la cual se extingue la acción penal) y el archivo.

De este repertorio de medidas, en la gran mayoría de las jurisdicciones del país al menos una se utiliza. Y ello, en algunos casos, acontece aun cuando no estén previstas en la legislación específica que regula el tratamiento penal para menores de edad. En esos casos, es interesante observar que los agentes del sistema judicial hacen uso de ese "anillo normativo" -del que se dio cuenta anteriormente-, constituido por legislación de diferente rango y jerarquía, que les permite sortear o bien atemperar los aspectos más violatorios de derechos del Régimen Penal de la Minoridad y ensayar diferentes estrategias jurídicas. A su vez, en muchos casos, los agentes judiciales, haciendo un uso creativo de la legislación procesal penal para mayores y de dispositivos que no están ni exclusiva ni necesariamente destinados a niños/as y adolescentes, han podido, o al menos han procurado, innovar y flexibilizar el régimen vigente incorporando el uso de medidas alternativas.

En diferentes jurisdicciones se detectaron formas *sui generis* de desjudicialización que los actores locales se encuentran implementando. En algunos casos, esas formas suponen el sobreesimiento y archivo, en otras se trata de la generación de instancias no tan formalizadas de mediación, mientras que otras combinan la derivación al organismo de protección de derechos o el trabajo con otras instituciones. En todos los casos, se trata de modalidades novedosas que diferentes actores se esfuerzan por aplicar haciendo uso de los

tratados internacionales que rigen en la materia y más allá de que las medidas alternativas al proceso penal no estén explícitamente previstas en la normativa provincial ni existan dispositivos especializados para implementarlas.

A continuación, a partir del relevamiento efectuado, se describen los usos que los actores realizan de las diferentes medidas alternativas en las distintas jurisdicciones del país.¹³

Mayor desjudicialización

En la mayoría de las jurisdicciones (quince en total) se aplica el principio de oportunidad procesal, medida que supone la mayor desjudicialización y es aplicada para delitos muy leves. En diez provincias, paralelamente al principio de oportunidad, se utilizan otra clase de modalidades de cese de la acción penal (archivo, sobreseimiento, prescripción).

En diferentes provincias, las prácticas judiciales actúan aggiornando la legislación local a algunos de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Por ejemplo, uno de los jueces en Rosario dicta la suspensión del trámite en el Estado en que se encuentre, amparándose en las Reglas de Beijing, que postulan que el magistrado puede suspender la causa por auto fundado en función del interés superior del niño, cuando considera que el conflicto ya fue abordado, que no hay interés público comprometido, o que no fue un hecho con violencia hacia las personas. O bien, fundándose en la Convención de los Derechos del Niño, apelar a supuestos de remisión y sostener incluso en contra del dictamen del fiscal que no tiene sentido continuar con la acción penal dada la insignificancia del hecho delictivo y, teniendo en cuenta que se trata de adolescentes, instar el cese de la acción penal. Así también uno de los juzgados de San Luis realiza una interesante composición jurídica para habilitar vías alternativas de administración de conflictos. Fundándose en la legislación supranacional y en la Opinión Consultiva OC-17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴, realizan el cómputo de la pena prevista para el delito por el cual se acusa al adolescente y teniendo en cuenta la reducción de la pena al grado de tentativa, lo declaran no punible por un auto interlocutorio fundado. En otras palabras, puede ser que un joven por edad sea punible, pero se lo acusa de un ilícito al que con la reducción para el grado de tentativa le correspondería una pena menor a dos años. Si es así, por auto fundado y de acuerdo al art. 1 de la Ley N° 22.278, el juez lo declara no punible y no se lo somete al proceso penal, aunque sí puede llegar a habilitarse el expediente tutelar.

Expresiones tales como “formas de entre casa”, y “creaciones de los jueces gracias a la Convención”, han sido usuales entre los actores judiciales más proclives al uso de medidas alternativas al proceso penal, quienes de esta manera ponen de relieve las ingeniosas soluciones jurídicas que intentan a pesar de las resistencias o de la oposición de otros actores del fuero. Esto es, el activismo judicial organizado en torno a la aplicación de los principios de derechos humanos, recurre a estrategias creativas para desplegar principios interpretativos sintónicos con la normativa constitucional.

13. Cabe señalar una vez más que este dato ha sido construido a partir de las percepciones de los distintos actores entrevistados. Por lo tanto, el relevamiento ha buscado conocer y describir qué medidas alternativas se usan y cómo se usan, pero ofrece serias limitaciones para estimar la frecuencia de uso, es decir que arroja un dato incierto respecto de cuánto se usan las medidas alternativas en los procesos judiciales seguidos a jóvenes menores de edad acusados de cometer un delito. Fundamentalmente ello es así porque no se ha podido acceder a estadísticas que den cuenta de esta aplicación, ya que no es un dato que los distintos poderes judiciales relevan, sistematicen y construyan.

14. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Opinión Consultiva OC-17/2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos Del Niño. 28 de agosto de 2002. Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En esta misma línea, se inscriben las palabras de una defensora pública de Corrientes, quien explicaba que se procuran desarrollar “destrezas procesales” y así por ejemplo ante la falta de pruebas contundentes se solicita la falta de mérito o el sobreseimiento. Una situación similar ocurre en Jujuy, en donde la falta de pruebas y los delitos de insignificancia son ponderados por la fiscalía de una localidad para desestimar la acción aun en ausencia de mecanismos procesales específicos, en delitos leves, tales como los que nos relataban: “el hurto de una leche en un supermercado”. A la par, en algunas jurisdicciones se intenta comprometer al joven para que desarrolle alguna actividad (escolarización, recreación, etc.) que le permita –tal como plantean los actores– contar con un “marco de contención”.

Vale señalar que algunas de estas estrategias se utilizan para limitar la discrecionalidad policial. En un sentido opuesto, otras se configuran como “inacciones”, en tanto la eventual desjudicialización no es acompañada por ninguna otra intervención del Estado. Solo en cuatro provincias no se mencionó la existencia de ninguna de estas formas de desestimación de causas ni otras modalidades de cese.

La remisión, así identificada, se utiliza en siete provincias: Tucumán, Neuquén, Entre Ríos, Ciudad de Buenos Aires (justicia de la Ciudad), Provincia de Buenos Aires, Chaco y Córdoba. En estas últimas tres jurisdicciones no se encuentra regulada, por ello no se la usa frecuentemente y además los actores realizan distintas lecturas. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, específicamente en La Plata, algunos agentes judiciales consideran al principio de oportunidad una suerte de remisión, mientras que otros sostienen que esta última implica la intervención del juez, siendo este quien decide no proseguir con la acción penal.¹⁵ Por su parte, en uno de los juzgados de la capital de Córdoba se estiliza realizar una suerte de “remisión *ad hoc*”, que implica la derivación al sistema de protección de derechos y son aplicadas cuando el hecho delictivo es expresión –según el criterio del magistrado– de una problemática personal o familiar que requiere una atención especializada (por ejemplo, consumo de drogas o problemáticas familiares).

En general, la medida es ordenada por el fiscal y suele pedirse al inicio de la investigación. Excepcionalmente, puede requerirla el juez, incluso al momento de la instancia del juicio. Se suele utilizar en la tramitación de causas con delitos leves y muy leves.

La **remisión** puede implicar la derivación al área de protección de derechos. No obstante, no supone que se desjudicialice completamente porque en ocasiones el Poder Judicial continúa supervisando el caso, y ello –según las opiniones recabadas– se debe a la falta de confianza en la capacidad del Poder Ejecutivo de seguir la situación del adolescente.

En suma, es posible sostener que la instrumentación de estrategias, más o menos formalizadas, para evitar el proceso judicial, en algunos casos se orienta por una mirada centrada en la protección de derechos, y en otros por una necesidad de priorizar qué tipo de situaciones ameritan la apertura y el trabajo sobre las causas, de manera de “purgar” el sistema de causas insignificantes. Entre esos dos polos, en una considerable cantidad de casos los actores procuran, aun en circunstancias adversas –vigencia de leyes antiguas, impronta tutelar del sistema–, trabajar de “manera conciliadora” o buscar formas “pacíficas” sin necesidad de plantear un proceso penal.

15. Por otra parte, algunos actores de esta localidad utilizan el término remisión para referirse a la “remisión de pena”, medida utilizada *a posteriori* de la determinación de la responsabilidad del joven, que puede utilizarse cuando: a) los jóvenes sobre los que ya se determinó su culpabilidad, por no tener 18 años, no deben cumplir aún con la pena. Durante el tiempo que les queda hasta cumplir la mayoría de edad, deben responder a ciertas pautas. En algunos casos entonces si el joven no cometió un delito muy grave y evolucionó bien durante el período mencionada, se decide finalmente no aplicarle la pena; b) los jóvenes han cometido nuevos delitos siendo mayores de 18 años. En esos casos, la acción de la justicia penal juvenil se extingue por considerarse que de algún modo el sistema fracasó.

Menor desjudicialización

La **mediación** se usa -no muy extendidamente- en catorce provincias y la conciliación en once. Salvo excepciones, se aplican a delitos leves, y los encuentros se realizan en la instancia de instrucción.

Se destacan por sus experiencias, la ciudad de Córdoba y las localidades de La Matanza y San Martín, de la Provincia de Buenos Aires¹⁶ ya que en ellas funcionan programas específicos de mediación penal juvenil. También son destacables las provincias de Neuquén y Tierra del Fuego, ya que en ambas existen dispositivos de mediación penal para adultos que no obstante también reciben a adolescentes.¹⁷

La fiscalía es el actor clave, tanto en vehicular su uso como en obstruirlo. En general ello se debe a que el uso de la mediación penal juvenil depende de la aplicación de la ley de adultos de manera supletoria, del activismo de distintos agentes del fuero que apelan a la normativa internacional o bien del uso de dispositivos (centros de mediación, cuerpos de mediadores) que aunque no están especializados en jóvenes, aceptan trabajar en causas de menores de edad. Por ejemplo, en Catamarca, si bien no está prevista en la legislación procesal, se instrumentan formas de mediación con mucha frecuencia. En otras localidades, algunos fiscales han señalado que dependiendo de las circunstancias del caso y a partir de explorar los recovecos normativos y tejer alianzas con los defensores, ha sido posible implementar mediaciones.

La mediación también puede ser pedida por la defensa, pero en acuerdo con el fiscal. Finalmente, en algunos pocos casos, como en San Martín y La Matanza (Provincia de Buenos Aires) o Córdoba, el juez puede requerir que se realice mediación de modo complementario al proceso penal.

Es requisito que victimario y víctima sean identificables y presten su consentimiento. En general, el primer contacto y oferta sobre la medida se le realiza a la víctima a la cual se le otorga poder de veto: solo si está de acuerdo, se presenta la opción al infractor o presunto infractor. No obstante, no en todas las jurisdicciones la víctima tiene el mismo lugar.

A grandes rasgos, esta medida consiste en una serie de encuentros o audiencias de mediación, en las que las partes se encuentran directa o indirectamente. El objetivo es llegar a un acuerdo que puede implicar acciones restaurativas en la comunidad (La Matanza, La Plata, Córdoba), algún compromiso individual del joven respecto de su trayectoria educativa o formativa (La Matanza), resarcimiento simbólico o material, o incluso un pedido de perdón ante la víctima y una manifestación de arrepentimiento (Rosario, Catamarca). En Córdoba, se realizan acciones de articulación comunitaria e institucional para instrumentar estas medidas. En Neuquén, se considera central incorporar a la comunidad y su perspectiva en el proceso y la resolución del conflicto, por lo que el dispositivo trabaja con instituciones de la comunidad que acompañen el proceso que busca ser transformativo, esto es, que la reparación sea aquello que resulte significativo para las personas participantes. Se evita intervenir dando consejos o imponiendo modelos y valores externos, y se procura trabajar sobre los propios valores de la comunidad. La intención es que el

16. En La Matanza funciona un Centro de Articulación y Orientación en Resolución Alternativa de Conflictos especializado en jóvenes (CAORAC) que se propone como una intervención restaurativa. Así, la mediación aparece como una de las estrategias más utilizadas. Y aun en los casos en que no es posible instrumentarla porque la víctima no acepta participar, se trabaja igual en torno a alguna modalidad de reparación hacia la sociedad (tarea comunitaria) o hacia sí mismo (alguna cuestión de salud, consumo o que tenga que ver con sus intereses). En San Martín, existe un programa de Justicia Restaurativa dependiente de la Fiscalía, la Dirección de Protección de Derechos y la Secretaría de Gobierno del Municipio (para la etapa de mediación), a partir de un convenio entre las áreas firmado en febrero de 2014.

17. De hecho, en Neuquén, hasta hace muy poco tiempo, el dispositivo era especializado en jóvenes, pero en 2014 pasó a depender del Ministerio Público Fiscal. Si bien retomó la experiencia del programa anterior que tuvo una existencia de más de diez años, la especificidad en penal juvenil se perdió, ya que no depende del fiscal penal juvenil, sino del fiscal general. Ello ha redundado en un decrecimiento marcado de la cantidad de mediaciones realizadas con jóvenes.

proceso de la mediación no sea un espacio disciplinador, sino que se configure como aquel en el cual haya un reconocimiento del otro como "legítimo otro".

Se utiliza casi exclusivamente en delitos leves, amenazas, lesiones culposas, *bullying* o *cyberbullying*, o eventualmente en algún conflicto barrial, comunitario o escolar, y en general es valorada muy positivamente para frenar el escalamiento de la conflictividad barrial. En causas de gravedad su uso es excepcional.

Respecto de los adolescentes, en general es requisito que cuenten con algún referente adulto que los acompañe en el proceso y que no estén atravesando un consumo problemático de sustancias. El objetivo de la medida es realizar un reproche institucional, antes que un castigo. En general, su potencial desjudicializante es alto, ya que si se alcanzan los objetivos previstos, las causas se cierran. Sin embargo, no todos los procesos de mediación son vinculantes respecto de la evolución de la causa penal. En Córdoba y La Matanza, por ejemplo, aunque se elevan informes que se adjuntan a los expedientes para que sean considerados por los jueces, no necesariamente el proceso exitoso supone el cierre de la causa, aunque los efectores señalan que el nivel de aceptación es alto.

La **reparación del daño** se utiliza en catorce provincias, en general, como complemento de otras medidas, y de manera poco frecuente. Se procura que la reparación no sea económica dado que los infractores no tienen recursos, o bien cuando lo es se instrumenta de modo simbólico. Predomina la devolución del bien hurtado o robado (La Rioja), algún modo de "solución del conflicto" (Mendoza), un pedido de perdón (Misiones, La Rioja), o trabajo comunitario (Misiones, Formosa). En algunos casos, la reparación del daño forma parte de las estrategias de mediación (Mar del Plata, Bahía Blanca), o bien de la suspensión del juicio a prueba (San Martín, La Matanza, Santa Cruz, San Luis, Catamarca). En Chubut puede ser pedida por el juez sin intervención de la víctima ni del fiscal, sobre todo cuando considera que la víctima es excesivamente beligerante o sus argumentos carecen de fundamento.

La **suspensión del juicio a prueba** (*probation*) es la medida más utilizada: diecinueve provincias la usan, y especialmente en cinco jurisdicciones es la medida alternativa más utilizada (Santa Cruz, Neuquén, Formosa, CABA -Justicia Nacional- y Chaco). Suele ser pedida a partir de un acuerdo entre el defensor y el fiscal en general al inicio de la investigación.

En comparación con las otras medidas alternativas, la *probation* se usa en causas con delitos más graves, no obstante quedan excluidos aquellos contra las personas, o con uso de armas o violencia.¹⁸ Para su aplicación, es central que el adolescente cuente con una "familia contenedora" y "buenos informes" del tratamiento tutelar o de los peritos auxiliares de juzgados.

Implica el cumplimiento de una serie de pautas de conductas por un periodo determinado, entre ellas la fijación de domicilio, cumplir con la escolaridad y/o capacitación laboral, recluir tratamiento psicológico y/o relativo al consumo problemático de sustancias, y adecuarse a ciertas pautas relativas a evitar el consumo de alcohol, salidas nocturnas, no frecuentar determinados grupos de pares, etc. También se puede estipular la prohibición de acercarse a la víctima, la asistencia a algún dispositivo específico para acompañar la medida, y/o presentaciones periódicas en el juzgado para certificar el cumplimiento de las pautas.

18. También se registraron otro tipo de criterios que viabilizan o no su aplicación. Por ejemplo, en la localidad de San Martín, de Provincia de Buenos Aires, no puede aplicarse a quienes hayan estado detenidos con anterioridad. En Formosa, se usa especialmente para delitos en flagrancia.

Las pautas establecidas deben cumplirse por un período mínimo de un año, plazo similar al del régimen de adultos. En la Provincia de Buenos Aires, hasta hace pocos meses, algunos jueces -a partir de una interpretación que buscaba no agravar el impacto del sistema de responsabilidad penal juvenil-, otorgaban plazos de seis meses para la suspensión, ya que consideraban que al tratarse de adolescentes no debía aplicarse el plazo estipulado por los adultos, sino que este debía ser menor. Sin embargo, recientemente la Cámara estableció que debía ser de un año. Solo Santa Cruz escapa a este plazo y la aplica por un mínimo de seis meses.

En muchas de las provincias que la utilizan (Mendoza, Misiones, Santiago, Corrientes, Entre Ríos), señalan que su uso no es más frecuente por el déficit de dispositivos para realizar el seguimiento. En efecto, si bien es la medida más utilizada, es llamativa la escasa disponibilidad de dispositivos específicos para implementarla y realizar su seguimiento.

Si la medida se cumple con éxito, se extingue la acción penal, con lo cual su potencial desjudicializante es alto, y al joven no le quedan antecedentes. Sin embargo, algunos actores han opinado que debido al plazo de un año que se utiliza, hay riesgos de que las acciones fracasen, puesto que si los adolescentes incumplen las reglas (aun cuando no reincidan en el delito), las penas se agravan.¹⁹

Dispositivos para la implementación de medidas alternativas

El relevamiento efectuado permitió establecer que, en gran medida, la sostenibilidad de las medidas alternativas varía según existan o no dispositivos más o menos específicos que las desarrollen. En relación con ello, se han identificado cuatro tipos de situaciones en las distintas jurisdicciones, a saber:

- 1) **Dispositivos especializados:** se dedican específicamente a implementar medidas alternativas al proceso penal en el área penal juvenil;
- 2) **Dispositivos no especializados:** implementan medidas alternativas al proceso penal en el ámbito de la justicia de adultos, pero también trabajan causas que incluyen a menores, aunque no sea una práctica necesariamente sistemática;
- 3) **Otros dispositivos:** aquí se engloban los programas o áreas de intervención que no tienen como finalidad instrumentar medidas alternativas al proceso penal, pero que son utilizados para seguirlas, especialmente, la suspensión del juicio a prueba; 4) **Ausencia de dispositivos:** no hay dispositivos o programas institucionalizados, y por ello se deriva al órgano de niñez.

19. En algunas localidades como San Martín, puede suceder que el abandono escolar por parte de los adolescentes, incluso cuando se debe al surgimiento de alguna oportunidad laboral, sea entendido como incumplimiento de una regla. Por ello, el potencial incumplimiento genera que para algunos defensores sea una estrategia más conveniente para sus defendidos el acuerdo sobre un juicio abreviado.

Tabla N° 5

Tipo de dispositivos para la implementación de medidas alternativas al proceso según provincia

ESPECÍFICOS	NO ESPECÍFICOS	OTROS DISPOSITIVOS	AUSENCIA DE DISPOSITIVOS		
			NIÑEZ	JUZGADO	NO USAN MA
Córdoba	Chubut	Catamarca	Formosa	Chaco	San Juan
La Matanza	Neuquén	Santa Cruz	Corrientes	Misiones	La Pampa
San Martín	Tierra del Fuego	Mendoza		CABA (Nación)	La Rioja
	Entre Ríos	La Plata		Tucumán	Jujuy
	Salta	Mar del Plata		San Luis	
	Río Negro	Bahía Blanca		Santa Fe	
	Santiago del Estero				

La mayoría de las provincias carece de dispositivos específicos para instrumentar medidas alternativas al proceso penal. Solo en muy pocas jurisdicciones se han generado dispositivos especializados para el fuero penal juvenil. De hecho, en la Provincia de Buenos Aires, en las cinco localidades relevadas en este estudio existen dispositivos para implementar medidas alternativas, pero solo en dos de ellas son específicamente para adolescentes (San Martín y La Matanza). La ciudad de Córdoba es la otra localidad que en el momento de realización del trabajo de campo tenía un dispositivo exclusivamente para adolescentes. En los tres casos, se trata de oficinas que tienen como función principal implementar mediaciones.

El Programa de Mediación Penal Juvenil que funciona en la ciudad de Córdoba data del año 2001 y depende del Poder Ejecutivo, en tanto los de la Provincia de Buenos Aires son mucho más recientes: el Centro de Articulación y Orientación en Resolución Alternativa de Conflictos (CAORAC) de La Matanza es de 2013 y depende del Ministerio Público. El Programa de Justicia Juvenil Restaurativa de San Martín se crea en 2014, y depende del Ministerio Público y el ejecutivo municipal conjuntamente.

Ahora bien, vale señalar que las dimensiones de estos dispositivos son estrechas y en consecuencia son muy limitados en sus capacidades y en la cantidad de causas que pueden recibir. En efecto, el dispositivo de Córdoba cuando se realizó el relevamiento contaba solo con una persona;²⁰ mientras que en el CAORAC son tres profesionales, y en el programa de Justicia Juvenil Restaurativa trabajan ocho profesionales.

En algunas provincias, los dispositivos clasificados como "no especializados" son muy usados; en otras, debido principalmente a esa falta de especialidad, su uso es muy infrecuente. Respecto de la dependencia de estos dispositivos, cuatro dependen del Ministerio Público, uno del Poder Ejecutivo, tres del Poder Judicial, y en una localidad de Buenos Aires (La Plata) es implementado por una OSC, y en la Ciudad de Buenos Aires depende del Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial de CABA.

20. Cabe señalar que con posterioridad a la realización de esta investigación, el Tribunal Superior de Justicia anunció la creación de un dispositivo específico de mediación penal que se pondrá en marcha durante el año 2018.

Tabla N° 6

Dispositivos no especializados por distrito y año de creación

LOCALIDAD	DISPOSITIVO NO ESPECIALIZADO	AÑO DE CREACIÓN
Bahía Blanca Mar del Plata La Plata	Oficina de Resolución Alternativa de Conflictos Fundación Acción Restaurativa Argentina (FARA)/Unidad de Atención en Conflictos Juveniles (UACJ)	2006 No consta
Salta	Secretaría de Suspensión del Juicio a Prueba	2016
Santiago del Estero	Unidad de Respuesta Rápida	2011
Chubut	Oficina de Soluciones Alternativas	2008
Mendoza	Cuerpo de mediadores Área de Mediación Penal	1998 2008
Neuquén	Oficina de Mediación y Conciliación Penal	2014
Tierra del Fuego	Centros de mediación Dirección de Acceso Temprano a Justicia	2007 2016
Entre Ríos	Oficina de Medios Alternativos	2014
Río Negro (Bariloche)	Oficina de Resolución Alternativa de Conflictos	2009
CABA (Justicia Ciudad)	Oficina de Control de suspensión del Juicio a Prueba	2007

Otras medidas dentro del juicio

Si bien el **juicio abreviado** no es una medida alternativa al proceso judicial, ya que de hecho hay juicio, puede haber pena y esta incluso puede ser de efectivo cumplimiento, se ha constatado que es una medida ampliamente utilizada en algunas provincias. Los criterios de uso se vinculan con el monto de la pena en expectativa, si la aprehensión fue en flagrancia, y si se trata de delitos graves. Su uso suele ser una propuesta de la defensa para garantizar un límite a la pena. Sin embargo, también puede suceder que con un juicio abreviado los jóvenes sean sometidos a penas muy altas.

Vinculación con el órgano de protección de derechos

Respecto de la **derivación al organismo de protección de derechos**, en catorce provincias es una práctica habitual para adolescentes no punibles y eventualmente en el caso de adolescentes punibles, siempre que se trate de delitos leves que sean evaluados por los agentes judiciales como producto de la situación social. Esto no implica, necesariamente, el cese de la acción judicial.

Por otro lado, las articulaciones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, a pesar de su habitualidad, no están exentas de obstáculos. En algunas provincias, el hecho de que el órgano administrativo no posea –desde la perspectiva de los agentes judiciales– los recursos materiales necesarios, un abanico diversificado de actividades para ofrecerle al joven, una cantidad suficiente de profesionales, así como buenas condiciones laborales y de contratación, incide en que el Poder Judicial continúe interviniendo. Y esta intervención pareciera en muchos casos estar más orientada a controlar la labor del organismo administrativo, que la situación del joven. En otras jurisdicciones, la relación se trama en términos mucho más horizontales y ello posibilita acercar posiciones y consensuar líneas de acción.

Ahora bien, en ocho provincias no consta que haya derivaciones a las áreas de protección de derechos (Misiones, Chaco, Corrientes, Santiago, La Rioja, Chubut, Tucumán y San Juan).²¹ Por su parte, San Luis deriva a los juzgados de familia y es el juez quien toma medidas tutelares, sin que necesariamente derive al adolescente al sistema de protección.

El caso de Formosa es atípico e interesante, ya que el organismo administrativo, a través de un área específica, interviene directamente en el momento de la detención policial, acompañando la intervención del Poder Judicial.

Adolescentes no punibles

Sobre los **adolescentes no punibles**, se registraron dos modalidades generales de intervención (aunque también se registran particularidades dentro de ellas): no instruir la causa, dictar un sobreseimiento en razón de la edad, y excluir prontamente a los adolescentes del sistema penal; o instruir la causa antes del sobreseimiento para establecer la responsabilidad pese a ser no punible.

Ahora bien, aun cuando instruyan o no la causa, los juzgados pueden adoptar temperamentos diferentes. Así, puede ser que en función del tipo de delito y de la situación del joven, algunos funcionarios persistan en adoptar “medidas tutelares” con los adolescentes no punibles. En algunas jurisdicciones, y dependiendo del tipo de delito, estas medidas consisten solo en un seguimiento por parte del juzgado, pero también pueden llegar a implicar la privación de su libertad. Esta situación es muy frecuente en Córdoba, en donde existen elevados índices de adolescentes no punibles privados de su libertad. Para ello se implementan medidas idénticas a las que se aplican a adolescentes punibles: las “medidas provisorias”, previstas en el art 87, de la ley provincial N° 9944, conocidas también como “medidas tutelares”, que pueden ser de máxima contención (de seis meses más prórrogas) y de mediana contención (sin límite temporal).

Otro tipo de intervención se caracteriza por estrategias restaurativas con instancias de mediación. En La Pampa, por ejemplo, un juez relató el caso de unos adolescentes no punibles que habían destrozado una escuela. Al abordar el conflicto, uno de los padres que era albañil se ofreció a reparar los daños, la madre de otro chico propuso otra forma de reparación, y además los adolescentes pidieron disculpas, con lo cual el juez archivó la causa. El magistrado señalaba así lo positivo que había sido trabajar con los chicos

21. En Mar del Plata, tampoco existe derivación al órgano de protección de derechos, pero como en las demás localidades de Provincia de Buenos Aires en las que hicimos trabajo de campo si lo hacen, lo hemos ponderado como una práctica usual en la mayor parte de la provincia.

para que comprendieran lo errado de su accionar, y para evitar la reiteración de hechos similares. Con variantes, nos han ofrecido ejemplos muy similares en otras jurisdicciones, por ejemplo, en Catamarca.

En Misiones, se trabajó de una manera similar un caso de homicidio que, tal como nos relataron, marcó un hito en el sistema juvenil penal. De hecho, este caso, en el que un adolescente de quince años mató –con un arma que le sacó a su padre, integrante de una fuerza de seguridad– a un joven de 18, llamado Lucas, se trabajó de manera restaurativa, con una medida alternativa al encierro y con abordaje terapéutico de psicólogos y psicopedagogo. Al cabo de un año, en el despacho del juez se reunieron los padres de Lucas con el adolescente acusado del homicidio, quien les pidió perdón. En esos momentos, el padre de Lucas –que es pastor evangélico– fundó un hogar para adolescentes infractores o presuntos infractores que lleva el nombre de su hijo.

Sostenibilidad, eficacia y efectividad de las medidas alternativas: obstáculos y valoraciones

Aun cuando la mayoría de las medidas alternativas no están previstas en la normativa, en la práctica se aplican, ya sea como formas adaptadas de las regulaciones existentes para adultos, o como aplicación de orientaciones de los instrumentos de derecho internacional en la materia. Por ello es posible sostener que si bien la previsión legal es importante, más incidencia poseen otras condiciones y variables, como lo son las capacidades institucionales, las condiciones materiales de la administración de justicia y del sistema penal juvenil en general, la capacitación específica del personal, la calidad de la relación que el Poder Judicial y el Ministerio Público entablan o no con el sistema de protección integral de derechos (de alianza y cooperación, conflictivas, de vigilancia y control, de jerarquía, etc.) y la capacidad de innovación que a partir de las alianzas y vinculaciones interinstitucionales distintos actores posean y potencien.

La **existencia de dispositivos específicos** (en medidas alternativas al proceso penal) y **especializados** (en jóvenes) para la aplicación de medidas alternativas se transforma, fundamentalmente en jurisdicciones y localidades de grandes dimensiones, en una condición que contribuye a tornar elegibles a medidas tales como la suspensión del juicio a prueba y la mediación o conciliación, y a propiciar mayores niveles de eficacia. Así, la existencia de este tipo de dispositivos, aun cuando no resuelva de manera automática las distintas dificultades que se presentan en la aplicación de estas medidas, es altamente positiva para su desarrollo y se transforma en un recurso muy valorado para los actores. En efecto, es posible afirmar que la existencia de algún tipo de dispositivo –ya sea o no especializado en jóvenes– incide favorablemente en la adopción de medidas alternativas, en la medida en que los actores judiciales encuentran un respaldo institucional para tomar la decisión de hacer uso de alguna de ellas. En otras palabras, que exista otro ámbito que viabilice las medidas y que se haga responsable de que encontrar los lugares para

que el joven desarrolle tareas comunitarias y lograr que lo acepten, realizar el seguimiento y verificar su cumplimiento, generar instancias de diálogo o bien tomar contacto con la víctima del delito y/o con el entorno comunitario del adolescente, entre otras tareas que desarrollan este tipo de dispositivos, resulta atractivo para ámbitos que no tienen una *expertise* en ese aspecto ni están preparados ni formados para ello.

La **existencia de profesionales capacitados y especializados** en la aplicación de medidas alternativas es altamente importante y marca una sustantiva diferencia. La formación profesional en medidas alternativas al juicio, en derechos humanos y en implementación efectiva de los estándares internacionales para la justicia penal juvenil se vuelven acciones indispensables para trabajar en pos de una mayor aceptación y efectividad de medidas alternativas al proceso penal. Por ello, la existencia de dispositivos, aun cuando no sean específicos al fuero penal juvenil, tanto como el trabajo desarrollado por agentes comprometidos y conocedores del tema son condiciones especialmente valoradas. En algunos casos, la **falta de especialización** no es favorable a la eficacia de las medidas.

Por ejemplo, en Neuquén, hasta 2014, existió un Programa de Mediación Penal Juvenil que era instrumentado a través de un convenio entre el Poder Judicial y el Centro de Atención a la Víctima que dependía del Poder Ejecutivo, pero el programa fue cerrado como tal. En su reemplazo, se creó una Dirección de Mediación Penal dentro de la órbita del Ministerio Público Fiscal. Si bien la creación de este nuevo dispositivo tuvo como objetivo fortalecer la práctica de la mediación penal en la provincia, ello significó un decrecimiento de la cantidad de mediaciones realizadas con jóvenes, ya que el fiscal general no deriva la misma cantidad de casos que antaño recibían y además de ello los mediadores deben abocarse a un abanico más amplio de casos.

Complementariamente, la **falta de dispositivos específicos** y de **recursos materiales y humanos** capacitados ha sido señalada reiteradamente en diferentes localidades como una de las mayores dificultades a la hora de aplicar medidas alternativas. A ello se adiciona que la falta de recursos del Poder Ejecutivo limita en distintas provincias la instrumentación de medidas alternativas al proceso penal, ya que se carece de recursos de acompañamiento y/o de profesionales formados que puedan dedicarse a realizar un seguimiento de las *probation*, por ejemplo, o a articular instancias de diálogo y mediación de conflictos. Esta situación ha sido referida tanto en la provincia de Corrientes, como en Entre Ríos, Misiones, Santiago del Estero, Jujuy, Santa Cruz y San Luis, entre otras.

Por otra parte, la escasa oferta, o bien una **oferta poco variada de actividades a realizar para efectivizar las medidas alternativas al juicio**, constituye un obstáculo. En otros casos, cuando lo que se usa para efectivizar las medidas alternativas son programas cuya finalidad no es esa, la escasez de recursos que tales dispositivos tienen y/o el recargo de tareas que pesa sobre su personal, redundan en una falta de seguimiento real o bien en la falta de opciones para proponer actividades a los jóvenes. Tal es el caso, por ejemplo, de la situación de los Centros de Referencia en la Provincia de Buenos Aires o de la Dirección de Medidas Alternativas de Mendoza. Además de ello, algunos actores han señalado que resulta muy difícil trabajar con el sistema educativo, por ejemplo, ya que en algunos casos, se muestra resistente a integrar a jóvenes que están cumpliendo una medida alternativa.

Una situación muy similar aparece cuando para el cumplimiento de la medida no se le da intervención a ningún programa o dispositivo y es el juzgado a través de su propio equipo técnico quien la implementa la medida y realiza su seguimiento. Sin embargo, también en estos casos la falta de talleres y de actividades diversificadas en las que los adolescentes puedan cumplir la medida se transforma en un obstáculo.

Se ha observado que en algunas localidades, las carencias de recursos, suelen suplirse a partir del llamamiento y la **responsabilización de la familia del joven**. En efecto, según algunos agentes, la medida alternativa idealmente debe también involucrar a la familia de los jóvenes. Así se procura entonces comprometer a los padres o referentes como garantes de su cumplimiento, e incluso se los responsabiliza de compartir la información sobre el cumplimiento o incumplimiento que haga su hijo de las reglas de conducta con las que se haya comprometido. La familia es visualizada como recurso de acompañamiento, seguimiento y vigilancia de las medidas. Y ello, en verdad, se encuentra en sintonía con un razonamiento bastante extendido relativo a la efectividad de las medidas alternativas: aquel que sostiene que estas son eficaces cuando hay una “familia comprometida”.

Todo ello incide además en la **eficacia**. De hecho, si las medidas -por ejemplo una suspensión del juicio a prueba- son de difícil cumplimiento o son impuestas al adolescente sin escucharlo, tendrán escasas posibilidades de éxito. Además, las medidas alternativas al proceso penal requieren una tarea de seguimiento y acompañamiento importante e imprescindible para que los adolescentes puedan cumplir los objetivos planteados. De lo contrario, se corre un serio riesgo de mal uso de las mismas y de falta de cumplimiento de sus objetivos. Es decir, si el uso de medidas alternativas queda circunscrito solo a una forma de evadir el sistema penal, sin ser acompañado de acciones concretas que permitan un trabajo con los adolescentes, orientado a que comprendan la particularidad de la medida y las obligaciones que supone, el potencial de las medidas alternativas podría desdibujarse y ello termina, atentando contra su legitimidad. Máxime en contextos en los que las demandas de mayor punitividad se encuentra, en aumento. Por otro lado, cabe tener en cuenta que el fracaso de una medida alternativa puede traer aparejada una situación posterior de mayor exposición al conflicto penal para el adolescente. Esto es, puede retroalimentar futuras entradas del joven en el sistema penal llevando a un escalamiento en la intensidad de la respuesta penal, ya que ese adolescente contará en su haber con el fracaso de una intervención alternativa. Complementariamente, la indefinición o inespecificidad de los objetivos de las medidas, muchas veces orientados sólo desde perspectivas que privilegian el pedido de perdón, contribuye a la limitación de la eficacia de las estrategias alternativas.

En suma, aun cuando lo que predomina es la variabilidad, el uso de medidas alternativas al proceso permite señalar una tendencia de utilización creciente y auspiciosa en los procesos que tienen por objeto a adolescentes acusados de haber cometido un hecho delictivo. No obstante, la implementación de estas medidas es institucionalmente muy frágil. No solo no hay un acompañamiento normativo, sino que tampoco se cuenta en la mayoría de las jurisdicciones con profesionales especializados para implementarlas con jóvenes.

Programas alternativos a la privación de libertad

Respecto de los programas alternativos a la privación de libertad, se constató que existe gran disparidad, en tanto que las provincias más densamente pobladas concentran una complejidad de intervención notable, pero también disponen de una mayor variedad de recursos institucionales. Es el caso de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y Córdoba, que disponen, además de la variedad de recursos mencionada, de un menú de programas complementarios entre sí.

También es dispar la situación entre poderes, en tanto en el Ejecutivo se constata una situación más débil, en especial en relación a la situación laboral de sus agentes. El impacto de políticas y lineamientos nacionales, hasta 2014 -incluidas acciones de capacitación-, se verifica en la configuración de un piso de institucionalidad básica en la mayoría de las provincias. La interrupción del flujo de fondos en este marco de acuerdos, si bien fue programada, tuvo un impacto de retracción en la mayoría de las provincias, cuyos poderes ejecutivos tuvieron dificultades para absorber las estructuras y mantener los compromisos asumidos, llegando en algunos casos al cierre parcial o temporal del Programa de Libertad Asistida.

La acción del COFENAF en lo que respecta a la institucionalización del sistema de protección de derechos, aun cuando enfrentó restricciones en materia de sostenibilidad local, ha permitido que en muchas provincias la instalación de autoridades locales de infancia funcione como una limitante de hecho y un factor transformador de las prácticas derivadas del tradicional sistema minoril, sinérgica con las transformaciones procesales y la mutación del sistema penal en general hacia un sistema acusatorio. Esto es, la existencia de autoridades provinciales de aplicación de la Ley 26.061 ha tenido impacto también en lo relativo a la privación de libertad, especialmente en menores no punibles, restringiendo y redireccionando hacia el Sistema de Protección, ciertas causas que anteriormente se tramitaban vía accionar judicial con una fuerte impronta tutelar. Actores de numerosas provincias señalaron que a partir del bienio 2005-2007, que marca la sanción de la

Ley de Protección y el inicio de las acciones del COFENAF, descendió notablemente la cantidad de jóvenes privados de libertad. Entre Ríos, por ejemplo, señala que de los ochenta jóvenes institucionalizados/con restricción de libertad en 2005, se bajó a cinco al momento de realizar el trabajo de campo (con posterioridad a la sanción de la Ley 10.450/16, que modifica la ley procesal para menores de edad) y un máximo de quince en los últimos tres años. La Pampa y San Juan señalan que tuvieron lugar procesos similares. A su vez, otras provincias, como Chubut, dan cuenta de la imbricación de procesos de transformación en materia de protección de derechos junto con otros específicos del fuero penal, como la puesta en vigencia del código procesal penal acusatorio (2006) y el cierre de los juzgados de menores.

Relevamiento de programas

Se relevaron veinticinco programas de supervisión territorial o de restricción de libertad (además existen otros programas no específicos que son utilizados por los actores para viabilizar las intervenciones). El criterio de inclusión fue que dependieran de las autoridades de infancia o del fuero penal, y que tuvieran como función la implementación de medidas alternativas a la privación de libertad. Se distinguieron como diferentes los programas cuya metodología de trabajo divergiera sustantivamente, pero se mantuvieron como un mismo programa aquellos que dependen de la misma autoridad y que no tienen diferencias significativas en cuanto al tipo de medida implementada.

Tabla N° 6

Programas alternativos a la privación de libertad por jurisdicción

REGIÓN	JURISDICCIÓN	PROGRAMAS ALTERNATIVOS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD	
		PROGRAMAS	SEDES
NOA	Jujuy	1	2
	Salta	1	1
	Tucumán	4	8
	Santiago del Estero	2	2
	Catamarca	1	1
NEA	La Rioja	0	0
	Misiones	0	0
	Corrientes	1	1
	Formosa	1	1

REGIÓN	JURISDICCIÓN	PROGRAMAS ALTERNATIVOS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD	
		PROGRAMAS	SEDES
CENTRO	Chaco	1	1
	Entre Ríos	1	3
	Santa Fe	2	17
METROPOLITANA	Córdoba	1	4
	Buenos Aires	1	19
CUYO	CABA	1	4
	Mendoza	1	4
	San Juan	1	1
PATAGONIA	San Luis	0	0
	La Pampa	1	2
	Neuquén	1	1
	Río Negro	1	8
	Chubut	1	3
	Santa Cruz	0	0
	Tierra del Fuego	1	2
Totales		25	85

Respecto del relevamiento realizado en 2015 por SENNAF-UNICEF, existen algunas diferencias vinculadas con programas que no fueron captados en 2015, dado que eran de muy reciente creación (Santiago del Estero y Tucumán), o bien que no se consideraron por no depender del área especializada (Corrientes). Por su parte, otras diferencias se vinculan con los criterios de definición de "programa" utilizados (Mendoza y Córdoba).²² En lo relativo a las diferencias en la cantidad de sedes, estas se deben al carácter altamente inestable de las mismas.

Estos veinticinco programas dependen, mayoritariamente, de las áreas de desarrollo social provinciales, aunque hay excepciones, y además, dada la variabilidad del origen de su creación, su sostenibilidad es variable.

En algunos casos, eso implica que sean parte de un área penal o de medidas excepcionales dentro del organismo de aplicación de la ley de protección. Es lo que ocurre con Jujuy, Catamarca, Tucumán, Chaco, Formosa, Tierra del Fuego, Río Negro. Santiago del Estero es un caso particular, ya que si bien depende del organismo de aplicación de la ley de protección, este no se inscribe en áreas de desarrollo, sino en Jefatura de Gabinete de Ministros. En otros, la dependenciatokio es de los Ministerios de Justicia o de Justicia y Derechos Humanos. Ello sucede por ejemplo, en Salta. Córdoba también representa un caso particular porque no solo el área penal depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sino también la totalidad del organismo de aplicación de la ley de protección depende de éste. No obstante ello, en las jurisdicciones de mayor complejidad o dimensión, existen programas municipales e incluso de OSC orientados explícitamente al trabajo con jóvenes en conflicto con la ley penal. Ese es el caso de algunos municipios de

22. En el relevamiento realizado en 2015, se contabilizaron cuatro programas en la provincia de Córdoba, mientras que en esta investigación se relevó un programa. De manera similar, en Mendoza se habían registrado dos programas, y en este relevamiento se contó un. De haber mantenido el mismo criterio que se usó en el anterior relevamiento, la cantidad de programas ascendería a veintinueve.

La Provincia de Buenos Aires, o provincias como Santa Fe, por ejemplo. Es inusual que los programas cuenten con presupuesto propio, y en la mayoría de las provincias la situación infraestructural y de recursos -materiales y humanos- es limitada y precaria.

Articulación interinstitucional

Las estrategias de articulación son variadas, y en general siguen modalidades *ad hoc* movilizadas por acciones específicas según los casos; es excepcional el uso de protocolos de intervención, pero existe. Las articulaciones entre áreas o programas de penal juvenil con los órganos específicos de protección, permiten que se privilegie la lógica de protección de derechos. Las articulaciones específicas para el acceso a la educación son desafiantes y más aun las tendientes a garantizar la permanencia en la escuela. Las estrategias referidas al acceso a la salud tienden a estar más protocolizadas, pero es especialmente complejo el abordaje del tratamiento de consumo problemático de sustancias. En provincias como Catamarca o Entre Ríos, el manejo de las situaciones de gran compromiso en el consumo de sustancias conlleva el traslado de los jóvenes a otras provincias y, consecuentemente, la vulneración de sus derechos, en particular en lo relativo a su centro de vida y a la reintegración a su familia. En San Juan sucedía algo similar, en tanto derivaban a la ONG especializada Casa del Sur, en la Provincia de Buenos Aires, hasta el punto de que resultó menos oneroso convenir para abrir una sede de la ONG en San Juan, la cual luego de unos años de actividad fue cerrada. En San Luis dan cuenta de dinámicas similares, dado que no existen en la provincia dispositivos para tratar el consumo. En una dirección opuesta vale destacar el caso de Chaco, en el que el programa articula con la "Casa Educativa Terapéutica" parte del "Proyecto recuperar inclusión", que surgió como iniciativa y con sostenimiento desde el SEDRONAR, pero que actualmente es sustentada por la Municipalidad de Corrientes. En general, en la mayoría de las provincias se señaló que es precisamente la atención en salud mental el déficit más gravoso a sortear, en tanto impacta negativamente no solo en el acceso a derechos de los jóvenes en conflicto con la ley penal, sino que en algunos casos conduce a un uso indiscriminado y no acorde a derecho, de la privación de libertad.

La articulación para la inclusión laboral aparece mucho menos transitada que las anteriores. En diversas provincias hay iniciativas de capacitación laboral, aunque suelen ser vivenciadas como escasas y asistemáticas por los propios actores involucrados, tal es el caso de la provincia de Santa Fe, San Juan, Córdoba, La Pampa, algunos municipios de Buenos Aires, Río Negro, Formosa o Salta. A su vez, las articulaciones con la comunidad son poco exploradas, y el rechazo tanto a los programas como a los jóvenes es señalado con frecuencia, como dificultad para tales articulaciones. No obstante, en las provincias con centros urbanos grandes, las OSC cumplen un papel relevante y facilitan esta articulación. Entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, existen en menor medida protocolos, acordadas, o reuniones regulares. Priman tensiones de baja intensidad -en relación a límites y definiciones de competencia y jerarquía- que algunos actores tratan de mitigar mediante la generación de acuerdos.

Por otro lado, las articulaciones con el Poder Judicial resultan especialmente complejas. Las provincias de Jujuy y Salta, por ejemplo, han avanzado en protocolizar acciones conjuntas entre áreas del Poder Judicial y los programas alternativos al encierro. En Tucumán, rige una acordada con el Poder Judicial que es un facilitador para el sostenimiento de los programas alternativos y está generando un incremento en la derivación al programa Puente. En Formosa, el Protocolo de Intervención Interinstitucional ante NNyA Presuntos Infractores de la Ley Penal constituye un mejoramiento de los procedimientos interactorales (Ministerio de la Comunidad, de Educación, de Desarrollo Humano, de Gobierno -incluye Policía-, Poder Judicial -jueces, fiscales, defensores y asesores- y OSC), uno de cuyos logros más significativos ha sido definir actores, competencias, criterios y perspectiva de atención integral para el abordaje y la transformación de diferentes prácticas en orden de viabilizar medidas alternativas al juicio y la privación de libertad y de protección integral. En otras provincias, como Neuquén, si bien no hay protocolos, se realizan reuniones de trabajo inter-poderes regularmente.

En jurisdicciones con larga trayectoria y gran complejidad, el proceso de interacción se ha consolidado en tensiones de baja intensidad casi "institucionalizadas" entre actores. Si bien estas relaciones conflictivas son de larga data, las mismas se tensan aun más en función de la posición (más conciliadoras o más confrontativas) adoptada por las distintas gestiones de gobierno frente a las demandas del Poder judicial. No obstante, es interesante mencionar que más allá de estas configuraciones, se registran intentos por parte de los profesionales de generar acuerdos. Las relaciones con las defensorías y las fiscalías aparecen como esporádicas y asistemáticas.

Dinámicas de intervención

Las modalidades de intervención de los programas relevados pueden categorizarse como **socioeducativa** (que privilegia las actividades grupales y/o en sede, la incorporación en talleres y espacios de reflexión colectivos), **terapéutica** (basadas en el vínculo con un operador), y de **control** (en general conviven con las otras estrategias), con abordajes individualizados o grupales, intervenciones territoriales y comunitarias con mayor o menor grado de trabajo con las familias. La construcción vincular es clave en la mayoría de los programas para lograr la adherencia a la propuesta institucional. Los supuestos relativos a los determinantes de la situación del joven se organizan alrededor de la situación familiar, el entorno vincular, las falencias del sistema de protección de derechos, fragilidades personales, y discriminación hacia jóvenes de sectores populares.

Tabla N° 7

Objetivos de intervención de los programas no privativos de libertad

OBJETIVOS DE INTERVENCIÓN

Apoyar las transformaciones subjetivas del joven (ya sea en lo relativo a una proyección personal, a la evitación de riesgos, o a la resolución de conflictos);

Vehicular el acceso a derechos mediante la inserción asistida en instituciones escolares, de salud, recreativas, deportivas, etc.;

Intervenir en los entornos barriales o comunitarios del joven, en especial en sus usos del barrio, las relaciones sociales y afectivas, y las formas de discriminación de que es objeto;

Dotar de recursos específicos: talleres de formación laboral, pautas de comportamiento en situaciones específicas, desarrollo de habilidades y competencias (para la resolución de problemas y conflictos, el traslado en la ciudad, el acceso a instituciones, etc.);

Responsabilizar al joven (que puede ser comprendida como la responsabilidad subjetiva, la responsabilidad social incluyendo a la víctima, la responsabilidad moral respecto del incumplimiento de la ley).

Extraer al joven del ámbito de la ley penal y de los "circuitos del delito", esto es, la evitación de la reiterancia delictiva ("desistimiento delictivo").

Es débil la articulación de tales supuestos con teorías sobre el delito juvenil, con el accionar de redes delictivas en los entornos de los jóvenes, y/o con el accionar policial. No obstante, se subraya la importancia del rol de los Centros de Admisión y Derivación como estrategia para limitar las intervenciones policiales. Las relaciones de los programas con el proceso judicial, tanto como su incidencia en el devenir de las causas, son variables. Los programas suelen tener entre sus instrumentos de intervención actas acuerdo o compromiso, protocolos de intervención; en menor medida procedimientos de queja para los adolescentes y otros recursos destinados a ellos.

En tal sentido, una marca transversal a los diversos programas es la flexibilidad de los abordajes, que combina *ad hoc* estrategias, marcos conceptuales y recursos.

Hay programas alternativos que incluyen estrategias de trabajo más intensivo con las familias de los jóvenes bajo programa. Por ejemplo, de manera incipiente, el programa de Salta ha generado un espacio grupal para las madres de los jóvenes con medida alternativa, cuyos fines son tanto el acompañamiento entre pares y el asesoramiento general por parte del programa y por actores externos, tal es el caso de la OSC Madres del Paco, así como la promoción de lazos y redes sociales que fortalezcan a los núcleos familiares. Córdoba implementó el Programa de Orientación Familiar, en el que desarrollan actividades grupales sobre el proceso penal de los jóvenes y un marco de contención para madres y padres o adultos guardadores, a lo que se adiciona un acompañamiento personalizado para quienes lo requieran, desde el punto de vista del equipo. En algunos de los Centros de Referencia de Buenos Aires, se realizan talleres de apoyo a madres y padres, que son evaluados por los operadores como de impacto muy positivo en la situación de los jóvenes. En Formosa, también se desarrollan talleres para madres/padres, y proveen las condiciones materiales para que las familias mantengan el contacto con los

jóvenes si estos están privados de libertad (tratamiento de salud, transporte, alimentación y hospedaje). Una estrategia similar de apoyo a las familias se realiza en Santa Cruz. En Mendoza, se provee de un apoyo económico a la familia durante la intervención bajo la forma de una transferencia monetaria. En San Luis, se utiliza una estrategia interinstitucional, la "Guía para Padres" (Programa de Derechos y Garantías Constitucionales con el Programa de Desarrollo Humano y Protección Social), que es una estrategia de seguimiento y fortalecimiento del rol parental con la cual apuntan a identificar e intervenir (desde los diferentes programas y políticas públicas con los que cuenta la provincia) en las situaciones familiares que constituyen causas de vulneración de los derechos del adolescente que se encuentra en situación de conflicto con la ley penal. Hay otras provincias que si bien tienen a las familias en su horizonte de intervención, lo hacen de manera menos institucionalizada e intensiva, por ejemplo a través de entrevistas más o menos esporádicas, como ocurre en Santiago del Estero, Buenos Aires, La Pampa, Río Negro.

A su vez, algunos programas han iniciado estrategias vinculadas con el trabajo en comunidad o barrial, de índole reparatoria, realizado por los jóvenes. El programa de Catamarca desarrolló unas "jornadas solidarias" en las cuales los jóvenes realizaron tareas de mantenimiento en el hospital de niños y celebraron Navidad con los pequeños internados. Esta acción tuvo buena visibilidad en la prensa. Están considerando incorporarla como una línea de trabajo, y guarda relación con la línea de acción informal del Poder Judicial. En el programa de San Juan, en el marco del eje de "responsabilidad social" de sus talleres socioeducativos comunitarios, se construyeron juegos para regalar a niños de una residencia infantil con motivo del festejo del Día del Niño y se reacondicionaron los jardines de otra. En el caso de Jujuy, por ejemplo, las estrategias comunitarias se incluyen en el plan de vida individual, aunque aún se trata de aspectos incipientes.

De modo transversal a estas modalidades, es posible destacar una búsqueda, por parte de los trabajadores, de un acompañamiento al proceso adolescente procurando construirse como referentes adultos, tanto a partir del desarrollo de vínculos afectivos y relaciones de confianza, como de propuestas más o menos explícitas de modelos identificatorios alternativos. A partir de esta vinculación y la construcción de confianza, se apela al compromiso de los jóvenes y a la asunción de responsabilidades para con el programa. En este tipo de construcción vincular radica la estrategia más generalizada de adherencia a la propuesta institucional por parte de los jóvenes. Si bien en casi todas las provincias hay grados de apelación a esta dimensión, en algunas constituye el eje central explícito que estructura la intervención. No obstante, en varias provincias es el seguimiento de los operadores la manera de vehicular la asistencia de los jóvenes. En algunas jurisdicciones, se apela a la tradicional "autoridad del juez" para reencauzar la participación de los jóvenes en los programas, mediante audiencias informales de advertencia y reprimenda. No obstante, esta colaboración puede abrir una zona incierta de impacto potencial -negativo- en la evolución de la causa.

Por otro lado, los programas pueden tener diferentes **relaciones con el proceso judicial**, desde el desconocimiento -muchas veces justificado en la indiscriminación de las situaciones de protección de derechos de aquellas medidas socioeducativas en el marco de un conflicto penal, como en Tierra del Fuego- hasta el claro enmarcamiento de la

intervención en la sanción penal no privativa de la libertad. En la mayoría de las jurisdicciones, el uso de las medidas no privativas de libertad es previo al juicio, en muchos casos enmarcado en el expediente tutelar, y, a su vez, la mayoría de las causas no llega al juicio. Por su parte, en algunas jurisdicciones, el Poder Judicial define en el expediente y en la derivación, las reglas de conducta que deberá seguir el joven y que serán controladas y/o impuestas por intermedio del programa. Entre ellas suelen estar las restricciones horarias (prohibición de salidas nocturnas), las restricciones de contacto con personas determinadas, y la prohibición de consumo de alcohol. En algunas jurisdicciones se establece también la prisión domiciliaria.

Lo común en estas relaciones es su flexibilidad y el carácter combinado. En tal sentido, caracterizaremos las tendencias y los tipos de interacción en función de las percepciones de los actores entrevistados. Muchos de los programas llevan adelante la intervención como primera medida en el marco del tratamiento tutelar (art. 4 Decreto Ley 22.278), (por ejemplo CABA, Formosa, Neuquén, Jujuy, San Luis, Río Negro). En otras jurisdicciones los casos son derivados por el Poder Judicial como medida cautelar y/o socioeducativa en cualquier momento de la instrucción y no tras juicio de responsabilidad, como el caso de Córdoba o Tucumán. En los casos de La Pampa y Neuquén, la medida socioeducativa sucede en la mayoría de los casos a la declaración de responsabilidad, y es muy poco frecuente que sea tomada antes. Otra posibilidad es que el programa lleve adelante una medida a la vez que el juez haya desistido de intervenir, ya sea porque determina la no punibilidad, o bien porque mediante criterio de oportunidad determina la extinción de la acción penal y remite al sistema de protección, como por ejemplo en Catamarca. Otra alternativa es que el programa asista también el egreso de los chicos de los centros cerrados, como en CABA. En muchos casos, como en Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Jujuy, el programa alternativo al encierro funciona simultáneamente como primera medida y como parte de una estrategia de egreso del encierro. En ciertas provincias, esta opción no está vedada, pero su uso es marginal, como en San Juan o Chubut, mientras que en otras, como Santiago del Estero o Tucumán, no se utiliza como egreso en ningún caso. El caso de Salta es particular, ya que allí el programa alternativo al encierro, funciona aún casi exclusivamente como un programa de egreso. No obstante, en esta provincia se registra una sinergia positiva entre los lineamientos de la Subsecretaría de Justicia Penal Juvenil, la Coordinación del Programa y el activismo de los operadores de justicia (en particular Defensoría y Fiscalía, en articulación con uno de los juzgados), que ha implicado que se comience a derivar al programa como primera medida, mediante el recurso a Reglas de Tokio.²³

23. Expediente JUI No. 463/12
ADC de abril de 2016.

Tabla N° 8

Momento del proceso en que se deriva a los Programas No Privativos de Libertad

MOMENTO DEL PROCESO EN QUE SE DERIVA AL PROGRAMA	PROVINCIAS
Derivación como primera o única medida (remisión o extinción de acción penal)	Catamarca, Tierra del Fuego, Formosa; Mendoza; Río Negro; Chaco
Como parte de un expediente tutelar	San Luis, Santiago del Estero; Santa Cruz
Durante la instrucción	Córdoba, Jujuy, San Juan, Misiones, Tucumán
Derivación posterior a la declaración de responsabilidad y antes de la segunda sentencia, sea que esta suceda o no (tratamiento tutelar, o suspensión de juicio a prueba), o luego del juicio abreviado	Entre Ríos; La Pampa, Neuquén
Como dispositivo de egreso	Salta
Como primera medida, como medida de egreso, y en una causa posterior al haber pasado por el encierro	CABA; Corrientes; Santa Fe, Buenos Aires

Un aspecto relevante para el diseño de las estrategias de los programas y las trayectorias institucionales de los/as jóvenes es la relación con su situación procesal. Esto es, existen jurisdicciones en donde la intervención no realiza distinciones entre derivaciones previas o posteriores al inicio de la investigación o al procesamiento o formalización de la imputación (PBA),²⁴ o bien no realiza distinciones entre el carácter punible o no punible del joven, o, finalmente, no distingue entre "primarios" y jóvenes con "reiterancia" (Catamarca y Tierra del Fuego son ejemplos de esta modalidad). En otras, estas diferenciaciones intentaron desplegarse, pero en los hechos resulta particularmente complejo sostenerlo (tal el caso de Chubut). En otras como en La Pampa, los programas combinan derivaciones judiciales con policiales y con su propia captación en territorio. En algunas jurisdicciones, la indiferenciación de las estrategias de acuerdo a la situación procesal se derivan de la persistencia de hecho de una matriz judicial inquisitiva. Así, la medida socioeducativa es tomada en el marco del "tratamiento tutelar" o, directamente, de un expediente tutelar. En otras, es resultado de la judicialización de algunos casos que por la naturaleza del hecho no configurarían delito (esto es, no se le imputaría a un adulto en idéntica circunstancia), pero al que se impone una medida como estrategia de "protección". Esto sucede muy frecuentemente en los casos de consumo de sustancias, y es justificado por la mayoría de los actores debido a lo que coinciden en interpretar como la inexistencia, insuficiencia o inadecuación de la respuesta de salud mental. En muchos casos, las/os entrevistados han señalado que el conflicto deriva antes del compromiso subjetivo del/la joven con la sustancia que de una conducta delictiva, subyaciendo la idea de que la intervención más apropiada tendría lugar en un marco de salud mental antes que en un marco penal.

24. En algunos sistemas procesales, especialmente aquellos que responden a la tradición inquisitiva mixta, como por ejemplo, el Código Procesal Penal de la Nación, la imputación hacia el joven se transforma en una resolución que emite el juez, que puede ser recurrida por el imputado y/o su defensor. En los sistemas acusatorios, por el contrario, no existe resolución de procesamiento, sino solo una formalización de la imputación, por la cual el fiscal en ejercicio de la función pública, decide seguir adelante con el procedimiento.

Por su parte, en las jurisdicciones en las que el ingreso en flagrancia se produce a través de Centros de Recepción y Derivación, o CAD, si bien el programa es técnicamente la primera medida, las demoras en la aceptación judicial de las estrategias propuestas por los equipos técnicos (que en casos extremos²⁵ suponen casi un año) conducen a que, de hecho, el CAD se convierta en una instancia de privación de libertad; y la inclusión en los programas, en una medida de egreso. Los agentes perciben al Poder Judicial mucho más expedito cuando la sugerencia es la restricción de libertad en centros semiabiertos, esto es, que los operadores judiciales se inclinan por medidas restrictivas o privativas de libertad.

Fuera del control de los programas, pero con incidencia en su desarrollo, se encuentran los criterios de uso movilizados por los operadores judiciales, en los casos en que la derivación al área es su potestad (que es la mayoría de las jurisdicciones). En Córdoba, por ejemplo, actores del Poder Judicial han expresado que para tomar estas decisiones combinan las circunstancias del hecho, la impresión personal que les genera el adolescente y su familia, complementada con el informe técnico y los antecedentes. Hay provincias en que los criterios movilizados se vinculan con la existencia de una familia continente y/o un adulto responsable, de modo que se tiende a la selección de los jóvenes que, según los agentes, cuentan con esas familias, dejando a los jóvenes más vulnerables o que cometieron un delito anterior por fuera de los programas no privativos de la libertad. Por ejemplo en Mendoza, los agentes señalan como sumamente relevante el acompañamiento de la familia para la inclusión del joven en el programa. Este requisito podría generar una nueva selectividad -regresiva- hacia el interior del sistema. Podrían acceder a las medidas alternativas solo aquellos que cuentan con algún soporte familiar. En otras provincias, el Poder Judicial señala que acuerda con los criterios y propuestas del equipo técnico, desarrollando las medidas que estos sugieren y confiando en su evaluación (por ejemplo Río Negro, San Juan, Chaco, Catamarca o Neuquén).

Adolescentes no punibles

Oferta de programas para adolescentes no punibles: son muy pocos los que tienen algún nivel de especificidad y prima la derivación al sistema de protección de derechos o el mismo tratamiento que los punibles, dependiendo de situación familiar y tipo de delito.

25. Se trata en efecto de pocos casos, en algunas jurisdicciones de hecho no superan el par, pero es relevante señalarlo.

Tabla N° 9

Tratamiento de adolescentes no punibles

PROGRAMAS CON ALGÚN TIPO DE ESPECIFICIDAD	Programa específico para no punibles Programa para punibles con línea de trabajo diferenciada para no punibles*	Tucumán (Programa Puente) Neuquén (Libertad Asistida) Chubut (Programa de Promoción de Derechos y Prevención de Situaciones de Conflicto con la Ley Penal - Preventivo)
DERIVACIÓN A SISTEMA DE PROTECCIÓN	Oficinas de protección de derechos	Mendoza San Juan San Luis Catamarca Río Negro La Pampa Buenos Aires** Ciudad Autónoma de Buenos Aires Entre Ríos Santa Fe Misiones Santa Cruz Tierra del Fuego Formosa
MISMO TRATAMIENTO QUE LOS PUNIBLES DEPENDIENDO DEL DELITO Y DE LA SITUACIÓN FAMILIA	Opciones: a. derivación a centro cerrado, semicerrado o Libertad Asistida (pero sin abordaje específico), b. derivación a Sistema de Protección.	Córdoba Chaco Salta Corrientes Santiago del Estero La Rioja Misiones

Eficacia y logros

La flexibilidad de gestión de los programas -positiva en ciertos aspectos- incide en que la sistematización de sus tareas sea deficitaria, lo cual impide ponderar correctamente la eficiencia y la eficacia -hay criterios de logro muy disímiles, aunque prevalece la permanencia en los programas-. Los procesos reflexivos, de revisión y monitoreo de prácticas y de capacitación en servicio, no abundan, no obstante, se registran experiencias significativas, que en algunos distritos fortalecen las articulaciones interinstitucionales.

Tabla N° 10

Criterios de Logro

PERMANENCIA EN LOS PROGRAMAS

Vínculo con los operadores.

Cumplimiento con las reglas de conducta o los objetivos del plan de vida (incluyendo el logro de autonomía y el acceso a derechos, en especial educación).

Transformaciones subjetivas (responsabilización y "cambio", incluyendo la modificación de los patrones de consumo de sustancias ilegales).

Falta de comisión de delitos e infracciones.

Los programas han generado diversos tipos de procesos reflexivos, de revisión y monitoreo de prácticas y de capacitación en servicio. En algunos distritos, estos procesos fortalecen las articulaciones interinstitucionales. Por ejemplo, en Jujuy, el equipo de Adolescentes en Conflicto con la Ley, que comprende el programa de supervisión en territorio y el CAD, han tenido intercambios con servicios similares de CABA, en procesos de transmisión de aprendizajes organizacionales y transferencia de competencias y recursos. A su vez, con el apoyo de UNICEF han iniciado un proceso de supervisión y reflexión en servicio. En CABA, a la par de los procesos de revisión anuales del Proyecto Institucional, los trabajadores participaron de procesos de transferencia de la experiencia institucional hacia otras provincias, que desde la nueva gestión de gobierno se discontinuaron en todas las jurisdicciones, con la única excepción de Jujuy.

En Salta, la articulación con la Universidad Nacional contribuye a la formación en servicio. En San Juan, el equipo se reúne con cierta periodicidad (aunque les cuesta sostenerlo) en jornadas de reflexión ya sea teórica, o para discutir cuestiones de la metodología de trabajo. En Córdoba, la coordinación, junto a algunos integrantes del equipo técnico, han comenzado a escribir la experiencia del programa Libertad Asistida en formato de ponencias (tres hasta el momento) que han presentado en congresos nacionales e internacionales sobre infancia. En Formosa se han organizado capacitaciones conjuntas entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, en las que se realizan ateneos para la revisión de casos y actualización normativa.

CONSIDERACIONES
FINALES

En los últimos años, mucho se ha avanzado en materia penal juvenil. Sin embargo, es también notable la magnitud de las deudas pendientes. La reforma de la ley de fondo es una de ellas, pero no la única.

A partir del estudio realizado, se torna evidente que a la par de la transformación normativa resulta también preciso fortalecer mediante institucionalidad la tendencia a la no judicialización que se registra en todo el país a través de prácticas creativas orientadas por el activismo en derechos humanos de diferentes actores. Es clave que los ministerios públicos instruyan a las fiscalías la actuación en base al principio de oportunidad, y que los jueces lideren la aplicación de la normativa de derechos humanos.

A su vez, es preciso considerar que la implementación de la desjudicialización solo como forma de purgar el sistema y sin otros complementos asociados al sistema de protección de derecho (recursos, derivaciones, programas específicos) puede conducir a su deslegitimación como principio de intervención.

La transición de los códigos procesales de mayores hacia una justicia acusatoria han tenido un impacto positivo en general en la transformación del fuero de menores. Pero es preciso fortalecer y/o crear dispositivos que permitan instrumentar medidas alternativas, así como problematizar la aceptación cultural de estas estrategias en la sociedad. La admisión de medidas alternativas al proceso penal depende de varias dimensiones que interactúan de manera específica en el ámbito local: la presencia de un sistema y actores especializados en responsabilidad penal juvenil, un modelo acusatorio, o, en su ausencia, el uso de criterios acordes.

Para el caso de las medidas alternativas a la privación de libertad, la aceptabilidad social parece ser el mayor obstáculo, que impacta negativamente en su elegibilidad por parte de los actores judiciales, al tiempo que los decisores políticos prefieren movilizar recursos a áreas de mayor visibilidad pública (aun dentro de la temática, como lo son las condiciones de encierro). En segundo lugar, es preciso mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación, para poder mensurar de manera más adecuada los recursos necesarios para alcanzar una eficiencia razonable.

Los principales desafíos para el fortalecimiento de los sistemas de responsabilidad penal juvenil serían: incidir en la visibilidad y los modos de comprensión del conflicto penal y los procesos discriminatorios hacia los jóvenes, mejorar la sostenibilidad institucional de los programas, y dinamizar las relaciones entre sistema de protección, programas y Poder Judicial, todo lo cual incidiría en mejorar la capacidad de respuesta.

Se han registrado cuatro condiciones centrales que inciden en la transformación de las intervenciones alternativas en las provincias estudiadas: a) la presencia de actores relevantes comprometidos con las medidas no privativas de la libertad; b) las modificaciones legislativas o procesales; c) la sucesión de coyunturas o eventos lamentables específicos; d) el desarrollo institucional.

A su vez, es posible sugerir algunas líneas de acción: desarrollo de políticas en materia de jóvenes en conflicto con la ley penal por parte de los organismos del Poder Ejecutivo, que avance más allá del desarrollo de programas o líneas de acción; creación de mesas interactorales dentro de los Consejos Provinciales en funcionamiento, que incidan en el gobierno del sistema penal juvenil entendido como una instancia interinstitucional, con objetivos que combinan la responsabilidad penal con el acceso y garantía de derechos ciudadanos; formación multiactoral en estrategias alternativas a la judicialización; adecuación normativa provincial; desarrollo y formalización de programas interinstitucionales para el desarrollo de medidas alternativas a la judicialización; sensibilización y formación a la prensa local; capacitación a la policía en intervención preventiva en los conflictos en territorio; especialización del proceso de aprehensión y detención; jerarquización de las funciones de coordinación y sistematización / profesionalización de las herramientas administrativas y de gestión; incorporación y desarrollo de prácticas de intervención que incorporen principios de justicia restaurativa; restricción y fiscalización del accionar policial, en particular las prácticas de aprehensión y retiro; ampliación de la competencia de las áreas especializadas para incorporar a las instancias de detención y privación de libertad.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Achutti, D. y Pallamolla, R. (2012). Restorative justice in juvenile courts in Brazil: a brief review of Porto Alegre and Sao Caetano Pilot Projects. *Universitas Psychologica*, v.11, (4), 1093-1104.
- Beloff, M. (1998). "Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina". En García Méndez, E. y Beloff, M. *Infancia, Ley y democracia en América Latina*, pp. 161-180. Buenos Aires: Temis Depalma.
- Beloff, M. (2007). "¿Son posibles mejores prácticas en la justicia juvenil?" En: *Derechos de niños, niñas y adolescentes. Conceptos debates y experiencias en justicia penal juvenil*, pp. 31-40. Buenos Aires: UNICEF- SENNAF.
- Beloff, M. (2016). *¿Qué hacer con la justicia juvenil?*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Bergseth, KJ. y Bouffard, JA. (2007). The long-term impact of restorative justice programming for juvenile offenders. *Journal of Criminal Justice*, (35), pp. 433-451.
- Bolívar, D. (2011). "La víctima en la justicia restaurativa: reflexiones desde una perspectiva psico-social", En Olaizola I. y Francés P. (eds.): *Justicia restaurativa y mediación*, pp. 1-22. Ediciones Universidad Pública de Navarra.
- Braithwaite, J. (2005). *Restorative Justice and responsive regulation*. New York: Oxford University Press.
- Freedman, D. (2011). *Procedimientos penales juveniles a nivel provincial*. UNICEF- SENNAF
- Kilkelly, U; Forde, L; Malone, D. (2016). *Alternativas al internamiento para menores infractores. Guía de Buenas Prácticas en Europa*. Bruselas: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJ).
- Latimer, J, Dowden, C., & Muise, D. (2005). The effectiveness of restorative justice practices: A meta-analysis. *Prison Journal*, 85(2), pp. 127-144.
- Liebmann, M. (2007). *Restorative justice: how it works*. Philadelphia, PA: Jessica Kingsly Publishers.
- López, A. J. (2009). "Mecanismos de justicia restaurativa en los nuevos sistemas penales juveniles" En *Experiencias de Justicia Penal Juvenil no Privativas de la Libertad. Reformas legales, organización judicial y sistemas de justicia penal juvenil a nivel local*, pp. 77-88. Buenos Aires: UNICEF y Observatorio de Adolescentes y Jóvenes.
- Marshall, T., (1999). *Restorative justice: an overview*, London: Home office.
- Maxera, R. (2005). "Mecanismos restaurativos en las nuevas legislaciones penales juveniles: Latinoamérica y España". En: *Derechos de niños, niñas y adolescentes. Conceptos debates y experiencias en justicia penal juvenil*, pp. 113-128. Buenos Aires: UNICEF- SENNAF (2007).
- McAlister, S. y Carr. (2014). Experiences of Youth Justice: Youth Justice Discourses and Their Multiple Effects. *Youth Justice* 14(3). 241-254.
- Medan, M. (2016). Justicia restaurativa y mediación penal con jóvenes: una experiencia en San Martín, Buenos Aires, *Delito y Sociedad* 41 (año 25): 77-106.
- Melo, R. E. (2014). Restorative justice for young offenders in São Caetano do Sul, Brazil Restorative Justice: *An International Journal*, 2 (issue 3) 349-361.
- Morris, A. y Maxwell, C. (Eds.) (2002). *Restorative justice for juveniles*. Portland, Hart Publishing.

- Muncie, J. y Goldson, B. (eds.) (2006). *Comparative Youth Justice*. London, UK: Sage Publications Ltd.
- Put, J., Vanfraechem, P. y Walgrave, L. (2012). Restorative Dimensions in Belgian Youth Justice. *Youth Justice*. 12(2). 83-100.
- SENNAF y UNICEF (2015). Relevamiento nacional sobre adolescentes en conflicto con la ley penal. Buenos Aires: Unicef-SENNAF.
- Sherman, L., y Strang, H. (2007). "Reducing harm to victims "Restorative justice in the UK: the four settings". En *Restorative justice: the evidence*, pp. 62-68. London: The Smith Institute.
- UNICEF (2003). Justicia Penal Juvenil: Buenas prácticas en América Latina. Panamá.
- UNICEF (2016). Derechos de la Infancia, Seguridad Ciudadana y penas no privativas de la libertad: dimensión socio-jurídica y comunicacional. Recomendaciones. Montevideo.
- UNICEF y Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (2009). Experiencias de Justicia Penal Juvenil no Privativas de la Libertad. Reformas legales, organización judicial y sistemas de justicia penal juvenil a nivel local. Buenos Aires.
- UNICEF-SENNAF (2007). Derechos de niños, niñas y adolescentes. Conceptos debates y experiencias en justicia penal juvenil.
- Van Ness, D. (2006). "Principios y desarrollos actuales de la justicia restaurativa". En Bernal A. F. y Castillo, S., (Comp.). *Justicia restaurativa en Costa Rica: Acercamientos teóricos y prácticas*, I Congreso de Justicia Restaurativa. Costa Rica, pp. 33-48. San José: Comisión nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.
- Van Ness, D., Strong, K. (2015). *Restoring Justice: An introduction to restorative justice*. New York: Routledge.
- Walgrave, L., Aertsen, I., Parmentier, S., Vanfraechem, I., Zinsstag, E. (2013). Why restorative justice matter for criminology. *Restorative Justice*. 1 (2). 159-167

LEGISLACIÓN A NIVEL NACIONAL CITADA

- Ley 10.903 Ley de Patronato (Octubre, 1919).
- Ley 22.278 Régimen Penal de la Minoridad (Agosto, 1980).
- Decreto - Ley 22.803 Elévese la edad mínima de punibilidad respecto de menores que cometieron delitos (Mayo, 1983).
- Ley 26.061 Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Octubre, 2005).

JURISPRUDENCIA

- Fallo Maldonado CSJN Recurso de hecho deducido por el defensor oficial de Daniel Enrique Maldonado en la causa Maldonado, Daniel Enrique y otros/ robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado —causa N° 1174— (Diciembre, 2005).

TRATADOS INTERNACIONALES CON JERARQUÍA CONSTITUCIONAL CITADOS

- Convención sobre los Derechos del Niño. Madrid Recuperado de www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf
- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (Noviembre/1969) www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

REGLAS, DIRECTRICES INTERNACIONALES, OPINIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia a Menores -"Reglas de Beijing" Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, (28/noviembre/1985). Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil - "Directrices de RIAD" Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, (14/diciembre/1990). Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas No Privativas de Libertad "Reglas de Tokio" - Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, (14/diciembre/1990). Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf
- Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de Justicia penal "Directrices de Viena"- Resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas Administración de la justicia de menores (1997). Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1997/97%28SUPP%29> https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf
- Corte Interamericana De Derechos Humanos (Corte IDH). Opinión Consultiva OC-17/2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos Del Niño. 28 de agosto de 2002. Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

unicef 
para cada niño