



## **NO A LA BAJA**

### **JÓVENES Y SISTEMA PENAL: *apuntes y reflexiones sobre el avance punitivo del Estado***

#### **Presentación**

El inicio de la agenda política 2017 del Ministerio de Justicia de la Nación estuvo signado por el lanzamiento de una nueva campaña de reforma legislativa en materia penal de niñez y adolescencia, cuyo principal propósito estuvo centrado en la baja de la edad de punibilidad. Actualmente, **quienes tienen entre 16 y 17 años son juzgados a través del Decreto Ley 22.278 denominado “Régimen Penal de la Minoridad” en complementariedad con el Código Penal de la Nación.**

En la Argentina actual, no existe otro Régimen Penal para los más jóvenes que no sea el que rige por el **Decreto Ley 22.278** de 1980, modificado por el **Decreto Ley 22.803** de 1983, que elevó la edad de punibilidad a los 16 años (se había fijado en 14 años en 1980). Ambas leyes constituyen el **Régimen Penal de la Minoridad**, fueron sancionadas durante la última dictadura cívico-militar, y siguen vigentes.

**Estas normas (régimen penal de la minoridad y código penal de la nación) implican el uso combinado de elementos jurídicos que devienen en un *híbrido punitivo* entre una norma tutelar para “menores” -estructurada fuertemente en torno a la discrecionalidad judicial- junto con el código penal de adultos, que marca montos de penas denodadamente elevados para ser aplicados sobre los más jóvenes.**

Esto resuelta un problema no menor: mientras una legislación de promoción y protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes (Ley 26.061 del año 2005) se sancionó a

nivel nacional y en varias provincias de acuerdo al “paradigma de la protección integral” derivado de la Convención por los Derechos del Niño, aún no se ha avanzado en la sanción de una ley sobre el Régimen Penal Juvenil que contemple derogar los Decretos Ley 22.278 y 22.803. Ese cambio implicaría el desterramiento de toda atribución tutelar para los jóvenes que son punibles<sup>1</sup> y más aún, desterrarla para los no punibles<sup>2</sup>; la creación de un Código Penal Juvenil con montos de penas acotadas y con predominio de sistemas sancionatorios alternativos y la creación de un Código Procesal para jóvenes que ofrezca las mayores garantías con términos y conceptos claros y también con plazos procesales precisos y acotados que limiten los criterios discrecionales y arbitrarios que son propios de la agencia judicial y que en la matriz jurídica del Decreto Ley 22.278/22.283 asume su máxima expresión.

En la actualidad, algunas provincias (como la de Buenos Aires a través de la Ley 13.634) han creado fueros judiciales de responsabilidad penal juvenil, es decir, han realizado “transformaciones” en el ámbito burocrático-judicial con leyes que son de procedimiento penal judicial pero que nunca dejan de “juzgar” a través del Decreto Ley 22.278/22.803 de la dictadura, junto con el Código Penal de adultos, cuya densidad punitiva no ha cesado de crecer en las últimas décadas. Un ejemplo ilustrativo podría ser el del “caso Urbani” ocurrido en San Isidro durante el año 2009 y donde el “Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil” (Ley 13.634) de la provincia de Buenos Aires aplicó (en uso de las facultades del Decreto Ley 22.278 y del código penal de adultos) una condena de 27 años de prisión a un joven que tenía 16 años al momento del hecho, decisión judicial que fue ratificada por todas las instancias judiciales bonaerenses, incluida la Corte Suprema provincial.

Así, es importante aclarar que la existencia de leyes provinciales de procedimiento que pretendan seguir criterios legislativos superadores que los vigentes en la ley tutelar de fondo (22.278/22.283) no pueden sin embargo prescindir de ella en la administración judicial. Ello significa que no existen jurisdicciones que “ya tengan” un régimen penal juvenil actualizado, dado que indefectiblemente rige la ley nacional (Régimen Penal de la Minoridad y Código Penal de la Nación) como encuadre normativo para toda tramitación de la justicia penal con personas menores de edad.

**Dadas estas circunstancias, hace varios años que todo el espectro de actores de los organismos públicos estatales, de la sociedad civil y de los espacios de organización política en defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes coinciden en que**

---

<sup>1</sup> Son punibles los jóvenes acusados de delitos de acción pública con penas mayores a los 2 años y que tengan entre 16 y 17 años. Atrapados por el sistema penal, sobre ellos recae el ejercicio de un tratamiento tutelar judicial y la investigación de responsabilidad penal en los hechos de los que es acusado y eventualmente su enjuiciamiento y aplicación de pena.

<sup>2</sup> Los no punibles son aquellos menores de 16 años, que para el Régimen Penal de la Minoridad no son pasibles de ser enjuiciados y recibir pena, aunque sí de la disposición de un tratamiento tutelar en caso de determinarse en “riesgo moral y material”.

**resulta necesario sancionar una ley penal juvenil que derogue el actual Régimen Penal de la Minoridad, a fin de pautar figuras y tiempos procesales claros y breves, determinar límites más acotados que en los adultos en relación a la extensión de los montos de pena y que prioricen el uso de medidas no privativas de libertad, entre los principales aspectos.**

**En definitiva, se trata de producir una norma que minimice el impacto dañino que es inherente al funcionamiento del sistema penal, en especial sobre los jóvenes, y que tienda a reducir los márgenes de discrecionalidad judicial.**

### **El sistema penal sobre los más jóvenes: no a los “argumentos” de política criminal ni de “derechos y garantías”**

Sin embargo, claro está, esta reforma no quitará el sesgo clasista y discriminatorio que define la práctica selectiva y la función más amplia del sistema de justicia penal, cuyo despliegue se produce en el marco de procesos de reconfiguración neoliberal del capitalismo de acumulación por desposesión, que lleva ya varias décadas de desarrollo en nuestro país. Así, el sistema penal, aun con nuevas leyes que intenten limitarlo, no cambiará su sentido histórico en el gobierno de la pobreza y la gestión de la desigualdad social como patrón normalizado de producción institucional.

Aun existiendo un fuerte consenso entre los más diversos actores en la necesidad de realizar dicha reforma, la cuestión de la edad de punibilidad configura en las últimas dos décadas un elemento de alta conflictividad, en tanto bloqueo de la posibilidad de avance legislativo: quienes proponen la baja no ceden a una nueva ley donde ello no se contemple, y quienes **no aceptamos la baja de edad** de punibilidad sostenemos que es un precio demasiado alto y extorsivo, cargado de retóricas insensatas que ***prometen derechos y garantías para ampliar penas o brindar “soluciones” al problema de la inseguridad.***

En este sentido es relevante advertir que algunos discursos de quienes proponen la baja de edad de punibilidad han mutado, y por ello resulta estratégico comprender las nuevas dimensiones discursivas de estos asuntos, que renuevan argumentos desplazando las categorías más clásicas de la “mano dura” para entretejer con matices sus argumentos en favor de la baja de edad, sosteniendo que se reformará la ley “en nombre de los derechos y las garantías de los jóvenes”, y en invocación también a la siempre escurridiza y ambigua categoría de la “prevención”. Sin dudas, dos artificios falaces, pero no por ello menos

atendibles que los ya vetustos discursos de abierto estilo de mano dura para convocar - desde cierto altruismo retórico de los derechos y garantías- a adherir a semejantes reformas.

**Ninguna reforma legal, aun cuando sea (y es) necesaria, traerá mayores derechos y garantías a los jóvenes, como tampoco las tienen las personas mayores de edad actualmente atrapadas en el sistema penal, quienes formalmente cuentan con las garantías legales que ahora parecieran ser el “premio” a los jóvenes si se “cede” en bajar la edad de punibilidad.**

Así, los rasgos contemporáneos de estos discursos son dos: por un lado se concentran en las “bondades” que el sistema penal comportará para los más jóvenes y por el otro demarcan una situación extorsiva, donde el acceso a esos “derechos y garantías” queda supeditado a la ampliación del público joven sobre el cual se podrá desplegar el sistema penal. Este es el posicionamiento de los *progresistas de derecha*: una propuesta de más estado penal, pero con “más garantías”.

Por ello se trata de una *fórmula mentirosa*. **Sostenemos que la ley debe ser cambiada para minimizar el grado de discrecionalidad actual del modelo tutelar y para limitar la densidad del código penal de adultos a través de una tasación de penas menos severas para los más jóvenes.** Por ello este cambio legislativo no puede ni debe ser realizado a cambio de ampliar la cantidad de jóvenes (y cada vez más jóvenes) sobre los cuales actúen “las garantías del sistema penal”.

Además, de bajarse la edad mínima de punibilidad se produciría un efecto grave: al incorporarse jóvenes “más jóvenes” a la clientela penal, los que ya son punibles van a encontrarse más próximos, desde el campo simbólico, al universo de los “adultos” y por ende se habilitará al sistema de justicia y a la administración carcelaria juvenil a ser materialmente “más duros con ellos”. Si un juez podrá aplicar penas -incluso privativas de libertad- a un adolescente de 14 años, no es difícil imaginar que con un joven de 17 años podrá ser más punitivo, aplicando los máximos, legitimado por “estar más cerca de la adultez”. En otras palabras: **el impacto de esta reforma no será solo observable en los de 14 y 15 años, sino que será un despliegue e intensificación de mayor punición para todo el tramo de edades contempladas (los ya punibles y los “nuevos punibles”).**

Tampoco pueden ser aceptadas las propuestas del *populismo punitivo*, que parten de los casos “extraordinarios” haciendo un interesante “matrimonio” con los medios de comunicación (que en otras instancias cuestionan) construyendo así propuestas que “justifican” la baja de edad como un “avance” de política criminal, en el nombre de la nueva defensa social del siglo XXI, *la seguridad (en sus variantes de democrática, ciudadana, etc.)*, prometiendo “castigos” ejemplares y con ello la “reducción” de la comisión de delitos.

**Por ser falaces y también agravantes en materia de derechos humanos, no se deben aceptar estas “estafas políticas” que pretenden ingresar más jóvenes al sistema penal en nombre de la reducción de la inseguridad, de la prevención y menos aún, de los derechos y garantías (o en su extremo del grotesco: en nombre de la realización de “medidas socioeducativas” o “un proyecto de vida”), como si el sistema penal podría producir efectos positivos en su clientela. Algo nunca visto en la historia.**

### **La poca originalidad: algo de la historia reciente entre la clase política y la baja de edad**

Para un análisis que eluda el espasmo coyuntural inmediato en el que se realizan algunas lecturas francamente descontextualizadas, a la vez que para conferir algo de profundidad a este debate, es relevante restituir el proceso histórico que encuentra en 2017 una nueva etapa dentro de un prolongado derrotero de intentos de bajar la edad de punibilidad.

Desde inicios de la década de los 90' (particularmente en los años 1996, 1998 y 1999) se presentaron proyectos de ley que proponían bajar la edad de punibilidad. Los legisladores nacionales Alberto Pierri y Miguel Ángel Pichetto proponían fijarla en 12 o 14 años y Adrián Menem sugirió hacerlo en los 10 años. Dichos exponentes fueron en aquellos años los principales “operadores” de la “cruzada por la baja de edad de punibilidad”.

En esta avanzada y por aquellos años debe contemplarse también la del propio Ministro de Justicia del Gobierno de la Alianza en la presidencia de Fernando De la Rúa, el radical Ricardo Gil Lavedra, que la presentó con argumentos del *garantismo penal* para respaldar la idea de “la baja de edad de punibilidad”. Años después, en el 2004 y durante la “campaña Blumberg”, el por entonces Ministro de Justicia del Gobierno de Néstor Kirchner, Gustavo Beliz, defendería en el congreso su propuesta de bajar la edad de imputabilidad a los 14 años como “una adecuación de penas y garantía de reinserción social” de los jóvenes, formando parte esta idea de su “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004/2007”.

También por ese año y en pleno espasmo punitivo, algunos nombres de diputados se repiten y la avanzada se redobra: Adrián Menem insiste con la baja de edad a 10 años, otra vez Miguel Ángel Pichetto y particularmente, el diputado Carlos Ruckauff, el “gran operador” de las leyes Blumberg, que por supuesto contemplaban la baja de edad de punibilidad. Aunque desde otras perspectivas, por entonces también la diputada Laura Musa abogaba por la baja de edad, de igual manera que lo continúa haciendo como asesora del actual Ministro de Justicia de la Nación, aludiendo a la necesidad de “legalizar” la situación de facto -dado que “existen” jóvenes inimputables privados ilegítimamente de la libertad- y reivindicando la

necesidad de “reaccionar y sancionar” las conductas de los jóvenes desde esa edad en clave de *defensa social*. Distintos argumentos, en primer término, aquellos propios del *populismo punitivo* y, en segundo término, los del *progresismo de derecha*.

Estos intentos volverán a tomar impulso en el año 2009 con una presentación conjunta de senadores por parte del Frente para la Victoria, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, llegando a obtener media sanción en esa cámara (en el marco de los casos resonantes y mediáticos que tuvieron por víctimas a Cáceres, Barrenechea y a Urbani). Previo y posterior a ello, tanto Néstor Kirchner, como Daniel Scioli y Cristina Kirchner se pronunciaron a favor de la baja de edad en diferentes medios de comunicación entre 2005 y 2014. Iguales expresiones tuvieron en distintos momentos -pero en especial en 2016 y 2017- el presidente Mauricio Macri, la Ministra de Seguridad Bullrich y principalmente el Ministro de Justicia, Germán Garavano, principal impulsor del último lanzamiento de este tipo de campaña.

**La *derecha conservadora*: suma posiciones del *populismo punitivo*... y también del *progresismo de derecha***

En enero de 2017 el Ministro Garavano tomó un caso mediático protagonizado por un joven inimputable -aunque nunca esclarecida su culpabilidad- para publicitar y lanzar su campaña para la reforma penal juvenil y la baja de edad de punibilidad. En ese contexto, convocó a una ronda de trabajo de ocho encuentros en su cartera, a efectos de consensuar un proyecto de ley, pero sin carácter vinculante. Al cabo de un mes de reuniones, el último encuentro se concentró en “el tema de la edad”, convocándose ese día una manifestación en la puerta del ministerio y la exposición y fundamentación de un masivo “no a la baja” por parte de 36 de los 40 oradores que participaron de la mesa de trabajo (dos oradores no declararon posición y otros dos manifestaron su acuerdo con la baja). Entre las manifestaciones por la negativa, se incluyó la carta de las organizaciones sociales leída por Nora Cortiñas junto con los jóvenes y niños de las organizaciones populares que la acompañaron en su ingreso al ministerio, y en la lectura del comunicado dentro del salón donde se desarrollaba el encuentro. Sin embargo, días después y a pesar de la rotunda negativa a la baja de edad expresada por parte de los actores vinculados a la temática (un entramado heterogéneo que incluía a los representantes de la iglesia católica, UNICEF, jueces, fiscales, defensores, organizaciones sociales y políticas, universidades, etc.), Garavano manifestó que impulsaría de todas maneras el proyecto de reforma legal “con la baja” y dejaría en manos de los legisladores la decisión final. Así, se escribió un nuevo capítulo de la falsa democratización de los espacios, o un intento fallido de legitimar el avance punitivo en clave de consulta amplia.

Llegamos así a una nueva *emergencia* en este tipo de campañas que tienen ya varios antecedentes en los últimos años, dado que la “cuestión de la baja” ha sido una temática

que diferentes gobiernos han sostenido en la agenda pública. Con independencia de los grados de éxito y fracaso que han tenido las últimas administraciones en la concreción de la baja de edad a nivel legislativo, lo relevante es que la temática se ha mantenido y sostenido en la agenda pública y mediática, a través de la renovación periódica del “problema” de los “menores delincuentes”, donde los gobiernos muestran una fuerte coincidencia y transversalidad. Estos aspectos obligan a contextualizar la nueva avanzada en el marco de procesos más amplios donde la “clase política” durante el gobierno menemista y el de la Alianza, como también durante el gobierno kirchnerista y en la actual alianza gobernante Cambiemos, del Radicalismo y del Pro, y gran parte de la oposición como el Frente Renovador y el Partido Justicialista, han sostenido regularmente durante los últimos años.

### **Aportes para la reflexión acerca del alcance del sistema penal sobre los más jóvenes en el presente**

Frente a esta coyuntura que se reitera cíclicamente, se aportan algunas aclaraciones: el estado argentino no produce información pública de calidad que permita debatir el tema con otros elementos que no sean los espasmos punitivos y las emotividades mediáticas frente a casos graves, pero difundidos, cuya ocurrencia es excepcional. Así, existe una carencia absoluta de información sobre el tipo y grado de participación de personas menores de 16 años en actos ilícitos que configuran delitos penales y que puedan señalar la “necesidad” de ampliar la intervención penal sobre éstos. Antes bien, tampoco existen cifras que marquen la incidencia de los más jóvenes en delitos graves, que es aquel tipo de evento en el que se respaldan quienes impulsan la “necesidad” de la baja de edad<sup>3</sup>.

Sin embargo, con algunas de las pocas cifras accesibles, y aun con los problemas de calidad que tienen, lo que podemos sostener es lo contrario: **los jóvenes no representan un problema estadísticamente relevante en la producción de delitos y menos aún de delitos graves.**

### **La situación en la Provincia de Buenos Aires**

La Provincia de Buenos Aires es la provincia de mayor cantidad de población del país y también de población joven y especialmente de aquellos ubicados en la franja de pobreza e indigencia. También es la provincia en la que, durante los últimos 10 años, más se ha

---

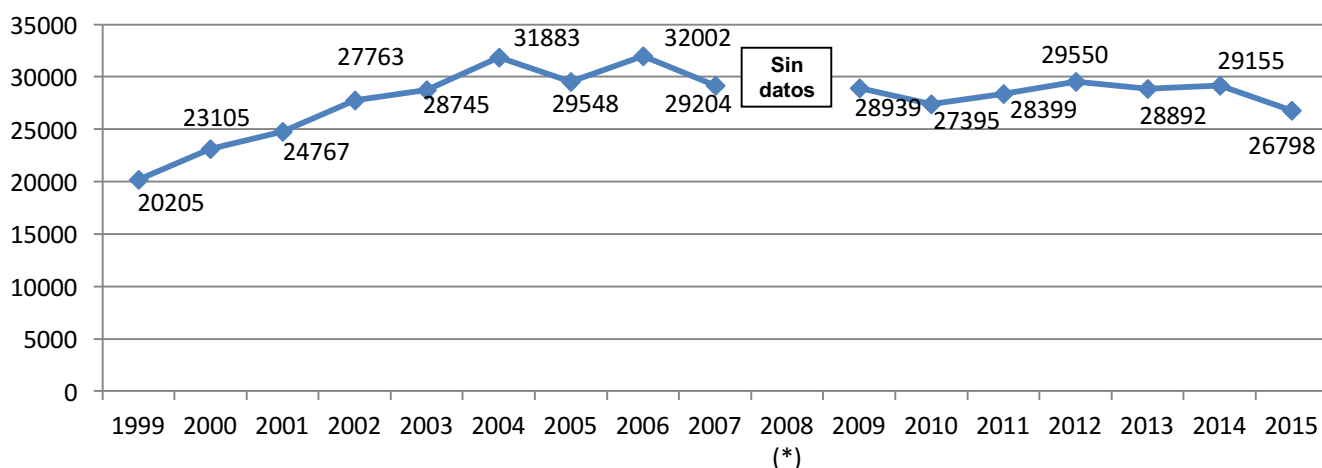
<sup>3</sup> Los únicos datos existentes -los tres informes (2005, 2007 y 20015) que realizó la Secretaría Nacional de Derechos Humanos (2005) y luego la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2007 y 2015), todos ellos con UNICEF y también los realizados por el Ministerio de Justicia de la Nación a través de su Dirección de Política Criminal y el SNEEP (2010, 2012, 2013 y 2014)- aunque no versan sobre la participación de los más jóvenes en hechos ilícitos sino que pretenden trazar los alcances de la prisionalización en niños y jóvenes, se destacan por su incomparabilidad, la ausencia de metodologías precisas y la inconsistencia de los datos. En otras palabras: confunden más de lo que dicen y no presentan los mínimos estándares de calidad en la producción de datos para que puedan ser tomados como una fuente rigurosa y exhaustiva de información.

desplegado el sistema penal en cuanto a cantidad cuerpos y efectivos policiales, a la expansión del fuero penal juvenil y la ampliación de plazas de internación en institutos de modalidad de máxima seguridad. Por todo ello es interesante realizar el siguiente ejercicio analítico.

Según la Procuración de la provincia de Buenos Aires, en 2015 la cantidad de causas penales iniciadas en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil (protagonizados por personas menores de 18 años) representan apenas el 3,6% del total de causas que se inician en la provincia, tomando en conjunto este fuero y el de adultos.

Si observamos en profundidad la composición interna de ese corpus de 3,6% de causas del fuero juvenil (es decir, si las tomamos como totalidad) se destaca que sólo el 1% se vinculan con delitos graves contra la vida (homicidio o intento de homicidio), que son aquellos eventos que motorizan las “emergencias” en materia de reforma penal juvenil. Este comportamiento cuantitativo, lejos de ser una extraña coyuntura para el año 2015 (último dato disponible) es la marca estable de los últimos años en la provincia, donde las participaciones de las causas del fuero juvenil nunca superaron el 4% del total de causas penales judiciales.

**Causas penales abiertas en ex Fuero de Menores y actual Fuero Penal Juvenil Provincia de Buenos Aires (1999-2015)**

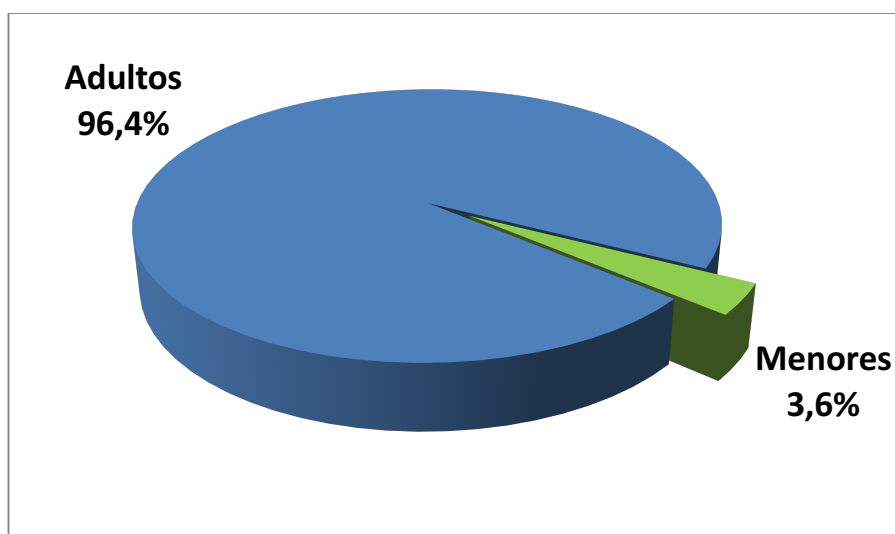


Fuente: Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires

**Causas penales (IPP) según fuero judicial de adultos y de jóvenes. Provincia de Buenos Aires. Año 2015.**

	Causas	Porcentaje
Fuero Mayores	719.728	96,4%
Fuero Juvenil	26.798	3,6%
<b>TOTAL</b>	<b>746.526</b>	<b>100%</b>





Fuente: Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires

Al observar en la siguiente tabla la distribución por bien jurídico afectado, los delitos contra la propiedad concentran la mayor parte de las causas iniciadas en ese fuero.

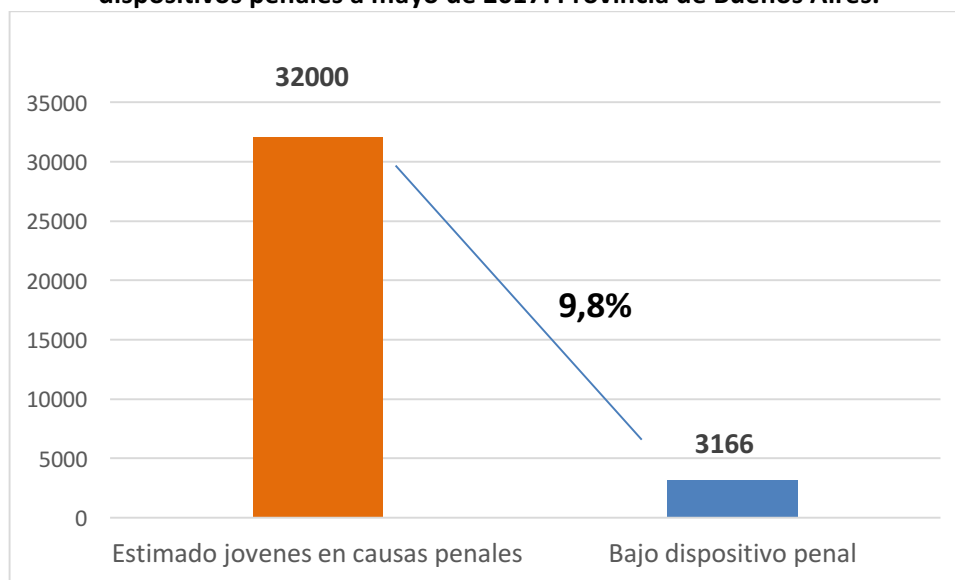
**Causas penales (IPP) según bien jurídico afectado. Fuero Juvenil.  
Provincia de Buenos Aires. Año 2015.**

Tipo de bien jurídico(delitos)	Porcentaje
Propiedad	37,6%
Lesiones	16,2%
Amenazas y otros	9,2%
Encubrimiento	6,7%
Ley 23.737(drogas)	5,8%
Otros delitos contra la administración pública	4,9%
Integridad sexual	3,8%
Delitos contra la seguridad pública	2,3%
Homicidio (doloso y culposo)	148 (0,55%) – consumado 150 (0,56%) - tentado
Otros	12,3%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires

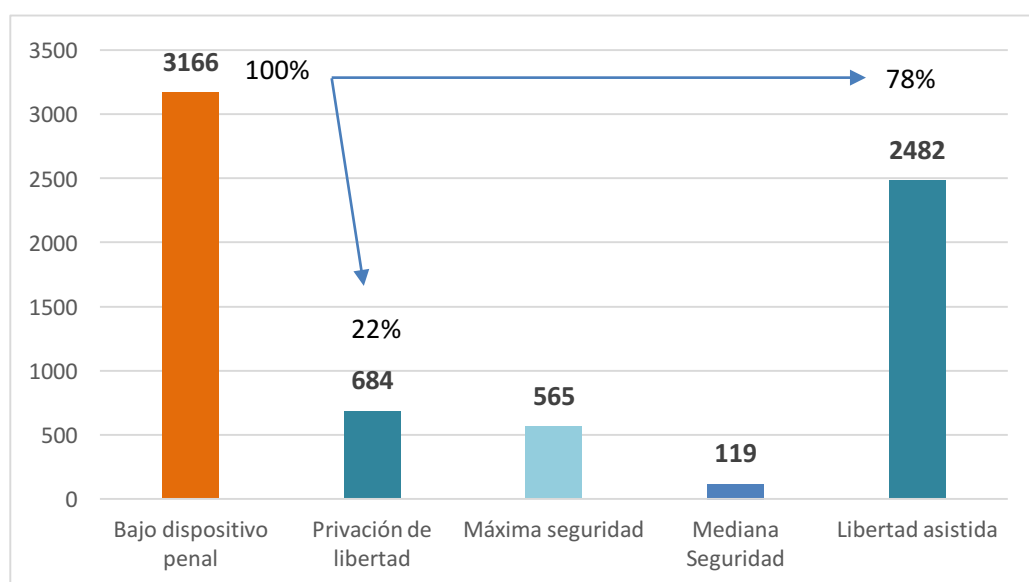
Las 26.798 causas de 2015 se le corresponderían -aproximadamente y siendo conservadores- a unos **32.000 jóvenes que pasaron ese año por el Fuero Penal Juvenil**, de acuerdo al ejercicio analítico que está en nota al pie.<sup>4</sup>

**Comparativo de jóvenes en causas penales-IPP (estimativo) en 2015 y cantidad de jóvenes bajo dispositivos penales a mayo de 2017. Provincia de Buenos Aires.**



Fuente: Sistemas SIMP y REINA. PBA.

**Distribución de jóvenes bajo dispositivo penal según tipo y modalidad. Mayo de 2017. Provincia de Buenos Aires.**



<sup>4</sup> Partiendo del último dato conocido (del año 2010) sobre la cantidad de jóvenes por causa penal en el fuero juvenil bonaerense (a razón de 1,2 jóvenes por causa) se puede hacer este ejercicio analítico comparativo, y aún con sus limitaciones, los resultados son relevantes.

De 3.166 jóvenes que fueron derivados bajo dispositivos penales por decisión judicial, 684 quedaron privados de libertad (22%) y 2.482 bajo medidas alternativas (78% en medidas alternativas).

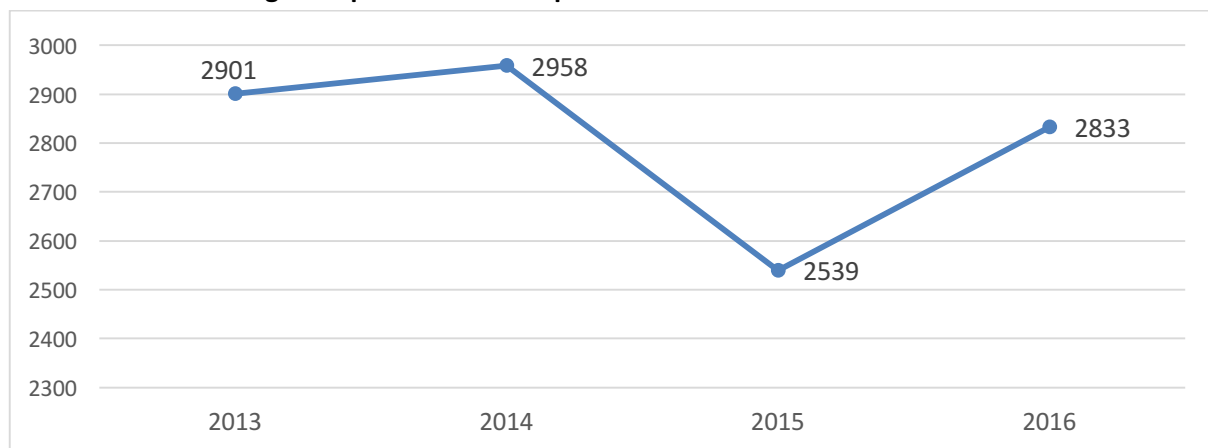
De los jóvenes privados de libertad por causas penales (684 jóvenes en total) un conjunto mayoritario de **565** se encuentran alojados en establecimientos de alta severidad punitiva (máxima seguridad- centros cerrados). Es decir, el modelo abierto de centros se ha reducido drásticamente como opción para “privar de libertad” y los actuales Jueces de Responsabilidad Penal Juvenil optan por el encierro de máxima seguridad para los jóvenes. Este mismo comportamiento se da en otra jurisdicción importante, la Ciudad de Buenos Aires, como veremos a continuación.

**Por eso reafirmamos también: *No al avance del modelo de encierro de máxima seguridad para los más jóvenes.***

### La situación en la Ciudad de Buenos Aires

Según datos del CAD (Centro de Admisión y Derivación), establecimiento al que deben ser conducidas todas las personas menores de edad detenidas por alguna de las cuatro fuerzas policiales y/o de seguridad actuantes en la Ciudad de Buenos Aires -Policía de la Ciudad, Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional y Policía Metropolitana-, en 2016 se registró el ingreso de 2.833 jóvenes (punibles y no punibles) por detenciones policiales con intervención del Fuero Nacional de Menores (se trata de 1.779 personas, dado que en 1.054 ingresos se trató de un joven que ya había ingresado alguna vez anterior).

**Total de ingresos por detenciones policiales en el CAD. CABA. Años 2013-2016.**



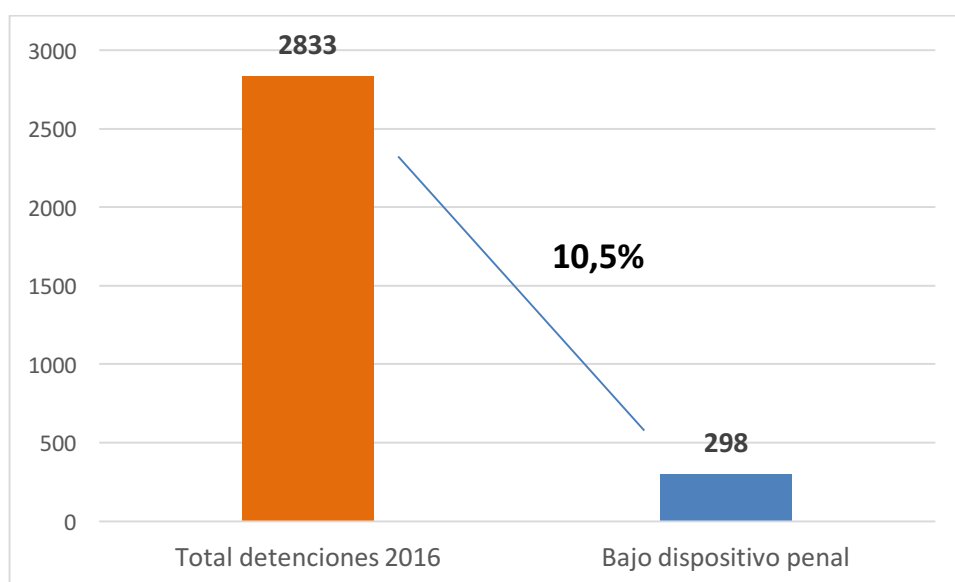
Fuente: Consejo de Derechos de NNyA. CABA.

**Analizando las decisiones judiciales tomadas luego de esas aprehensiones formales/legalizadas (es decir, datos que excluyen prácticas policiales que no implican la formalización e ingreso a un centro) se observa que el 84% de esos ingresos no fue derivado luego a una medida penal del sistema institucional penal juvenil (centros de**

privación de libertad o programas de libertad asistida)<sup>5</sup>, sino que fueron liberados desde el CAD 8 de cada 10 jóvenes (entre los no punibles esta cifra se eleva al 99% y a 76% entre los punibles).<sup>6</sup>

Si hacemos un ejercicio analítico, tomando el total de ingresos al CAD en el año 2016 y lo comparamos con la cantidad de jóvenes bajo dispositivo penal (de encierro o ambulatorio) para mayo de 2017, encontramos que dicho universo es reducido en comparación con la cantidad de ingresos al CAD, alcanzando apenas la proporción del 10% de los ingresos los adolescentes y jóvenes que quedan bajo algún tipo de dispositivo penal (ya sea ambulatorio o de encierro).

**Comparación entre ingresos al CAD durante 2016 y cantidad de jóvenes bajo dispositivo penal según tipo y modalidad a mayo de 2017.  
Ciudad de Buenos Aires.**



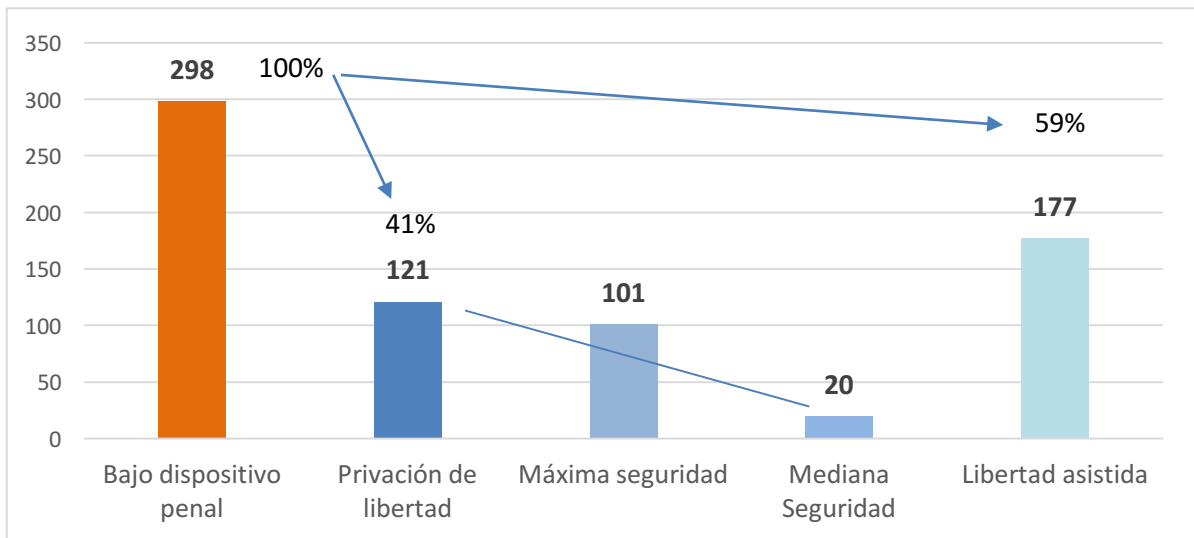
Fuente: Consejo de Derechos de NNyA. CABA.

Si observamos como totalidad los jóvenes bajo dispositivo penal, se destaca que el 59% se encuentra en programas de libertad asistida (ambulatorios), y el 41% en centros de privación de libertad, en su mayoría de máximo nivel coercitivo.

<sup>5</sup> Es posible que en el marco de los tratamientos tutelares que se inician con la causa penal (según faculta el Decreto Ley 22.278) los jóvenes sean derivados a tratamientos de adicciones, psicológicos u otras modalidades de tratamientos y "reglas de conducta" (no beber, no reunirse con determinadas personas, asistir a cursos de formación, etc.) que pueden no estar inscriptas en el marco de un dispositivo institucional del órgano de aplicación del poder ejecutivo (ex SENAF actual Consejo de Derechos), ello significa que las medidas no privativas de libertad pueden tener un sub-registro dada la fuente (solo la fuente judicial podría brindar el panorama completo) pero en los casos de institucionalización, se presume que el dato tampoco puede ser exhaustivo dado que allí no se contabilizan comunidades terapéuticas u hospitales psiquiátricos.

<sup>6</sup> Sobre el total de ingresos al CAD en 2016, el 36% fueron jóvenes no punibles y el 64% jóvenes punibles.

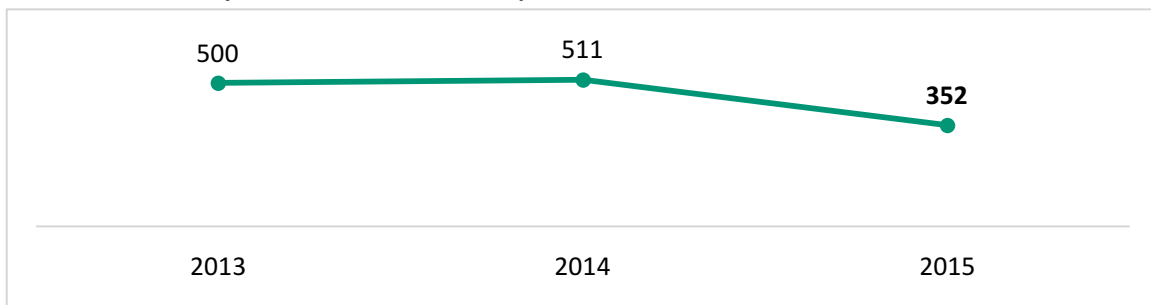
**Distribución de jóvenes bajo dispositivo penal según tipo y modalidad. Mayo de 2017.  
Ciudad de Buenos Aires.**



Fuente: Consejo de Derechos de NNyA. CABA.

Dejando la fuente de datos del órgano administrativo y tomando la fuente de la Justicia Nacional de Menores (que no publica estadística sobre cantidad de causas y tipos de delitos, como sí lo hace la justicia bonaerense, pero sí produce -a diferencia de la justicia bonaerense que no lo hace- el dato de jóvenes bajo dispositivos de privación de libertad a través de la BGD), para el año 2015 se observa que la cantidad de jóvenes que circularon por centros de privación de libertad fue de 352, con una tendencia en baja durante los últimos años. De los 352 jóvenes que pasaron al menos un día bajo modalidad de privación de libertad penal en 2015, el 19% fueron jóvenes no punibles<sup>7</sup>.

**Niños, niñas y adolescentes internados por orden de la Justicia Nacional de Menores. Año 2015.**



Fuente: BGD.

Fuente: PROCUVIN.

**Lo que sucede tanto en la provincia como en la ciudad de Buenos Aires (jurisdicciones que en su conjunto suman más de la mitad de la población del país) descarta la existencia de una impronta de fuerte institucionalización de los jóvenes capturados por el sistema penal de justicia**

<sup>7</sup> Esta cifra no es la “foto” de internados a una fecha sino el acumulado de jóvenes que transitaron por dispositivos cerrados en el transcurso del año 2015, habiendo algunos egresado en libertad, otros derivados a penales de adultos y/o permaneciendo a la fecha en la institución.

Antes bien, esta cifra *nos alerta* sobre el **predominio de las fuerzas policiales y de seguridad sobre los jóvenes en el marco de un gobierno de la penalidad juvenil que se concentra en los sectores sociales de la pobreza. Estas prácticas de gobierno están centralmente orientadas a la regulación violenta y persistente de los jóvenes por parte de las agencias policiales**, cuerpos policiales cuyo crecimiento exponencial en la última década es innegable, a la vez que condición de posibilidad para que la práctica policial sea epicentro de las regulaciones punitivas sobre los jóvenes pobres.

### **Acerca del crecimiento exponencial de los cuerpos y efectivos policiales en la saturación del espacio urbano. Claves de lectura sobre la principal amenaza para los más jóvenes**

Debemos entonces concentrarnos en la “cuestión policial” para comprender las principales dinámicas de control y regulación punitiva de los más jóvenes. Entendemos que “la ‘cuestión policial’ (...) [es el] primer eslabón de la cadena punitiva, aquel que constituye el inicial y más difuso nivel de sujeción, de mayor amplitud y alcance que los posteriores. Sus gradientes, persistencias y modalidades constituyen un elemento central para comprender las articulaciones con la justicia y con el encierro en términos de un proceso de construcción de penalización sobre algunas trayectorias juveniles” (Daroqui, et. al., 2012).

Estas intervenciones se instrumentan especialmente por medio de la *táctica de la sospecha, la detención y la captura* sobre los jóvenes pobres que habitan los territorios sociales de la *inclusión precaria de la exclusión social*. Desplegadas en forma sistemática, recurrente e intensa como dosis de violencia estatal sobre los jóvenes pobres, reconocen funciones moralizantes y también represivas.

En la *cadena punitiva* el accionar policial resulta de la “articulación de discursos y prácticas de la policía, la justicia penal y las instituciones de encierro, mucho antes del ingreso a un instituto de menores, los jóvenes son atravesados por la *expresión capilar de la penalidad*, es decir, por prácticas recurrentes de moldeado policial sobre sus trayectorias, donde la calle, el barrio, el patrullero y la comisaría se constituyen en espacialidades habituales para el desarrollo de vínculos socio-punitivos con la agencia policial. Dichos vínculos tenderán a moldear trayectorias penales que convertirán a algunos de los jóvenes en futuros clientes del sistema penal. Sin embargo, la táctica policial también impacta sobre otros jóvenes que si bien no se constituirán como clientela del sistema penal, sí serán atravesados en forma permanente por el disciplinamiento policial dentro de los espacios sociales de *inclusión precarizada de la exclusión*, en términos de una relación “extra-judicial” hegemónica en el territorio que gobierna la agencia policial (tolerada y promovida por la clase política), que no por ello es menos intimidatoria y punitiva.

Así, para los jóvenes las agencias policiales configurarán una no deleznable “productividad punitiva” en el ejercicio del control territorial a través de la intimidación, la producción de

miedo, y la delimitación y el cercamiento de los espacios de “persecución” y de los espacios de “circulación”.

En una investigación reciente (Daroqui, et. al., 2012) sobre un total de 236 detenidos en institutos cerrados de la provincia, se relevó que el 43% (102 jóvenes) había ingresado con anterioridad a la detención actual a un instituto de menores. Es decir, casi la mitad de los jóvenes habían sido *tocados* con anterioridad por todas las agencias del sistema penal y por todas las instancias de sujeción punitiva, en 8 de cada 10 casos entre 1 y 3 veces. Sin embargo, al medir los ingresos previos a comisaría, **el 87% (204 jóvenes sobre un total de 236) manifestaron haber estado en ocasiones previas “detenidos” en comisarías**. El 31% lo estuvo entre 1 y 3 veces, habiendo manifestado el 68% restante una cantidad mayor de “pasos” por la comisaría.

En estos contactos recurrentes con la policía, se relevó que las **agresiones físicas** fueron manifiestas en las entrevistas del **68% de los jóvenes, quienes fueron golpeados** por personal policial en el momento de la última aprehensión. En complementariedad a las agresiones físicas, en los relatos aparecen situaciones de *amenazas* y de *delitos contra la propiedad* como prácticas policiales que resultan “familiares” para los jóvenes, y que están estrechamente vinculadas a la violencia física en tanto su conjunción procura despojar tanto en términos materiales como simbólicos, y provocar impotencia y sumisión. Así, las **amenazas** grafican el grado de impunidad con que actúan los agentes policiales: **el 56%** expresó haber sufrido amenazas de diversa índole durante la aprehensión, con preponderancia de la **amenaza de muerte**, pero también un abanico más amplio de otro tipo de “promesas de violencia” que complementan las prácticas policiales de cercamiento y producción de miedo.

La mencionada investigación develó que **9 de cada 10 jóvenes fueron conducidos y alojados en dependencias policiales bonaerenses luego de su aprehensión<sup>8</sup>**. **Dentro de la comisaría, el 61% de los manifestó haber recibido golpes u otro tipo de agresión física una vez dentro de la dependencia policial.**

Estos aspectos deben ser puestos en relación al aumento sostenido e hipertrofiado de la cantidad de efectivos policiales en los territorios urbanos. La creación de nuevas fuerzas, el aumento de la cantidad de efectivos y el lanzamiento de decenas de programas de “seguridad” en los últimos 15 años dan cuenta de la construcción de un conglomerado policial-punitivo de regulación que será el principal engranaje o eslabón de la cadena punitiva en la regulación de los más jóvenes a través de prácticas de hostigamiento persistente y de ejercicios extremos y ejemplificadores de violencia intensa, en algunos casos letal.

---

<sup>8</sup> Con respecto al 7% restante, en muchos casos los entrevistados han manifestado haber permanecido en patrulleros u otros vehículos sin identificación, por supuesta falta de espacio en las comisarías, lo que se ha conceptualizado como “detenciones ambulatorias”.

Según un relevamiento del GESPyDH<sup>9</sup>, para 2015 se contabilizaban aproximadamente 22.809 efectivos de diferentes fuerzas en la Ciudad de Buenos Aires y 98.000 en la Provincia de Buenos Aires, denotando un aumento significativo de *ese tipo de personal estatal* en los últimos años.

Ese Estado Punitivo que crece y se perfila como imagen estable de la ciudad no puede ser escindida de la producción de violencia estatal y violación a los derechos humanos. Más policía es siempre más violencia y más violación a derechos. En especial para los jóvenes, mayor presencia policial es más violencia, más detenciones arbitrarias, persecución y hostigamiento, malos tratos y tortura.

**Por ello, también decimos: No al avance del policiamiento territorial que persigue, hostiga y violenta a jóvenes de sectores sociales pobres.**

#### **A modo de cierre**

Para finalizar sostendremos que, descartada la existencia de elementos que permitan justificar un debate serio sobre la “necesidad” de bajar la edad de punibilidad por el “delito” juvenil, resta entender entonces el origen de las intenciones de los sectores que impulsan, una y otra vez, estas propuestas.

Como mencionamos, es posible identificar entre quienes abogan por la baja de edad, al menos tres actores: el *populismo punitivo*, la *derecha progresista* y la *derecha conservadora*, todos ellos portadores del discurso que presenta, con matices, esta reforma como “necesaria” para “combatir” la inseguridad o como un “avance en los derechos y garantías de los jóvenes”, ambos aspectos falaces e incluso, cínicos. Decimos falaces por la inexistencia de datos estadísticos que señalen un problema de relevancia en esta temática y que además son discursos cínicos en tanto suponen que el derecho penal está para garantizar derechos, cuando lo único que puede hacer es violarlos.

**Parece reducirse a una clara demostración de la avanzada en la potestad punitiva del estado, más allá que ello no resuelva el problema de la “criminalidad” juvenil y tampoco promueva las garantías y derechos durante la aprehensión policial, el proceso judicial y el encierro punitivo.**

---

<sup>9</sup> <http://gespydhiigg.sociales.uba.ar/files/2013/08/GESPyDH-Informe-sobre-la-cuestin-policial-CABA-y-PBA.pdf>



Es más, poco importa si el estado suma un colectivo más amplio para que ingrese formal y normativamente a los entramados de la violencia estatal, legitimando esa expansión en nombre de la seguridad de las “mayorías” y las “garantías” sobre los más jóvenes penalizados.

El escenario no es fácil. Las posibilidades de avance de este tipo de propuestas puede concretarse este año, aunque aún queda mucho por hacer para evitar que se transforme en ley el proyecto que impulsa la *derecha conservadora*, pero tomando la tradición heredada por la *derecha progresista* y el *populismo punitivo* que hace años intentan hacer de los más jóvenes, objetos de la penalidad.

**NO A LA BAJA  
POR UN REGIMEN PENAL JUVENIL QUE LIMITE EL AVANCE  
PUNITIVO DEL ESTADO**