

ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL: ABORDAJES DESDE EL ESTADO EN IBEROAMÉRICA

Incumbencias de los Ombudsman,
recomendaciones y desafíos.



Implementada por



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DEL OMBUDSMAN



Red de Niñez y Adolescencia
FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DEL OMBUDSMAN

◆	PRÓLOGO.....	04
◆	INTRODUCCIÓN.....	06
◆	ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	10
◆	1 LA JUSTICIA PENAL JUVENIL EN IBEROAMÉRICA.....	16
	1 a) El marco normativo vigente en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes en la justicia juvenil.....	16
	1 b) Los Estados como garantes de cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El rol de supervisión del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.....	22
	Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño centradas en la administración de la justicia juvenil y el funcionamiento de los respectivos sistemas.....	26
	A) Recomendaciones para modificar, derogar o dictar normas.....	28
	B) Recomendaciones sobre el funcionamiento de las instituciones vinculadas a la justicia penal juvenil.....	33
	C) Recomendaciones sobre la privación de libertad.....	34
	D) Recomendaciones sobre medidas no privativas de la libertad.....	35
	E) Recomendaciones en relación a las condiciones materiales de los centros de prisión provisional e internamiento.....	36
	F) Recomendaciones sobre la edad de imputabilidad.....	37
	1 c) Avances en los aspectos normativos sobre justicia penal juvenil. La generación de nueva jurisprudencia a niveles nacionales.....	40
	1 d) Existencia de un sistema penal juvenil especializado.....	45

◆	2 LA INFRACCIÓN PENAL JUVENIL DE ACUERDO A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES. ABORDAJES DESDE LOS SISTEMAS ESTATALES EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO.....	48
	Edades del sistema penal juvenil.....	52
	Un panorama en cifras sobre la infracción penal juvenil en Iberoamérica.....	56
	Los criterios de derecho sustantivo en la cuestión penal juvenil.....	63
	Funcionamiento del sistema penal juvenil.....	75
◆	3 LA FIGURA DEL OMBUDSMAN COMO ACTOR CLAVE EN EL ABORDAJE DE LA TEMÁTICA PENAL JUVENIL.....	78
	Recomendaciones realizadas por los Ombudsmán de la Red Niñez – FIO en materia penal juvenil.....	82
	A) Recomendaciones sobre aspectos normativos.....	82
	B) Recomendaciones sobre políticas públicas destinadas a la población objetivo del sistema penal juvenil y a la población adolescente en general, con miras a la prevención de la infracción penal juvenil.....	85
	C) Recomendaciones sobre la necesidad de dar concreción al principio de especialidad que debe caracterizar a los abordajes de adolescentes en conflicto con la ley penal desde los sistemas penales juveniles.....	87
	D) Sobre la ejecución de las medidas dictadas por la justicia frente a la infracción penal de adolescentes. Aspectos procesales y faz ejecutiva.....	88
	E) Recomendaciones sobre el acceso a derechos de las y los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas en contextos de privación de libertad.....	90
	F) Recomendaciones sobre la prevención de la violencia institucional.....	91
	G) Sobre la importancia de implementar sistemas de monitoreo para garantizar derechos en las instituciones del sistema penal juvenil.....	94
	H) Sobre la importancia de implementar soluciones alternativas de conflictos en el marco de la administración de justicia para dar cumplimiento al art. 37 de la CDN.....	96
◆	CONCLUSIONES.....	100
	Bibliografía.....	104

Prólogo

Desde las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI, numerosos países del ámbito iberoamericano han incorporado progresivamente y como parte esencial de sus sistemas de protección integral, la figura de un organismo independiente de protección de derechos con variedad de funciones y competencias: la institución del Ombudsman.

La ampliación y actualización de los instrumentos internacionales para la defensa y garantía de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, así como los avances legislativos registrados en contextos democráticos, han resultado en la generación de mecanismos específicos para la promoción y protección de dichos derechos. Tal es el caso de las Defensorías o instancias institucionales especializadas en los derechos de niñas, niños y adolescentes que funcionan al interior de las instituciones de Ombudsman. Éstas tienen un rol importante a niveles nacionales y subnacionales como articuladoras de espacios de

diálogo y trabajo con los actores de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en general y de los sistemas penales juveniles, en particular.

El estudio “Adolescentes en conflicto con la ley penal: abordajes desde el Estado en Iberoamérica. Incumbencias de los Ombudsman, recomendaciones y desafíos” que hoy presenta la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana de Ombudsman se enmarca en el propósito de fortalecer la institucionalidad de las Defensorías en la protección de derechos de la niñez y adolescencia como política colectiva y línea de acción prioritaria. Ha elegido para ello uno de los temas que se ha identificado como de interés común o que involucra prácticas y dilemas, esfuerzos y desafíos compartidos.

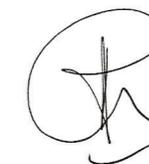
Existen múltiples factores que configuran situaciones de vulneración de derechos de las y los adolescentes y, de modo específico, de

aquellos en conflicto con la ley penal o en conflicto con la justicia. Para poder garantizar de manera efectiva sus derechos y evitar vulneraciones se debe contar con información de calidad, sistematizada, comparable y que a la vez pueda ser situada en los distintos contextos culturales e institucionales atendiendo a lo singular de cada país o región. Las Defensorías son un agente principal a la hora de favorecer acciones interinstitucionales e intersectoriales; recomendar a los Estados la modificación, adecuación o fortalecimiento de normativas y prácticas en el tema penal juvenil para que sean acordes a los instrumentos de derechos humanos; monitorear la situación de las y los adolescentes en contextos de alta vulnerabilidad como los son la privación de libertad o la exposición a la violencia institucional, entre otras.

La presente publicación tiende por lo tanto a ser un aporte más a la construcción de herramientas para que los abordajes estata-

les de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal puedan, de manera progresiva pero firme, incorporar enfoques y prácticas que amplíen derechos, tales como el de género, la justicia restaurativa, los programas en libertad, la prevención de la violencia y la construcción de ciudadanía.

Esperamos que este aporte sume al fortalecimiento de las políticas públicas y a la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia.



Analía Colombo

Defensora de Niñas, Niños y Adolescentes
de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Y
demás miembros de la Red de Niñez,
Adolescencia y Familia de FIO.

Introducción

La Federación Iberoamericana de Ombudsmán (FIO) es la agrupación que, constituida en Cartagena de Indias (Colombia) en 1995, reúne a Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Raonadores (Razonador), Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de los países iberoamericanos de los ámbitos nacional, estatal, regional, autonómico o provincial. Creada hace 20 años, reúne hoy a más de 75 defensores del pueblo, procuradores, proveedores, presidentes de comisiones nacionales o estatales de DDHH de 20 países iberoamericanos para brindar un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman.

El Ombudsman (o Defensoría del Pueblo, que es el término más utilizado en castellano) es una institución pública (creada normalmente por la Constitución y regulada por ley del Parlamento) dotada de autonomía cuya finalidad principal es **proteger los derechos humanos de los ciudadanos frente a la Administración pública del país respectivo.**

Según lo establece el Estatuto de la FIO¹, ésta podrá crear redes de trabajo temáticas con el fin de potenciar y optimizar la realización de sus actividades y la consecución de sus objetivos. En este marco, se aprobó durante el XII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Om-

¹ Capítulo III -de la Organización –Artículo 19. Redes de trabajo temático.

budsmán (FIO) en el mes de noviembre de 2007 la “Declaración de Lima”, a través de la cual se acordó la creación de una “Red Iberoamericana de defensa de los derechos de la niñez y adolescencia” (en adelante Red) conformada por todas las instancias de niñez y adolescencia existentes al interior de las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica. Durante los años siguientes, se generaron encuentros y distintas instancias de trabajo con el objetivo de concretar la conformación de la Red, cuya creación fue aprobada definitivamente el 25 de noviembre de 2011 en el XVI Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, realizado en Buenos Aires, Argentina.

El rol de la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO es promover la perspectiva de derechos de niñez y adolescencia en el quehacer de las Defensorías como una política colectiva prioritaria de la FIO. Para ello tiene como objetivo trabajar articulada y coordinadamente con el fin de contribuir a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes en temas de interés común de la Red de Niñez y Adolescencia, y, de manera específica, fortalecer la institucionalidad de protección a la niñez y adolescencia dentro de los Ombudsman que integran la FIO.

Es en este marco de acción que desde la Red se ha decidido abordar la temática de la Justicia Penal Juvenil, entendiendo que, a nivel iberoamericano, existen múltiples factores que configuran situaciones de vulneración de derechos de las y

los adolescentes y, de modo específico, de aquellos en conflicto con la ley penal.

Los principales aspectos a considerar en esta problemática, pueden sintetizarse como sigue:

- El derecho de acceso a la justicia de las y los adolescentes infractores en el marco de los sistemas penales juveniles en lo que refiere a las condiciones procesales, el acceso a la información y la ejecución de las medidas en los establecimientos de régimen cerrado de privación de libertad. A ello se le suma la especialización de algunos sistemas judiciales encargados de la administración de justicia.
- La ausencia de mecanismos suficientes que garanticen la protección de las y los adolescentes en los sistemas penales juveniles contra la violencia institucional, entendida ésta como las situaciones de tortura, tratos y penas crueles, inhumanas y/o degradantes ocurridos en los dispositivos previstos para la ejecución de medidas socioeducativas como respuesta a la infracción penal.
- El acceso a derechos de las y los adolescentes en los contextos de privación de libertad con perspectiva integral, de acuerdo con lo establecido por la CDN y la normativa internacional de referencia. Esto incluye tanto la vulneración de los derechos básicos de salud, educación, recrea-

ción, opinión y participación, como las condiciones de alojamiento/internamiento a nivel de infraestructura y servicios.

• La limitación del cumplimiento del principio de especialidad que debe regir el funcionamiento general de los sistemas penales juveniles. Esto se visualiza particularmente en la ausencia o insuficiencia de equipos técnico-profesionales especializados y personal de seguridad a cargo total o parcialmente de la gestión de instituciones de ejecución de las medidas socioeducativas.

• La ausencia de implementación de mecanismos reales de participación y opinión de las y los adolescentes en los sistemas juveniles para dar cumplimiento al art. 12 de la CDN que establece el derecho de las y los niños a ser escuchados.

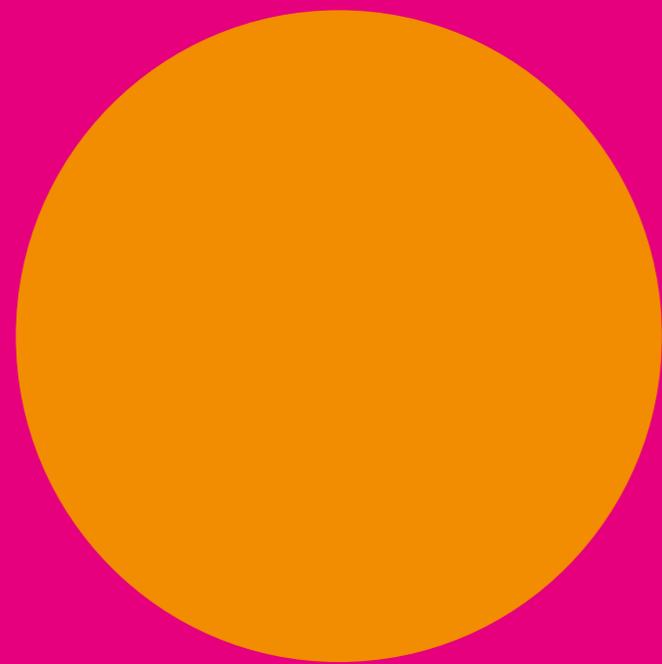
• La recurrente estigmatización de las y los adolescentes infractores y la exposición de su identidad e intimidad, particularmente por parte de los medios de comunicación pero también por agentes de la administración de justicia, de ejecución de las medidas socioeducativas o fuerzas de seguridad como las policiales.

Iberoamérica presenta una gran diversidad de estructuras organizacionales encargadas de la administración de justicia juvenil, así como de las instituciones y organismos de control de políticas públicas y garantía de derechos de la niñez

y la adolescencia, como en este caso, las instituciones de Ombudsman.

La Red de Niñez y Adolescencia ha decidido abordar como tema de investigación central a las y los adolescentes en conflicto con la Ley Penal, debido a que hasta el presente no se cuenta con informes oficiales de tipo comparativo a nivel de Iberoamérica, ni con indicadores que permitan evaluar si las medidas adoptadas son adecuadas para propiciar su reinserción. Es por ello que se ha definido desarrollar una investigación identificando indicadores claves del estado de situación de las y los adolescentes en el sistema penal juvenil, con el objetivo que las Defensorías puedan establecer recomendaciones que contribuyan (desde una visión comparativa iberoamericana) a una mayor protección de sus derechos por parte de las autoridades estatales.

El presente estudio se propone dar una visión general del funcionamiento de los sistemas penales juveniles en la región considerada, aportando elementos tanto conceptuales como ejemplos de buenas prácticas que puedan servir para reflexionar y mejorar la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, a partir de la puesta en común de competencias, experiencias y mecanismos de incidencia emanados de las incumbencias defensoriales.



Estrategia metodológica

El relevamiento asumido por la Red de Niñez de la FIO se ha propuesto conocer con un grado importante de profundidad la situación de 15 jurisdicciones, 12 de ellas de carácter nacional y 3 de carácter subnacional (provincias, estados o comunidades autónomas) a partir de 6 indicadores nodales en lo que refiere a la administración de la justicia juvenil.

El cuadro a continuación da cuenta de las instituciones de Ombudsman pertenecientes a la Red Niñez – FIO a las que se les solicitó información sobre la “Actuación estatal en el tratamiento de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal”.

País o jurisdicción Red Niñez - FIO	Institución de Ombudsman
Brasil	<i>Ministério Público Federal*</i>
Bolivia	Defensoría del Pueblo
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes de la República
El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
España	Defensor del Pueblo
Comunitat Valenciana (España)	Síndic de Greuges
Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH)
México	Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Coord. del Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia
Estado de Jalisco, México	Comisión de Derechos Humanos
Panamá	Defensoría del Pueblo
Paraguay	Defensoría del Pueblo. Departamento de Niñez y Adolescencia.
Perú	Defensoría del Pueblo
Portugal	<i>Provedor de Justiça*</i>
Provincia de Santa Fe, Argentina	Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes
Uruguay	INDDHH y Defensoría del Pueblo

* Considerando la redacción del documento integral en idioma español, se señalarán en cursiva los textos que, por su relevancia, son transcriptos en su idioma original.

En el caso de países como México y Paraguay, la información para el relevamiento estuvo a cargo de los departamentos específicos de niñez y adolescencia que funcionan en sus instituciones de Ombudsman, por ello se definió mencionarlos junto a éstas.

El enfoque de la investigación se ha basado en la recolección de información y datos, la sistematización y el análisis comparativo de los marcos normativos nacionales, de los procedimientos judiciales y de las medidas impuestas a los y las adolescentes sancionados/as por el Sistema. Se ha solicitado a las Defensorías información sobre estos ejes temáticos para el período de 2013, 2014 y julio 2015. Los datos efectivamente relevados han presentado variaciones respecto de dicha propuesta, hecho que será desarrollado más adelante, y en su mayoría han sido recogidos de informes y otros documentos del Poder Judicial y el Ministerio Público.

La línea base de investigación incluye un análisis sobre la adecuación de los Estados o jurisdicciones participantes a la normativa internacional y la existencia o proceso de generación de normativa propia sobre el tema, además de la sistematización de la información relevada, corpus principal del estudio y desde el cual se aspira a generar recomendaciones para el abordaje del tema desde las incumbencias de los Ombudsman en la región iberoamericana.

El **objetivo general** de la investigación ha sido relevar, a través de indicadores específicos, información útil para identificar situaciones de vulneración de derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal en el marco del Sistema Judicial, con miras a emitir recomendaciones por parte de las defensorías que contribuyan a una mayor protección de los derechos de los adolescentes infractores por parte de las autoridades estatales.

Como **objetivos específicos**, el relevamiento se ha planteado por un lado conocer el estado de situación de los Sistemas Penales Juveniles de los países miembros de la Red de Niñez y Adolescencia y, por otro, verificar el cumplimiento del Debido Proceso para el caso de los y las adolescentes que cometen infracciones a la ley penal.

Para cada uno de los países o jurisdicciones consultadas se analizaron los siguientes indicadores:



Indicador 1: Nivel de ratificación de Instrumentos internacionales y cumplimiento de las observaciones del Comité sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas vinculadas a los niños/adolescentes en conflicto con la ley penal.

Indicador 2: Promulgación de Códigos de Niños/as y Adolescentes o leyes penales juveniles.

Indicador 3: Existencia de jurisprudencia vinculante que favorezca/respete o restrinja/limite los derechos del adolescente en conflicto con la ley penal.

Indicador 4: Existencia de un Sistema penal juvenil especializado.

Indicador 5: Existencia de la Infracción penal juvenil de acuerdo a los estándares internacionales.

Indicador 6: Funcionamiento del sistema penal juvenil.

El relevamiento ha estado, como se dijo, a cargo de los integrantes de la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), con la estrategia ya mencionada. Hecha la compilación de los datos obtenidos, se solicitó a los miembros de la Red que identificaran buenas prácticas posibles de ser replicadas en otros países, así como también mencionar aquellas prácticas inadecuadas para que puedan ser enfrentadas por las Defensorías del Pueblo, a partir de propuestas elaboradas por la Red de Niñez y Adolescencia, con base en el análisis de esta investigación.

1

La Justicia Penal Juvenil en Iberoamérica

1 a) El marco normativo vigente en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes en la justicia juvenil

El marco general que da sustento y permite problematizar la información sobre la situación de los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la ley son los instrumentos internacionales que desde el plano normativo se centran, por un lado, en la protección de la niñez y adolescencia y, por otro, establecen los *derechos y garantías* que les deben ser asegurados. La población de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal se caracteriza por su especial situación de vulnerabi-

lidad en la cual intervienen –y por ello deben ser consideradas en el análisis– las variables de género, edad y privación de libertad, por mencionar las principales que la configuran y que están implicadas por lo tanto en el tema de este trabajo.

Los instrumentos considerados son:

- . Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.
- . Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), 1990.
- . Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), 1985.
- . Reglas de las Naciones Unidas para la protección

de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana), 1990.

. Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), 1990.

. Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal (Directrices de Viena), 1997.

. Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, 2002.

. Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, 2005.

. Observación General N° 10 (2007) del Comité sobre los derechos del niño en la justicia de menores (CRC/C/GC/10).

La Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) es el tratado internacional de derechos humanos más ratificado de la historia. Fue elaborada a lo largo de diez años, se aprobó en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. En la actualidad, de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, Estados Unidos es el único que no ha ratificado el tratado. Las Reglas y Directrices de las Naciones Unidas son instrumentos que se aprueban en la Asamblea General del organismo, de la cual participan los Estados. Los Principios Básicos son instrumentos elaborados por un grupo de expertos especializado en el tema que tratan -en este caso, la administra-

ción de justicia- y, finalmente, las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, como la N° 10 aquí considerada, son instrumentos que tienen por objetivo abordar derechos contemplados en la Convención, otorgándoles mayor desarrollo y ofreciendo a los Estados Parte orientación y recomendaciones con respecto al contenido de políticas generales que abordan derechos específicos.

Para elaborar las Observaciones Generales, el Comité se basa en la información reunida a través de los informes que cada Estado debe remitirle periódicamente sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país. Dichos informes son evaluados y se les formulan observaciones pertinentes y específicas. Como parte de ese proceso, el Comité de los Derechos del Niño supervisa de manera periódica el cumplimiento de las observaciones que realiza a los Estados en relación a la manera en que se garantizan desde el mismo los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Es importante destacar también la existencia de los protocolos facultativos: aquellos mecanismos jurídicos que, luego de la aprobación de un tratado de derechos humanos, complementan y añaden provisiones al mismo porque abordan una preocupación nueva o bien incluyen un procedimiento específico para hacer efectivos los derechos. La Convención sobre los Derechos del Niño cuenta con tres Protocolos Facultativos: *el Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños*

*en conflictos armados; el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Protocolo Facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones (presentaciones individuales de quejas)*².

El último instrumento está aún pendiente de ratificar por algunos países, hecho que es necesario mencionar por su relevancia para la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes especialmente vulnerables como lo son aquellos en los sistemas penales juveniles. *El Protocolo Facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones* tiene por objeto el establecimiento de un mecanismo que permita la presentación ante el Comité de los Derechos del Niño (CRC) de denuncias/comunicaciones presentadas por, o en nombre de, personas o grupos de personas sujetas a la jurisdicción de un Estado parte que afirmen ser víctimas de una violación por el Estado parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño y los otros dos Protocolos Facultativos antedichos.

Los países integrantes de la Red de Niñez de la FIO que han aportado información para este trabajo han ratificado la Convención el mismo año de su entrada en vigor formulando, en algunos casos, declaraciones o reservas sobre algún aspecto en

² Para conocer en detalle el contenido de los tres Protocolos Facultativos, se puede consultar el material de UNICEF “La Convención de los Derechos del Niño y sus tres Protocolos Facultativos.” Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2014.

particular³, considerando la congruencia del tratado con la legislación propia. Cabe mencionar que ninguna de esas reservas ha sido formulada en relación con los derechos de los niños y adolescentes de quien se alegue que han infringido las leyes penales (artículo 40). El hecho de que la Convención haya sido ratificada implica que los Estados partes le otorgan carácter constitucional y vinculante, incorporando sus preceptos al cuerpo legislativo propio.

La legislación propia elaborada por cada país o jurisdicción en materia de niñez y adolescencia constituye el marco normativo especializado desde el cual se definen los derechos de los sujetos niños y adolescentes, así como las características que deben revestir algunos abordajes para situaciones específicas que requieren de intervención, como en este caso la infracción a la ley penal.

En relación a las fechas de promulgación de legislación nacional específica sobre niñez y adolescencia, es interesante poner atención en la temporalidad de los instrumentos o marcos normativos considerándolos en clave iberoamericana y regional. La tabla 1, a continuación, permite visualizar esta información.

³ Algunos Estados como Argentina, Uruguay o España han planteado su desacuerdo con la edad mínima de 15 años fijada por la CDN para la eventual participación de niños en conflictos armados, afirmando que la misma debería situarse en los 18 años o la mayoría de edad (art. 38), excluyendo así totalmente a niños y adolescentes de esa situación. Asimismo, también España y Argentina han realizado declaraciones referidas a la adopción internacional, prevista en el art.21, puntualizando su pertinencia en relación con los mecanismos propios del país.

Tabla 1. Promulgación de Códigos de Niños/as y Adolescentes o leyes penales juveniles

País /Jurisdicción	Legislación de protección integral sobre niñez y adolescencia (año de sanción)	Legislación específica sobre justicia penal juvenil (año de sanción)
Brasil	Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei N° 8.069 (1990) ^A .	
Bolivia	Código Niña, Niño y Adolescente. Ley N° 548 (2014) Reglamentada por D.S 2377.	
Costa Rica	Código de la Niñez y la Adolescencia Ley N° 7739 (1998).	Ley de Justicia Penal Juvenil N° 7576 (1996) ^B . Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles N° 8460 (2005)
El Salvador	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia- LEPINA (2009) ^C .	Ley Penal Juvenil (1994) ^D .
España	Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (1/1996) ^E .	Ley Orgánica Reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM) (2000) ^F .
C. A. de Valencia (España)	Ley Orgánica 1/1996, del 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y modificaciones (1996)	Ley Orgánica N° 5/2000, Modif. por L.O. 8/2006 y L. O. 8/2012 ^G .
Honduras	Código de la Niñez y la Adolescencia. Decreto Legislativo N° 73 (1996) ^H .	
México	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) ^I	Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes del 18/06/2016.
Estado de Jalisco (México)	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco (2015)	Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes del 18/06/2016.

CONTINÚA

NOTAS AL PIE TABLA 1

- A Brasil ha indicado, a los efectos de este estudio, las modificaciones correspondientes al período considerado (2013 – 2015) o bien las más relevantes para este tema. Todos los Códigos o Leyes para la protección de derechos de la niñez y la adolescencia a nivel iberoamericano han sufrido modificaciones desde su sanción, la mayoría enfocadas al abordaje de la infracción adolescente y juvenil.
- B Modificada por Ley N° 9021, vig. 23/04/2012.
- C Última modificación: 14/09/2016.
- D Última modificación: 07/09/2017.
- E Se modifican determinados preceptos, por Ley 26/2015, del 28 de julio.
- F Modificada por L. O. 8/2006 y L. O. 8/2012.
- G Se incluyen en el cuadro las modificaciones por ser de importancia fundamental en el tema abordado.
- H Promulgado en fecha 5 de septiembre de 1996 mediante publicación N° 28.053 del Diario Oficial La Gaceta. Modificado por Decreto Legislativo N° 35/13.
- I El transitorio cuarto de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que entró en vigor el 5 de diciembre de 2014 abrogó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del año 2000. La nueva ley fue reglamentada en 2015.

Panamá	No posee ^J .	Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia. Ley N° 40 (1999) ^K .
Paraguay	Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley 1680/01 (2001)	
Perú	Código de los Niños y Adolescentes (CNA). Ley N° 27337 (2000) ^L	
Portugal	Lei N° 147/99, de Protecção de crianças e jovens em perigo (2001) ^M	Decreto Lei N° 401/82, Regime penal especial para jovens com idade comprendida entre os 16 e os 21 anos (1982) Lei Tutelar Educativa. Lei N° 166/99 (1999) ^N
Pcia. de Santa Fe (Argentina)	Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2005) y Decreto 415/2006 Argentina. Ley N° 12.967 de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (2009).	Régimen Penal de la Minoridad. Ley N° 22.278 (1980) ^O . Código Procesal Penal de Menores. Ley N° 11452 (1996).
Uruguay	Código de la Niñez y Adolescencia. Ley N° 17.823 (2004) ^O	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por los Ombudsmen consultados y otras fuentes oficiales. 2017.

La información antedicha fue proporcionada por las instituciones de Ombudsman incluidas en el relevamiento. Para el caso donde ésta no se registró –como se verá también en los siguientes apartados–, se recurrió a otras fuentes tal como

portales oficiales de los Estados para completar la misma con la mayor rigurosidad posible, entendiendo la importancia de contar con datos equivalentes para las distintas variables.

- J A pesar de haber sido presentado en el año 2007 el Proyecto de Ley N° 371 de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, la República de Panamá aún no ha avanzado en la sanción de la Ley ni, en consecuencia, en la creación de un Sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia, si bien por medio de la Ley 14 de 2009 se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, actualmente el organismo de aplicación de políticas públicas de niñez y adolescencia. Esto ha motivado múltiples recomendaciones por parte del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Unicef y otros organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil panameñas. En palabras de UNICEF Panamá: “La ausencia de una Ley y un Sistema de Protección Integral de la Niñez no permite que el Estado pueda estructurar, diseñar políticas, proveer servicios integrales, así como invertir de manera eficiente los recursos económicos para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes sin importar su etnia, lugar de nacimiento o residencia puedan gozar plenamente de sus derechos, en condiciones de equidad”. Prensa UNICEF Panamá. “UNICEF, MIDES y USMA realizan taller sobre políticas públicas para la niñez y la adolescencia”. 13 de mayo de 2016. Disponible en: https://www.unicef.org/panama/spanish/children_youth_33176.html.
- K Modificada por la Ley 46 de junio de 2003, la Ley 48 del 30 de Agosto de 2004, la Ley 15 de 22 de mayo de 2007 y la Ley 32 de 2010.
- L Modificada por Decreto Legislativo N° 1204, fecha de entrada en vigencia: 23 de septiembre de 2015.
- M Modificada por: (i) Lei N° 31/2003, de 22/08 e (ii) Lei N° 142/2015, de 08/09.
- N Modificada por: Lei N° 4/2015, de 15/01.
- Ñ Modificada parcialmente por la Ley N° 22.803 de 1983.
- O Modificada por: Leyes N° 18.777 y 18.778 de 2011; Ley 19.055 de 2013. Las modificaciones mencionadas, de gran relevancia en la cuestión penal juvenil, son abordadas con detalle en el apartado sobre las recomendaciones realizadas por el CRC a los Estados parte.

1 b) Los Estados como garantes del cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El rol de supervisión del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

En el relevamiento realizado los tres primeros indicadores, centrados en el marco legal vigente en cada jurisdicción, han sido los que reunieron mayor información completa. Interesan especialmente los informes sobre el grado de cumplimiento de las observaciones realizadas por el Comité sobre los Derechos del Niño sobre la situación de las y los niños y adolescentes en conflicto con la ley penal y la administración de justicia; esto se encuentra en estrecha relación con la promulgación de Códigos de Niños/as y Adolescentes o leyes penales juveniles y la existencia de jurisprudencia vinculante que favorezca y respete o restrinja y limite los derechos del adolescente en conflicto con la ley penal. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (en adelante CRC⁴) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes⁵, los cuales deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos de niñas, niños y adolescentes en su jurisdicción y en concordancia

⁴ *Committee on the Rights of the Child*. CRC es la sigla –en inglés– del Comité que se utiliza en toda la documentación oficial del mismo.

⁵ El Comité también supervisa la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención, relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

con la legislación nacional e internacional. Inicialmente, los Estados debieron presentar un informe dos años después de su adhesión a la CDN, denominado “informe inicial”. Los Estados parte aquí considerados entregaron dichos informes entre los años 1992 y 1995. Posteriormente, el CRC debe recibir un informe periódico cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones a cada Estado Parte en forma de “observaciones finales”.

Tomando en consideración el tiempo transcurrido desde la vigencia de la CDN, lo que implica múltiples informes remitidos por los Estados partes, para el relevamiento de la Red de Niñez – FIO se ha solicitado a los países y jurisdicciones participantes que informaran sobre el contenido de las Observaciones Finales sobre el tema específico de la justicia penal juvenil o niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal (artículo 44 CDN), recibidas del CRC como respuesta a los tres últimos informes presentados por el respectivo Estado parte.

A la fecha la mayoría de los países analizados ha entregado sus informes consolidados III y IV, o IV y V, que el CRC ha examinado en virtud del artículo 44 de la Convención, aunque como puede verse en la tabla 2, algunos de ellos han avanzado en la entrega de los siguientes o bien registran una demora y se encuentran en proceso de responder a inquietudes planteadas por el CRC. Se presenta el registro de informes y el año en que el CRC realizó sus últimas Observaciones Finales. En algunos casos, están en proceso las OF a los informes más actuales.

	Informes presentados por los Estados parte al Comité de los Derechos del Niño (CRC)	Últimas OF del CRC al Estado parte (año)
BOLIVIA	I (1992) Informe inicial II (1997) Correspondiente al período de 1992 a 1997 III (2002) Correspondiente al período de 1998 a 2002 IV (2008) Correspondiente al período de 2003 a 2007	2009
BRASIL	I - Correspondiente al período de 1991 a 2002 II - IV - Correspondiente al período de 2004 a 2012	2015
COSTA RICA	I (1993) Informe inicial II (1998) Correspondiente al período 1994 a 1998 III (2003) Correspondiente al período 1999 a 2002 IV (2009) Correspondiente al período 2002 a 2007	2011
EL SALVADOR^A	I (1993) Informe inicial II (2002) Correspondiente al período 1994 a 2002 III - IV (2008) Correspondiente al período 2003 a 2008	2010
ESPAÑA^B	I (1993) Informe inicial II (1999) Correspondiente al período de 1993 a 1997 III - IV (2008) Correspondiente al período de 2002 a 2006 V - VI (2015) Correspondiente al período de 2007 a 2014	2018
HONDURAS	I (1993) Informe inicial II (1997) Correspondiente al período de 1993 a 1996 III (2006) Correspondiente al período de 1998 a 2004 IV - V (2013) Correspondiente al período de 2005 a 2012	2015
MÉXICO	I (1992) Informe inicial II (1998) Correspondiente al período de 1993 a 1996 III (2004) Correspondiente al período de 1997 a 2004 IV - V (2012) Correspondientes al período de 2006 a 2011	2015

CONTINÚA

NOTAS AL CUADRO

A En sus respuestas a la lista de cuestiones que el CRC planteó a El Salvador sobre su informe III, el Estado aborda temas del año 2009 y 2010.

B Las últimas OF realizadas a España por el CRC fueron publicadas en el momento de la redacción final de este documento’.

PANAMÁ^C	I (1995) Informe inicial II (2002) Correspondiente al período de 1996 a 2000 III - IV (2006) Correspondiente al período de 2003 a 2007 V - VI (2016) Correspondientes al período de 2011 a 2015	2011
PARAGUAY	I (1993) Informe inicial II (1998) Correspondiente al período de 1994 a 1997 III (2008) Correspondiente al período de 2001 a 2008	2010
PERÚ	I (1993) Informe inicial II (1998) Correspondiente al período 1994 a 1998 III (2004) Correspondiente al período 1999 a 2004 IV - V (2013) Correspondientes a los períodos de 2006 a 2012	2016
PORTUGAL	I (1994) Informe inicial II (1998) Correspondiente al período de 1994 a 1997 III - IV (2011) Correspondientes al período de 2001 a 2008	2014
URUGUAY	I (1995) Informe inicial II (2006) Correspondiente al período de 1997 a 2002 III - IV (2012) Correspondientes al período de 2004 a 2010	2015
ARGENTINA	I (1994) Informe inicial II (1999) Correspondiente al período de 1994 a 1999 III - IV (2008) Correspondientes al período de 2002 a 2007	2010

Dado que no todos los Estados parte han cumplido con los plazos de entrega pautados por el CRC, o bien les han sido demandadas ampliaciones de información (“Lista de cuestiones”), así como la incorporación de datos procedentes de los sistemas de protección a la niñez en general, tanto del ámbito oficial como del no gubernamental (instituciones de la sociedad civil), la disparidad de la información resultante es importante y compleja. Independientemente de ello, el CRC ha evaluado en cada caso en las correspondientes sesiones la información presentada, realizando señalamientos específicos sobre aspectos centrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

NOTAS AL CUADRO

C La respuesta a la lista de cuestiones planteadas por el CRC aborda temas posteriores a la primera fecha de entrega del II y IV informe, a las cuales el Estado ha respondido y ampliado información sobre el año 2007 inclusive. Las OF correspondientes al V y VI informe conjunto aún no han sido publicadas por el CRC ni el ACNUDH.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño centradas en la administración de la justicia juvenil y el funcionamiento de los respectivos sistemas

Realizando un primer análisis de conjunto de la información proporcionada por cada país o jurisdicción, las Observaciones Finales del CRC pueden ser agrupadas en algunos ejes temáticos que responden a distintos aspectos de la administración de la justicia juvenil⁶. Estos comprenden recomendaciones acerca de la **adecuación y pertinencia de las leyes y normas vigentes** y su cumplimiento; sobre **el funcionamiento de las instituciones del sistema penal juvenil**; sobre **la privación de libertad** de niñas, niños y adolescentes; sobre las **medidas no privativas de la libertad**; sobre las **condiciones materiales de los centros de prisión provisional e internamiento**; sobre **la edad de imputabilidad**; sobre **el establecimiento de mecanismos para vigilar la observancia de los derechos** de niñas y niños en los centros de detención policial; recomendaciones sobre el **acceso a la salud y educación** en las instituciones cerradas y otras relevantes de carácter específico, que versan sobre aspectos singulares de la infraestructura institucional de cada país o jurisdicción.

Es importante señalar que, dada la singularidad

⁶ Se consideran en este análisis los ejes temáticos tal como fueron propuestos a los países en la pauta de relevamiento.

de cada sistema / país, la información proporcionada por la institución referente a efectos del relevamiento es diversa en contenido y procedencia porque brinda detalles con mayor o menor profundidad o bien remite directamente a la fuente original, es decir el CRC. Prácticamente en ningún caso se ha agregado algún comentario adicional a estas observaciones. El CRC realiza a través de las mismas, como se dijo, recomendaciones en función de la información que cada Estado parte le ha remitido y pondera asimismo avances registrados en lo que refiere a la administración de la justicia penal juvenil y los sistemas responsables de la ejecución de las sanciones. Por ello, en algunos casos, un país o jurisdicción no detalla recomendaciones sobre alguno de los temas porque el CRC no ha abordado ese punto en su observación final.

A continuación, se presenta la información sistematizada de las principales Recomendaciones que el CRC ha realizado a los países incluidos en el relevamiento de la Red de Niñez – FIO, organizada según aspectos claves de la administración de los sistemas de justicia penal juvenil y la situación de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Tabla 2. Temas de las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño (CRC) a los Estados parte considerados en el relevamiento de la Red Niñez - FIO^A

	Para modificar, derogar o dictar normas	Sobre el funcionamiento de las instituciones vinculadas a la justicia penal juvenil	Sobre la privación de libertad	Sobre medidas no privativas de la libertad	Sobre las condiciones materiales de los centros de prisión provisional o internamiento	Sobre la edad de imputabilidad	Sobre el establecimiento de mecanismos para vigilar la observancia de los derechos del niño en las instituciones de detención policial y del sistema JPJ ^B	En relación al acceso a la educación y a la salud de los adolescentes privados de libertad	Sobre los tribunales especializados	Otras relevantes
BOLIVIA*										
BRASIL										
COSTA RICA										
EL SALVADOR ^C										
ESPAÑA										
HONDURAS										
MÉXICO										
PANAMÁ*										
PARAGUAY										
PERÚ										
PORTUGAL										
URUGUAY										
ARGENTINA										

NOTAS AL PIE - CUADRO

A Bolivia y Panamá no presentaron esta información. De todas maneras, se consultaron las recomendaciones realizadas a cada país en el sitio web del ACNUDH (Alto Comisionado para los Derechos Humanos). Se indica en color oscuro aquellos temas sobre los cuales los países han recibido recomendaciones del CRC.

B La necesidad de contar con información confiable sobre abusos de autoridad, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes es una de las recomendaciones transversales del CRC a los Estados partes, por la cual se insta a establecer o fortalecer mecanismos de prevención de la tortura a nivel nacional y local, con carácter independiente.

C Sobre El Salvador se han indicado los temas de las recomendaciones realizadas por el CRC en sus últimos informes (III y IV de 2009). De todos modos, allí se indica que junto a éstas deben considerarse las realizadas al país con motivo de la presentación del II informe (2002).

A) Recomendaciones para modificar, derogar o dictar normas

Todos los países o jurisdicciones consideradas poseen legislación específica de niñez y adolescencia, pero la situación normativa respecto de la justicia penal juvenil es distinta y presenta numerosos matices. Como se expuso en la Tabla 1, la totalidad de jurisdicciones ha sancionado con fuerza de ley o decretos legislativos códigos de la niñez y adolescencia que recogen los principios de la Convención de los Derechos del Niño. La mayoría de ellos lo ha hecho en la década de los años 90, introduciendo modificaciones a la norma en los años posteriores en diálogo con otras de contenido específico sobre algunos aspectos. Otros países han sancionado sus leyes de protección a la niñez y la adolescencia mediando la década del 2000 y realizando modificaciones posteriores. En los casos de Bolivia y México, ambos países cuentan con legislaciones sobre niñez y adolescencia muy recientes, de los años 2014 y 2016 respectivamente.

La legislación en materia penal juvenil en muchos casos está temporalmente distanciada de las leyes o códigos centrados en la protección integral de niñas, niños y adolescentes, siendo en general precedente a ésta pero con modificaciones en esa dirección, para su adecuación al paradigma hoy vigente. En otros casos, la misma está contenida en la ley o código de niñez y adolescencia. Finalmente, algunos países hacen re-

ferencia a los artículos de los respectivos códigos penales que legislan la cuestión penal juvenil. De acuerdo con lo expresado, las recomendaciones y preocupaciones del CRC sobre aspectos normativos se centran en los siguientes puntos principales.

1- Adecuar la normativa al paradigma de la protección integral y las leyes e instrumentos internacionales.

Como se dijo, la situación es diferente en lo que respecta a las leyes específicas sobre justicia juvenil. Un caso particular es el de Argentina, donde la vigencia de la Ley N° 22.278 de 1980⁷ que establece el “Régimen Penal de la Minoridad” es incongruente con los principios emanados de la Convención de los Derechos del Niño recogidos a nivel nacional en la ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2005. Asimismo, las provincias argentinas, jurisdicciones con autonomía para sancionar su propia normativa adhiriendo a la nacional, han adecuado sus códigos o leyes de niñez, como es el caso de la provincia de Santa Fe -incluida en este estudio- que en 2009 sancionó su Ley 12.967 de Promoción y Protección

⁷ La Ley N° 22.278 de 1980 fue modificada en el año 1983 por la ley N° 22.803 donde se eleva la edad de punibilidad de 14 a 16 años. La norma aún vigente fue sancionada durante la última dictadura cívico militar que tuvo lugar en Argentina entre los años 1976 y 1983.

Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

De todas maneras, la administración de la justicia juvenil argentina continúa rigiéndose por una norma incompatible con los principios democráticos y establecidos por la Convención, pese a la existencia de jurisprudencia acorde a ésta. Esta situación ha sido materia de recomendaciones formuladas por el CRC al Estado argentino, al que ha instado a reformar su sistema de justicia juvenil para adaptarlo a la Convención, así como a intensificar sus esfuerzos “para que el principio general del interés superior del niño se incorpore debidamente en todas las disposiciones legales, así como en las decisiones judiciales y administrativas y en todos los programas, servicios y políticas que afecten a los niños”⁸.

Otra de las observaciones del CRC registradas sobre la adecuación de la normativa a los principios de la Convención refiere al principio de no discriminación. En el caso de Portugal se ha detectado un desigual acceso a la justicia juvenil

⁸ Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención

Observaciones finales: Argentina. 21 de junio de 2010. CRC/C/ARG/CO/3-4, p. 19. Sobre la normativa en particular, el Comité enfatiza en que “le preocupa gravemente la constante aplicación de la Ley N° 22.278, de 1980, en particular con respecto a la posibilidad de detener a niños. También le preocupa que no siempre se respete el derecho del niño a ser escuchado y a recibir asistencia de un letrado independiente en los procesos penales. El Comité insta al Estado parte a velar por que las normas de justicia juvenil se apliquen plenamente [...]”.

en el caso de los adolescentes inmigrantes o procedentes de minorías étnicas⁹, hecho que daría cuenta de un posible no cumplimiento de lo que establece la CDN.

2- Dar cumplimiento a la normativa generada a nivel nacional

Las observaciones del CRC sobre este punto son extensivas a casi todos los países. El máximo organismo internacional que se ocupa de los derechos de niñas, niños y adolescentes ha recomendado en su Observación General N° 10 a todos los Estados Partes que integren en su política nacional y amplia de justicia juvenil “las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (“Reglas de La Habana”) y las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (“Directrices de Riad”)”¹⁰.

⁹ “The Committee is nevertheless concerned that children are not systematically involved in the proceedings and at the lack of adequate training of those involved in the administration of juvenile justice, as well as possible discrimination against immigrants and ethnic minorities in the judicial system”. CRC. *Concluding observations on the combined third and fourth periodic report of Portugal*. 25 de febrero de 2014.

¹⁰ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Observación General N° 10 “Los derechos del niño en la justicia de menores (CRC/C/GC/10), 2007, p. 4.

Asimismo, el CRC ha recomendado en particular a países como Bolivia, Brasil¹¹, El Salvador¹², Honduras y México que adecúen su sistema de justicia juvenil de conformidad con la CDN y otras normas relevantes en la materia. Se insta a los Estados a velar por que “tanto en la legislación como en la práctica, la privación de libertad se utilice sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”¹³. Se enfatiza en la importancia de formar a los actores del sistema penal juvenil -especialmente los encargados de la administración de justicia- en los principios de la CDN y la demás legislación pertinente. Esto implica además asignar los recursos

11 Considerando la sanción en 2012 de la ley nacional N° 12.594 que creó el Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), el CRC expresa su preocupación por la aplicación aún poco eficaz de las medidas alternativas a la privación de libertad, lo que ha resultado en un aumento considerable de adolescentes cumpliendo penas de prisión, especialmente pertenecientes a la población de origen afrobrasileño. Apela por ello a promover alternativas a la detención en establecimientos cerrados, tal como el Estado lo propone en la ley mencionada.

12 Al momento del relevamiento que da origen a este estudio, aún la República de El Salvador no había presentado al CRC sus V y VI Informes combinados, cuya fecha estaba prevista para el 1 de marzo de 2016, por ello se tuvieron en cuenta las recomendaciones realizadas por el CRC en su Observación Final de 2010 al informe presentado en el año 2008. A pesar de los avances hasta entonces registrados, restaba aún que el país armonizara su legislación con la Convención, considerando la sanción de una Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) en 2009.

13 Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: El Salvador. 17 de febrero de 2010

humanos, técnicos y financieros necesarios para la divulgación plena de las leyes relacionadas con la infancia y la creación de capacidades institucionales para su aplicación efectiva¹⁴. Se recomienda en este sentido a los Estados observados que soliciten la cooperación técnica del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en este proceso de fortalecimiento institucional para la implementación efectiva de las leyes destinadas a la protección social de la infancia.

Armonizar la legislación en materia de justicia juvenil implica principalmente para la administración de justicia -a través de las debidas reformas y capacitación de los actores responsables-, avanzar en mecanismos que posibiliten la reducción de las penas, promoviendo medidas alternativas a la privación de libertad, como la desjudicialización, la libertad vigilada, la mediación, el asesoramiento o los servicios a la comunidad, siempre que sea posible y velando para que la privación de libertad “se utilice como medida de último recurso y tenga la duración más corta posible y porque se revise periódicamente con vistas a ponerle fin”¹⁵.

14 Como se señala específicamente a Honduras, en tanto preocupa al CRC “la escasa aplicación de las leyes relacionadas con la infancia”.

15 Como el CRC ha recomendado, por ejemplo, a México (2015).

3- Preocupación por reformas legislativas que han endurecido penas para los adolescentes infractores.

La tendencia registrada en países iberoamericanos en los últimos años al imponer sanciones o penas más duras a las y los adolescentes infractores, ha motivado la observación reiterada del CRC de realizar revisiones de la legislación para “reducir al mínimo la imposición de condenas severas a niños, aun en caso de delitos graves”¹⁶. La participación de adolescentes y jóvenes en grupos, bandas o “pandillas” caracterizadas por acciones violentas o insertas en economías delictivas organizadas, ha dado lugar en países como Honduras y El Salvador, por ejemplo, a reformas legislativas orientadas al endurecimiento de penas.

En Honduras esta tendencia se ha canalizado a través de las reformas al artículo 332 del Código Penal, conocidas como “Ley Antimaras”. Allí se establecen penas de entre veinte y treinta años de cárcel, pero al incrementarse en un tercio para los cabecillas de pandillas criminales, la senten-

16 Tal es el caso de las recomendaciones realizadas a España. Las modificaciones legislativas a que hace referencia el Comité, por lo que respecta a la administración de justicia juvenil, se llevaron a cabo en el año 2006, mediante L.O. 8/2006, del 4 de diciembre de 2006 (vigente desde 2007), por la que se modificó la Ley Orgánica 5/2000, del 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los adolescentes, y en 2012, mediante L.O. 8/2012, del 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modificó la L.O. 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial.

cia podría ser de hasta cincuenta años. A su vez, como informa para este estudio la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, el ordenamiento jurídico vigente actualmente en ese país¹⁷ considera a las pandillas o maras como organizaciones terroristas, por lo tanto sus integrantes “quedan comprendidos dentro del concepto de «terroristas», en sus diferentes grados y formas de participación, e independientemente de que tales grupos armados u organizaciones delictivas tengan fines políticos, criminales, económicos (extorsiones, lavado de dinero, narcotráfico, etc.), o de otra índole”¹⁸. En El Salvador un número significativo de personas adolescentes pertenecen a maras y pandillas, por este motivo la Procuraduría afirma que la sentencia antes citada puede tener incidencia en la justicia adolescente, pues los jueces pueden imponer las penas más graves a partir de dicha declaratoria de la Corte Suprema de Justicia¹⁹.

17 En el que se incluyen, por ejemplo, leyes especiales de carácter penal como la Ley Especial contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, Ley Especial contra Actos de Terrorismo, Ley Especial contra el Delito de Extorsión, que incluyen delitos por los cuales pueden ser procesados los adolescentes que pertenezcan a organizaciones como las descritas.

18 Sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Fecha de emisión: 15:22 horas de 24.08.15. N° de expediente o identificación: “Inconstitucionalidad 22-2007/42-2007/89-2007 y 96-2007” Publicado en D.O. n° 158, tomo 408 de 01.09.15. Citado por la Procuraduría de

19 En la sentencia relacionada, un grupo de ciudadanos había solicitado la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley contra Actos de Terrorismo, pese a lo cual el



La Comunidad Autónoma de Valencia, que ha participado de este relevamiento a través de su Síndic de Greuges, se ha extendido sobre las novedades más relevantes de la modificación legislativa española. En este sentido, ha aportado detalles sobre las mismas referidas especialmente a la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor, que rige en todo el territorio español. Agrega que se amplían los supuestos en los que cabe imponer medidas de internamiento en régimen cerrado, abarcando por primera vez los casos en que los hechos se cometan en grupo o aquellos en que el menor pertenezca o actúe al servicio de una banda, organización o asociación. En palabras del Síndic de Greuges, “su principal finalidad fue endurecer la represión de las acciones terroristas²⁰, así como de delitos especialmente graves (los sancionados con pena de prisión igual o superior a quince años)²¹”.

En el caso de Uruguay -en consonancia con lo

tribunal declaró terroristas dichas agrupaciones.

20 De acuerdo con lo expresado en el marco del relevamiento de información para este estudio.

21 Se modifica el Código Penal y la LORPM a la que añade las disposiciones adicionales 4a y 5a. La disposición adicional 4a contiene una serie de previsiones en relación con dichos ilícitos, que se concretan fundamentalmente, en un aumento de la duración de las medidas de internamiento y en la imposibilidad de aplicar la LORPM a los mayores de 18 años y menores de 21 imputados en la comisión de los mismos; la atribución de la competencia para conocer de los delitos de terrorismo al Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional y la creación de la medida de inhabilitación absoluta.



señalado por el CRC en su Observación Final al último informe del Estado parte-, la INDDHH y Defensoría del Pueblo ha puesto énfasis en las modificaciones introducidas al Código de Niñez y Adolescencia entre los años 2011 y 2013, señalando el carácter regresivo, represivo y autoritario de las mismas²².

Se destacan en este sentido las modificaciones referidas a la creación y reglamentación de un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal y el mantenimiento de antecedentes judiciales de los mismos en los casos que se determinen²³. Así también la tipificación de determinadas faltas o conductas como delito, que resulta en la aplicación de sanciones más duras a las y los adolescentes²⁴. En 2013, la Ley N° 19.055 modificativa del Código de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay estableció en sus artículos 72 y 76 un régimen especial para adolescentes mayores

22 De acuerdo con lo que la INDDHH ha expresado en distintas instancias, incluyendo las consideraciones realizadas para este estudio.

23 Tal es el contenido de la modificación introducida al CNA por Ley N° 18.778 de 2011. Se encomienda a la Suprema Corte de Justicia la creación y reglamentación de un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal.

24 La modificación introducida al CNA de Uruguay mediante la ley N° 18.777 sobre Adolescentes Infractores de la Ley Penal de julio de 2011 incluyó la tipificación de la tentativa de hurto como delito.

de quince y menores de dieciocho años²⁵. Como señala también el CRC a ese país –pero también a otros Estados partes-, preocupan “los cambios en la clasificación de determinados delitos graves, que pasan a considerarse delitos muy graves, lo cual tiene efectos negativos, en especial en la prisión preventiva obligatoria”²⁶ porque los mismos no estarían en consonancia con la Convención de los Derechos del Niño.

La modificación y/o generación de nuevas normativas de justicia penal juvenil con tendencia a aplicar sanciones más duras frente a la infracción penal adolescente es uno de los señalamientos que el CRC ha realizado a casi todos los países o jurisdicciones considerados, instando a los mismos a avanzar progresivamente hacia otras modalidades y prácticas que favorezcan el mejor desarrollo e inclusión social de las y los adolescentes vulnerables desde perspectivas menos punitivas.

25 Se trata de los artículos 72 de las infracciones a la ley penal y 76 N° 16 sobre sustitución de la sentencia interlocutoria que da inicio al procedimiento, por el dictado de sentencia definitiva, con o sin informe técnico. Información proporcionada por la INDDHH y Defensoría del Pueblo del Uruguay.

26 Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. 5 de marzo de 2015. CRC/C/URY/CO/3-5.

B) Recomendaciones sobre el funcionamiento de las instituciones vinculadas a la justicia penal juvenil

Todos los países cuyos sistemas de justicia penal juvenil han sido analizados en este trabajo han sido destinatarios de recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño acerca de distintos aspectos de la administración de justicia y situación de adolescentes en conflicto con la ley penal, si bien como se dijo, existen singularidades que tienen que ver con fortalezas, debilidades o limitaciones institucionales en determinados aspectos.

Los puntos principales de este grupo de recomendaciones sobre el funcionamiento de las instituciones de los sistemas penales juveniles abarcan cuestiones de formación y capacitación técnica de quienes integran las instituciones del sistema (incluido el poder judicial de cada país) apuntando las mismas a la especialización requerida en la administración de justicia juvenil.

Pueden sintetizarse como sigue:

- 1- Incrementar en número y garantizar la especialización de los tribunales juveniles.
- 2- Garantizar la especialización de los equipos técnicos y de acompañamiento.
- 3- Capacitar al personal de seguridad que se desempeña en los establecimientos de privación de libertad de adolescentes.
- 4- Dar cumplimiento a la normativa internacio-

nal sobre justicia juvenil, teniendo en cuenta en particular la OG N° 10.

5- Aumentar intervenciones especializadas para adolescentes que han cometido determinado tipo de delitos²⁷.

C) Recomendaciones sobre la privación de libertad

Los países iberoamericanos comparten un problema común: la realidad de la privación de libertad de niñas, niños y especialmente adolescentes, la cual reviste características de gravedad tal como lo entiende el CRC y por este motivo las principales recomendaciones del organismo enfatizan en este aspecto. Las mismas se enmarcan en el cuerpo normativo compuesto principalmente por la Observación General N° 10 (2007), relativa a la administración de la justicia de menores²⁸; en las normas de justicia juvenil, en particular el apartado b) del artículo 37 y los artículos 39 y 40 de la Convención, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Direc-

²⁷ Como se recomienda, por ejemplo a España, acerca de los adolescentes que han cometido delitos de carácter sexual.

²⁸ El término “menores”, que es utilizado frecuentemente en las normativas internacionales, se conserva en el texto cuando remite a ellas de modo textual o a través de una mención directa como en este caso, o bien cuando el término está incluido en la denominación de la normativa. En todas aquellas instancias donde es posible, se sustituye el mismo por “niñas, niños y adolescentes”, “jóvenes” o “juvenil”.

trices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana).

Los principales aspectos observados sobre este punto clave en la temática motivan al CRC a recomendar:

1- La revisión de casos individuales (expedientes) de los adolescentes en régimen de privación de libertad para evaluar la pertinencia de su pasaje a un medio abierto o semiabierto²⁹.

2- El cumplimiento, en numerosos países, de los plazos de prisión preventiva.

3- Que la privación de libertad sea utilizada como medida de último recurso. La misma parece ser la regla y no la excepción en los casos donde se registra un alto número de niños y adolescentes en centros de detención del sistema penal juvenil, en particular niñas y niños en situación de calle³⁰.

4- La estricta aplicación del principio de presunción de inocencia en las causas penales juveniles.

5- Que sea revisada la aplicación de sanciones como el aislamiento de los adolescentes en los

²⁹ Por ejemplo, en Brasil o México.

³⁰ Como se ha señalado desde el CRC a Costa Rica. Por su parte, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras señala con preocupación las nuevas disposiciones emanadas de la reforma constitucional de 2012 que amplían el periodo de detención de 24 a 48 horas en casos de delitos graves, sin criterios de excepción para niños detenidos, ni definición clara de lo que se entiende por delito grave. Se trata por tanto de prácticas avaladas por la normativa que no se ajustan a lo establecido por la CDN.

establecimientos de privación de libertad³¹.

6- Que no sea revelada la identidad de niños que enfrentan causas penales en los medios de comunicación.

Sobre la privación de libertad, que atraviesa de modo excluyente la lógica del funcionamiento de los sistemas penales juveniles en Iberoamérica, preocupa que la misma se constituya aparentemente como regla general y no como la excepción en los procesos penales contra las y los adolescentes infractores, como refleja el elevado número de niños y adolescentes, especialmente en situación de vulnerabilidad y de quienes se registra un tránsito extenso por los sistemas de protección previo a su ingreso al penal juvenil. Esto queda reflejado en lo que el CRC expresa a través de la Observación General N° 10 y Observaciones Finales realizadas a los países.

D) Recomendaciones sobre medidas no privativas de libertad

La Observación General N° 10 expresa sobre este punto: “el sistema de la justicia de menores debe ofrecer amplias oportunidades para tratar a los ni-

³¹ Como se ha registrado, por ejemplo, en los señalamientos realizados a Portugal: “The Committee is also deeply concerned that children aged 16 and 17 can by law be held in solitary confinement for up to 30 days.” Op. cit. CRC. *Concluding observations on the combined third and fourth periodic report of Portugal*. 25 de febrero de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/HAHgw>

ños que tienen conflictos con la justicia con medidas sociales y/o educativas, [...] Esto significa que los Estados Partes deben tener un servicio competente de libertad vigilada que permita recurrir en la mayor medida y con la mayor eficacia posibles a medidas como las órdenes de orientación y supervisión, la libertad vigilada, el seguimiento comunitario o los centros de presentación diaria obligatoria, y la posibilidad de una puesta anticipada en libertad³².

Las recomendaciones registradas en el relevamiento dan cuenta de la escasa utilización de medidas alternativas a la privación de libertad en general, con algunas excepciones donde la cifra de adolescentes en medios abiertos y medios cerrados es relativamente similar³³. Por ello el CRC insta a:

1- Transformar los sistemas de justicia penal juvenil en este sentido de conformidad con lo que establece la CDN y demás normativa específica.

2- Promover alternativas a la detención, como la libertad condicional, mediación, orientación, servicios a la comunidad, justicia restaurativa o retributiva, para que el encierro sea la última opción posible y por el período más breve posible.

3- Fortalecer la función de la familia y la comunidad en la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad.

Debiera entenderse que una condición para que los adolescentes no estén expuestos a los siste-

³² CRC/C/GC/10, 2007, p. 11.

³³ Como se expresa en la información brindada sobre el sistema penal juvenil de Perú.

mas penales es su integración a la sociedad desde un rol constructivo, hecho que puede verse fortalecido a partir de una administración de justicia que contemple el cumplimiento de sanciones en el medio abierto.

E) Recomendaciones en relación a las condiciones materiales de los centros de prisión provisional y de internamiento

Este punto sin duda es de los más críticos sobre el tema, porque da cuenta de las condiciones en que se ejecutan las medidas de privación de libertad que determina la justicia para el caso de la infracción adolescente. Es importante mencionar anticipadamente que las recomendaciones realizadas por el CRC al respecto y las realizadas a niveles nacionales y subnacionales por los Ombudsman van en estricta consonancia.

Los principales aspectos observados por el CRC que se ha instado firmemente a resolver son los siguientes:

- 1- Resolver las situaciones de hacinamiento y sobrepoblación de los dispositivos de privación de libertad de adolescentes.
- 2- La persistencia, en la totalidad de casos considerados, de denuncias de malos tratos, a pesar de las reglas que prohíben los mismos; la suscripción de los Estados del Protocolo Facultativo contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes y la creación de los Mecanismos

Nacionales de Prevención de la Tortura.

3- La ausencia de información sobre los casos de abuso de autoridad y tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes de adolescentes infractores a manos de las autoridades encargadas del funcionamiento de los centros.

Como se ve, la **violencia institucional** es uno de los aspectos más graves y preocupantes que caracterizan la realidad de las y los adolescentes privados de libertad, especialmente en América Latina. En consecuencia, las recomendaciones se focalizan en que los Estados partes, a través de sus organismos independientes de derechos humanos como son los Ombudsman, puedan:

- 1- Realizar inspecciones y auditorías para garantizar las condiciones de alojamiento de conformidad con las normas internacionales.
- 2- Garantizar que los niños y adolescentes no sean tratados como adultos.
- 3- Realizar investigaciones rápidas y rigurosas sobre situaciones de violencia que afecten el derecho a la integridad y derecho a la vida de adolescentes alojados.
- 4- Investigar y llevar ante la justicia todos los casos de malos tratos en el sistema penal juvenil.
- 5- Que los Estados velen por la aplicación de planes y programas para prevenir la violencia, promover la paz y desalentar acciones represivas y retrógradas contra niños y adolescentes, en particular los que se encuentran en situación más vulnerable.
- 6- Asumir el cumplimiento de los compromisos y

obligaciones internacionales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las y los niños infractores de la ley penal, desde su aprehensión o detención hasta que se dicte sanción en su contra, sobre la base de que las y los niños son sujetos de derecho.

F) Recomendaciones sobre la edad de imputabilidad

Uno de los puntos de partida para analizar el estado de los derechos de las y los adolescentes en el sistema penal juvenil de cada país o jurisdicción, es la definición que desde los Estados se ha realizado sobre la **edad de punibilidad penal**. Esto es, la edad a partir de la cual los adolescentes pueden ser imputados por la comisión de una infracción a la ley penal y, en consecuencia, ser sujetos de sanción a partir de un proceso judicial.

Imputabilidad y punibilidad son utilizados frecuentemente como sinónimos, sin embargo, como ha sido señalado por diversos especialistas, ambos términos son jurídicamente diferentes. Por imputabilidad se entiende: "a) susceptibilidad de reprochabilidad de un hecho delictivo a un supuesto autor; b) capacidad de discernimiento; o c) capacidad de comprensión y orientación de las acciones con arreglo a fines"³⁴. Es decir que remite a la capacidad que tienen los sujetos de orientarse en la norma, comprenderla y dirigir sus

³⁴ GUEMUREMAN, S. "Régimen Penal Juvenil". En *Épocas. Revista de Ciencias Sociales y crítica cultural*, N° 4, junio de 2017.

acciones. De acuerdo con esto, se es o no imputable de una infracción o delito, definiéndose la inimputabilidad de acuerdo a las distintas causales previstas en la normativa de aplicación en materia penal³⁵.

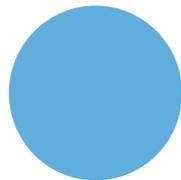
La punibilidad, en cambio, es la "potestad o facultad del Estado de fijar la edad a partir de la cual los sujetos son pasibles de recibir sanciones en carácter de reproche a las acciones disvaliosas"³⁶. Remite por tanto a "una decisión de política criminal, y por ende, al Estado".

La Convención dispone en el artículo 40, inciso 3, que los Estados Partes deberán promover, entre otras acciones, el establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales, es decir, una edad mínima de responsabilidad penal (EMRP). La norma no menciona una edad concreta a ese respecto, aunque los instrumentos internacionales más específicos en la materia sí han sugerido o recomendado algunos criterios a considerar para esta definición.

Si bien se entiende que a edades tempranas las niñas, niños y adolescentes no tienen capacidad para infringir las leyes, existen casos donde se registran efectivamente transgresiones a la ley penal a corta edad, los cuales constituyen cifras muy

³⁵ Por ejemplo, tomando como referencia a propósito de esta cuestión al Código Penal Argentino, el Título 5: Imputabilidad trata este punto. El Art. 34 allí contenido expresa quiénes "no son punibles" y enumera dichos supuestos. Queda de manifiesto que incluso en la normativa de referencia los términos "imputabilidad" y "punibilidad" son asimilados.

³⁶ GUEMUREMAN, S., Op. Cit.



reducidas respecto del total de infracciones cometidas por adolescentes y más aún en el total de delitos cometidos por personas de todas las edades. De todas maneras, siempre que la infracción se registre por debajo de la EMRP establecida, las y los niños o adolescentes “no pueden ser formalmente acusados ni considerárseles responsables en un procedimiento penal. Si es necesario, podrán adoptarse medidas especiales de protección en el interés superior de esos niños”³⁷.

Tal como ha sido señalado en la Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño, existe a nivel mundial un amplio margen de edades mínimas definidas a efectos de establecer la responsabilidad penal de las y los adolescentes. Para el caso de los países considerados en el relevamiento de la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO, este margen está comprendido entre los 12 y los 16 años como edades mínimas de imputabilidad penal, y en todos los casos, la edad límite son los 18 años, con algunas excepciones para las cuales se prevé la posibilidad de intervenir desde el sistema penal juvenil hasta los 21 años, como en Portugal³⁸ o incluso hasta los 24 años de edad del o la joven, como en Bolivia³⁹.

37 CRC/C/GC/10, 2007, p. 12.

38 En el caso de Portugal, su *Lei Tutelar Educativa* prevé, en el art. 5° “*Execução das medidas tutelares*” que “*A execução das medidas tutelares pode prolongar-se até o jovem completar 21 anos, momento em que cessa obrigatoriamente*”. Ley N° 166 del 14 de septiembre de 1999, modificada por Ley N° 4/2015, del 15 de enero.

39 En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Código de la Niñez y Adolescencia establece “la edad máxima de veinticuatro (24) años para el cumplimiento de la sanción en privación de li-

Se ha podido observar que en algunos casos, los Estados han definido tramos etarios diferenciados para la aplicación de sanciones frente a infracciones cometidas por adolescentes. Es decir, dos edades mínimas con sanciones diferenciadas a efectos de la responsabilidad penal, como es el caso de Costa Rica⁴⁰. Sobre este punto, desde la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se realizan algunas precisiones referidas a lo que establece la Ley de Justicia Penal Juvenil de ese país. La misma realiza, para su aplicación, una diferenciación en dos grupos etarios en cuanto al proceso, las sanciones y su ejecución: a partir de los doce años de edad y hasta los quince años de edad, y a partir de los quince años de edad y hasta tanto no se hayan cumplido los dieciocho años de edad⁴¹. En este sentido, se señala que las previsiones contenidas en la ley acerca de las características de las declaraciones indagatorias⁴² a que sean sometidos las y los adolescentes de acuerdo a cada grupo etario, así como de los elementos a tener en cuenta para determinar las sanciones aplicables⁴³ son lo suficientemente claras para que desde la administración de justicia no se incurra en prácticas discriminatorias o discrecionales

bertad”. (Ley 548 Código de Niñez y Adolescencia, Libro III Cap. II Art. 267 i.II. “Sujetos”).

40 Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica. Ley N° 7576/96, art. 4.

41 Como se expresa en el Art. 4 de la Ley N° 7576 de Justicia Penal Juvenil (LJPJ) del 3 de abril de 1996. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1817>

42 LJPJ de Costa Rica, arts. 82 y 83.

43 LJPJ de Costa Rica, art. 122.



les, como advierte el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N°10⁴⁴.

Para el Comité de los Derechos del Niño, los niños que tienen conflictos con la justicia y que en el momento de la comisión del delito tuvieran “una edad igual o superior a la edad mínima menor, pero inferior a la edad mínima mayor, incurrir en responsabilidad penal únicamente si han alcanzado la madurez requerida a ese respecto”⁴⁵. Esta evaluación acerca de la madurez de las y los niños y adolescentes debe ser llevada a cabo por un tribunal, magistrado o por equipos profesionales del ámbito de la justicia.

Es por ello que se ha recomendado a los Estados el establecimiento de una EMRP, instando firmemente a que ésta no sea inferior a los 12 años de edad –para aquellos Estados que la han fijado en una edad menor, lo que el Comité considera “inaceptable”- y a continuar elevándola. “La fijación de la mayoría de edad penal a un nivel más alto, por ejemplo 14 ó 16 años, contribuye a que el sistema de la justicia de menores, de conformidad

44 CRC/C/GC/10, 2007, p. 11.

45 Las cursivas pertenecen a este trabajo. El Comité se extiende sobre este punto: “en la regla 4 de las Reglas de Beijing se recomienda que el comienzo de la EMRP no deberá fijarse a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual. De acuerdo con esa disposición, el Comité ha recomendado a los Estados Partes que no fijen una EMRP demasiado temprana y que si lo han hecho la eleven hasta un nivel internacionalmente aceptable. Teniendo en cuenta estas recomendaciones, cabe llegar a la conclusión de que el establecimiento de una edad mínima a efectos de responsabilidad penal inferior a 12 años no es internacionalmente aceptable para el Comité”. CRC/C/GC/10, 2007, p. 12

con el apartado b) del párrafo 3 del artículo 40 de la Convención, trate a los niños que tienen conflictos con la justicia sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetan plenamente los derechos humanos y las garantías legales”⁴⁶.

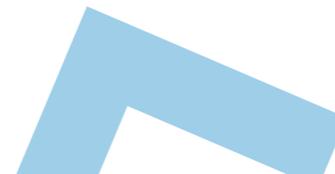
La ONU pide a Brasil que no rebaje la edad penal a 16 años

“Reducir la edad de responsabilidad penal, medida que se aplicaría para delitos graves, significaría para Brasil violar sus obligaciones respecto a la Convención sobre los Derechos de los Niños, incluso si los sentenciados cumplieran sus condenas en instalaciones donde estuviesen separados de los adultos. [...] en caso de que la propuesta fuese aprobada, agravaría la ya tensa situación en las cárceles del país, que en general registran hacinamiento y condiciones de vida que suelen compararse con los tratos crueles, inhumanos y degradantes. El relator, quien efectuó una visita de trabajo a Brasil en 2015, sostuvo que muchos centros de detención juveniles del país sufren una ocupación excesiva y carecen de programas de rehabilitación, de ocio y socioeducativos”.

El Nuevo Herald – 17 de agosto de 2016⁴⁷

46 CRC/C/GC/10, 2007, p. 12.

47 <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article96210262.html>



1 c) Avances en los aspectos normativos sobre justicia penal juvenil. La generación de nueva jurisprudencia a niveles nacionales

La existencia de jurisprudencia vinculante que favorezca/respete o restrinja/limite los derechos del adolescente en conflicto con la ley penal ha sido otro de los indicadores considerados en este estudio para conocer las características de la estructura normativa específica de la temática. Se solicitó a los países que informaran sobre el contenido principal de resoluciones sobre el sistema penal juvenil de cumplimiento obligatorio y con carácter vinculante, emitidas por el Tribunal Constitucional o Corte Suprema de Justicia. Las resoluciones en cuestión pueden ser de diversa índole: las que ordenan modificar o derogar una norma, las que declaran su inconstitucionalidad o las que ordenan su inaplicación al caso concreto. Otras indican criterios para interpretar y aplicar las normas del sistema penal juvenil (incluida los instrumentos internacionales) o señalan aspectos a considerar en las instituciones vinculadas, etc.

Considerando la diversidad de resoluciones que pueden existir y de acuerdo a la información brindada, se sintetizan a continuación los principales registros.

1- *Jurisprudencia referida a la normativa vigente en justicia penal juvenil*

Bajo esta categoría puede incluirse aquella jurisprudencia vinculante generada con el objetivo de introducir reformas a la normativa vigente en el ámbito de la justicia penal juvenil, ya sea a través de la modificación o derogación de leyes y normativa en general a nivel de los Estados. Asimismo, también se incluyen aquellas indicaciones o señalamientos de criterios para interpretar las normas del sistema penal juvenil, los que pueden focalizar, como se verá, en distintos aspectos relacionados con los derechos de las y los adolescentes infractores.

2- *Jurisprudencia orientada a salvaguardar derechos específicos de niñas, niños y adolescentes infractores o presuntos infractores a la ley penal*

En el caso de Honduras, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no ha indicado la existencia de jurisprudencia vinculante, pero sí indicó reformas efectuadas en el 2013 al Código de la Niñez y Adolescencia acerca de la confidencialidad de todos los asuntos relacionados con la niñez⁴⁸. En la práctica, esta modificación estableció que el contenido de los expedientes de las y los niños

⁴⁸ El Decreto 35/13 del Poder Legislativo introduce reformas al Código de la Niñez y Adolescencia de la República de Honduras. En los artículos 85-87 de dicho Código están contenidas las reformas aquí referidas sobre la confidencialidad de los asuntos de justicia penal juvenil.

y adolescentes sólo podría ser conocido por las partes y por los empleados o funcionarios directamente involucrados en su tramitación y únicamente a petición de los representantes legales y de las autoridades competentes, se extenderán constancias o certificaciones sobre las aprehensiones y procedimientos relacionados con niños. Una vez cumplidas las medidas impuestas a un niño o que haya prescrito la acción correspondiente, las respectivas diligencias deben ser archivadas y permanecer bajo custodia de la Secretaría del Juzgado que haya intervenido en el asunto, la que será responsable de la confidencialidad que la ley prescribe.

La **observancia del derecho** a la intimidad de niñas, niños y adolescentes alcanza también, para el Estado de Honduras, a los medios de comunicación, quienes son así incluidos en lo que la ley determina. En este sentido, la norma indica que deben abstenerse de realizar publicaciones de cualquier clase sobre la participación de niños o adolescentes en actos ilícitos, ya tenga ésta carácter activo o pasivo, pudiendo ser sancionados ante la falta de cumplimiento de lo que el Código mencionado establece.

En relación con lo anterior, la protección del **derecho a la identidad** –estrechamente ligado al de la intimidad– de las y los niños y adolescentes en general y de aquellos que se encuentran en conflicto con la ley en particular, es un tema so-

bre el cual los Estados han visto necesario generar jurisprudencia con carácter constitucional. En este aspecto, Costa Rica a través de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emitido resoluciones a través de dos Votos⁴⁹ acerca del derecho de los adolescentes en conflicto con la ley para que ni su imagen, ni su situación jurídica sean expuestas al medio público, manteniéndolas por tanto en estricta confidencialidad, precepto exigible a todas las autoridades estatales y sociedades particulares⁵⁰. Mediante dichos Votos se insta al Estado en su sentido más amplio a que realice todos los esfuerzos a su alcance para que los adolescentes en el sistema penal juvenil no puedan ser identificados, considerando que su exposición “se convierte en una amenaza a sus derechos fundamentales”⁵¹.

Fallos emitidos por Tribunales Constitucionales o las Cortes Supremas de Justicia de los países

⁴⁹ Voto 9921-2009; Voto 2013-001126. Voto 9921-2009; Voto 2013-001126. La DHR agrega sobre este punto que en la sentencia #2001-09250 de las 10:22 horas del 14 de setiembre del 2001 de la Sala Constitucional se definió el derecho de imagen “como aquel que faculta a las personas a reproducir su propia imagen o por el contrario a impedir que un tercero pueda captar, reproducir o publicar su imagen sin autorización”

⁵⁰ El Segundo Voto relacionado al derecho a la imagen de la persona en conflicto con la ley se originó en la demanda a una sociedad particular, que publica la foto de un adolescente en un reportaje vulnerando así su derecho a la identidad.

⁵¹ Voto 9921-2009 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica sobre Imagen de la Persona menor de edad en conflicto con la Ley.

que brindaron información sobre este punto dan cuenta de jurisprudencia o ampliación de normativa generada a los efectos de garantizar derechos básicos en las instituciones del sistema penal juvenil, como la educación en contextos de privación de libertad⁵² o el derecho a la salud /protección especial en dichos contextos, como por ejemplo, la atención del consumo problemático de sustancias por parte de las y los adolescentes para lo cual deben crearse centros específicos, de acuerdo con lo que consta en otro fallo⁵³ costarricense.

3- Declaraciones de inconstitucionalidad y acceso a la justicia

Acerca de jurisprudencia vinculante relativa al acceso a la justicia de adolescentes en conflicto con la ley penal, algunos países consultados dieron cuenta de fallos que declaran la inconstitucionalidad de algunos procedimientos llevados a cabo en procesos a adolescentes en conflicto con la ley. Se trata, de todos modos, de casos específicos entre los cuales pueden mencionarse dos.

España ha señalado la sentencia 36/1991 del

52 Costa Rica: 4.- Voto relacionado con Educación Técnica en Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles: (INA) Voto 2007-307 del 12 de enero de 2007.

53 Sentencia 5871-2005 del 17 de mayo de 2005, dictada por la Sala Constitucional, sobre Centro de Atención para personas con problemas de adicciones.

Pleno del Tribunal Constitucional, la cual consideró inconstitucional⁵⁴ el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores entonces vigente⁵⁵, norma que regulaba los procedimientos judiciales ante estos órganos. La referida sentencia sostuvo que la ley, en cuanto asignaba en dicho artículo a los Tribunales funciones tanto de instrucción como decisorias, implicaba una vulneración del principio constitucional emanado del artículo 24 de la Constitución española, de imparcialidad judicial. Una de las novedades más importantes emergidas de la sentencia fue, además de la reforma de la ley en cuestión, la constitución del Ministerio Fiscal como responsable de proteger a los adolescentes y a quien se le asigna la dirección de la investigación e iniciativa procesal, constituyéndose de esta manera un **modelo acusatorio de administración de la justicia penal juvenil** española.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador emitió en 2014 un fallo por el cual se declaró inconstitucional el artículo 80 inciso final de la Ley Penal Juvenil "por contradecir los artículos 11, 12 y 193 ordinal 4°

54 Teniendo como marco la Constitución española de 1978.

55 La Ley sobre Tribunales Tutelares de Menores de España entró en vigencia el 11 de junio de 1948. Como consecuencia del vacío legal generado por la sentencia del Tribunal Constitucional aquí citada, el gobierno español envió un proyecto de reforma parcial de la legislación, que dio origen a la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, N° 4/1992, del 5 de junio.

de la Constitución, ya que al permitir realizar la audiencia preparatoria sin presencia de algunas de las partes procesales se vulnera el rol acusatorio que corresponde a la Fiscalía General de la República así como las dimensiones material y técnica que comprende el derecho de defensa"⁵⁶. Honduras también ha dado cuenta de un fallo para favorecer el acceso a la justicia de los adolescentes en conflicto con la ley penal, el cual estableció que los procedimientos afirmativos y judiciales relacionados con la niñez deben tener función formativa e informativa y hacer posible que el niño se mantenga informado, atendiendo a su edad y su madurez, sobre el significado de cada fase del procedimiento y el sentido de las resoluciones, "a fin de que se valore a sí mismo como persona humana y pueda desenvolverse con la responsabilidad propia de su edad"⁵⁷.

4- Jurisprudencia relativa a la proporcionalidad de las sanciones, duración y lugar de ejecución/ cumplimiento de las mismas

La duración de las sanciones aplicadas a los adolescentes infractores a la ley penal es materia de las recomendaciones más relevantes realizadas por los organismos como el Comité de los Derechos del Niño y por toda la normativa competente a nivel internacional, nacional y subnacional,

56 Información proporcionada para este relevamiento por la institución de Ombudsman de ese país.

57 Información proporcionada para este relevamiento por la institución de Ombudsman de Honduras.

en el caso de los países estudiados. Al respecto se ha informado de fallos o resoluciones emitidas por órganos de los poderes judiciales que han sentado jurisprudencia con carácter vinculante sobre el tema. Es decir, que se registra, en algunos países, la existencia de **jurisprudencia vinculante referida a la duración de las sanciones o penas privativas de libertad, así como a la pertinencia de su aplicación en relación con la gravedad de las infracciones cometidas** por adolescentes. Dada la centralidad del mismo para el análisis de los sistemas, es importante mencionar algunos casos.

Se han relevado resoluciones relativas a la necesaria especialización de la justicia juvenil e instando a respetar principios establecidos a nivel constitucional⁵⁸ sobre dicho requerimiento, tal como lo ha expuesto México a través del Estado de Jalisco. Vale realizar la aclaración de que dichas resoluciones y dictámenes, originados en el análisis de situaciones registradas en las distintas jurisdicciones federativas y emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son previas a la sanción de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes sancionada en el año 2016, es decir, recientemente.

58 Principalmente, en el artículo 18 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las condiciones para el dictado de la prisión preventiva para adolescentes de entre 12 y 18 años de edad, su lugar de efectivización y que el proceso en materia de justicia para adolescentes sea de carácter acusatorio y oral.

En Costa Rica, que a efectos sancionatorios posee dos EMRP, continúa vigente desde 1999 la resolución mediante voto de la Sala Constitucional que prevé la imposición de sanciones privativas de libertad de hasta 10 y 15 años de prisión, según se trate de adolescentes menores o mayores de 15 años de edad. La justicia entiende en este caso que no se observa una desproporcionalidad de las sanciones mencionadas por distintos motivos. En primer lugar, por el carácter excepcional de la sanción privativa de libertad, en segundo lugar, porque los montos máximos de las penas previstas son inferiores a las que prevé la legislación penal de adultos y finalmente porque sólo se aplicaría en casos graves como lo son aquellos delitos que, en el sistema penal de adultos, recibirían penas de prisión superiores a seis años⁵⁹. Algunos países han informado de la interposición de recursos de habeas corpus frente a la imposición de medidas socioeducativas a adolescentes bajo la forma de internación provisional en instituciones cerradas por infracciones no calificables de "graves", es decir, medidas que pueden entenderse como prisión preventiva. Tal es el caso de Brasil⁶⁰, que menciona a tales

59 Sala Constitucional del Poder Judicial de Costa Rica. Fecha de emisión: 16 de abril de 1999. No. de expediente o identificación: Voto 2743-99 de las 11:33 del 16 de abril de 1999

60 Si bien, como informa la Procuraduría, no existe jurisprudencia vinculante emitida por el Supremo Tribunal Federal, relativa a los adolescentes en conflicto con la ley, la institución seleccionó algunos fallos judiciales que abordan el tema de la adecuación o no de la privación de libertad como medida socioedu-

efectos solicitudes realizadas al Supremo Tribunal Federal para la revocación de medidas de internamiento con privación de libertad a adolescentes, bajo el supuesto de que las mismas no se ajustaban a los principios emanados de la Convención de los Derechos del Niño, del Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) en su art. 108⁶¹ y siguientes, así como de la Constitución Federal de 1988⁶². Bajo estas consideraciones, la aplicación de medidas cautelares automáticas u obligatorias, las cuales deben derivarse por sí solas de una imputación, configuran en el caso de que no se respete el principio de presunción de inocencia, una "anticipación de pena". El ECA de Brasil prevé en el art. 122 las situaciones por las cuales puede aplicarse la medida de internación: las infracciones cometidas con amenazas graves y violencia contra las personas; la reiteración de infracciones graves y por el incumplimiento reiterado de medidas socioeducativas impuestas con anterioridad. Es por ello que, mediando la presentación de recursos de habeas corpus, hay antecedentes donde en instancia judicial se procedió a anular la imposición de una medida

cativa.

61 El mismo sostiene que la decisión de una internación previa a sentencia deberá ser fundamentada y basarse en indicios suficientes de autoría y materialidad, demostrada por tanto la necesidad imperiosa de dicha medida. Para acceder al texto original de la norma: https://www.unicef.org/brazil/pt/recursos_10116.htm

62 Por ejemplo, el principio de presunción de inocencia como norma de trato establecido por la art. 5º, LVII, CF, Brasil, 1988.

socioeducativa de internación en un caso donde la misma no se justificaba con arreglo a la norma⁶³. La imposición de medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad, o en establecimientos semiabiertos se adecuaría a lo establecido sobre la utilización de la privación de libertad como último recurso y por el lapso más breve que proceda, esto es considerar la posibilidad del encierro como última ratio.

El carácter excepcional de la sanción privativa de libertad es uno de los principios más señalados en lo que refiere a la garantía de derechos de adolescentes en conflicto con la ley penal. Sin embargo, los datos relevados en este estudio dan cuenta de una tendencia preocupante: aquella que revela la progresiva imposición de sanciones o medidas más duras frente a infracciones cometidas por adolescentes, hecho que debería ser analizado con referencia a lo establecido en la CDN, la Observación General N° 10 del CRC y los instrumentos internacionales con injerencia directa en la temática.

63 Dicha resolución, mencionada por la Procuraduría, sentaría un precedente para futuras situaciones similares donde se impliquen también temas de salud pública.

1 d) Existencia de un Sistema Penal Juvenil especializado a nivel iberoamericano

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que para el tratamiento de la infracción penal de las y los adolescentes se requiere de un Sistema Penal Juvenil especializado, que permita desarrollar un procedimiento adecuado a sus necesidades⁶⁴. Este indicador permite además visualizar el grado de adecuación de los marcos legislativos a los instrumentos internacionales y cómo los Estados diseñan sus sistemas de conformidad con los derechos específicos de niños y niñas en conflicto con la ley.

La información sobre este indicador ha sido completada por todos los países y jurisdicciones con la excepción de Bolivia. La misma se presenta en la tabla 3, indicando quiénes cuentan con instituciones especializadas en el marco de los sistemas penales juveniles.

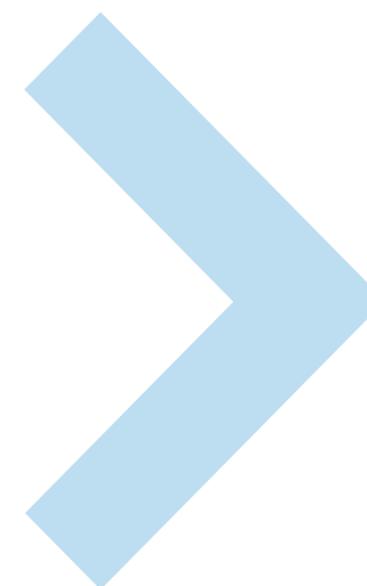
64 La legislación especializada es la que indica el tratamiento apropiado para personas menores de dieciocho años, en el caso de que entren en conflicto con la ley, y/o procedimientos o disposiciones específicas para niños y niñas. Ver: UNICEF. Niños y Niñas en Conflicto con la Ley [Justicia Juvenil]. Propuesta de Indicadores. Marzo 2004.

Tabla 3. Especialización de las instituciones del sistema penal juvenil

	Policía especializada (Judicial y Penitenciaria)	Fiscalías especializadas	Juzgados y Cortes especializadas	Equipos interdisciplinarios	Defensa Pública especializada	Institución a cargo de la ejecución de las medidas aplicadas	Otras instituciones o funciones que atiendan la infracción penal
Brasil							
Bolivia	Sin información						
Costa Rica							
El Salvador							
España							
Honduras							
Jalisco (Méx.)							
México							
Panamá							
Paraguay							
Perú							
Portugal							
Santa Fe (Arg.)							
Uruguay							
Valencia (Esp.)							

Fuente: elaboración propia a partir de la información relevada por los Ombudsmen para la Red Niñez – FIO. 2017. Se indican con color oscuro las instituciones especializadas existentes en cada.

De lo analizado se evidencia que la mayoría de los sistemas penales juveniles en los países consultados cuentan con instituciones especializadas para la administración de justicia y ejecución de las medidas. El área donde menos especialización se registra es la de la policía. La mitad de las jurisdicciones consultadas no cuenta con una policía especializada en el ámbito juvenil.



2

LA INFRACCIÓN PENAL JUVENIL DE ACUERDO A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES. ABORDAJES DESDE LOS SISTEMAS ESTATALES EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO.

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados Partes deben elaborar y aplicar una política general de justicia juvenil, lo cual significa que no deben limitarse a aplicar las disposiciones específicas contenidas en los artículos 37 y 40 de la Convención, sino "tener en cuenta también los principios generales enun-

ciados en los artículos 2, 3, 6 y 12 y en todos los demás artículos pertinentes de la Convención, por ejemplo los artículos 4 y 39".

El artículo 37 de la Convención aborda de manera clara y específica los derechos de los niños en situaciones de privación de libertad que deben ser respetados por los Estados Partes. Establece,

en primer término, que ningún niño será sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y que no se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por adolescentes menores de 18 años de edad. La privación de libertad de las y los adolescentes no puede llevarse a cabo de manera ilegal o arbitraria, sino que debe tener lugar de acuerdo con las leyes y normas vigentes tanto a nivel internacional como del país, utilizando la misma “como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”. Por ello, así como a nivel general se espera que los Estados Partes firmantes de la Convención incorporen estos preceptos a sus legislaciones en materia penal juvenil, en lo que refiere a este relevamiento, reviste gran importancia la información proporcionada por los países y jurisdicciones de la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO sobre la **duración de las medidas de privación de libertad** que se aplican en los sistemas penales juveniles respectivos.

La Convención hace hincapié en la necesidad de garantizar el bienestar de las y los niños de quien se alegue que han infringido las leyes penales, teniendo en cuenta su edad y la importancia de promover su reintegración social, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, asumiendo una “función constructiva en la sociedad”. Es en este mismo sentido que se aspira a que una política general de justicia penal juvenil pueda contribuir a la

prevención del delito a la vez que garantice el acceso a la justicia de las y los adolescentes incluidos en el sistema.

Del indicador que da cuenta de la existencia de la Infracción penal juvenil de acuerdo a los estándares internacionales, se desagregan otros de tipo estadístico que reflejan la problemática a nivel de la administración de justicia y los criterios de derecho sustantivo.

Es importante en primer lugar contextualizar la realidad de la infracción penal juvenil en el contexto o dimensión general de la población infantil y adolescente de cada país o jurisdicción. La tabla 4, a continuación, permite visualizar el porcentaje de población menor de 20 años en cada una de las jurisdicciones consideradas en el estudio para el año 2015⁶⁵.

⁶⁵ Se tomaron como referencia los datos de 2015 incluidos en SITEAL – UNESCO, porque dicha plataforma ha unificado la presentación de los mismos y permite visualizarlos de modo comparativo. Dado que SITEAL analiza trayectorias educativas en América Latina, considera especialmente a la población menor de 20 años, lo que resulta pertinente para este estudio. Se ha incluido a Argentina para contextualizar los datos de la Provincia de Santa Fe, considerada en el relevamiento. Los países consultados también aportaron datos para 2015, si bien con diferentes criterios o recortes. En los casos donde se requirió completar datos no informados, se utilizaron fuentes secundarias de carácter oficial, las que en general, incluyen la información de ese año como la más reciente. La excepción la constituyen Jalisco (México), cuya información más actual procesada sobre la población de entre 0 y 19 años es de 2010, al igual que la de la Provincia de Santa Fe (Argentina). Para el caso de España y Portugal, se consultaron estadísticas oficiales de ambos países.

Tabla 4. Población total país / jurisdicción y población menor de 20 años, cantidad y porcentaje al año 2015. Integrantes Red Niñez – FIO.

País o Jurisdicción Red Niñez - FIO	Población total 2015	Población menor de 20 años (N°)	Población menor de 20 años (%)
ARGENTINA	43.298.264	14.289.609	33%
BOLIVIA	10.737.266	4.624.685	43,10%
BRASIL	207.749.810	65.511.228	31,50%
COSTA RICA	4.820.782	1.478.470	30,70%
EL SALVADOR	6.298.489	2.432.886	38,60%
ESPAÑA	46.449.565	9.174.732	19,71%
HONDURAS	8.075.034	3.787.641	42,90%
MÉXICO	124.612.397	46.227.668	37,10%
PANAMÁ	3.929.105	1.436.980	35,90%
PARAGUAY	6.209.849	2.685.405	43%
PERÚ	31.383.479	11.531.876	36,70%
PORTUGAL	10.341.330	1.922.075	18,60%
URUGUAY	3.430.277	992.191	28,90%
ESTADO DE JALISCO (MÉXICO)	7.931.267	2.929.768	36,90%
PROVINCIA DE SANTA FE (ARGENTINA)	3.397.532	931.037	30,50%
COM. AUTÓNOMA DE VALENCIA (ESPAÑA)	4.959.968	987.121	19,90%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados por SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina). UNESCO, 2017.

En América Latina la población de niñas, niños adolescentes y jóvenes representa porcentajes importantes del total de población de sus países, siendo en todos los casos superior al treinta por ciento (30%) con la excepción de Uruguay (28,9%) y superando el cuarenta por ciento (40%) en los casos de Bolivia, Honduras y Paraguay. En España y Portugal, sin embargo, el porcentaje de población menor de 20 años de edad es inferior al veinte por ciento (20%). Asimismo, las jurisdicciones de carácter subnacional presentan cifras equivalentes a las registradas a nivel nacional.

La información de tipo estadístico solicitada para visualizar cuantitativamente la realidad de la infracción penal juvenil en los distintos países debía remitir a los años 2013, 2014 y al primer semestre de 2015. En algunos casos, se presentaron datos para el año 2015 completos, en otros, la información de los años previos no está disponible. Las estadísticas sobre la infracción penal juvenil en los países consultados para el período 2013 a 2015 presentan criterios diferentes en sus respectivas construcciones, por lo cual resulta complejo poder realizar comparaciones de datos para todos los indicadores considerados. Sin embargo, se ha intentado reconstruir información clave a partir de otras fuentes oficiales, como institutos de estadísticas y anuarios oficiales.

Edades del Sistema Penal Juvenil

Este estudio ha indagado sobre las edades mínimas de responsabilidad penal juvenil que cada uno de los países o jurisdicciones subnacionales ha establecido legalmente. La EMRP es uno de los indicadores de mayor relevancia para analizar la infracción penal juvenil en Iberoamérica, los abordajes que para ella han definido los Estados y la adecuación que los mismos tienen a los instrumentos internacionales.

Es de gran importancia poner entonces en relación los indicadores que dan cuenta de la infracción penal juvenil y del funcionamiento de los respectivos sistemas que la abordan. Por esto, al momento de analizar las cifras de adolescentes en conflicto con la ley que los distintos países han informado, deben tenerse en cuenta las edades de responsabilidad penal que determinan su inclusión en dicho sistema. No es lo mismo que los adolescentes ingresen al sistema penal juvenil a los 12 años o que lo hagan a los 16, esto determinará inequívocamente el número de infractores en el sistema, ya que la legislación respectiva los codifica como tal y la administración de justicia actúa en consecuencia.

Las EMRP, así como las edades límites para la intervención con adolescentes o jóvenes desde los respectivos sistemas penales juveniles que cada país consultado ha definido, se presentan a continuación en la tabla 5.

País /Jurisdicción	Edad Mínima de responsabilidad Penal Juvenil (EMRP)	Edad límite (máxima) del sistema penal juvenil
Brasil	18 años ^A	18 años
Bolivia	14 años	18 años ^B
Costa Rica	12 / 15 años de edad	18 años
El Salvador	14 años	18 años
España	14 años	18 años
C. A. de Valencia (España)	14 años	18 años
Honduras	12 años	18 años
México	12 años	18 años
Estado de Jalisco (México)	12 años	18 años
Panamá	14 años	18 años
Paraguay	14 años	18 años
Perú	14 años	18 años
Portugal	16 años	18 años ^C
Pcia. de Santa Fe (Argentina)	16 años	18 años
Uruguay	13 años	18 años.

* Para el caso de Costa Rica, cuyo sistema define dos EMRP (12 y 15 años), se señala la primera.
Fuente: Elaboración propia a partir del relevamiento realizado por la Red de Niñez – FIO. 2017.

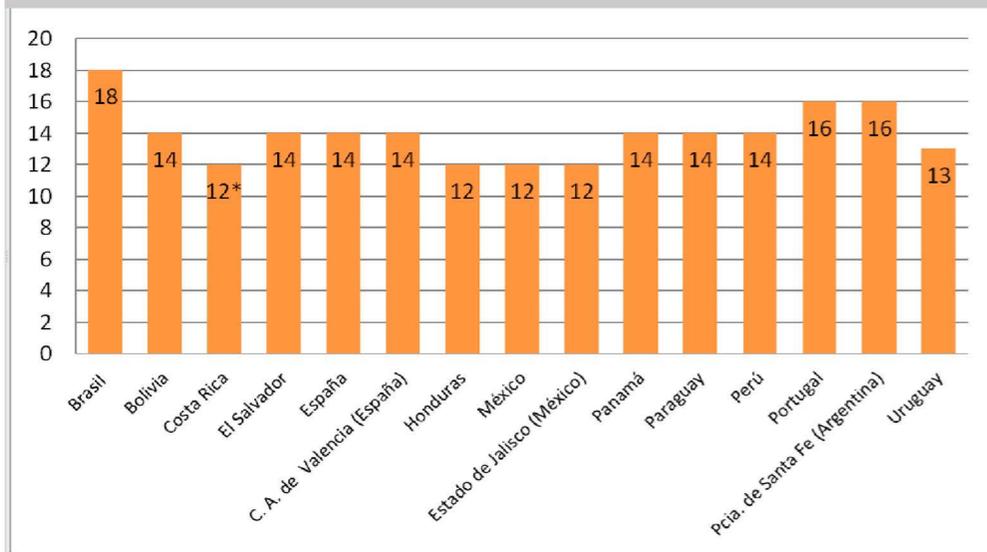
NOTAS AL PIE - TABLA

A Brasil considera inimputables a los adolescentes por debajo de los 18 años de edad. De todos modos, desde los 12 años, frente a una infracción de tipo penal, se interviene a través de medidas socioeducativas, las cuales pueden incluir, además de las de medio abierto o semiabierto, el internamiento en establecimientos cerrados.

B El CNA de Bolivia contempla la posibilidad de intervenir desde el sistema penal juvenil hasta los 24 años (Ley 548/12, Art. 267, II).

C La LTE 166/99 de Portugal contempla una posible intervención hasta los 21 años de edad del o la joven (Art. 8 inc. 5).

Gráfico 1. Edades Mínimas de Responsabilidad Penal Juvenil definidas por la legislación nacional, en años. Países y jurisdicciones de la Red Niñez - FIO



Fuente: Elaboración propia a partir del relevamiento realizado por la Red de Niñez – FIO. 2017.

Como puede visualizarse en la tabla anterior y el gráfico 1, el 80% de los consultados en este estudio sitúa la EMRP entre los 12 y los 14 años de edad para los adolescentes de quien se alegue que han infringido las leyes penales. Tal como ha sido señalado en la Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño, existe a nivel mundial un amplio margen de edades mínimas definidas a efectos de establecer la responsabilidad penal de las y los adolescentes. Para el caso de los países considerados en el relevamiento de la Red de Niñez y Adolescencia de

la FIO, este margen está comprendido entre los 12 y los 16 años como edades mínimas de imputabilidad penal, y en todos los casos, la edad límite son los 18 años, con algunas excepciones para las cuales se prevé la posibilidad de intervenir desde el sistema penal juvenil hasta los 21 años, como en Portugal⁶⁶ o incluso los 24 años de

66 En el caso de Portugal, su *Lei Tutelar Educativa* prevé, en el art. 5° “*Execução das medidas tutelares*” que “*A execução das medidas tutelares pode prolongar-se até o jovem completar 21 anos, momento em que cessa obrigatoriamente*”. Ley N° 166 del 14 de septiembre de 1999, modificada por Ley n.º

edad del o la joven, como en Bolivia⁶⁷. Se ha podido observar que en algunos casos, los Estados han definido tramos etarios diferenciados para la aplicación de sanciones frente a la infracción cometida por adolescentes, es decir dos edades mínimas a efectos de la responsabilidad penal, como es el caso de Costa Rica⁶⁸.

Para el Comité de los Derechos del Niño, los niños que tienen conflictos con la justicia y que en el momento de la comisión del delito tuvieran “una edad igual o superior a la edad mínima menor, pero inferior a la edad mínima mayor, incurren en responsabilidad penal únicamente si han alcanzado la madurez requerida a ese respecto”⁶⁹. Esta evaluación acerca de la madurez

4/2015, del 15 de enero.

67 En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Código de la Niñez y Adolescencia establece “la edad máxima de veinticuatro (24) años para el cumplimiento de la sanción en privación de libertad”. (Ley 548 Código de Niñez y Adolescencia, Libro III Cap. II Art. 267 i.II. “Sujetos”).

68 La Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica realiza, para su aplicación, una diferenciación en dos grupos etarios en cuanto al proceso, las sanciones y su ejecución: a partir de los doce años de edad y hasta los quince años de edad, y a partir de los quince años de edad y hasta tanto no se hayan cumplido los dieciocho años de edad. Ley N° 7576/96, art. 4.

69 El Comité se extiende sobre este punto: “en la regla 4 de las Reglas de Beijing se recomienda que el comienzo de la EMRP no deberá fijarse a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual. De acuerdo con esa disposición, el Comité ha recomendado a los Estados Partes que no fijen una EMRP demasiado temprana y que si lo han hecho la eleven hasta un nivel internacionalmente aceptable. Teniendo en cuenta estas recomendaciones, cabe llegar a la conclusión de que el establecimiento

de las y los niños y adolescentes debe ser llevada a cabo por un tribunal, magistrado o por equipos profesionales del ámbito de la justicia. De todas maneras, como ya se ha expresado, el Comité considera que el sistema de dos edades mínimas de responsabilidad penal puede eventualmente crear confusión y dejar abierta la posibilidad al ejercicio de facultades discrecionales por parte de los administradores de justicia, comportando prácticas discriminatorias⁷⁰.

Asimismo, deben tomarse en cuenta situaciones como la que se registra en Brasil, donde la edad de imputabilidad o responsabilidad penal de adolescentes son los 18 años, pero la aplicación de medidas socioeducativas frente a la infracción penal, contempla la internación en establecimientos de régimen de semi-libertad o de privación de libertad (prisiones) y pueden ser aplicadas a partir de los 12 años de edad. Las mismas no tienen un plazo determinado, si bien la ley establece que deben ser revisadas cada seis meses⁷¹. En el caso de Honduras, el código de la Niñez y Adolescencia establece la duración de las medidas de privación de libertad de acuerdo con tramos etarios donde se sitúe el o la adolescente imputado: de 16 a 18 años, de 14 a 15 años y de 12 a 13 años⁷².

de una edad mínima a efectos de responsabilidad penal inferior a 12 años no es internacionalmente aceptable para el Comité”. CRC/C/GC/10, 2007, p. 12

70 CRC/C/GC/10, 2007, p. 11.

71 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei N° 8.069, de 13 de julho de 1990, art. 121, inc. 2.

72 De acuerdo con el Art. 205 del CNA de Honduras, la

Por su parte, México ha señalado que la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes de 2016 cumple con las observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño a todos los informes precedentes a esa fecha, con excepción de la que refiere a considerar la posibilidad de elevar la edad mínima de responsabilidad penal a los 14 años⁷³.

Un panorama en cifras sobre la infracción penal juvenil en Iberoamérica

La información cuantitativa reunida a partir de indicadores clave en este apartado ha sido la más fragmentaria, ya sea por los sistemas de registro que cada Estado utiliza a tal fin, como por la disponibilidad que de la misma tienen los organismos de Ombudsman en el presente o al

privación de libertad en un centro especializado “se ajustará a las reglas especiales siguientes: a) Cuando la edad del infractor oscile entre dieciséis (16) y los dieciocho (18) años no cumplidos, la privación de libertad no podrá ser inferior a seis (6) meses ni exceder los ocho (8) años; b) Cuando la edad del infractor oscile entre catorce (14) y quince (15) años, la privación de libertad no podrá ser inferior a cuatro (4) meses ni exceder los cinco (5) años; y, c) Cuando la edad del infractor oscile entre doce (12) y trece (13) años, la privación de libertad no podrá ser inferior a un (1) mes ni superior a tres (3) años”. La Gaceta, Diario Oficial República de Honduras, Sección A Acuerdos y Leyes. Tegucigalpa, M.D.C, 6 de septiembre de 2013, N° 33.222.

⁷³ La República Mexicana establece la edad mínima de imputabilidad o responsabilidad penal, como se ha mencionado, en los 12 años de edad.

momento del relevamiento. Si bien se solicitó información procedente de fuentes específicas (policía, poder judicial, etc.), es evidente que no todos los Estados generan estadísticas sobre las actuaciones judiciales con características que favorezcan su comparabilidad.

De todas maneras, y para ser analizada tomando en cuenta lo presentado más arriba a nivel de población, y las edades mínimas que determinan la inclusión de adolescentes en los sistemas penales juveniles, se ha ordenado la información que daría cuenta de un primer panorama en cifras de los adolescentes en conflicto con la ley penal en las distintas jurisdicciones consultadas entre 2013 y 2015.

Tabla 6. Adolescentes sentenciados, 2013 – 2015. Países Red Niñez - FIO

N° total de adolescentes sentenciados, 2013 - 2015.			
Países y jurisdicciones de la Red Niñez - FIO			
	2013	2014	2015
Bolivia	sin datos	sin datos	sin datos
Brasil	15221	19075	sin datos
Costa Rica	745	962	881
El Salvador	1172	1150	1219
España	18852	17961	sin datos
Honduras	343	1513	sin datos
Jalisco (Méx.)	sin datos	sin datos	sin datos
México	46498	11248	sin datos
México DF	1317	1204	612*
Panamá	646	517	sin datos
Paraguay	2414	2053	3075
Perú	sin datos	sin datos	sin datos
Portugal	1886	1449	1546
Uruguay	1864	1510	1295
Santa Fe (Arg.)	2750	2361	2437
Valencia (Esp.)	2559	2630	2663

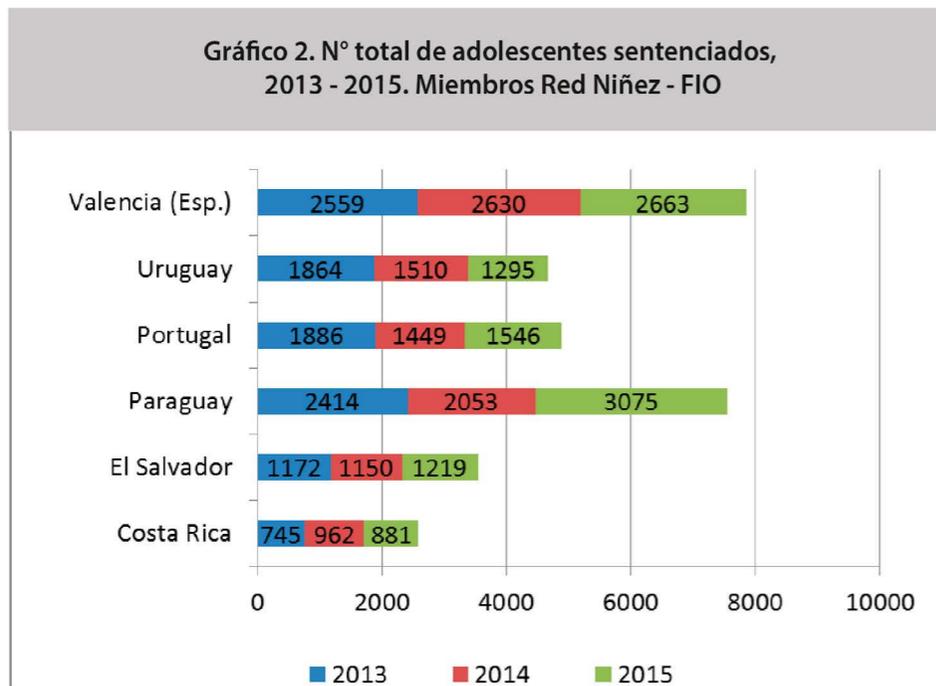
Fuente: Elaboración propia a partir de la información relevada por los Ombudsman para la Red Niñez – FIO. 2017

La información en la tabla 6 expresa con claridad las dificultades mencionadas para contar con datos equivalentes entre todos los consultados. De todas maneras, permite realizar lecturas interesantes sobre la realidad de la infracción penal juvenil.

Los países o jurisdicciones de los que no pudo reunirse ninguno de los datos solicitados sobre el total de adolescentes sentenciados en el período 2013 – 2015 fueron Bolivia, Perú y el Estado de Jalisco, México.

Aquellos que presentaron datos para los años 2013 y 2014, pero no pudieron dar cuenta de un número para el año 2015 fueron Brasil, España, Panamá y México. Asimismo, tanto Honduras como el Distrito Federal de México (no considerado en el estudio, pero cuyos datos sobre sentencias fueron aportados por el Estado mexicano y se valoró incluir en la tabla) y la provincia de Santa Fe informaron la cifra de adolescentes sentenciados sólo en el primer semestre de 2015. Los datos sobre sentencias dictadas a adoles-

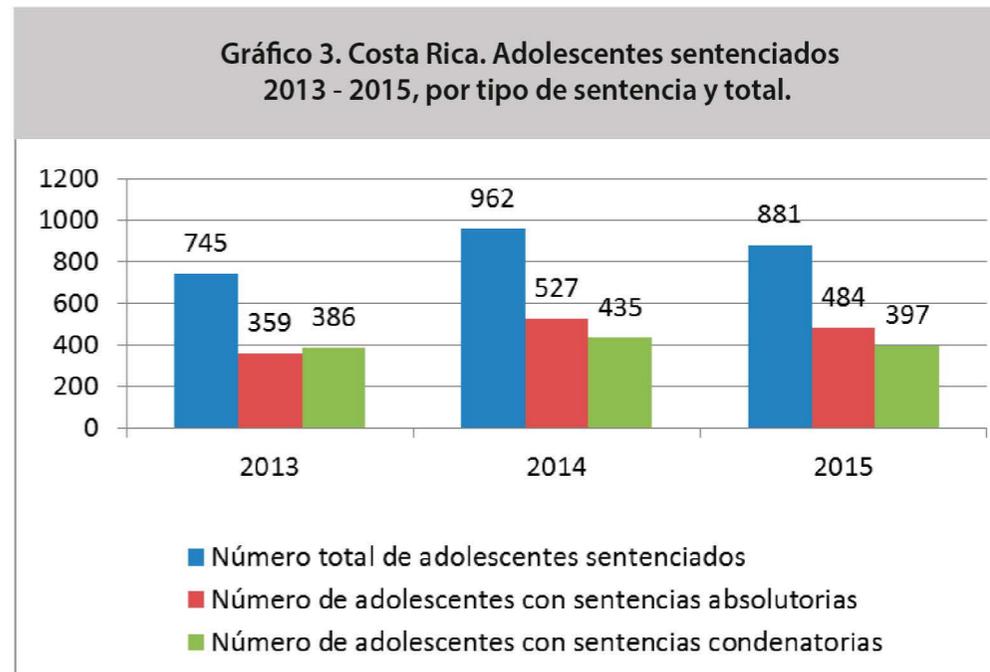
centes en conflicto con la ley penal entre 2013 y 2015 en los países restantes y la Comunidad Autónoma de Valencia, que pudieron informarse en su totalidad, se presentan en el siguiente gráfico. Hay que advertir, sin embargo, que Paraguay ha informado el número de causas ingresadas para los tres años considerados, no el total de sentencias dictadas. Este dato es puesto en relación más abajo con el tipo de sentencias dictadas, que sí fue informado de acuerdo a la pauta.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por los respectivos países a través de sus Ombudsmen a la Red Niñez - FIO. 2017.

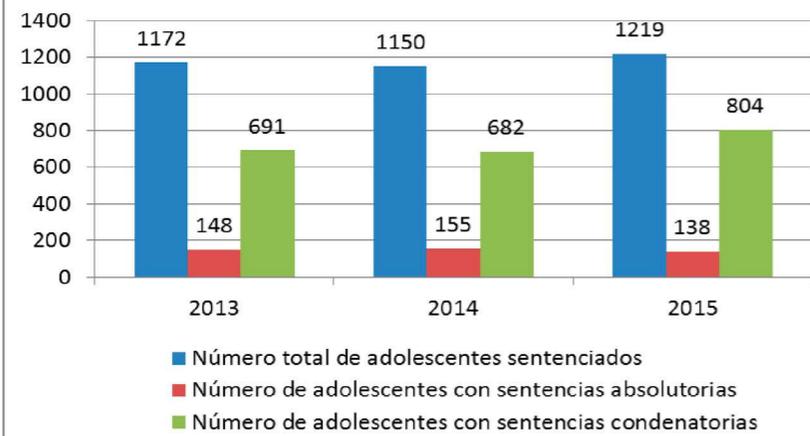
La información sobre el total de sentencias dictadas a adolescentes en el período señalado se ha desagregado asimismo en sentencias condenatorias y absolutorias. También en este caso se

presenta sólo la información de los países que la han completado en su totalidad, pero que permite visualizar de modo comparativo el indicador.



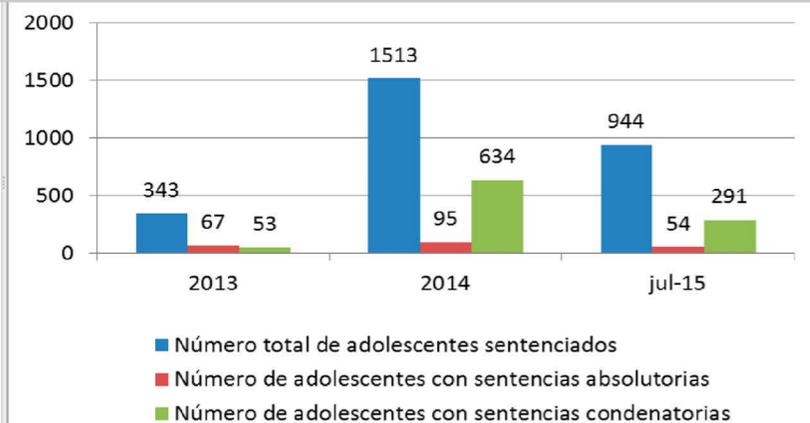
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Juzgados Penales Juveniles - Poder Judicial, relevados por la DHR de Costa Rica para Red Niñez - FIO. 2017.

Gráfico 4. El Salvador. Adolescentes sentenciados 2013 - 2015, por tipo de sentencia y total.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Planificación de la Corte Suprema de Justicia, relevados por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador para Red Niñez - FIO. 2017

Gráfico 5. Honduras. Adolescentes sentenciados, 2013, 2014 y 1er Sem. 2015, por tipo de sentencia y total.

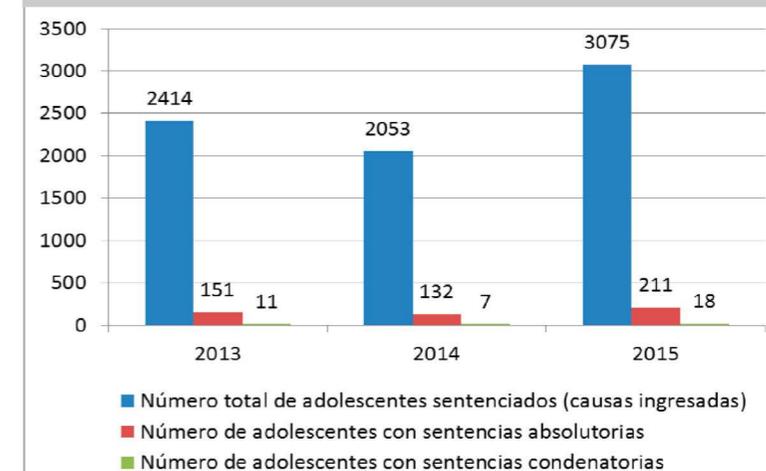


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Documentación e Información del Poder Judicial relevados por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) de Honduras para Red Niñez - FIO. 2017.

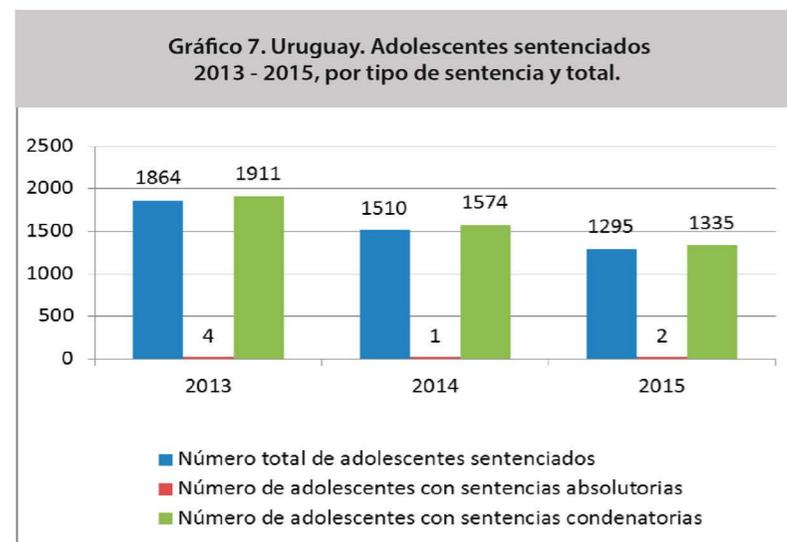
Los tres países de América Central cuyos datos se exponen en los gráficos precedentes presentan singularidades en lo referido al tipo de sentencias dictadas a adolescentes infractores. Los países de Costa Rica y Honduras sitúan su edad mínima de responsabilidad penal juvenil (EMRP) en los 12 años, el primero además contempla los 15 años como otra edad mínima para la aplicación de sanciones, lo que ya se ha señalado. El Salvador sitúa la EMRP en los 14 años. En el caso de Costa Rica, las sentencias absolutorias y condenatorias presentan cifras equivalentes, hecho que constituye una excepción dentro del grupo de países considerado. En el caso de El Salvador, las sentencias condenatorias quintuplican el número de sentencias absolutorias. Similar situación se registra en Honduras, con la excepción para este país del año 2013 cuando,

además de ser considerablemente menor el total de sentencias dictadas, las condenatorias y absolutorias registraron cifras similares. Hay que aclarar, por otra parte, que la suma de sentencias absolutorias y condenatorias no da como resultado el total de sentencias registradas para cada país, lo que implica que, dentro de éstas, hay un número que reviste otro carácter, lo que no ha sido detallado en la información proporcionada. De los países de América del Sur, Paraguay y Uruguay han presentado datos completos sobre sentencias dictadas a adolescentes por la justicia penal juvenil. La EMRP en Paraguay es de 14 años; Uruguay sitúa la EMRP en los 13 años. Paraguay casi duplica a Uruguay en población total, siendo la población menor de 20 años casi tres veces superior a la uruguayaya.

Gráfico 6. Paraguay. Adolescentes sentenciados 2013 - 2015, por tipo de sentencia y total de causas ingresadas.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de la Defensa Pública, relevados por el Dpto. de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo del Paraguay. 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Poder Judicial (Relación de Procesos Concluidos), relevados por la INDDHH de Uruguay, para la Red Niñez – FIO. 2017

Desafortunadamente no se cuenta, a efectos de establecer una estricta comparación, con datos de Paraguay sobre el total de sentencias dictadas, sino únicamente el número de sentencias absolutorias y condenatorias dictadas entre los años 2013 y 2015, el cual es significativamente inferior al de causas ingresadas en esos años, como puede visualizarse en el gráfico correspondiente. Uruguay sí presenta los datos solicitados, los que dan cuenta de una gran diferencia numérica entre los dos tipos de sentencia considerados.

A nivel sudamericano Brasil muestra especificidades importantes en lo que refiere a este indicador y la temática en su conjunto. Como se dijo, el país sitúa la EMRP en los 18 años de edad, pero se aplican medidas socioeducativas –sanciones– desde los 12

años. Las cifras de Brasil son por supuesto muy significativas numéricamente, lo que está en relación estricta con su dimensión y cantidad de población. En los años 2013 y 2014 se aplicaron en Brasil 25.192 y 19.075 medidas privativas de libertad a adolescentes, lo que supuso un descenso aproximado del 24% entre un año y otro. De todas maneras, si se analizan las infracciones cometidas en las que se aplicaron medidas de privación de libertad, el número correspondiente a 2013 se mantiene invariable, pero para 2014 la cifra de medidas privativas es de 21.665, lo cual sí bien da cuenta de un descenso, éste no es tan marcado. Hay que destacar, sin embargo, que otros informes técnicos dan cuenta hasta 2013 de un sucesivo incremento de medidas de privación de libertad, las cuales

responderían, de acuerdo con la Secretaría de Derechos Humanos de ese país a la construcción de más unidades socioeducativas de estas características; a la tendencia de la justicia a aplicar medidas más severas aun cuando éstas no estén completamente amparadas por el ordenamiento legal vigente; a la exposición de los adolescentes a territorios que concentran indicadores de violencia y a la expansión del comercio ilícito de drogas, donde éstos se ven involucrados⁷⁴.

La información sobre el número de adolescentes en situación de detención en la etapa de pre-sentencia, o cumpliendo sentencias privativas de libertad o no privativas, discriminada por sexo y edad no pudo ser completada por los países informantes. Idéntica dificultad se registró para reunir información procedente de instituciones policiales acerca de las infracciones denunciadas que involucraban a adolescentes. Esta ausencia de información es un dato de gran relevancia para analizar la problemática que aquí se aborda, ya que referencia la necesidad de que los Estados, a todos los niveles, puedan generar mecanismos reales que posibiliten reunir datos fiables sobre las y los adolescentes en conflicto con la ley penal a partir de los registros de todas las agencias estatales –e incluso espacios de la sociedad civil– que intervienen con ellos.

⁷⁴ Para mayor detalle, ver ANDRADE DA SILVA, E. y MENEZES DE OLIVEIRA, R. O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários. Nota Técnica N° 20. IPEA. Brasília, junio de 2015, os. 24-25.

Sin duda los organismos de Ombudsman, de acuerdo con sus competencias, trayectorias y experiencias, tienen la capacidad de promover desde su rol de supervisión y garantía de derechos, prácticas tendientes a mejorar capacidades al interior de las instituciones pertinentes para que el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes sea efectivo.

Los criterios de derecho sustantivo en la cuestión penal juvenil

Todos los miembros de la Red Niñez – FIO que han brindado información para este estudio refirieron en este apartado la legislación específica de niñez y adolescencia generada a niveles nacionales y subnacionales a la luz de la Convención de los Derechos del Niño, en acuerdo con el paradigma de la protección integral. Asimismo, y como se describió inicialmente, a nivel iberoamericano hay países que cuentan con legislación específica de justicia penal juvenil, o incluso leyes de ejecución de sanciones en la materia.

Acercas de las infracciones por las que pueden ser procesados los y las adolescentes, se han señalado las siguientes, en orden de importancia.

_ Sólo por conductas establecidas en el Código Penal, Constituciones políticas y otras creadas específicamente para la niñez y la adolescencia, como



los Códigos de la Niñez y Adolescencia, o leyes de Promoción y Protección Integral, Leyes orgánicas, Leyes de carácter tutelar educativo.

_ Sólo por conductas establecidas en el Código Penal o en una Ley especial.

En ninguno de los casos de los países consultados, las y los adolescentes podrían o deberían ser procesados exclusivamente por conductas establecidas en el Código Penal, ni desatendiendo las edades establecidas a partir de las cuales son posibles de recibir una sanción de tipo penal.

Los criterios que pueden ser considerados desde la justicia para establecer una medida a los adolescentes a nivel general son, en este orden:

_ Gravedad de la infracción

_ Aplicación de la privación de libertad únicamente para ciertas infracciones

_ Reincidencia o reiteración en infracciones

De acuerdo con lo informado, existen determinados beneficios contemplados en las leyes y códigos antedichos los cuales, durante la ejecución de las medidas privativas de libertad, permitirían la libertad anticipada del o la adolescente y que les son, en general, aplicables precisamente por su condición de edad. En este sentido, se remarca el principio de brevedad a que debe estar sujeta la privación de libertad, así como el respecto a la condición del niño, niña o adolescente como sujeto en desarrollo. Este principio, como han señalado el Comité de los Derechos del Niño y las propias instituciones de Ombudsman, no es aún lo suficiente-

mente respetado, hecho del cual dan evidencia las estadísticas sobre la aplicación de medidas privativas de la libertad.

También dentro de los beneficios que pueden gozar las y los adolescentes en el sistema penal juvenil se mencionan aquellos derivados de los informes técnicos sobre su desempeño en el sistema, motivados en un seguimiento de planes individualizados para la ejecución de las medidas; asimismo la revisión periódica de su situación en el mismo y en el marco de las medidas impuestas. La semi-libertad para concurrir a centros educativos como paso previo al externamiento, de acuerdo a evaluación es uno de los beneficios aplicables similar a los de los adultos privados de libertad. Entre éstos se cuenta también la suspensión a prueba de la ejecución de la medida.

Las garantías del debido proceso señaladas por todos los informantes del estudio han sido, tanto las establecidas en las Constituciones nacionales; los Códigos Procesales Penales respectivos; las garantías específicas previstas en las leyes de protección a la niñez y adolescencia y la legislación penal juvenil que cada uno ha generado.

La duración del proceso penal llevado adelante por la justicia a partir de la infracción adolescente es también variable en cada uno de los casos. Por lo general, como se muestra en la tabla siguiente, se contemplan plazos que exceden los tres meses o 90 días de duración, llegando a preverse una duración máxima de tres años en el caso de Paraguay.

Preocupa especialmente el hecho que en algunos

países no se prevea una duración estimada o bien no lo sea con claridad para el proceso penal. Esto, cuando va de la mano de medidas cautelares que incluyen la privación de libertad, deriva en el no cumplimiento de los principios que señalan que

la misma debe constituirse como último recurso y por el lapso más breve posible, complejizando y/o vulnerando en consecuencia el acceso a la justicia de las y los adolescentes en esa situación.

Tabla 6. Duración del proceso penal a adolescentes según la legislación vigente

Duración del proceso en días		
País/miembro FIO	Plazo	Legislación de referencia
Brasil	45 días	Art. 183, ECA
Bolivia	Sin información	
Costa Rica	Sin información ^A	Ley N° 7576 de Justicia Penal Juvenil
El Salvador	120 días	Ley Penal Juvenil
España	Sin plazo máximo ^B	LORPM
C. A. de Valencia (España)		
Honduras	Máxima de 180 días	Art. 185, CNA
México	Máxima de 180 días ^C	Art. 117, LNSIJA
Estado de Jalisco (México)		
Panamá	Sin información	
Paraguay	Máxima de 3 años	Art. 136, Ley 4669/12
Perú	70 días	Art. 221, CNA
Portugal	Sin plazo	
Pcia. Santa Fe (Argentina)	Sin plazo	
Uruguay	Entre 30 y 60 días ^D	Art. 76, CNA

Fuente: Elaboración propia a partir de la información relevada por los Ombudsman. 2017.

NOTAS AL PIE - TABLA

A En este punto, Costa Rica ha señalado la duración prevista para la detención provisional, que tiene carácter excepcional y no puede extenderse por más de dos meses. A fin de que la misma sea lo más breve posible, los Tribunales Penales Juveniles y los órganos de investigación "deberán considerar de máxima prioridad la tramitación efectiva de los casos en que se recurra a detener provisionalmente a un menor" (art. 60). Acerca de los plazos procesales, la Ley N°7576 establece que se contarán en días hábiles y "cuando se trate de menores privados de libertad, los plazos serán improrrogables y a su vencimiento caducará la facultad respectiva. Si el menor de edad se encuentra en libertad, los plazos serán prorrogables" de acuerdo a lo que la misma norma establece (art. 52). En los casos donde la ley no establezca los plazos ni la extensión, "la autoridad judicial encargada de realizar el acto estará facultada para fijarlo, racionalmente, conforme a la naturaleza del procedimiento y a la importancia de la actividad que deba cumplirse" (Art. 53).

B España señala que la duración del proceso está sujeta a la complejidad del mismo y el volumen de trabajo de la autoridad judicial interviniente. Sin perjuicio de ello, si se indican los plazos previstos, en días, para fases concretas del proceso judicial (designación abogados, alegaciones. etc.).

C La Ley de referencia prevé que el plazo pueda extenderse en caso que el o la adolescente lo solicite, por suponerle esto un beneficio.

D Plazo para llevar a cabo la audiencia final, incluye las medidas cautelares de internación. Puede prorrogarse por 15 días.

Medidas que pueden ser aplicadas como respuesta a la infracción penal adolescente

Dentro del grupo de medidas socioeducativas con carácter de sanción que la justicia puede aplicar a las y los adolescentes que infringen las leyes penales en cada uno de los países consultados, se ha requerido información sobre aquéllas que son previas al inicio del proceso judicial, las

medidas alternativas a la privación de libertad y las medidas privativas de la libertad. No todos han informado de modo exhaustivo sobre las primeras, por lo cual se exponen en la tabla respectiva únicamente aquéllas cuya información ha sido brindada de manera completa.

Cuadro 2. MEDIDAS PREVIAS AL INICIO DEL PROCESO JUDICIAL

País / Miembro FIO	Modalidad	Duración (si procede)	Observaciones
Brasil	Inserción en régimen de semi-libertad	Sin plazo determinado	
	Internación provisoria	Plazo máximo de 45 días.	
España	Detención por averiguación de los hechos (art. 17 LORPM)	Plazo máximo de 24 hs.	
	Medidas cautelares (art. 28.3 LORPM): internamiento, libertad vigilada; prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima u otros/as a determinar por el Juez; convivencia con otra persona, familia o grupo educativo.	Plazo máximo de 6 meses. Prorrogable por 3 meses.	
Costa Rica	Detención provisional	Duración máxima de 2 meses, prórroga máxima de 2 meses.	Carácter excepcional para adolescentes de entre 12 y 15 años.
	Órdenes de supervisión y orientación	Plazo máximo de 6 semanas	
	Suspensión del proceso a prueba		
	Acuerdo de conciliación		

CONTINÚA

El Salvador	Privación de libertad en flagrancia	72 horas	
	Renuncia de la acción		Para faltas o delitos sancionados con penas inferiores a 3 años. Se tienen en cuenta la reparación de daños, causas y circunstancias
Perú	Remisión (art. 228 CNA)		
Panamá	Medidas cautelares		
	Suspensión del proceso	La suspensión no puede exceder los 18 meses. Improrrogable	Bajo la condición que el o la adolescente obedezca una o varias de las órdenes, o no viole una o varias de las prohibiciones que establece la ley 40/99, art. 97.
Uruguay	Prohibición de salir del país.		
	Prohibición de acercarse a la víctima o a otras personas, de concurrir a determinados lugares o de tomar contacto con personas determinadas.		
	Obligación de concurrir periódicamente al Tribunal o ante la autoridad que el Juez determine.	En tanto comprendida entre las medidas cautelares, la privación de libertad no puede superar los 60 días corridos	
	Arresto domiciliario.		
	Internación provisoria		

Cuadro 3. MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

País / miembro FIO	Modalidad	Duración (si procede)	Observaciones
Brasil	<i>Advertência</i> Advertencia	<i>Não se aplica</i> No aplica	
	<i>Obrigação de reparar o dano</i> Obligación de reparar el daño	<i>Sem prazo</i>	
	<i>Prestação de serviços à comunidade</i> Prestación de servicios a la comunidad	<i>Não excedente a 6 meses</i>	Art. 117 do ECA
	<i>Liberdade assistida</i> Libertad asistida	<i>Mínimo de 6 meses</i>	Art. 118 § 2º do ECA
	<i>Qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI do ECA</i> Cualquiera de las previstas en art. 101, I a VI, ECA	<i>Não comporta prazo</i>	Art. 101, I a VI do ECA
España	Todas las previstas como medidas cautelares	Máximo de 6 meses	Regulada por los Art. 9 y 10 de la LORPM.
	Asistencia a un centro de día		
	Prestación de servicios a la comunidad	Máxima de 50 hs.	
	Privación de permiso de conducir	Máxima de 1 año	
	Realización de tareas socioeducativas	6 meses	
	Tratamiento ambulatorio	6 meses	
Costa Rica	Inhabilitación absoluta		
	Amonestación y advertencia		
	Libertad asistida	Máxima de 5 años	Sanciones socioeducativas
	Prestación de servicios a la comunidad	Máxima de 6 meses	
	Reparación de daños a la víctima	A determinar s/el caso	
	Órdenes de orientación y supervisión	Máxima de 2 años	Las detalladas en el art. 121 de la JPJ N° 7576, Título IV Sanciones, Cap. I.

CONTINÚA

El Salvador	Orientación y apoyo familiar	Sin plazo determinado	
	Amonestación	Sin plazo determinado	
	Imposición de reglas de conducta	Sin plazo determinado	
	Prestación de servicios a la comunidad	Sin plazo determinado	
	Libertad asistida	Plazo mínimo de 6 meses	
Honduras	Medidas cautelares	6 meses	(art. 188 CNA)
	Orientación y apoyo socio-familiar		
	Amonestación		
	Imposición de reglas de conducta		
	Prestación de servicios a la comunidad	Máxima de 6 meses	
	Obligación de reparar el daño		
	Prohibición de asistir a determinados lugares, conducir vehículos y de utilizar instrumentos, objetos o productos que se hayan utilizado en el hecho delictivo		
	No poseer armas		
	Abstenerse a viajar al extranjero		
	Integrarse a programas especializados en teoría de género, en casos de hechos tipificados como delitos sexuales		
Perú	Libertad Asistida	Máxima de 2 años	
	Amonestación	No corresponde	
	Libertad asistida	Entre 6 y 12 meses	
	Prestación de servicios a la comunidad	No menor de 8 ni mayor de 36 jornadas	
	Reparación de daños a la víctima	No mayor de 36 jornadas	
	Mandatos y prohibiciones	No mayor de 2 años	(art. 231 CNA)

CONTINÚA

Paraguay	Medidas de vigilancia de Mejoramiento y de Seguridad		
	Medidas de protección y apoyo		
	Medidas correccionales (amonestación / imposición de obligaciones)	Máxima de 2 años. Prorrogables hasta los tres años en total.	
	Medidas socioeducativas		
Panamá	Medidas socioeducativas	No se especifica duración	
Portugal	<i>Admoestação</i> Amonestación		<i>Advertência solene feita pelo Juiz</i> Advertencia realizada por el Juez Art. 9° LTE 166/99
	A privação do direito de conduzir ciclomotores ou de obter permissão para conduzir ciclomotores Privación del derecho de conducir ciclomotores o de obtener el permiso	<i>Mínimo 1 mês, máximo um ano</i>	Art. 10° LTE 166/99
	<i>A reparação ao ofendido</i> Reparación de daños a la víctima	<i>A atividade exercida em benefício do ofendido tem o limite máximo de doze horas, distribuídas, no máximo, por quatro semanas</i>	<i>Caso a reparação consista na prestação de uma atividade, esta não pode ocupar mais de dois dias por semana e três horas por dia.</i> Art. 11° LTE 166/99
	<i>Realização de prestações económicas ou de tarefas a favor da comunidade</i> Realización de prestaciones económicas o tareas a favor de la comunidad	<i>Máxima de sessenta horas, não podendo exceder três meses</i>	Art. 12° LTE 166/99
	<i>Imposição de regras de conduta</i> Imposición de reglas de conducta	<i>Máxima de dois anos</i>	<i>As regras de conduta não podem representar limitações abusivas ou desrazoáveis à autonomia de decisão e de condução de vida do jovem.</i> Art. 13° LTE 166/99
	<i>Imposição de obrigações</i> Imposición de obligaciones	<i>Máxima de dois anos</i>	<i>Não podem representar limitações abusivas ou desrazoáveis à autonomia de decisão e de condução de vida do jovem.</i> Art. 14° LTE 166/99

CONTINÚA

	<i>Frequência de programas formativos</i> Asistencia a programas formativos	<i>Duração máxima de seis meses, salvo nos casos em que o programa tenha duração superior, não podendo exceder um ano</i>	Art. 15° LTE 166/99
	<i>Acompanhamento educativo</i> Acompañamiento educativo	<i>Mínima de três meses e a máxima de dois anos.</i>	Art. 16° LTE 166/99
Santa Fe (Argentina)	Llamado de atención y/o advertencia	No se especifica duración	
	Realización de un trabajo comunitario, en una institución u organismo oficial o privado	No se especifica duración	
	Realización de un tratamiento médico o psicológico, individual o como terapia familiar	No se especifica duración	
	Libertad vigilada	No se especifica duración	
Uruguay	Advertencia		
	Amonestación		
	Orientación y apoyo mediante la incorporación a un programa socioeducativo	No se especifica duración	
	Observancia de reglas de conducta	Hasta un máximo de 6 meses	
	Prestación de servicios a la comunidad	Hasta un máximo de 2 meses	
	Obligación de reparar el daño o satisfacción de la víctima.		
Prohibición de conducir vehículos motorizados, hasta por dos años.	Hasta un máximo de 2 años		
Libertad asistida			
Libertad vigilada			

Cuadro 4. MEDIDAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

País / miembro FIO	Modalidad	Duración (si procede)	Observaciones
Brasil	<i>Inserção em regime de semi-liberdade</i> Inserción en régimen de semi-libertad	<i>Não comporta prazo determinado</i>	Puede ser decretada por tiempo indeterminado, pero por un plazo máximo no superior a 3 años o hasta los 21 años de edad. <i>Art. 120, § 2º do ECA</i>
	<i>Internação em estabelecimento educacional</i> Internación en establecimiento socioeducativo	<i>Período máximo não poderá exceder a 03 (três) anos</i> Período máximo no puede exceder los 3 (tres) años.	<i>Art. 121, § 3º do ECA</i>
Costa Rica	Internamiento domiciliario	Hasta un máximo de 1 año	
	Internamiento durante tiempo libre	Hasta un máximo de 1 año	
	Internamiento en centros especializados	Hasta un máximo de 10 años	Por delitos dolosos sancionados en el C. Penal o leyes especiales cometidos por adolescentes de entre 12 y 15 años.
		Hasta un máximo de 15 años	Por delitos dolosos sancionados en el C. Penal o leyes especiales cometidos por adolescentes de entre 15 y 18 años.
El Salvador	Internamiento	Hasta un máximo de 7 años	
		Hasta un máximo de 15 años	Por delitos especialmente graves, detallados
España	Todas las previstas como medidas alternativas.		
	Prestación de servicios comunitarios.	100 horas	
		150 horas	Delitos graves y/o con violencia con riesgo para la integridad física de la víctima; o cometidos en banda por adolescentes de 14-15 años de edad.

CONTINÚA

		200 horas	Delitos graves y/o con violencia con riesgo para la integridad física de la víctima; o cometidos en banda por adolescentes de 16-17 años de edad.
		Hasta 2 años de duración	
Internamiento en régimen cerrado		Hasta 3 años de duración	Delitos graves y/o con violencia con riesgo para la integridad física de la víctima; o cometidos en banda por adolescentes de 14 a 15 años de edad.
		Hasta 6 años de duración	Delitos graves y/o con violencia con riesgo para la integridad física de la víctima; o cometidos en banda por adolescentes de 16 a 17 años de edad.
	Internamiento en régimen semiabierto		
Internamiento en régimen abierto			
Internamiento terapéutico			
Permanencias de fines de semana		8 horas.	
		12 horas	Delitos graves y/o con violencia con riesgo para la integridad física de la víctima; o cometidos en banda por adolescentes de 14 a 15 años.
		16 horas	Delitos graves y/o con violencia con riesgo para la integridad física de la víctima; o cometidos en banda por adolescentes de 16 a 17 años más 5 años de libertad vigilada en casos de extrema gravedad.
Honduras	Internamiento en régimen de semilibertad	Hasta un máximo de 1 año	
	Privación de libertad por sentencia en centros certificados o especializados del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)	De 6 meses a 8 años (Art. 188 CNA)	
México	Estancia domiciliaria	Hasta un máximo de 1 año	

CONTINÚA

	Internamiento	No se especifica. En el cómputo se deberá considerar el período de internamiento preventivo al que hubiere sido sometido el/la adolescente.	Por delitos graves (secuestro, trata, terrorismo, extorsión agravada, violación sexual, homicidio doloso incluyendo femicidio, lesiones dolosas, robo con violencia. Art. 164 LNSIIPA)
	Semi-internamiento	Hasta un máximo de 1 año	
Panamá	Detención provisional		
Paraguay	Internación en centro especializado	Mínima de 6 meses y máxima de 4 años	
		Hasta 8 años de edad en caso de delitos graves (crímenes)	
Perú	Internación domiciliaria	No mayor de 1 año	
	Libertad restringida	De 6 meses a 1 año	
	Internación	Hasta 10 años	
Portugal	<i>Internamento em regime aberto e semiaberto</i> Internamiento en régimen abierto o semiabierto	<i>Mínima de seis meses e a máxima de dois anos</i>	<i>Art. 18º Lei Tutelar Educativa 166/99</i>
	<i>Internamento em regime fechado</i> Internamiento en régimen cerrado	<i>Mínima de seis meses e a máxima de dois anos</i>	Puede tener una duración de máxima de tres años en casos de delitos calificados que por su gravedad comporten pena máxima de prisión superior a 8 años. También en caso de dos o más delitos contra las personas a los que corresponda pena máxima de prisión superior a 5 años. <i>Art. 17º Lei Tutelar Educativa 166/99</i>
Santa Fe	Privación de libertad en institutos semi-abiertos	No se especifica duración	
	Privación de libertad en institutos cerrados	No se especifica duración	
Uruguay	Régimen de internación		
	Internación en régimen de semilibertad	Hasta un máximo de 5 años	

Funcionamiento del Sistema Penal Juvenil

A partir de este indicador, clave dentro del estudio realizado, se ha pretendido evaluar los principales problemas en la actuación de las diversas instituciones del Sistema Penal Juvenil de cada uno de los miembros consultados de la Red Niñez – FIO respecto a la protección de los derechos de las y los adolescentes infractores o presuntos infractores, en términos que pudieran ser también cuantificados.

Como se planteó previamente, la desigual información estadística no posibilita presentar datos en términos comparativos para todos los puntos propuestos. De todas maneras es interesante revisar, como eje central del problema analizado, cuáles son las medidas o sanciones que los sistemas penales juveniles prevén para abordar la infracción penal adolescente a través de las cifras que dan cuenta de su aplicación.

El período pautado para el análisis comprendía los años 2013, 2014 y 2015, con preferencia a que pudieran indicarse cifras a efectos de visualizar una serie siguiendo criterios definidos, como por ejemplo tomando en cuenta el mes de julio de cada año. Este criterio no pudo ser cumplimentado para poder presentar la información sistematizada de manera comparativa entre todos los informantes. Se expondrán en

consecuencia algunos ejemplos que permitirían extraer conclusiones sobre la problemática, ya señalados suficientemente en otros estudios e investigaciones recientes de los organismos especializados.

El porcentaje de mujeres adolescentes detenidas, tanto en situación de pre-sentencia como en medidas privativas y no privativas de la libertad es, de acuerdo a la información que presentaron algunos países, del rango de entre un 3 y un 5 por ciento del total de población adolescente incluida en el sistema penal juvenil.

Es un dato importante, por su carácter negativo, que la información proporcionada carezca, en la mayoría de los casos, de una desagregación por sexo, lo que no permite visualizar las dimensiones que la infracción penal juvenil cobra en el caso femenino. Si bien las estadísticas mencionadas responden a una realidad ya constatada en estudios de carácter nacional o regional, como los que realizan UNICEF y organismos o agencias no gubernamentales, no es posible abordar en profundidad una problemática que permanece invisibilidad en los registros y procesamiento de datos. La situación de las adolescentes mujeres que transitan por los sistemas penales juveniles requiere de abordajes donde la perspectiva de género sea transversal a las intervenciones que se plantean. Éstas deben orientarse al cumplimiento de lo que establecen los instrumentos



internacionales fortaleciendo los sistemas judiciales, programas y proyectos que favorezcan la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, así como mecanismos de resolución de conflictos que apunten a la desjudicialización. Hasta el presente, en la mayoría de los países iberoamericanos la aplicación de medidas privativas de la libertad es el recurso más utilizado como respuesta a la infracción penal juvenil. Si bien las leyes procesales penales juveniles –sobre todo las más recientes– incluyen medidas o mecanismos como la justicia restaurativa, la mediación o conciliación, la reparación de daños y otras modalidades similares, queda un largo camino por recorrer en la institucionalización efectiva de las mismas a nivel de los sistemas judiciales. Es por ello que cobran mayor relevancia aún las recomendaciones que en este mismo sentido realizan las Defensorías, Procuradurías, Comisiones de Derechos Humanos, en síntesis, los organismos independientes agrupados bajo la función de Ombudsman.

Es imprescindible renovar esfuerzos para que la privación de libertad se constituya en verdad como el último recurso y por el lapso temporal más breve que proceda, disminuyendo así niveles de vulnerabilidad que se registran de manera inequívoca en la población latinoamericana, principalmente, adolescente y femenina, aunque la última –con sus singularidades y derechos específicos– aún no sea visibilizada en este aspecto de manera suficiente. Existe una multiplicidad de abordajes de la infracción penal juvenil, cada uno con una especificidad y en acuerdo con las leyes que a tal efecto ha generado cada uno de los países o entidades subnacionales consultados. En consonancia con lo que plantean tanto la Convención de los Derechos del Niño como toda la legislación internacional y cada país para sí, las y los adolescentes que transitan por los sistemas penales juveniles deben ser abordados desde una perspectiva que priorice el cumplimiento de los derechos humanos, la protección social, la prevención de la violencia y el acceso a la justicia.

3

LA FIGURA DEL OMBUDSMAN COMO ACTOR CLAVE EN EL ABORDAJE DE LA TEMÁTICA PENAL JUVENIL

En su Observación General Nº 2 de 2002, el Comité de los Derechos del Niño abordó el tema del rol de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, poniendo especial énfasis en las instituciones nacionales independientes de derechos humanos como un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención⁷⁵.

⁷⁵ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. *Observación General No. 2 "El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y pro-*

En el ámbito iberoamericano y especialmente en América Latina, muchos países han incorporado en sus sistemas de protección la figura de un mecanismo independiente de protección de derechos "con variedad de funciones, de competencias y en mayor y menor medida en cumplimiento de los Principios de París"⁷⁶. Como afirma

tección de los derechos del niño", 31º período de sesiones (2002), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 341.

⁷⁶ MORLACHETTI, A. *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile:



Morlachetti, las principales prácticas al respecto son la creación de un mecanismo específico para la promoción y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia o la incorporación de la temática de niñez y adolescencia en las instituciones nacionales de derechos humanos generales ya existentes como las Defensorías del Pueblo, organizando Direcciones específicas. El último es el caso de países como Costa Rica⁷⁷, España, o bien a través de la designación de un defensor adjunto específico en el marco de dichas instituciones de derechos humanos de mandato amplio.

En lo que refiere al tema aquí abordado, es una evidencia que la actividad de los organismos de Ombudsman en cada país podría ser considerada como una de las principales fuentes de información sobre el funcionamiento de los sistemas penales juveniles, tanto por las actividades de monitoreo o seguimiento al interior de los mismos, como en la atención de quejas, petitorios, denuncias o presentaciones recibidas sobre distintos aspectos relacionados con la infracción penal de adolescentes y las instituciones y abordajes que los tienen como destinatarios.

En América Latina la legislación de infancia ha

CEPAL – UNICEF. Naciones Unidas, enero de 2013, p. 79.

⁷⁷ La Dirección de Niñez y Adolescencia es la instancia especializada de la Defensoría de los Habitantes en materia de promoción, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país. Fue creada en el mes de abril de 1998, aunque desde 1993 se conocían los temas de la niñez y la adolescencia en un área denominada Protección Especial.

optado mayoritariamente por la figura del Defensor general que realiza la defensa de la totalidad de derechos humanos consagrados en los ordenamientos jurídicos, el cual cuenta con oficinas, áreas, adjuntías, programas o unidades especializadas (según el nombre que adopte cada institución) responsable de las temáticas relacionadas con la niñez y la adolescencia. Existen también, sin embargo, Defensorías específicas de Niñas, Niños y Adolescentes⁷⁸ con carácter subnacional, las que han sido creadas en el marco de las leyes de protección integral de la última década.

Es importante tomar en cuenta que cada Defensoría del Pueblo puede tener denominaciones diversas para las modalidades de intervención, pero a efectos del presente documento se utiliza el término *quejas o denuncias*. La información que fue proporcionada por las Defensorías se refiere a todos los casos a quejas presentadas por las y los ciudadanos donde éstos consideran -y se ha identificado- que se ha afectado uno o varios derechos.

Las Defensorías como organismos de control de políticas públicas y garantía de derechos tienen entre sus principales competencias *el control de*

⁷⁸ Es el caso de Argentina, la cual cuenta con Defensorías específicas e independientes en las provincias de Córdoba y Santa Fe (participante en este relevamiento). Otras Defensorías de alcance provincial o local poseen dependencia de los respectivos poderes ejecutivos.



la legalidad de la acción del Estado y sus políticas públicas. En este marco, casi todas ellas desarrollan actividades de monitoreo presencial con frecuencia diversa para corroborar la situación de los derechos de las y los ciudadanos. Por lo que respecta específicamente a los sistemas penales juveniles, las principales competencias detalladas en el relevamiento son:

- Contribuir al fortalecimiento de determinadas políticas públicas que involucran a jóvenes no punibles y punibles apuntando a la prevención desde políticas públicas de carácter social y no punitivas/represivas.
- Solicitar información respecto de la implementación y evolución de acciones, proyectos, programas y planes del Sistema Penal Juvenil.
- Recibir quejas y/o denuncias sobre la ejecución de medidas privativas y no privativas de libertad.

Asimismo, varias de las instituciones encuestadas han detallado acciones posibles que como institución pueden asumir respecto de la detección de determinadas problemáticas y el no cumplimiento de las recomendaciones efectuadas a los poderes públicos en consecuencia. En este aspecto, las intervenciones de las Defensorías pueden ser:

- El control de legalidad. Las Defensorías no sustituyen “los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público”, sino que sus competencias son,

para todos los efectos, verificar el cumplimiento de los deberes del Estado para con la población –en este caso adolescente en conflicto con la ley penal- ajustados a normativa.

• En caso de tener conocimiento de la ilegalidad o arbitrariedad de una acción, las Defensorías deben recomendar y prevenir al órgano respectivo, la rectificación correspondiente, bajo los apercibimientos de ley, previendo incluso una denuncia ante los Ministerios Públicos u organismos equivalentes en caso de que los hechos observados constituyan delito.

• Amonestar a funcionarios en casos de no acatamiento injustificado de las recomendaciones realizadas por el organismo de Ombudsman, la cual puede variar dependiendo de la gravedad del objeto.



Recomendaciones realizadas por los Ombudsmen de la Red Niñez – FIO en materia penal juvenil

Como criterio general se solicitó a los Estados participantes del relevamiento que describieran el contenido específico de las principales recomendaciones formuladas sobre el sistema penal juvenil en los tres últimos informes de las Defensorías, así como la respuesta o cumplimiento que el Estado hubiera tenido al respecto.

En este punto se registró información con carácter diverso, ya sea por las acciones específicas que cada organismo de Ombudsman ha realizado en el tema penal juvenil -consignando las mismas como importantes-, como por la pertinencia de éstas en el período temporal pautado para este relevamiento. Es importante recordar que se trata de instituciones cuyas actividades en materia penal juvenil datan de fechas diversas. Por ello se ha definido tomar en cuenta los contenidos de los últimos informes emitidos por las Defensorías, dado que los mismos dan cuenta de problemáticas aún vigentes, o bien reiteran señalamientos realizados con anterioridad y cuya relevancia se sostiene porque los Estados en cuestión no han cumplido o respondido a los mismos, o bien lo han hecho de manera parcial. De la sistematización de la información relevada se pueden organizar los aportes de las distintas Defensorías en distintos ejes temáticos que guardan estrecha relación entre sí, hecho inelu-

dible dada la complejidad que supone el funcionamiento de los sistemas penales juveniles en sus aspectos normativos, procesales, ejecutivos. Por ello, podrán verse interconexiones en los distintos ejes propuestos tanto a efectos analíticos como para señalar singularidades de importancia.

A) Recomendaciones sobre aspectos normativos

El CRC insta a todos los Estados parte a promover la integración en una política nacional y amplia de justicia juvenil (“de menores”) de otras normas internacionales, en particular las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (“Reglas de La Habana”) y las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (“Directrices de Riad”), como ya se ha mencionado.

En este aspecto, y en sintonía con lo expuesto por el Comité, algunas instituciones de Ombudsman han reafirmado ante los Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales de sus Estados la necesidad de contar con leyes y normativas que se adecúen a los estándares internacionales de los derechos humanos en lo que respecta a la justicia penal juvenil, recomendaciones que han sido

mayormente atendidas, llevándose a cabo las reformas demandadas.

La Defensoría del Pueblo de Perú realizó señalamientos en este aspecto en el año 2000, cuando recomendó a la Comisión de Justicia, a la Comisión de Derechos Humanos y Pacificación, a la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano y a la Comisión de Reforma de Códigos del Congreso de la República, que se modificara la legislación que tipificaba conductas delictivas de los adolescentes para que se adecuara al Principio de Legalidad y de Humanidad de la Pena⁷⁹. Se recomendó además la derogación expresa del inciso que prevería penas no menores de 25 años de prisión para adolescentes mayores de 16 y menores de 18 años, en tanto colisionaban con el nuevo Código de los Niños y Adolescentes y la Convención sobre los Derechos del Niño; idéntica recomendación se realizó acerca de medidas socioeducativas entonces vigentes no previstas por dicho Código.

El Estado peruano atendió las recomendaciones entonces formuladas, así como otras posteriores de los años 2012 y 2013 -algunas de ellas aún en proceso de implementación- que se centraron en las condiciones de alojamiento de los adolescentes privados de libertad, aspecto a tratar en un punto siguiente.

El respeto de las garantías constitucionales en

⁷⁹ Se trata del Decreto Legislativo N° 895 de 1998: Ley contra el Terrorismo Agravado.

todo proceso o procedimiento jurisdiccional o administrativo que se siguiera en contra de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal ha sido, entre muchas otras, una de las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. El requerimiento de observancia y cumplimiento de las leyes vigentes, especialmente en lo que refiere a la “atención diferenciada de aquellos sujetos de internamiento y que toda decisión por parte de cualquier autoridad tuviese como base el interés superior de niñas y niños” había sido enunciado en un Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de adolescentes “internos” de 2003. La atención del Estado sobre este aspecto se plasmó en una reforma constitucional (artículo 18) de 2005, por la cual se ordenó a la Federación, los Estados y al Distrito Federal, el establecimiento de un sistema integral de justicia que garantizara el respeto irrestricto a los entonces llamados “derechos fundamentales” contenidos en la Constitución. En el año 2015, con las nuevas reformas a los artículos constitucionales 18 y 73 el Estado mexicano contempló la conformación de un sistema homogéneo de justicia para garantizar los derechos humanos de las personas, en general, y de los adolescentes en conflicto con la ley penal, en particular.

En palabras de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la expedición en México de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia

para Adolescentes de junio de 2016 “se concreta la instauración de un sistema único de justicia para adolescentes aplicable a nivel nacional en México, es decir, con injerencia en todas las entidades Federativas. [...] se establecen los principios rectores del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en la República Mexicana; se homologan los requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias; determina las medidas de sanción correspondientes a quienes se les compruebe la comisión de un hecho señalado como delito por las leyes penales durante su adolescencia según su edad; define a las instituciones, órganos y autoridades especializados, así como delimita y distribuye sus atribuciones y funciones para la aplicación de las normas del Sistema; establece los procedimientos de ejecución de medidas de sanción y los relativos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución de las medidas, y determina los mecanismos de cumplimiento, sustitución y terminación de las medidas de sanción”⁸⁰.

Es necesario aclarar, como lo hace la institución informante, que el establecimiento de ese Sistema Integral está actualmente en construcción. Los requerimientos necesarios para su plena operación deberán estar incorporados en un plazo no mayor a tres años a partir de su entrada en vigor el 16 de junio de 2016.

En Argentina, como se mencionó inicialmente y

⁸⁰ Extraído del informe presentado a FIO – Red de Niñez por la CNDH de México.

en referencia a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, continúa en vigencia el Régimen Penal de la Minoridad de 1980. En la provincia de Santa Fe, cuya Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes participa de este informe, la justicia penal juvenil está reglada por el Código Procesal Penal de Menores (Ley 11.452) del año 1996.

Se entiende como un aspecto crítico que la legislación vigente en materia penal juvenil en Argentina y la Provincia de Santa Fe no se adecúe aún a la Convención de los Derechos del Niño y toda la normativa referida a las personas privadas de libertad, tomando en cuenta la sanción en 2005 de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y, en la provincia de Santa Fe, la sanción en 2009 de la Ley 12.967 de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Como institución de Ombudsman específica de niñez y adolescencia, la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe ha instado, a través de sus informes de los años 2013 y 2015, a las autoridades del Poder Ejecutivo provincial a impulsar la reforma legislativa pendiente para transformar institucionalmente el sistema de justicia juvenil, otorgando a las y los adolescentes en conflicto con la ley garantías acordes a su edad y situación, traduciendo el enfoque de derechos humanos en el diseño programático de todo el sistema en su conjunto y de cada institución en la faz ejecutiva del mismo.

Las recomendaciones de las Defensorías en materia de reformas normativas abarcan temas diversos, pero tienen principalmente relación con las sanciones penales aplicadas a adolescentes, los criterios para su imposición y modalidades de ejecución. En este sentido, se apela a los instrumentos internacionales especializados para instar a adecuar la normativa nacional a fin que se cumplan la recomendación de utilizar la privación de libertad como último recurso y por el lapso más breve posible, otorgando más y mejores garantías procesales, promoviendo el cumplimiento de los principios del interés superior y la especialidad que su condición de niñas, niños y adolescentes requiere.

B) Recomendaciones sobre políticas públicas destinadas a la población objetivo del sistema penal juvenil y a la población adolescente en general, con miras a la prevención de la infracción penal juvenil.

En relación con las políticas públicas, los Ombudsman señalan la necesidad que las mismas sean fortalecidas en términos de integralidad, específicamente las orientadas a la niñez y adolescencia y, dentro de ellas, a quienes viven y se desarrollan en sectores más vulnerables. Recomiendan a los referentes de los sistemas penales juveniles que puedan intensificarse los abordajes

desde lo público hacia los jóvenes no punibles y punibles, enmarcando los mismos en enfoques que apunten a la prevención y, por lo tanto, que dichas políticas tengan un carácter social y no punitivo/represivo⁸¹.

La articulación indispensable entre los sistemas de protección y los sistemas penales juveniles es un elemento central en la formulación de políticas públicas para la niñez y la adolescencia, especialmente la más vulnerable.

En su Informe 2013 del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, la Defensoría de Santa Fe afirmaba que “la vulneración de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes exige poner la atención en la multiplicidad de factores socioeconómicos y culturales que tienen incidencia en sus realidades. Las políticas públicas orientadas al abordaje de situaciones de pobreza y exclusión de larga data no deberían perder de vista el enfoque de derechos, evitando dispersar esfuerzos en acciones de corte asistencialista que compensen carencias en lugar de garantizar y promover derechos”⁸². En esta línea se inscriben las recomendaciones, observaciones y aportes que realizan las instituciones de Ombudsman con funciones de contralor de dichas políticas.

⁸¹ La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica ha puesto especial énfasis en este aspecto.

⁸² Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, 2013, p. 163.

Por ejemplo, las recomendaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica en 2014 a órganos del Poder Ejecutivo se centraron en la necesidad de dar continuidad a los esfuerzos articulados, fortaleciendo los aspectos preventivos que pueden aportar, por ejemplo, políticas como el Programa de Seguridad Comunitaria de aquel país en coordinación con el Patronato Nacional por la Infancia (PANI) para el abordaje integral de la infracción juvenil. En un nivel más general, la Defensoría solicitó al organismo que informe sobre las acciones y programas de prevención en este ámbito⁸³, especialmente por lo que refiere a los niños que cometen infracciones a la ley a edades tempranas, inferiores a la de imputabilidad penal (niños y adolescentes no punibles).

La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe ha sugerido también la positiva coordinación entre los organismos del Poder Ejecutivo provincial para avanzar en la recopilación, construcción, sistematización y ordenamiento de información sobre cada niña, niño y adolescente a modo de legajo individual unificado, donde pueda constar cada una de las intervenciones realizadas para garantizar su bienestar y real acceso a los sistemas de educación, salud,

⁸³ Informe Final con recomendaciones del 7 de mayo del 2014. Oficio N° 04077-2014-DHR s/ Responsabilidad del Órgano de Protección Integral en la atención de la población excluida de la edad de responsabilidad penal (personas menores de edad de menos 12 años).

cultura y recreación, bajo la órbita del sistema de infancias de la Provincia de Santa Fe y en particular en el ámbito de la justicia penal juvenil⁸⁴. Diseñar y ejecutar estrategias territoriales transversales, en el marco del Sistema de Protección, que restituyan derechos y brinden herramientas para la transformación de las historias de vida ha sido una de las premisas sostenidas desde el Ombudsman específico en niñez de Santa Fe, Argentina.

La transversalidad en las políticas públicas de prevención implica, como afirma la CNDH de México, considerar aspectos de prevención del delito en el diseño de todos los programas y políticas sociales y económicas “especialmente en el diseño de las políticas laborales; educativas; culturales y deportivas; de salud; de vivienda y planificación urbana, desde la perspectiva de género; y, de combate contra la pobreza, la marginación social y la exclusión”.

Del conjunto de recomendaciones relevadas sobre este punto, las instituciones de Ombudsman coinciden en afirmar que las políticas públicas orientadas a la población adolescente en conflicto con la ley penal deben tener un carácter social, preventivo y no punitivo, así como focalizarse en la atención tanto de los adolescentes en el sistema penal juvenil como en las niñas y niños en situación de vulnerabilidad en general,

⁸⁴ Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, 2015.

en sus familias y comunidades, prestando especial atención a aquellos que pudieran cometer infracciones y se sitúan en edades inferiores a la mínima establecida por cada país para la responsabilidad penal.

Para lograr estos objetivos se marca la importancia de las articulaciones interinstitucionales e intersectoriales, así como con organismos internacionales y medios de comunicación dada la multiplicidad de elementos que intervienen en la problemática. Es importante en este sentido el rol de las Defensorías como articuladoras de espacios de diálogo y trabajo con dichos actores.

C) Recomendaciones sobre la necesidad de dar concreción al principio de especialidad que debe caracterizar a los abordajes de adolescentes en conflicto con la ley penal desde los sistemas penales juveniles.

Tal como lo han expresado casi la totalidad de las Defensorías participantes de la Red Niñez, la especialización del personal de los sistemas penales juveniles no atañe únicamente a aquellos actores institucionales que cumplen funciones en los centros de internamiento o programas de ejecución de las medidas judiciales. El principio de especialidad debe ser también una premisa en el ámbito de la justicia, garantizando la debida formación y capacitación de jueces, fiscales,

defensores el acceso a la misma a la población adolescente en conflicto con la ley penal en tiempo y forma.

Lo recomendado por la DHR de Costa Rica en sus informes de labores o informes conjuntos con el MNP abordaron también la necesaria especialización del personal de seguridad o policía penitenciaria que opera en los centros pertenecientes al programa penal juvenil, y que sostiene un trato cotidiano con los jóvenes. Se destaca, sobre el perfil de las o los funcionarios que se seleccionen a tal fin, que “debe tener sensibilidad, actitud y aptitud para relacionarse con la población menor de edad y adulta joven, y cualquier otra característica que defina el Programa Penal Juvenil, con el objetivo de realizar los procesos de facilitación entre la población y el personal técnico de los establecimientos penitenciarios”⁸⁵. Asimismo, y tal como lo indica la normativa internacional, la DHR ha señalado la importancia que la infraestructura de los dispositivos de alojamiento sea acorde a los principios de especialización, que se traduce en garantizar lugares diferenciados para la población adulta joven y la población menor de 18 años de edad. Esto implica que se arbitren los recursos necesarios para remodelar, construir, y/o habilitar centros de atención especializada⁸⁶.

⁸⁵ DHR – MNP. *Op. Cit.*, p. 53.

⁸⁶ En particular, la DHR señalaba este aspecto refiriéndose al Centro de Atención Especializada Adulto Joven y Centro del Programa Institucional El Buen Pastor como lugares destina-

Se pone énfasis en la creación de centros adecuados a la normativa nacional e internacional para mantener un control más estricto en los mismos; además de contar con personal capacitado para la atención. La necesidad de implementar programas de capacitación al personal penitenciario o de seguridad en general con presencia en los establecimientos o dispositivos de alojamiento de jóvenes, tiene el objetivo de garantizar un trato adecuado a los jóvenes alojados y facilitar procesos de trabajo entre los equipos técnicos y dicho personal.

Como afirma la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, es necesario “redefinir el perfil de las y los trabajadores y las trayectorias de desarrollo profesional (conocimiento sobre la normativa vigente, enfoque de derechos humanos, capacidades en resolución alternativa de conflictos, normas de convivencia y abordaje de situaciones conflictivas)”⁸⁷.

El personal que se desempeña en tareas de acompañamiento, tanto de la vida cotidiana como el encargado de los abordajes profesionales debe ser cuidadosamente seleccionado, garantizando una formación adecuada, específica y permanente como la capacidad de articular las

dos a la población de adultos jóvenes y garantizar que la población menor de edad sea alojada en el Centro de Formación Juvenil Zurquí de manera exclusiva.

⁸⁷ Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, 2015.

acciones socioeducativas con los adolescentes privados de libertad con el medio en el que volverán a reinsertarse. El trabajo orientado al egreso y planteando continuidades en las intervenciones articulando con la familia, instituciones educativas y comunidad en general es uno de los puntos que más esfuerzos requiere y mayor importancia cobra para garantizar derechos e inclusión.

La especialización requerida para el abordaje integral de la cuestión penal juvenil y el cumplimiento del fin socioeducativo de la sanción penal debe -o debería, tal como lo entienden los instrumentos internacionales-, estar incorporada en todos los niveles del trabajo y relaciones, tanto entre las que se entablan las fuerzas de seguridad y los jóvenes como entre los actores institucionales en su conjunto: equipos técnico-profesionales, operadores de acompañamiento, docentes, personal penitenciario.

D) Sobre la ejecución de las medidas dictadas por la justicia frente a la infracción penal de adolescentes. Aspectos procesales y faz ejecutiva

La imposición de la prisión provisional para los adolescentes infractores en el ámbito iberoamericano, de acuerdo a los que sostienen las Defen-

sorías consultadas, representan especialmente en América Latina altas tasas de detención, lo que en consecuencia recomiendan examinar y revisar a la luz de los datos con los que se cuenta y la normativa internacional.

“Si lo que se busca con las sanciones penales juveniles es la re-socialización de los y las adolescentes sancionados, la creación de oportunidades de condiciones sociales y personales para procurar su reinserción al núcleo familiar y a la sociedad, todo ello basado en los pilares del principio educativo y del interés superior del niño y del adolescente, la intervención de la comunidad, de todos los agentes de la sociedad en la fase de la ejecución de las sanciones, es prioritaria”⁸⁸. En este sentido, debería considerarse la diversidad de sanciones penales juveniles que las leyes y códigos de cada país prevén, para que las mismas puedan ser efectivamente utilizadas⁸⁹.

Algunas Defensorías cuentan entre sus competencias y experiencias la recomendación a los Jueces de Ejecución de Medidas de los adolescentes, ejercer la vigilancia del cumplimiento de dichas medidas, con estricto apego a leyes

⁸⁸ DHR de Costa Rica. Información proporcionada para este relevamiento.

⁸⁹ También la DHR de Costa Rica menciona un ejemplo en este sentido, como la Suspensión del Proceso a Prueba con un adecuado seguimiento o bien la Prestación de Servicios a la Comunidad y que, según afirma, ha dado muy buena respuesta en jurisdicciones como Cartago.

específicas previstas en el sistema⁹⁰, dándole fiel cumplimiento a las atribuciones que como funcionarios garantes de los derechos de personas menores de edad privadas de libertad. El objetivo de instar a los poderes judiciales a vigilar el cumplimiento de las medidas impuestas en determinados dispositivos de internamiento –por lo general, cerrados- es también prevenir que las y los niños y adolescentes sean violentados en sus derechos fundamentales dentro las instituciones.

Sobre la situación de las y los adolescentes por las instituciones de régimen cerrado, la Defensoría del Pueblo de España considera “primordial el establecimiento en todos los centros de un programa de fases o progresión”, donde puedan transitar de una fase a otra, en función de las evaluaciones realizadas de manera periódica sobre dicho tránsito y el cumplimiento de los objetivos, estrategias y recursos propuestos para cada caso individual “acordes con sus necesidades educativas mientras dure la medida de internamiento (Programa Individualizado de Ejecución de Medida de Internamiento –PIEM-)”⁹¹. Este tránsito progresivo, debería establecerse con todas las garantías adecuadas, a fin de evitar arbitrariedades en ese proceso.

⁹⁰ Tal es el caso de El Salvador, donde existe la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor

⁹¹ Defensoría del Pueblo de España. Información proporcionada para este relevamiento.



La misma institución plantea una preocupación que es común a casi todas: se trata de las medidas de internamiento terapéutico de adolescentes. Específicamente, aquellas que buscan centrarse en el abordaje de consumo problemático de sustancias psicoactivas o bien patologías asociadas a la salud mental que requieren asimismo de tratamientos, pautas socio-sanitarias y controles definidos “para garantizar su seguimiento, que deberán formar parte del programa individualizado de ejecución de la medida”⁹². Se sugiere asimismo la ejecución de medidas con estas problemáticas asociadas pueda llevarse a cabo en centros especializados, preferentemente próximos al lugar de residencia de la población infractora, propiciando tanto el internamiento de tipo terapéutico como tratamientos ambulatorios.

E) Recomendaciones sobre el acceso a derechos de las y los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas en contextos de privación de libertad.

En este punto todas las Defensorías consultadas que han brindado información sobre las recomendaciones que realizan al sistema en cuestión coinciden en señalar dos aspectos fundamentales y relacionados: las condiciones de alojamiento o internamiento –infraestructura y servicios– como la forma en que se garantizan los derechos de las y los adolescentes en esos contextos –derechos a la salud, educación,

⁹² Ídem anterior.

recreación, acceso a la justicia, derecho a ser oído, derecho a la expresión-.

Brasil, Costa Rica, España, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Portugal, Santa Fe y Uruguay han señalado a través de recomendaciones a los organismos responsables la vigilancia de los derechos establecidos en la CDN y demás normativa, con énfasis en algunos aspectos propios del contexto particular. Pueden resumirse como sigue:

- a) Evitar **condiciones de hacinamiento y sobrepoblación** en los establecimientos de privación de libertad para adolescentes, definiendo y respetando capacidades locativas determinadas y ajustadas a la norma.
- b) Generar condiciones generales adecuadas para el **acceso a la educación**, garantizando el aprendizaje y la capacitación, propiciando el desarrollo de actividades educativas formales que acrediten niveles y competencias de cara al egreso de las y los adolescentes y su futura inserción en instituciones externas. La educación no formal bajo la forma de talleres y espacios colectivos de aprendizaje son también sugeridos con el mismo objetivo.
- c) Favorecer la **participación** de las y los adolescentes en actividades recreativas, deportivas, de esparcimiento, implementando espacios adecuados a tales fines.
- d) Mejorar las condiciones de **acceso a la salud**, garantizando este derecho a través de recursos para la atención médica básica y de especialidades; reforzar numéricamente el personal médico para una aten-

ción personalizada y de calidad para todos los adolescentes; la provisión suficiente de medicamentos e insumos; la provisión de elementos básicos de higiene personal.

- e) Reforzar los medios relativos para garantizar la atención en **salud mental** de la población con medidas de privación de libertad.
- f) Implementar dispositivos de atención integral de la salud con enfoque de género.
- g) Fortalecer el contacto de adolescentes y jóvenes en situación de encierro con los actores del poder judicial: jueces, fiscales, defensores, asesores, etc., garantizando de este modo el **acceso a la justicia y a la información** sobre sus procesos.
- h) Implementar **diseños y proyectos institucionales integrales** en consonancia con el fin socioeducativo de las medidas dictadas, favoreciendo la función de reintegración e inserción social, respeto a los derechos humanos y prevención del delito y la violencia.

F) Recomendaciones sobre la prevención de la violencia institucional.

Relacionado con la imprescindible especialización del personal que trabaja con adolescentes en contextos de privación de libertad, pueden situarse las recomendaciones de las instituciones de Ombudsman para la prevención de la violencia institucional, torturas o cualquier tipo de trato inadecuado, inhumano o degradante, de acuerdo con la normativa

específica como la CDN, las reglas y directrices y el Protocolo Facultativo correspondiente.

Un dato relevante en este sentido es la existencia, en el marco de las instituciones de Ombudsman, de Mecanismos de Prevención de la Tortura y Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. Es pertinente referenciar los mismos en la normativa internacional que les ha dado origen.

El 10 de diciembre de 1984 se suscribió en Nueva York la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradante, cuya finalidad es impedir la violación de los derechos de las personas privadas de libertad en los Estados respetuosos de los derechos humanos. La norma entró en vigor el 26 de junio de 1987. El artículo 2 de la Convención establece que “...Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción...”⁹³.

El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT) es el instrumento mediante el cual se operacionaliza la citada Convención. El mismo prevé la creación de dos órganos de control: uno a nivel internacional (Subcomité para la prevención de la tortura) y otro a nivel nacional de cada país suscriptor (Mecanismo Nacional para la

⁹³ Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>

Prevención de la Tortura), ambos con competencia para visitar cualquier sitio de detención con la finalidad de emitir informes y recomendaciones concretas para mejorar las condiciones de infraestructura, de trato y de respeto a derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

De los MNP establecidos en la región iberoamericana, seis han optado por una institución especializada de nueva creación (Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Brasil y Argentina). Otros siete han designado como mecanismo a una Institución Nacional de Derechos Humanos o instituciones de Ombudsman o han indicado la intención de designar a dicha Institución (Costa Rica, Ecuador, España, México, Chile, Nicaragua, Perú, Portugal y Uruguay). Dos han optado además por un sistema federal, con mecanismos locales que conforman un Sistema Nacional de Prevención (Argentina y Brasil)⁹⁴. En Panamá, el modelo de MNP no está aún definido.

⁹⁴ De acuerdo con la información contenida en el Informe conjunto entre la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Asociación para la Prevención de la Tortura de 2014, “dada la naturaleza federal de algunos países como Argentina y Brasil, se ha previsto la creación de mecanismos de prevención de la tortura a nivel provincial/estadual y local. Existen ocho Mecanismos Provinciales designados en Argentina y siete Mecanismos Estadales en Brasil. Algunos, como el de Chaco, Rio Negro, Mendoza, Salta y Rio de Janeiro, se encuentran operativos realizando visitas de monitoreo a lugares de privación de libertad”. *Realidades de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en América Latina*, 2014, p. 10.

Desde 2009, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura que funciona en su ámbito, han señalado de manera conjunta la difícil situación atravesada por el sistema penitenciario nacional costarricense “ante el crecimiento vertiginoso de la población privada de libertad, del aumento de la sobrepoblación y hacinamiento carcelarios, y de sus inminentes consecuencias en la dinámica de los Centros Penitenciarios, en la convivencia entre las personas privadas de libertad y en un deterioro en el disfrute de sus derechos humanos”⁹⁵. En ese contexto y en relación específicamente con la población juvenil alojada en centros penitenciarios, el informe conjunto elaborado en 2013 afirma que tanto la Dirección de Niñez y Adolescencia de la DHR, como la Defensa Pública de Ejecución Penal Juvenil, y la Fiscalía de Sanciones Penales Juveniles “empezaron a recibir una serie de denuncias y casos individuales de personas privadas de libertad ubicadas en dichos centros penitenciarios que indicaban ser víctimas de violencia intracarcelaria, de serios problemas convivenciales, y distintas manifestaciones de un aumento desproporcional de dicha violencia”.

Para ello, como señalan las Defensorías que

⁹⁵ DHR – MNP. *Informe Especial: Las Manifestaciones de la Violencia Intracarcelaria en los Centros Penitenciarios del Programa Penal Juvenil*. Defensoría de los Habitantes de la República - Dirección de Niñez y Adolescencia, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, diciembre 2013, p. 1.

abordan el tema, el personal de seguridad que desempeña su trabajo en estos centros debería estar integrado por personas de ambos sexos, especialmente formado en la resolución pacífica de conflictos e intervención en crisis con el máximo respeto a los derechos de los adolescentes. El uso de la fuerza en el control de situaciones conflictivas en la convivencia sea la última opción a utilizarse cuando se hayan agotado las precedentes y bajo estricta supervisión de las autoridades de los centros, ajustadas a protocolos y reglamentos internos, y debidamente registradas⁹⁶.

La Defensoría del Salvador extiende el señalamiento sobre la prohibición de infligir malos tratos a los jóvenes internos al conjunto de los profesionales que integren los equipos multidisciplinarios de los centros de Internamiento. Realiza, además, una recomendación de gran importancia a: “los Jueces y Juezas de Menores y de Ejecución de Medidas, así como la Fiscalía General de la Republica y las unidades especializadas de investigación del delito de la Policía Nacional Civil” para que puedan tomar las providencias necesarias y deducir responsabilidades individuales de todas aquellas personas que por acción, omisión y/o negligencia, pudieran provocar graves vulneraciones al derecho a la integridad y derecho a la vida de las y los jóvenes alojados en instituciones de régimen cerrado.

⁹⁶ Sobre este punto han informado sus recomendaciones España, Costa Rica, El Salvador, México, Santa Fe y Uruguay.

Se mencionan a este respecto casos situaciones graves como la muerte de adolescentes privados de libertad⁹⁷.

Sobre este punto, la Defensoría del Pueblo de España aporta su recomendación acerca de las sanciones aplicables en los centros mencionados. Los regímenes disciplinarios en el interior de los centros con privación de libertad, sostiene, deben estar dirigidos a garantizar la dignidad de las y los adolescentes alojados “sin que, en ningún caso, se les pueda privar de sus derechos de alimentación, enseñanza obligatoria, comunicaciones y visitas, previstos legalmente, ni restringirse o denegarse a los menores los contactos con el mundo exterior como medida disciplinaria”. Toma como referencia para este punto lo ya observado oportunamente por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) en diversos informes⁹⁸.

El derecho a la intimidad, en relación a sus pertenencias y los registros personales o requisas invasivas; también con referencia a la asistencia sanitaria oportuna -de acuerdo a los plazos legales exigibles establecidos en los protocolos de ingreso a las instituciones-, y la garantía de la

⁹⁷ Información brindada por la Defensoría del Salvador a la Red Niñez – FIO, para este relevamiento,

⁹⁸ En la información brindada para este estudio, el Defensor del Pueblo de España cita específicamente el parágrafo 34 del 9º Informe General del CPT (CPT/Inf (99) 12).

atención médica informada y exhaustiva forman parte también de la prevención de los tratos inhumanos o degradantes en estos contextos.

La prevención de la violencia institucional y la vigilancia sobre el cumplimiento de los derechos humanos en contextos de privación de libertad de la población adolescente en conflicto con la ley penal, es una competencia de las instituciones de Ombudsman que merece ser remarcada. Las formas institucionales que los países signatarios del OPCAT han diseñado para su cumplimiento e instrumentación son diversas, pero todas las existentes o bien funcionan en los ámbitos defensoriales o bien se articulan con las instituciones agrupadas en la FIO.

G) Sobre la importancia de implementar sistemas de monitoreo para garantizar derechos en las instituciones de alojamiento del sistema penal juvenil.

Los derechos a garantizar en el marco de las instituciones de ejecución de las medidas socioeducativas de los sistemas penales juveniles son todos aquellos establecidos por la CDN y la normativa pertinente a la temática. De acuerdo a lo que las Defensorías monitorean, éstos son principalmente los relacionados con salud, educación, acceso a la justicia y prevención de la violencia institucional.

Para ello las instituciones de Ombudsman están facultadas para solicitar información respecto de la implementación y evolución de acciones, proyectos, programas y planes del Sistema Penal Juvenil y recomiendan que se fortalezca la especialización del personal que se desempeña en el Sistema Penal Juvenil, puntualizando en la incorporación de abordajes con carácter socioeducativo.

Algunas de ellas han propuesto desarrollar o llevar adelante sistemas de monitoreo para la identificación de situaciones de violencia que afectan a las y los jóvenes, sea ésta de carácter institucional o bien relacionados con conflictos de convivencia (entre pares) con la finalidad de abordar dichas situaciones de manera integral e interdisciplinaria. La Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, Argentina, ha enmarcado sus recomendaciones sobre el sistema penal juvenil en la sistematización de actividades de monitoreo sobre las instituciones de privación de libertad con régimen cerrado y semiabierto focalizando en las condiciones de ejecución de las sanciones privativas de libertad en lo que refiere a condiciones de alojamiento y garantía de derechos en el marco de la protección integral.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, a través de su Procuraduría específica para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia ha incluido en una

recomendación sobre este punto a los actores institucionales del poder judicial. Sugiere la relevancia que desde sus instituciones se programen visitas periódicas a los centros de internamiento de adolescentes, a fin de verificar la situación de los mismos en dichos dispositivos y así “lograr un acercamiento con las diversas problemáticas y necesidades de éstos, y brindarles la debida atención inmediata que requieran”⁹⁹.

Es importante destacar el señalamiento realizado por algunas instituciones de Ombudsman que se enmarcan en lo establecido por el artículo 12 de la CDN, sobre el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados: “Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”.

Con relación a este punto, el Defensor del Pueblo de España ha destacado la importancia que los adolescentes en conflicto con la ley penal puedan realizar “quejas y peticiones por escrito a la dirección del centro, a las autoridades judiciales, al Defensor del Pueblo u otras instituciones aná-

⁹⁹ Información proporcionada para este relevamiento por la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, con dependencia orgánica de la institución análoga de Derechos Humanos.

logas”¹⁰⁰ de manera confidencial, así como tener garantizado el acceso a la información, acceso a la justicia y acceso a la defensa.

En este mismo aspecto avanzó la Institución Nacional de Derechos Humanos del Uruguay a través de su recomendación para que el Estado uruguayo ratifique el Protocolo Facultativo N° 3 de la CDN. La misma instó a que el organismo de ejecución de las medidas socioeducativas con privación de libertad en el país proporcionara “un procedimiento de denuncia o comunicaciones a los niños/as, grupos o sus representantes, que aleguen que sus derechos hayan sido violados por un Estado que sea parte de la Convención”, reafirmando “el reconocimiento de los niños/as y adolescentes como titulares de derechos, reconocido como seres humanos con capacidades en evolución, con la habilidad para expresarse y con el derecho a que su opinión sea tomada en cuenta en aquellos asuntos que le compete”¹⁰¹. Los mecanismos sugeridos para el cumplimiento de este objetivo recomendado fueron la adaptación de reglas de procedimientos para que niños y adolescentes puedan utilizar el mecanismo de denuncias y la incorporación de garantías para

¹⁰⁰ Información proporcionada por la institución española para este relevamiento.

¹⁰¹ INDDHH del Uruguay. Recomendación para la Ratificación del Protocolo Facultativo N°3 de la Convención sobre Derechos del Niño del 19 de junio de 2014. El citado protocolo fue ratificado por el Estado Uruguayo a través de la Ley N° 19.304, del 29 de diciembre de 2014 y entró en vigor el 23 de mayo de 2015.



prevenir la manipulación potencial de los niños, incluyendo que el Comité pueda negarse a considerar comunicaciones que no resultan del interés superior del niño se enmarcan en este principio fundamental.

H) Sobre la importancia de implementar soluciones alternativas de conflictos en el marco de la administración de justicia para dar cumplimiento al artículo 37 de la CDN

De acuerdo con la información solicitada, ha sido posible conocer experiencias de los países de la Red de Niñez de la FIO que en la actualidad desarrollan programas para la solución alternativa de conflictos respecto de los sistemas judiciales, o bien que implementan mecanismos de Justicia Restaurativa.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a través de su Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ha propiciado numerosas instancias de intercambio y debate entre los Estados parte sobre experiencias, posicionamientos y proyecciones institucionales para implementar -a niveles nacionales y de las jurisdicciones dependientes de los mismos- principios alternativos en materia penal para la resolución de conflictos derivados de la infracción. En este sentido, ha realizado una serie de definiciones a partir de las cuales los Estados parte deben establecer la pertinencia de su aplicación en el

marco de los propios sistemas penales que han instituido en el marco general de adecuación a la doctrina de los derechos humanos.

Por “programa de justicia restaurativa”, las Naciones Unidas entienden “todo programa que utilice procesos restaurativos e intente lograr resultados restaurativos”. El proceso restaurativo debe ser entendido como todo aquel en que la víctima, el agresor y, cuando proceda, aquellas otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito “participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador. Entre los procesos restaurativos se puede incluir la mediación, la conciliación, la celebración de conversaciones y las reuniones para decidir sentencias”¹⁰².

Los Principios expresados son, como los documentos citados lo indican, de carácter “básico”. Esto implica que cada Estado parte tiene la potestad de definir su aplicabilidad real en acuerdo con las leyes y códigos generados en materia penal, pero que de todas maneras deberían ser observados a la luz de los tratados sobre derechos humanos y derechos de las personas en conflicto con la ley penal o en contextos de privación

¹⁰² Naciones Unidas. Justicia restaurativa. Informe del Secretario General. Adición: Informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa E/CN.15/2002/5/Add.1. 2002, p. 12. <https://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf>

de libertad suscritos oportunamente. Para el caso de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, algunos de los organismos de Ombudsman consultados han dado cuenta del grado de aplicación de dichos mecanismos en el ámbito nacional en los casos donde esta modalidad está siendo implementada o bien en proceso de serlo. De todas maneras, sería importante poder contar con más información sobre este punto, atendiendo a la importancia que tiene para el desarrollo de la administración de justicia juvenil.

La DHR de Costa Rica sostiene que “se debe apostar por una Administración de Justicia basada en la justicia restaurativa, la desjudicialización y los principios de la diversificación. Una Justicia Penal Juvenil regida por los principios de intervención mínima y el de subsidiariedad, que aplique la verdadera esencia del Derecho Penal Juvenil, esto es el principio educativo, entendido como un principio orientado hacia la formación de la niña, el niño y las y los adolescentes en la permanente construcción de su ciudadanía y de su autonomía”¹⁰³. Costa Rica cuenta con una política pública de Justicia Restaurativa elaborada interinstitucionalmente desde el año 2015.

La Defensoría del Pueblo de Perú ha sugerido sobre la materia al Fiscal de la Nación la aprobación

¹⁰³ Información proporcionada para el presente relevamiento por la DHR de Costa Rica y plasmada en informes precisados de la misma institución.



de un Plan Estratégico del Programa Nacional de Justicia Restaurativa y la asignación, en consecuencia, de los recursos presupuestarios requeridos para su implementación a nivel nacional, garantizando así la disponibilidad de equipos multidisciplinarios y el desarrollo del enfoque restaurativo en su política institucional. En esta línea, se ha sugerido implementar en coordinación con los responsables pertinentes, planes de capacitación permanente a cargo de la ejecución de las medidas de remisión y considerar en los cursos de formación y especialización de los jueces y fiscales de familia y mixtos, la incorporación y desarrollo de “criterios dogmático-jurídicos y jurisprudenciales para la aplicación de las medidas no privativas de libertad y la medida de internación para adolescentes infractores a la ley penal”¹⁰⁴.

En el caso de El Salvador, se registran en el país experiencias piloto de Justicia Restaurativa y avances en su aplicación desde el año 2013, las que han incluido acciones desarrolladas por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia tomando como referencia a la comunidad; programas y proyectos con organismos no gubernamentales, capacitación a equipos técnicos y actores del Poder Judicial, entre otras¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Defensoría del Pueblo de Perú. Información proporcionada para el presente relevamiento.

¹⁰⁵ Información proporcionada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para este estudio.



Sobre este punto, la LORPM de España expresa que “la normativa relativa a la responsabilidad penal del menor, en aplicación de estos principios de justicia restaurativa, establece un marco basado en la reeducación y la reinserción”¹⁰⁶, en el cual deben primar la imposición de medidas en medio abierto, así como procedimientos de conciliación y resolución extrajudicial basados en la reparación del daño y la restitución de la víctima con el fin de alcanzar una exitosa reinserción en la sociedad tras el cumplimiento de la medida judicial dictada al adolescente. En el caso de la Comunidad Autónoma de Valencia, las medidas de reparación y conciliación extrajudicial son llevadas a cabo por Equipos Técnicos que dependen orgánicamente de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, aunque su dependencia funcional es de la Fiscalía de Menores, es decir, del Poder Judicial¹⁰⁷.

En Uruguay, el Código de la Niñez y la Adolescencia contempla establece en su artículo 83 la “Obligación de reparar el daño o satisfacción de la víctima”. Ello implica que en cualquier etapa del proceso, previa conformidad del adolescente y de la víctima o a petición de parte, el Juez

¹⁰⁶ LORPM 5/2000, art. 55. De todas maneras, la legislación española aquí considerada no hace referencia explícita a la justicia restaurativa a nivel de política pública o detallando procedimientos de la misma, si bien encuadra sus acciones en los principios de reeducación y reinserción como pilares de la misma.

¹⁰⁷ Información proporcionada por el Síndic de Greuges para este estudio.

podrá derivar el caso a mediación, suspendiéndose las actuaciones por un plazo prudencial y dictando la clausura de las mismas luego de valorar de manera positiva y desde la perspectiva exclusiva del interés superior del adolescente el sentido pedagógico y educativo de la reparación propuesta, previo informe técnico y oídos la defensa y el Ministerio Público¹⁰⁸.

El Ministerio de Justicia de la República del Paraguay, a través del Viceministerio de Política Criminal presentó en diciembre del 2014 el Plan de Atención a Adolescentes en conflicto con la Ley Penal, con un enfoque restaurativo. El plan piloto de Justicia Restaurativa consiste en que cuando un adolescente ingresa al sistema o comete un hecho punible, es atendido por una justicia especializada mediante la agrupación de operadores especializados, fiscales, defensores, mediadores y policía nacional especializada¹⁰⁹.

En La Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes de México sancionada en 2016, la justicia restaurativa es considerada “una respuesta a la conducta que la ley señala como delito, que respeta la dignidad de cada persona,

¹⁰⁸ CNA de la R. O. del Uruguay de 2004, art. 83.

¹⁰⁹ La propuesta del Programa Nacional de Justicia Juvenil Restaurativa se trabaja de manera coordinada con el Servicio Nacional de Atención a Adolescentes Infractores (SENAAI) del Ministerio de Justicia, que a su vez articula con otros organismos a nivel interministerial y organizaciones de la sociedad civil, a fin de consensuar una Política integrada entre los diferentes actores del sistema de justicia penal juvenil. Información proporcionada por la Defensoría del Pueblo de Paraguay para este estudio.

que construye comprensión y promueve armonía social a través de la restauración de la víctima u ofendido, la persona adolescente y la comunidad”. Queda por tanto instituida la misma con sus objeto, procedencia, procedimientos y efectos de su cumplimiento a nivel de legislación, hecho que debe destacarse especialmente. Los procesos restaurativos serán procedentes para todos los hechos señalados como delitos y podrán ser aplicados a partir de que quede firme la sentencia que imponga una medida de sanción a una persona adolescente¹¹⁰.

La implementación de soluciones alternativas a conflictos como es el caso de la justicia restaurativa o retributiva es aún una materia pendiente en muchos países, aunque, como puede verse en la síntesis precedente, sus mecanismos se han ido incorporando progresivamente tanto a nivel de la legislación de niñez y adolescencia o de justicia penal juvenil, como a través de programas y políticas públicas específicas, las cuales son sin embargo las menos numerosas. En todos los casos las soluciones alternativas como la mediación, la reparación de daños, etc., se visualizan como buenas prácticas y un avance hacia el abordaje de la infracción penal adolescente desde una óptica con énfasis en la comunidad, el interés superior del niño y el interés general.

¹¹⁰ Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes de México, 2016, Arts. 192 a 197.

Conclusiones

El relevamiento de información sobre “Actuación estatal en el tratamiento de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal”, cuya iniciativa ha estado a cargo de la Red Niñez de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, con el apoyo técnico de la GIZ – Cooperación Alemana, ha constituido una experiencia de trabajo interesante desde la cual pueden realizarse algunos señalamientos de cara a futuras instancias.

Por un lado, es una evidencia que Iberoamérica cuenta con una importante plataforma normati-

va en lo que refiere a la legislación sobre niñez y adolescencia, enmarcada en el paradigma de la Protección Integral cuyo hito fundante ha sido la sanción en 1989 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Todos los países considerados, común denominador a América Latina y Europa, han ratificado la misma de manera casi inmediata o en los dos años subsiguientes, planteando pocas o ninguna reserva a la norma, y en ningún caso, las reservas planteadas han referido al tratamiento de la problemática de la infracción juvenil.



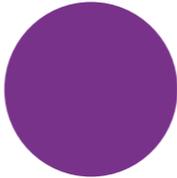
Este cuerpo normativo, constituido por los Códigos de Niñez y Adolescencia o Leyes de Protección Integral han sido sancionados en fechas diversas, aquellos que datan de los años 90 han sufrido modificaciones tendientes a su adecuación a nuevas realidades y necesidades de abordaje del tema. Otras normas nacionales, sancionadas ya en el siglo XXI, exponen avances como la implementación de modalidades alternativas a las tradicionales en lo que refiere a la administración de justicia juvenil, previendo mecanismos de solución alternativa de conflictos, mediación, justicia restitutiva o restaurativa, en consonancia con lo planteado a través de recomendaciones por el Comité de los Derechos del Niño, actor clave en la evaluación de políticas de protección de la niñez y la adolescencia a nivel mundial.

Es por lo antedicho que, a nivel del relevamiento realizado, la información provista por los Ombudsmán, a través de indicadores que hacen hincapié en los marcos legales que rigen en cada jurisdicción fue la más completa y exhaustiva. Así, pudo sistematizarse el nivel de ratificación de instrumentos internacionales y cumplimiento de las Observaciones del CRC, la promulgación de códigos y leyes sobre niñez y adolescencia y leyes penales juveniles y la existencia de jurisprudencia vinculante que favorece/respeto o restringe/limita derechos de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. Asimismo, pudo conocerse el grado de especialización que los sistemas de los países o jurisdicciones consideradas poseen para el abor-

daje de la infracción penal juvenil, a partir de las instituciones existentes en los mismos. Es éste un elemento fundamental a considerar en los sistemas penales juveniles, porque determina el cumplimiento o no del principio de especialidad que establece la CDN y la legislación existente sobre la temática.

Acerca de la existencia de la infracción penal juvenil, el panorama en cifras ha sido de difícil construcción para visualizar de modo comparativo los datos en el ámbito iberoamericano. La gran disparidad de la información relevada en cuanto a tipos de registro, criterios de cuantificación o periodización, acceso a las fuentes primarias, entre otros, da cuenta que, en ocasiones, las variables formuladas exceden los datos que en el presente pueden manejar las instituciones de Ombudsmán. De todas maneras, cuando fue posible, se presentaron datos de manera ordenada o gráfica que permitieron conocer, aunque de manera inacabada, la inclusión de adolescentes en el sistema penal juvenil de las distintas jurisdicciones. Sería importante poder subsanar estos déficits de información a través de la realización de estudios centrados o en los sistemas locales, o de modo comparativo pero a niveles regionales, o bien estudios de casos que permitan poner en relación distintas variables de orden social, económico y cultural que configuran el problema en cada contexto particular.

Finalmente, a partir de lo relevado emergen en primer plano las competencias que en la actualidad –y desde hace mucho tiempo– poseen los or-



ganismos de Ombudsmán en tanto instituciones independientes de derechos humanos para trabajar sobre esta problemática y otras de importancia equivalente, con el objetivo de incidir de manera positiva en los abordajes que los Estados realizan a situaciones de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en el ámbito iberoamericano.

Se han podido sistematizar recomendaciones de gran relevancia realizadas por los Ombudsmán, algunas de las cuales han tenido una repercusión directa en la modificación de leyes y códigos, o derogación de aquellas normativas que no se adecuaron al paradigma de la Protección Integral.

La realidad de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal en Iberoamérica está desafortunadamente marcada por la violencia de sus contextos, y las sanciones para ellos previstas sitúan a la privación de libertad en el primer lugar, hecho que defensoras y defensores, procuradores y comisionados señalan con insistencia de cara a que se cumpla el artículo 40 de la Convención de los Derechos del Niño y las recomendaciones del Comité. La situación de las niñas y adolescentes merece una atención especial, ya que, como lo expresan las Reglas de Brasilia, la edad, el género y la privación de libertad son tres de los factores que configuran en gran medida la vulnerabilidad de las personas. Para dar cumplimiento a sus derechos, primero las problemáticas que atraviesan y la realidad de su tránsito por los sistemas penales juveniles debe ser conocida. Esto implica que

la información que sobre las y los adolescentes infractores generan los distintos organismos y agencias estatales debe ser desagregada por edad y género, para sí poder plantear políticas públicas de prevención social, promoción y protección de derechos con bases reales.

Finalmente, y en estrecha relación con lo antedicho, son muchas las instituciones de Ombudsmán que realizan actividades de Monitoreo y Evaluación en el ámbito de los sistemas penales juveniles, con presencia en las instituciones que conforman los mismos y articulando acciones con otros organismos y mecanismos como por ejemplo los de prevención de la tortura y violencia institucional. En base a sus experiencias, las Defensorías recomiendan firmemente sostener estas acciones de monitoreo de derechos, recordando a los poderes ejecutivos y judicial de sus países la importancia de conocer cabalmente la realidad de las y los adolescentes y jóvenes que transitan por el sistema penal juvenil, así como las múltiples aristas que su abordaje posee y requiere, sin desatender los contextos de exclusión –fundamentalmente en América Latina– donde niñas y niños nacen y se desarrollan.

Abordajes que puedan poner en relación estos elementos serían sin duda un importante avance para que se cumplan los derechos de niñas, niños y adolescentes, todos los días.

Bibliografía

ANDRADE DA SILVA, Enid y MENEZES DE OLIVEIRA, Raicha (2015). O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários. Nota Técnica N° 20. IPEA. Brasília, junio de 2015. Disponible en: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5696/1/NT_n20_Adolescente-conflito_Disoc_2015-jun.pdf

CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, PRIDENA, UNICEF (2011). VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. Capítulo 6 "Protección especial en materia penal juvenil", ps. 251-295. https://www.unicef.org/costa-rica/docs/cr_pub_EDNA_VII_CR.pdf

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE COSTA RICA Y MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2013). Informe Especial: Las Manifestaciones de la Violencia Intracarcelaria en los Centros Penitenciarios del Programa Penal Juvenil. San José: Defensoría de los Habitantes de la República - Dirección de Niñez y Adolescencia, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <http://relapt.usta.edu.co/images/2013-violencia-penal-Juvenil-MNPT-onat.pdf>

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. MINISTERIO DE JUSTICIA – UNICEF (2015). Adolescentes a la espera de una nueva oportunidad. Diagnóstico de las y los Adolescentes en Conflicto con la Ley. La Paz: Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales – UNICEF. Disponible en: https://www.unicef.org/bolivia/resources_33916.html

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. MINISTERIO DE JUSTICIA (2014) Plan de Acción Inmediata para Adolescentes y Jóvenes en situación de privación de libertad. La Paz: Ministerio de Justicia del E.P. de Bolivia. Disponible en: <http://vjdf.justicia.gob.bo/images/cargados/files/plan-jovenes-priv-libertad.pdf>

FISCALÍA DE LA COMUNITAT VALENCIANA. Memoria 2015 (Ejercicio 2014) (2015). Valencia. Disponible en: <https://goo.gl/GyTbE7>

GUEMUREMAN, Silvia (2017). "Régimen Penal Juvenil". En Épocas. Revista de Ciencias Sociales y crítica cultural, N° 4, junio de 2017. Disponible en: <http://revistaepocas.com.ar/silvia-guemureman-regimen-penal-juvenil/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE ESPAÑA (2016). Cifras de Población a 1 de enero de 2016. Estadística de Migraciones 2015. Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes 2015. Notas de prensa. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np980.pdf>

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA DE COSTA RICA Y DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES (2011). Informe Anual de Labores 2011. http://www.dhr.go.cr/mnp_costarica/informes/informe_anual_mnp_2011_costa_rica.pdf

MORLACHETTI, Alejandro (2011). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL – UNICEF. Naciones Unidas. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/1/S2012958_es.pdf

NACIONES UNIDAS (2002). Justicia restaurativa. Informe del Secretario General. Adición: Informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa. E/CN.15/2002/5/Add.1. 2002, Disponible en: <https://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf>

NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2002). Observación General N° 2 "El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño". 31° período de sesiones. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 341. Disponible en: <https://goo.gl/UKH2Np>

NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2007). Observación General N° 10 "Los derechos del niño en la justicia de menores". 44° período de sesiones. U.N. Doc. CRC/C/GC/10. Disponible en: <https://goo.gl/8xg4cH>

NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2011). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Costa Rica. CRC/C/CRI/CO/4 Naciones Unidas, 3 de agosto de 2011. <https://goo.gl/CnhCxD>

NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2010) Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Argentina. 21 de junio de 2010. CRC/C/ARG/CO/3-4. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.ARG.CO.3-4_sp.pdf

NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. 5 de marzo de 2015. CRC/C/URY/CO/3-5. Disponible en: <https://goo.gl/ZxSgc1>

NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2014). Concluding observations on the combined third and fourth periodic report of Portugal. 31 January 2014. Disponible en: <https://goo.gl/HAHguJ>

NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2014). Realidades de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en América Latina. Asociación para la Prevención de la Tortura (APT)/ACNUDH. Disponible en: https://www.apt.ch/content/files_res/npms-in-latin-america-for-web.pdf

UNICEF Argentina (2014). La Convención de los Derechos del Niño y sus tres Protocolos Facultativos. Buenos Aires:

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), https://www.unicef.org/argentina/spanish/CDN_web.pdf

UNICEF Panamá (2016). "UNICEF, MIDES y USMA realizan seminario taller sobre políticas públicas para la niñez y la adolescencia", 13 de mayo de 2016. Prensa UNICEF Panamá. Disponible en: https://www.unicef.org/panama/spanish/children_youth_33176.html

LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS (POR PAÍSES)

Argentina

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2005). Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

GOBIERNO DE SANTA FE. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE NORMATIVA (SIN) (2009). Ley N° 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=109434&cod=f0ed9e5342e-a69c7b6b6d6ade47ee26b>

GOBIERNO DE SANTA FE. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. SUBSECRETARÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93750>

Brasil

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Lei N° 8.069, de 13 de Julho De 1990. [Consultado en noviembre de 2017]. Brasília, 13 de julho de 1990. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm

Bolivia

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. MINISTERIO DE COMUNICACIÓN (2016) [2014]. Ley N° 548 Código Niña, Niño y Adolescente. Bolivia: Ministerio de Comunicación. Disponible en: <https://goo.gl/hWzqQC>

Costa Rica

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2005). Ley N° 8460 de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles. Publ. Gaceta N° 229 del 28/11/2005. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=55961&nValor3=0&strTipM=TC

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (1998). Ley N° 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia. Publ. Gaceta N° 26 del 06 de febrero de 1998. Costa Rica: Sistema Costarricense de Información Jurídica. [Consultado en noviembre de 2017]. Disponible en: http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43077&nValor3=0&strTipM=TC

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (1996). Ley N° 7576 de Justicia Penal Juvenil. Pub. 30/4/96. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1817>

PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI) DE COSTA RICA <http://www.pani.go.cr/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE COSTA RICA. Censos 2011 <http://www.inec.go.cr/censos/censos-2011>

El Salvador

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR (1994). Decreto N° 863 de 1994. Ley Penal Juvenil. Publicado el 6 de mayo de 1994. San Salvador: Casa Presidencial. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/>

Documentos/BDL/2016/10580.pdf?view=1

COMISIÓN COORDINADORA DEL SECTOR DE JUSTICIA Y LA UNIDAD TÉCNICA EJECUTIVA (2009). Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. (LEPINA). El Salvador: Comisión Coordinadora del Sector Justicia (UTE). Disponible en: <http://www.isna.gob.sv/ISNA-NEW/?wpdmpo=ley-de-proteccion-integral-de-la-ninez-y-adolescencia-lepina>

INSTITUTO SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. <http://www.isna.gob.sv/ISNANEW/>

España

JEFATURA DEL ESTADO. (1996). Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE) N° 15 del 15 de enero de 1996. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1996/01/17/pdfs/A01225-01238.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO (2000). Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE) N° 11 del 13 de enero de 2000. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2000/01/13/pdfs/A01422-01441.pdf>

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/home.htm>
Comunidad Autónoma de Valencia

GENERALITAT VALENCIANA. VICEPRESIDENCIA Y CONSELLERIA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS. <http://www.inclusio.gva.es/web/menor>

Honduras

PODER JUDICIAL DE HONDURAS. CEDIJ (1996) Decreto no. 73-96 Código de la Niñez y la Adolescencia. Tegucigalpa: Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial. Disponible en: <https://goo.gl/W6TWiq>

SECRETARÍA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL. <https://sedis.gob.hn/>

México

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2016). Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LNSIIPA.pdf>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2014). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/212001/LGDNNA_041214.pdf

GOBIERNO DE MÉXICO. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. <https://www.gob.mx/sedesol#314>
Estado de Jalisco

CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO (2015). Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://goo.gl/9swyWr>

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE JALISCO. <http://sistemadif.jalisco.gob.mx/sitio2013/>

Panamá

MINISTERIO PÚBLICO DE PANAMÁ - PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN (1999). Ley N° 40 del 26 de agosto de 1999 del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia. Disponible en: <https://goo.gl/QU-32of>

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. <http://www.senniaf.gob.pa/>

Paraguay

BIBLIOTECA Y ARCHIVO CENTRAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN (2001). Ley N° 1680. Código de la niñez y de

la adolescencia. Disponible en: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5261/codigo-de-la-ninez-y-la-adolescencia>

SECRETARÍA NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. <http://www.senna.gov.py/>

Perú

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Ley N° 27337 Código de los Niños y Adolescentes. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/AF2701019C0F3CCB052576780059F4A4/\\$FILE/Ley_27337.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/AF2701019C0F3CCB052576780059F4A4/$FILE/Ley_27337.pdf)

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. DIRECCIÓN GENERAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. <https://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dgna/pagina-dgna.php>

Portugal

REPÚBLICA PORTUGUESA. DIÁRIO DA REPÚBLICA ELECTRÓNICO (2015) Lei n.º 166/99 de 14 de Setembro. I SÉRIE-A N.º 215 — 14-9-1999. Versão à data de 2015-03-03 Disponible en: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34539875/view?w=2015-03-03>

Uruguay

IMPO. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (2004). Código de la Niñez y la Adolescencia N° 17823. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004/188>

INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DE URUGUAY. <http://www.inau.gub.uy/>

INSTITUTO NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIAL ADOLESCENTE (INISA). <http://www.inisa.gub.uy/sitio/Naciones Unidas>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO POR LOS DERECHOS HUMANOS. <http://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>

Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe – Argentina | Analía Colombo

Coordinación General | Rodolfo Succar

Responsable a cargo del estudio y sistematización | Laura Oliva Gerstner

Asistencia técnica | Maia Giancarelli

Relevamiento de información y producción de reportes nacionales y subnacionales por parte de los especialistas/técnicos de la Red NyA de la FIO en el 2015/2016

Procuraduría Federal dos Direitos do Cidadão de Brasil | *Jefferson Aparecido Dias*

Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia | *Lidia Rodríguez Blanco*

Defensoría de los Habitantes de Costa Rica | *Kathia Rodriguez*

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador | *Yeny Danila Acosta Melgar*

Defensoría del Pueblo de España | *Concepció Ferrer i Casals*

Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras

Comisión de Derechos Humanos Jalisco | *Luis Corona Nakamura*

Comisión Nacional de Derechos Humanos de México | *Lourdes Zariñán Martínez*

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá | *Miriam Nisbeth*

Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay | *Alejandra Barrios Escudero - Zully Rodríguez Lugo*

Defensoría del Pueblo de la República de Perú | *Mayda Ramos Ballón*

Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe – Argentina | *Laura Oliva Gerstner – Maia Giancarelli*

Provedor de Justiça de Portugal | *Ricardo Carvalho*

Sindic de Greuges de la Comunitat València | *Carlos Morenilla Jiménez*

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo Uruguay | *Milka Pérez Masares[R1]*

Edición, diseño y diagramación digital | Esteban Goicoechea - Gustavo Simoniello

La elaboración del documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman – PROFIO.

Responsable de la contribución de PROFIO-GIZ

Julia Unger, Directora PROFIO-GIZ

Nadezhda Vásquez Cucho, Asesora en Derechos Humanos PROFIO-GIZ

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Adolescentes en conflicto con la Ley Penal : abordajes desde el Estado en Iberoamérica : incumbencias de los Ombudsman, recomendaciones y desafíos. - 1a ed. - Rosario : Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-46643-6-5

1. Derechos Humanos. CDD 323

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente.

© Federación Iberoamericana del Ombudsman / www.portalfio.org

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania – BMZ / www.profo.info



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

