

TERCERA JORNADA DE ESPECIALISTAS SOBRE ANÁLISIS DE DATOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

BASE GENERAL DE DATOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Silvia Guemureman - Ana Laura López

Miércoles 3 de Julio 2019



"Los indicadores son frases que contienen números, justificando y poniendo en pie una acción, o un debate público a propósito de ellos"

Alain Desrosieres

COMPLEJIDADES DE LA ARGENTINA PARA EL ANÁLISIS Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

- Hermetismos de las instituciones y escaso desarrollo de herramientas sobre **Derecho a la Información (Ley 27.275/16)**.
- Inexistencia de un **mecanismo de control** y de **seguimiento** único a nivel nacional.
- El federalismo argentino : 24 realidades distintas.
 - Cuatro espacios de creación de normas: el Estado federal, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios.
 - La organización judicial:
 - Provincias: Tribunales Locales y Tribunales Federales
 - CABA: Tribunales locales, Tribunales Federales y Tribunales Nacionales
 - Responsabilidad del Estado Nacional frente a los compromisos internacionales en DDHH
 - Existencia de organismos ejecutivos distintos por provincia responsables de la aplicación de las Políticas Públicas y de los mecanismos de protección de NNyA.

PERSPECTIVA DE ANÁLISIS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

- Diferencias entre criminología y sociología del sistema penal / castigo.
- Los rasgos del campo penal juvenil: entre la retórica del eufemismo y la lógica del secreto.
- La construcción de información y el debate de política pública: producción y accesibilidad.

LA CADENA PUNITIVA

POLICIAS Y FUERZAS DE SEGURIDAD

SISTEMAS JUDICIALES

CÁRCEL Y DISPOSITIVOS DE ENCIERRO

(comisaría, centros para jóvenes, etc.)



**Producción
legislativa**

Carácter procesual y relacional de y entre la policía, la justicia y el encierro a través de prácticas interagenciales enlazadas, incluyendo y excediendo las prescripciones formales. Serie interconectada de prácticas y discursos institucionales que atraviesan, forjan y consolidan determinadas trayectorias penales.

OBSERVACIÓN GENERAL N° 10. LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LA JUSTICIA DE MENORES. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. (2007)

■ PUNTO VII. RECOPIACIÓN DE DATOS, EVALUACIÓN E INVESTIGACIÓN

Párrafo 98. Preocupa profundamente al Comité la **falta de datos desglosados**, ni siquiera básicos, sobre cuestiones como el número y el tipo de delitos cometidos por los menores, la utilización de la **prisión preventiva y el promedio de su duración**, el número de menores a los que se han aplicado medidas distintas de los procedimientos judiciales (remisión de casos), el **número de niños condenados y el tipo de penas que se les han impuesto**. El Comité insta a los Estados Partes a **recopilar sistemáticamente datos desglosados sobre la administración de la justicia de menores, que son necesarios para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas de prevención y de respuesta efectiva, de conformidad con los principios y disposiciones de la Convención.**

INDICADORES BÁSICOS (UNICEF - 2008)

■ 15 INDICADORES BÁSICOS:

- 1. Niños en conflicto con la ley
- 2. Niños privados de libertad
- 3. Niños privados de libertad antes de la sentencia
- 4. Duración de la privación de la libertad antes de la sentencia
- 5. Duración de la privación de la libertad impuesta por la sentencia
- 6. Niños muertos en privación de la libertad
- 7. Separación de los adultos
- 8. Contacto con padres y familiares
- 9. Sentencias privativas de la libertad
- 10. Remisión previa a la sentencia
- 11. Atención después de la puesta en libertad
- 12. Inspecciones periódicas independientes
- 13. Mecanismos para atender quejas
- 14. Sistema especializado en justicia de menores
- 15. Prevención

RESUMEN INDICADORES

Número de niños aprehendidos	S/D. Se puede obtener.	Remisión previa a la sentencia	S/D. Se puede obtener
Adolescentes privados de libertad	Hay disparidad de fuentes, existe información.	Beneficio de atención en libertad	S/D. Se puede obtener
Duración de la privación de libertad	Dato fragmentado Se puede obtener.	Inspecciones periódicas independientes	Informes erráticos. Se puede obtener
Niños muertos en privación de libertad	S/D. Se puede obtener.	Mecanismo de atención de quejas	No existe. Por relevamiento.
Adolescentes separados adultos	Dato oficial: se puede obtener Por relevamiento en comisarías.	Sistema especializado de justicia juvenil	Falta adecuación normativa.
Contactos con padres y familiares	No existe. Por relevamiento.	Prevención	S/D. Se puede obtener



SITUACIÓN DE LA INFORMACIÓN A NIVEL PAÍS

GENERALIDADES DE LOS DATOS

- No deben dictarse sentencias condenatorias antes de los 18 años. Si existen, sin embargo, declaraciones de responsabilidad penal.
- No se cuenta con datos nacionales homologables. La construcción de datos difiere en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires.
- Las provincias no están integradas a un sistema nacional de estadísticas judiciales.
- Los datos no se encuentran actualizados.
- Las fuentes posibles: poder judicial, ministerio público fiscal, ministerio público de la defensa y agencias estatales responsables de los espacios de encierro presentan datos no siempre homologables.

¿POR QUÉ / PARA QUE PRODUCIR INFORMACIÓN?

- Datos confiables (criterios precisos, rigurosos y sostenidos en el tiempo) ayuda a tomar decisiones. Lo que se hace (cómo se hace) y lo que no se hace produce una mirada técnica y política.
- Argentina: graves dificultades en la producción y acceso a la información oficial sobre la dinámica de las agencias de la cadena punitiva (policía-justicia-encierro).
- No se conoce la cantidad de NNyA privados de libertad en todo el país.
- No se miden la cantidad y causales de detención.
- No se vincula la trazabilidad entre policía, justicia y encierro.
- La escasa producción es fragmentada y se construye en los límites de las facultades y alcances específicos de cada dependencia pública (burocratización de los registros del fenómeno: desconocimiento funcional). Criterios heterogéneos y bajo nivel de desagregación y cruce de variables.
- No es posible realizar lecturas continuadas, complejas o integrales.

PRODUCIR DESINFORMACIÓN: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL CAMPO PENAL JUVENIL EN ARGENTINA

- Inconsistencia o ausencia metodológica: omisiones técnicas y conceptuales.
- Diferentes mediciones del universo, de las personas y de las instituciones o dispositivos.
- Diferentes tramos de intervalo y discontinuidad (series incomparables y desactualizadas).
- Variables y categorías ambiguas o indefinidas.
- Subregistro (instituciones de salud mental, arresto domiciliario, medidas alternativas, etc.)
- Inconsistencias aritméticas.
- Misma fuente mismo día, distintos datos.

NÚMERO DE NIÑOS APREHENDIDOS (1)

Fuente de información	Problemas encontrados
Ministerio de Seguridad de Nación y provinciales y/o Centros de recepción (CABA y algunas provincias). Alternativa: tomar las causas iniciadas en Justicia, es decir, a partir de los Tribunales de menores o similares de cada jurisdicción.	Las fuerzas de seguridad no brindan datos concretos sobre las detenciones. En CABA se accede a la información que la Policía de la Ciudad suministra a la DRPJ (CAD) y a la Defensoría del Pueblo (área niñez) y a otras. El SNIC fue traspasado desde el Ministerio de Justicia al Ministerio de Seguridad. Los datos son de muy deficiente calidad.

No se cuenta con el dato

NÚMERO DE ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD (2) Y (3)

Fuente de información	Problemas encontrados
Consejo Federal de niñez, adolescencia y familia y/o Tribunal de menores o similares de cada una de las jurisdicciones, y/o DPC-Ministerio de Justicia (relevamientos periódicos hasta 2014). Últimos dato disponibles: DPC: 1142 (2014). Relevamiento SENAF: 1305 (solo privación de libertad. Restricción de libertad, 172)	El Consejo Federal no publica ese dato en forma permanente. Se realizó un relevamiento en el 2005 (SDH-UNICEF), y otros en 2007 (UNTREF-SENAF-UFICEF) y en 2015 (UNICEF-SENAF). La DPC realizó relevamientos entre 2010 y 2014 y contempla en el desglose datos referentes a género, nacionalidad y categoría del delito. Hay problemas de consistencia. Hay proyectos de poner en marcha el SNEJ- Sistema nacional de Estadísticas Judiciales, que dependerá del Ministerio de Justicia, pero aún no hay resultados tangibles. Desde 2015, la PROCUVIN sistematiza la información

CUADRO 2: Comparación de los datos publicados en los distintos informes

	UNICEF DDHH	UNICEF SENAF	CENSOS M.deJ.DD.HH.						UNICEF SENAF
Provincia	2005	2007	2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Buenos Aires	578	NO DESAGREGÓ	558	480		456	546	610	631
Córdoba	447		248	232		154	175	162	212
CABA	438		159	158		101	108	83	140
Mendoza	177		134	124		77	57	62	91
Santa Fe	157		83	77		74	69	75	92
Salta	50		72	57		no informó	46	36	61
Tucumán	110		57	72		17	33	21	50
Corrientes	27		37	40		58	24	19	44
Misiones	59		78	44		18	17	20	44
Jujuy	91		98	18		35	17	5	30
Santiago del Estero	25		19	37		0	1	15	16
Chaco	4		82	74		1	0	0	11
Entre Ríos	42		8	8		5	7	3	9
San Juan	35		22	14		4	8	7	9
Santa Cruz	0		14	14		12	5	8	8
La Pampa	26		8	8		8	no informó	6	5
Chubut	27		17	15		0	no informó	no informó	4
La Rioja	19		4	4		no informó	2	5	7
San Luis	0		3	3		0	0	0	2
Neuquén	0		0	0		0	0	0	1
Catamarca	13		16	16		no informó	no informó	no informó	6
Formosa	10		6	6		6	no informó	1	2
Río Negro	36		7	7		0	no informó	4	2
Tierra del Fuego	6		no informó	0					
						1	0	0	0
Total	2.377	1.799	1.730	1.508	1.353	1.027	1.115	1.142	1477

CUADRO 1: Comparación de los datos publicados sobre el mismo relevamiento del 30 de junio de 2010 - Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación

Provincia	Una gestión penitenciaria integrada	Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal
Buenos Aires	558	480
Córdoba	248	232
CABA	159	158
Mendoza	134	124
Jujuy	98	44
Santa Fe	83	77
Chaco	82	74
Misiones	78	40
Salta	72	72
Tucumán	57	57
Corrientes	37	37
San Juan	22	14
Santiago del Estero	19	18
Chubut	17	15
Catamarca	16	16
Santa Cruz	14	14
Entre Ríos	8	8
La Pampa	8	8
Río Negro	7	7
Formosa	6	6
La Rioja	4	4
San Luis	3	3
Neuquén	0	0
Tierra del Fuego	no informó	0
Total	1730	1508

- Para un mismo día y fuente de datos hay 222 personas de diferencia (alrededor del 14% de distancia).
- Hay diferencias en 12 de las 24 jurisdicciones (50%)
- En algunos casos esas diferencias duplican la cifra (p.e.: Jujuy, Misiones).

DURACIÓN DE LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD (4) Y (5)

Fuente de información	Problemas encontrados
Consejo Federal de niñez, adolescencia y familia y cada Provincia a través de su órgano rector de PP para infancia. Nacional : SENAF, que forma parte del consejo en cada Provincia DPC/Min. Justicia Nación. Hay datos fragmentados: Ej. DPC-Nación; RPN-PBA; BGD-Procuvin	Esto requiere estadísticas de flujo, no la “foto”. Una vez que se pronuncia la sentencia, los adolescentes ya son mayores de edad, por ende, si la sentencia es condenatoria con medida de privación de libertad, los adolescentes son trasladados a unidades penitenciarias, o salen de la orbita de los organismos rectores de políticas públicas. Aquí ya no sería el Consejo Federal de niñez, adolescencia y familia y cada Provincia a través de su órgano rector de PP para infancia, sino el SNEEP el Sistema Estadístico de Ejecución de la Pena, que depende del Ministerio de Justicia, y se le debería solicitar que aporte el dato. Promedio de internación: 84,4 días (2017) - BGD. Disminución pronunciada

NIÑOS MUERTOS EN PRIVACIÓN DE LIBERTAD(6)

Fuente de información	Problemas encontrados
Consejo Federal de niñez, adolescencia y familia y cada Provincia a través de su órgano rector de PP para infancia. Nacional : SENAF y el que forma parte del consejo en cada Provincia . En el nivel local, este dato podría ser relevado por la Comisión de Seguimiento institucional de la Defensoría General de la Nación, la PPN, etc. No se cuenta con el dato	La Procuración penitenciaria y la Procuvin llevan adelante registros de fallecimientos en unidades del SPF. A nivel nacional en el marco del Protocolo Facultativo para casos de Tortura, apremios y malos tratos. “Muertes bajo custodia” es la denominación más conocida. Para los dispositivos penales juveniles no existe registro centralizado. La VII RECOMENDACIÓN (2016) del Sistema de coordinación y seguimiento de Control Judicial de Unidades carcelarias (Referida a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley

NÚMERO DE ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD SEPARADOS DE LOS ADULTOS (7)

Fuente de información	Problemas encontrados
Para el caso de los menores de 18 años la separación es obligatoria. Puede darse el caso sin embargo a nivel de las comisarías a Escuadrones, etc.	Este es un dato muy complejo de obtener. Se puede realizar a partir de muestreo. En CABA se estima que es más difícil que ocurra (aunque puede darse por lapsos breves), ya que se encuentra más controlado, en PBA así como en otras provincias esto puede ocurrir. Es importante en el caso de las cárceles de adultos que tienen pabellones para adolescentes (Las Flores-Santa Fe).

No existe el dato

NÚMERO DE ADOLESCENTES QUE TIENEN CONTACTOS CON PADRES Y FAMILIARES (8)

Fuente de información	Problemas encontrados
Consejo Federal de niñez, adolescencia y familia y cada Provincia a través de su órgano rector de PP para infancia. Nacional: SENAF y el que forma parte del consejo en cada Provincia.	Este dato empezó a ser relevado por la DPC en los relevamientos anuales. No llegó a adquirir sistematicidad porque la DPC dejó de realizar los relevamientos anuales en 2016. El dato era impactante ya que mostraba que más de la mitad de los adolescentes privados de libertad no recibían visitas.

No existe el dato

PORCENTAJES DE NIÑOS QUE RECIBEN UNA SENTENCIA DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD (9)

Fuente de información	Problemas encontrados
Tribunal de menores o similares de cada una de las jurisdicciones. SNEJ -cuando funcione, y allí, Registro Nacional de Reincidencia	El indicador no es claro, no se sabe si refiere al dictado de prisión preventiva o a una sentencia condenatoria,. En cualquiera de los dos casos, este dato no se encuentra publicado, pero podría obtenerse. Sería deseable un registro de sentencias desagregadas por delitos y montos de pena. También los recursos de apelación y contingencias hasta que la sentencia quede firme.

No se cuenta con el dato

CASOS DE REMISIÓN PREVIA A LA SENTENCIA DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY (10)

Fuente de información	Problemas encontrados
Tribunal de menores o similares de cada una de las jurisdicciones, y SNEJ cuando esté disponible.	El Fuero Procesal penal Juvenil en Ciudad de Buenos Aires tiene registro del dato, es dificultoso el acceso online. A nivel justicia nacional, las estadísticas sobre Instituto de suspensión de juicio a prueba PROBATION tienen el mismo problema que el resto de las estadísticas judiciales que antes publicaba la oficina de estadísticas de la CSJ y el Consejo de la Magistratura, pero dejó de hacerlo.

No se cuenta con el dato

NÚMERO DE ADOLESCENTES QUE SE BENEFICIAN DE UNA ATENCIÓN DESPUÉS DE LA PUESTA EN LIBERTAD (11)

Fuente de información	Problemas encontrados
Consejo Federal de niñez, adolescencia y familia y cada Provincia a través de su órgano rector de PP para infancia. Nacional: SENAF y el que forma parte del Consejo en cada Provincia. No se cuenta con el dato	Este dato no se conoce. A nivel Nacional (CABA) y a nivel De Provincia de Buenos Aires podría obtenerse conociendo los programas de los órganos rectores previstos para esta situación. Esta información debería construirse con, por ejemplo, los datos de Centros de Referencia (en el caso de PBA) y con el Programa de Supervisión y Monitoreo (CABA) y los Patronatos de Liberados en caso de aquellos que egresen de unidades penales de adultos (detenidos como adolescentes).

INSPECCIONES PERIÓDICAS INDEPENDIENTES

(12)

Fuente de información	Problemas encontrados
• Procuración Penitenciaria de la Nación • Mecanismo Nacional de Prevención la Tortura • Mecanismos Locales de Prevención de Tortura • Defensoría General de la Nación (Comisión de Seguimiento de Tratamiento institucional) • Comisión Provincial por la Memoria • Defensoría de Casación en la PBA • Actores judiciales	La periodicidad depende de la regularidad de las inspecciones de cada institución. Además de las inspecciones de monitoreo e intervención, algunos de estos organismos tienen, además, registros de casos de torturas y/o malos tratos (RNCT-PPN-CPM-GESPYDH en nación-federal y PBA; y el Registro de Casos de Defensoría de Casación-PBA)

No se cuenta con el dato
sistematizado

MECANISMO DE ATENCIÓN DE QUEJAS (13)

Fuente de información	Problemas encontrados
Procuración penitenciaria (nacional-federal) y el RNCT (PPN y CPM). DGN (Comisión de Seguimiento de Tratamiento institucional). Oficina de Patronato de la SCJPBA. PROCUVIN (Procuración)	Este dato es más complejo porque se refiere a mecanismos de queja dentro de cada institución. Puede que sea relevado á través de los informes públicos de estos organismos (atención en líneas telefónicas de cobro revertido, denuncias o comunicaciones tomadas durante inspecciones, o por presentación en sede de familiares, etc.).
No existe el dato.	

UN SISTEMA ESPECIALIZADO DE JUSTICIA JUVENIL (14)

Aun no existe, la ley vigente
no está adecuada a la
CDN

PRINCIPALES PROBLEMAS PARA DEBATIR POLÍTICA PENAL JUVENIL

- No existe cantidad, tipo, comparabilidad, trazabilidad y calidad de la información sobre este universo.
- Se despliega (cíclicamente) un debate social, institucional y mediático sobre la participación de los más jóvenes en los procesos de criminalización secundaria.
- Se relanzan las ya cíclicas propuestas legislativas que pretenden retóricamente “avanzar en derechos” pero proponen la baja de edad de punibilidad como punta de lanza de dichas reformas
- Por ello se torna relevante realizar aportes sobre qué y cómo se produce información estadística que pueda dar cuenta de los fenómenos que se debaten acompañados de una fuerte emotividad punitiva, sin sustento en información pública, accesible y de calidad por parte de los poderes ejecutivos y judiciales



SITUACIÓN DE LA INFORMACIÓN A NIVEL LOCAL (NACIONAL-CABA Y PROVINCIA DE BUENOS AIRES)

SITUACIÓN LOCAL (NACION-CABA / PBA) - ÚLTIMOS AÑOS

- En el ámbito local (nacional-CABA y provincia de Buenos Aires) ha **crecido y mejorado** la cantidad y tipo de **información estadística** disponible sobre el universo penal juvenil. Se cuenta con más y mejor información sobre ambas jurisdicciones, en especial por fuentes de **tipo judicial** (BGD-CSJN y RPN-MPBA).
- Sin embargo, la proliferación de fuentes (judiciales, ejecutivas, organismos de control, etc.) exige **establecer interfaces y conexiones** entre las fuentes y los reportes de información producidos, en tres coordenadas:
 - **Marcos conceptuales y definiciones** estandarizadas, explícitas y compartidas que definan con claridad el significado de las variables y las categorías y que tiendan a ser comparables entre agencias (policía, justicia y encierro) y jurisdicciones (provinciales y nacionales).
 - **Metodologías** claras (y explícitas), detalladas y consistentes que permitan interpretar adecuadamente los datos (su exhaustividad, alcance y validez).
 - **Periodicidad** sostenida en las publicaciones y comparabilidad temporal de los datos.
 - Incorporación al portal de **Datos Abiertos** de Argentina.

¿QUIENES SON ATRAVESADOS POR EL SISTEMA PENAL?

Tanto en CABA como en PBA:

- Amplia mayoría de jóvenes **varones** (PBA mujeres 4% / CABA 14%).
- Preponderantemente **argentinos** (PBA extranjeros 2% / CABA 8%).
- Adolescentes procedentes de **sectores excluidos** social y económicamente.

Fuentes: BGD y RPN

¿QUE DINÁMICA LONGITUDINAL PRESENTA EL FUERO PENAL JUVENIL?

- Se observa una **tendencia a la baja** la cantidad de causas de los fueros penales de las dos principales jurisdicciones del país (Nación-CABA y provincia de Buenos Aires).
- El **delito contra la propiedad** ocupa **7 de cada 10** casos en ambas jurisdicciones.
- Muy por debajo los delitos “contra la administración pública” (**encubrimiento**) y contra la **seguridad pública (Ley de drogas)** y contra las **personas**, aunque requerirían una mayor desagregación.
- Al menos en **CABA desciende** sostenidamente la cantidad de derivaciones a dispositivos de **institucionalización** de jóvenes, tendiendo a desaparecer para los jóvenes no punibles.
- En el caso de la **PBA** el **5%** de los privados de libertad son **no punibles** (medida de seguridad, problema con el dato) y se observa una tendencia ascendentes del total de jóvenes en general -punibles y no punibles- (**2015: 610, 2016: 624, 2017: 660 y 2018: 699**) Fuentes: CPM y RPN.

Bien jurídico protegido u objeto de juicio	RPN	BGD
Delitos contra la propiedad	67,41%	70,1%
Delitos contra las personas	9,23%	10,8%
Delitos contra la administración pública	9,6%	10%
Delitos contra la seguridad pública	8,03 (incluye estupefacientes)	1,6%
Delitos contra la libertad	4,05%	3,1%
Delitos contra la integridad sexual	1,33%	1,7%
Otros	0,79%	2,7%

Fuente: Elaboración propia en base a los Informes de RPN (2018) e informe de la BGD (2017)

¿QUÉ DINÁMICA LONGITUDINAL PRESENTA EL FUERO PENAL JUVENIL?

- **Limitaciones:**

- RPN no contabiliza los no punibles y los delitos graves no discrimina tentativa (homicidio) ni los plazos de cumplimiento de la privación de libertad.
- BGD: no incluye la continuidad de la privación de libertad en sistema penitenciario de adultos.
- **Indicadores de desempeño judicial:** sería propicio desarrollar indicadores sobre tipo de resolución de las causas, procedimientos utilizados (SJP, JA, Flagrancia, tipo de aplicación del art. 4 del Decreto Ley 22.278, etc.), montos de condena, cantidad de archivos, etc.

DESAFÍOS EN LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN

- Las agencias producen información en mayor medida sobre quiénes reciben (sujetos e imputaciones) pero en mucho menor medida en que hacen con ellos (indicadores de desempeño judicial).
- En el marco de la cadena punitiva, el intervalo entre la captura policial y la refrenda judicial presenta un panorama con lagunas: no es claro cuántas detenciones produce la policía, donde, y sobre quienes.
- El alojamiento en comisarías y las demoras/detenciones no formalizadas representan ejes centrales en materia de derechos humanos.



Muchas gracias