



# Privados de libertad

Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina

1



## SITUACIÓN EN ARGENTINA

La problemática de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad en Argentina se ha convertido en los últimos años en una de las principales preocupaciones del Gobierno Nacional y de la mayoría de las instituciones públicas y privadas, nacionales, provinciales y locales y de los organismos internacionales.

En este contexto, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación consideró necesario conocer con mayor profundidad la situación de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en el país a fin de poder contribuir a la elaboración de un insumo clave para el desarrollo de políticas públicas eficaces. En este marco, con la cooperación de la Oficina de UNICEF en Argentina, durante el año 2005 la Secretaría de Derechos Humanos inició una investigación con el propósito de relevar la situación de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad a nivel nacional y nutrir los debates y acompañar los procesos de reformas normativas y de reconvenciones institucionales a fin de instalar el modelo de "protección integral de derechos" que surge de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La investigación presenta el cuadro de situación de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad en Argentina al 31 de diciembre de 2005, es decir, paralelo al cambio normativo que implica el dictado de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la creación de la Secretaría de Estado de Niñez, el Consejo Federal y el Defensor Nacional y sus decretos reglamentarios que han establecido normas que incidirán necesariamente en la reducción de la cantidad de niños, niñas y adolescentes objeto de institucionalización.

El relevamiento cuantitativo abarca los establecimientos, los programas por provincia, la capacidad prevista, la edad y sexo, entre otras variables. También incluye la información sobre los niños/as y adolescentes detenidos en comisarías, y la relativa a la implementación de programas alternativos a la privación de libertad.

Según los datos relevados, en la Argentina 19.579 niños, niñas y adolescentes están privados de libertad. De ese total, el 84,8% se encuentra bajo una medida judicial y/o administrativa en virtud de una causa "no penal", esto es, por causas asistenciales, que la mayoría de las veces tiene como origen una situación de carencia socioeconómica. Además, los datos relevados permiten marcar una tendencia que indica que hay más varones que mujeres privados de libertad pero esta relación se invierte cuando se trata de personas encerradas por causas no penales donde las mujeres representan la mayoría. El estudio muestra que los establecimientos donde se encuentran alojados los niños y jóvenes, son mayoritariamente organizaciones de la sociedad civil en lugar de organismos gubernamentales.

■ **19.579** niños, niñas y adolescentes están privados de libertad.

■ **84,8%** de niños, niñas y adolescentes privados de libertad están por una causa "de asistencia" o "de protección" y no por causas penales.

■ son más los varones privados de libertad; pero son más las **mujeres** que lo están por causas no penales.

■ Algunas provincias tienen niños, niñas y adolescentes privados de libertad en **comisarías**.



El informe de la investigación señala que estos datos son de por sí preocupantes, en tanto la privación de libertad debería ser una medida de último recurso y por el menor tiempo posible, tal como lo estipulan la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 37 b), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de la libertad (regla 11b), y la Ley Nacional de Protección Integral N° 26.061 (Art.19). Sin embargo, el modelo tutelar imperante actualmente no siempre garantiza este derecho.

Esto se traduce en las medidas de privación de libertad (eufemísticamente denominadas como “internación”, “tratamiento tutelar” o “medidas tutelares”) que:

- no se encuentran determinadas en el tiempo,
- no guardan relación con la imputación de un delito, ni son proporcionales a la gravedad del delito del cual se acusa a los niños/as y jóvenes,
- no resultan de un debido proceso legal (es decir de un proceso respetuoso de las garantías sustantivas y procesales), en el marco del cual se determine la responsabilidad penal,
- no contemplan la posibilidad de solicitar una revisión de la medida

A esta situación, de vulneración de las garantías básicas que les corresponden a todas las personas, se suma el incumplimiento de los estándares mínimos de derechos humanos postulados en los distintos instrumentos internacionales, especialmente los relativos a la infancia y adolescencia.

Además, en la actual situación influyeron múltiples factores entre los que se destacan por un lado, la extensión y profundización durante las últimas décadas de la marginación y exclusión social, dificultando a los grupos familiares garantizar el acceso de los niños a sus derechos; por otro, la ausencia durante el mismo período de políticas públicas que brindaran apoyo a las familias en esas condiciones para que pudieran cumplir el rol primario de garantizar el acceso de niños, niñas y adolescentes a sus derechos y, finalmente, la intervención de los organismos estatales del poder administrador y el poder judicial –con amparo en legislaciones de inspiración “tutelar”– respecto de esos niños, considerándolos objeto (y no sujetos de derecho), separándolos definitivamente de su medio familiar y comunitario y recurriendo no como último, sino como primer recurso a la “institucionalización”.

El informe remarca la carencia de programas, de medidas resolutorias alternativas a la institucionalización, y de servicios que posibiliten una revinculación del niño con su familia y su entorno, como la escuela, el barrio y sus amigos. Al respecto, el estudio señala que si bien en diferentes provincias se ha avanzado en una adecuación legislativa en línea con la Convención sobre los Derechos del Niño, difícilmente la privación de libertad se convierta realmente en el último recurso a adoptar, si no se cuentan con los recursos adecuados, ni una clara planificación de políticas orientadas a evitar la institucionalización.

La investigación representa una herramienta fundamental para la reconversión institucional, el diseño y la planificación de acciones tendientes a la desinstitucionalización por causas asistenciales, y a la implementación de medidas no privativas de la libertad para los jóvenes en conflicto con la ley penal.



## Mensaje de Eduardo Luis Duhalde, Secretario de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Desde el inicio de su gestión, el Presidente Néstor Kirchner, ha planteado la política de derechos humanos como la recuperación de los fundamentos éticos del Estado. La perspectiva de los derechos fundamentales y la construcción de ciudadanía bajo un concepto de responsabilidad social asentado en el derecho a tener derechos (no como mera abstracción, sino como efectivo ejercicio de cada uno de ellos) coloca al Estado bajo los principios rectores que componen el complejo plexo normativo de los Derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de incidencia colectiva que como parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos obligan al país a su promoción y observancia. No se trata de una materia más de la actividad estatal sino de una filosofía política que debe guiar toda la gestión pública.

La situación de los niños, niñas y adolescentes, que compromete el futuro humano de la Nación, y que marca a fuego uno de los déficit más graves de la Argentina, es uno de los mayores desafíos que tiene el Estado y la sociedad argentina en su conjunto, para llegar a modelar un nuevo país.

Como preocupación fundamental de estos tres años de gobierno, se han dado pasos ineludibles para modificar dicha situación. En primer lugar, con un claro esfuerzo de investigación, detección de los problemas más agudos con su contención y solución posible, y al mismo tiempo con la elaboración de políticas públicas tendientes a la transformación profunda y permanente de la situación de la niñez en general.

Un paso específico y sustantivo, de enorme importancia, ha sido la sanción por parte del Congreso Nacional de la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, con fuerte apoyo del Poder Ejecutivo Nacional, iniciándose el proceso de adecuación de la normativa interna a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicha norma se complementa con el dictado de los decretos reglamentarios 415/2006 y 416/2006.

En esta línea se han desarrollado múltiples acciones, de forma coordinada entre diversas dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, fundamentalmente de los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación y Justicia y Derechos Humanos— así como también por parte de los gobiernos provinciales y municipales, junto al permanente e incesante trabajo de las organizaciones no gubernamentales. Este trabajo tiende a completar el universo de acciones que deberá encausarse mediante el avance del Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que fuera lanzado por el Presidente de la Nación Argentina, Dr. Néstor Kirchner, el 17 de junio de 2005 y que hoy tiene como impulsor una mesa interministerial. En este contexto, la Secretaría de Derechos Humanos tiene como tarea profundizar el enfoque de derechos y formar al conjunto de actores que deben hacerlo posible. Al mismo tiempo, llamar la atención y poner el acento en las graves situaciones, rémoras del pasado, que se quiere esforzadamente superar.

Este nuevo insumo producido por esta Secretaría, que una vez más cuenta con el apoyo de UNICEF Argentina, tiende a dar a conocer el universo de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad en la Argentina.

La investigación constituyó un difícil desafío. Se ha puesto en marcha un camino transformador, pero ninguno de los que laboramos esta temática puede regodearse con lo realizado, frente a la dimensión de lo que queda por hacer, que es mucho.



## Mensaje de Gladys Acosta Vargas, Representante UNICEF Argentina

En el marco de las acciones de cooperación con la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, y ante la necesidad de revisar ciertas normas aún vigentes en el país que vulneran los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, UNICEF ha apoyado la investigación "Privados de libertad. La situación de Niños, Niñas y Adolescentes" del 2005.

La situación de niños y niñas privados de libertad pone en evidencia la necesidad de revisar las normas e instituciones que la justifican, así como analizar su vigencia en la actualidad.

A partir del reconocimiento de derechos y garantías universales para todos los niños, niñas y adolescentes, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) logra superar la justificación de la privación de la libertad como medida de protección de los viejos sistemas tutelares, y obliga al Estado, la comunidad y la familia a desarrollar otras alternativas para evitarla. En el ámbito penal, la CDN claramente restringe la posibilidad de su aplicación, sólo para casos excepcionales y por el menor tiempo posible.

Por el nivel de sufrimiento que la privación de la libertad implica en la vida de niños y niñas, esta severa restricción de derechos provoca deterioros irreversibles en el normal desarrollo y evolución de los niños, niñas y adolescentes.

Contrariamente a la realidad que busca construir la CDN para todos los niños, las niñas y los adolescentes, la investigación que hoy se presenta revela una gran cantidad de chicos y chicas institucionalizados en todo el país, en su enorme mayoría por cuestiones asistenciales y de protección, es decir, fundamentalmente para aquellos niños y niñas en situación de pobreza. También resalta la tendencia a que son las niñas quienes se encuentran principalmente institucionalizadas por motivos asistenciales, lo que revela su mayor vulnerabilidad al acceso a políticas y programas universales.

De esta forma, los datos obtenidos grafican la continuidad de esta práctica extrema, como lo es la privación de la libertad, pero también marca el camino y la necesidad de aunar esfuerzos para superar la mirada discrecional-represiva sobre la infancia y adolescencia.

En tiempo de oportunidades como el que hoy vivimos, esta investigación constituye una importante herramienta para visibilizar el problema, oculto durante décadas, como un elemento para transformar la realidad.

Colaborar con las autoridades del país para lograrlo es una tarea diaria que UNICEF realiza para superar los obstáculos y abrir el camino a la plena vigencia de la CDN en la vida de todos los niños, niñas y adolescentes, sin excepción.



## Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

sancionada el 28 de septiembre de 2005, promulgada el 21 de octubre de 2005.

### Análisis de los derechos, garantías y recursos establecidos en la ley

**1-** La ley sancionada crea un Sistema de Protección de Derechos para niños, niñas y adolescentes, considerando a estos como sujetos de derecho. Tiene como objetivo la protección integral por parte del Estado de todos los derechos de este sector de la sociedad, para que su ejercicio pueda ser pleno, efectivo y permanente (arts. 1 y 2).

**2-** La ley procura la consideración en todos los casos del “interés superior del niño” entendiéndose por tal concepto “la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en la ley”.

**3-** El sistema de protección integral que la ley establece es el conjunto de políticas que consideran a la niña, el niño y el adolescente como un sujeto activo de derechos, en un sentido abarcativo de los mismos y a lo largo de todo su crecimiento. Define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado en relación con los derechos universales y especiales por su condición de personas en desarrollo. La base de este Sistema de protección integral de derechos es el conjunto de Políticas Públicas que los Organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad, lo cual implica:

- Protección y auxilio en cualquier circunstancia;
  - Prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas;
  - Preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas;
  - Asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice;
  - Preferencia de atención en los servicios esenciales.
- (Art.5)

*El sistema de protección integral que la ley establece es el conjunto de políticas que consideran a la niña, el niño y el adolescente como un sujeto activo de derechos*

**4-** Respecto de las Políticas estatales, impone a los organismos del Estado adoptar las medidas administrativas, judiciales, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, destinadas a garantizar la plena efectividad de los derechos y garantías fundamentales de las niñas, niños y adolescentes. (Artículo 4º CDN). Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes. La ley brinda una legitimación activa amplia a los fines de reclamar que el Estado cumpla con su obligación (así el art. 1 hace referencia a “todo ciudadano”). Por otro lado, el Objetivo de las Políticas Públicas promueve:

- Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
- Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
- Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;



- Promoción de redes intersectoriales locales;
- Impulso a la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

**5-** Sobre las medidas de Protección Integral de Derechos, la ley las define como aquellas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias. La ley impone un orden en la aplicación de las medidas de protección: se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. En segundo lugar, cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección serán los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares. (art. 35). El límite para su aplicación está dado por los arts. 33 y 36 que prescriben “la falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización”. En ningún caso estas medidas podrán consistir en privación de la libertad. (art. 19). Esta novedosa concepción de las Políticas Públicas resuelve además un serio problema institucional e intersectorial que implicaba que las cuestiones asistenciales, la amenaza o vulneración de derechos básicos de los niños por cuestiones socio-económicas pasaban a la órbita de la justicia. De ahora en más es el Estado –en su esfera administrativa- el encargado de asegurar la efectiva realización y goce de los derechos que la ley le reconoce a los niños.

**6-** Comprobada la amenaza o violación de derechos deben adoptarse las siguientes medidas (art. 37):

- Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar;
- Solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar;
- Asistencia integral a la embarazada;
- Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar;
- Cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa;
- Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes;
- Asistencia económica.

“la falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización”.

**7-** Como medidas excepcionales (art. 40) la ley define aquellas que deben adoptarse en situaciones específicas cuando las niñas, niños o adolescentes deban ser temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo interés superior así lo exija. Son limitadas en el tiempo y excepcionales, y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que le dieron origen. Serán procedentes una vez que se hayan agotado todas las posibilidades de implementar las medidas de protección integral, no pudiendo nunca implicar la privación de libertad del niño, niña o adolescente. El organismo administrativo local de infancia será quien decida y establezca la medida excepcional, quedando la autoridad judicial



competente de cada jurisdicción como instancia de garantía del procedimiento, por ser una medida que, aunque necesaria, limita temporalmente derechos.

**8-** En cuanto a las Garantías Mínimas de Procedimiento el Estado debe atender a la necesidad del niño a ser oído, a que su opinión sea tomada primordialmente en cuenta, a ser asistido por un letrado especializado, a participar activamente de cualquier proceso que lo involucre hasta llegar a la instancia superior ( art.27 ) tomando en cuenta el principio de igualdad y no discriminación ( art.28 ) y el principio de efectividad del Estado ( art.29 ).

**9-** La Institucionalidad de la ley se construye a partir de un conjunto de organismos administrativos en la instancia federal, nacional y provincial y con la participación de las Organizaciones no Gubernamentales. A nivel nacional se crea la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia en el ámbito del PEN, organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia, la que funcionará con representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil (art. 43). En segundo lugar se crea el Consejo Federal, organismo de concertación en la formulación de propuestas, integrado por el representante del organismo Nacional de Niñez y Adolescencia, por cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La ley define las atribuciones específicas de cada uno y le asigna a ambos organismos atribuciones conjuntas para la elaboración del Plan Nacional de Infancia. Las provincias constituyen una tercera instancia que tendrá un órgano administrativo de planificación y a partir de este nivel se prevé la ejecución de la política pública conjuntamente con la última instancia que es la municipal para la que se prevé la creación de un organismo de seguimiento de programas y la articulación con las organizaciones no gubernamentales.

*“...el Estado debe atender a la necesidad del niño a ser oído, a que su opinión sea tomada primordialmente en cuenta, a ser asistido por un letrado especializado, a participar activamente de cualquier proceso que lo involucre hasta llegar a la instancia superior”...*

**10-** El Defensor de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tendrá a su cargo velar por la protección y promoción de los Derechos de Niños y jóvenes. Lo interesante de esta figura es su especificidad técnica y su calidad de institución externa al Poder Ejecutivo. Esta última cualidad permite instancias de supervisión, control y establecimiento de garantías no contaminadas por intereses políticos o de gestión, dando más independencia al sistema de control. De esta manera se establecen diferentes instancias en el sistema, que permiten establecer articulaciones y controles cruzados en el mismo.

**11-** Sobre los fondos para la aplicación de la ley, el Presupuesto General de la Nación preverá las partidas necesarias para los organismos que son creados. Establece que la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores, disponiendo asimismo la intangibilidad de los fondos para la infancia establecidos en el Presupuesto Nacional. Esta aseveración no sólo dispone del presupuesto actualmente ejecutado por el Consejo de la Niñez, Adolescencia y Familia, sino también de aquellas otras partidas de las otras áreas vinculadas a políticas públicas de infancia.



Definición de los conceptos utilizados para la realización de la investigación "Privados de Libertad. Situación de Niños, Niñas y Adolescentes". Las distintas definiciones utilizadas se basaron en la Convención de los Derechos del Niño, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), el Código Civil y leyes N° 10.903 y N° 22.278.

**Niños, Niñas y Adolescentes:** Se entiende por niño, niña o adolescente toda persona de menos de 18 años de edad.

**Jóvenes Adultos:** Por joven adulto se entiende toda persona mayor de 18 años y menor de 21 años de edad.

**Privación de libertad:** Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública. Esta definición incluye la internación por motivos de protección y no sólo por infracciones cometidas por adolescentes a la ley penal. Se incluye también el internamiento en una institución clínica / médica ordenada por cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública.

**Niños/as y Adolescentes con causa penal:** Por niño, niña o adolescente con causa penal se entiende todo niño, niña o adolescente al que se ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito.

**Niños/as y Adolescentes Internados por Causas no penales:** Por niño, niña o adolescente internado por causas no penales se entiende todo niño, niña o adolescente privado de libertad sin causa penal, cualquiera que sea el motivo de su ingreso.

**Centros de detención cerrados y abiertos:** Por centro de detención abierto se entiende, a diferencia del centro de detención cerrado, aquel donde las medidas de seguridad son escasas o nulas.

**Sistemas Alternativos o Sustitutivos a la Internación:** Por sistema alternativo o sustitutivo a la internación, en el caso de los jóvenes presuntos infractores de la ley penal o condenados por la comisión de un delito, se entiende toda medida resolutoria adoptada por la autoridad competente en lugar del confinamiento en establecimientos penitenciarios/ específicos.

Por mayor información contactar a:

Verónica Moñino  
Coordinadora de Comunicación y Prensa  
de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.  
Tel: ( 5411 ) 5167-6500 int. 6676  
[vmonino@derhuman.jus.gov.ar](mailto:vmonino@derhuman.jus.gov.ar)  
[www.derhuman.jus.gov.ar](http://www.derhuman.jus.gov.ar)

Paula Chinellato  
Oficial de Prensa e Información  
UNICEF Argentina  
Tel: ( 5411 ) 5093-7100 int. 144  
[pchinellato@unicef.org](mailto:pchinellato@unicef.org)  
[www.unicef.org/argentina](http://www.unicef.org/argentina)