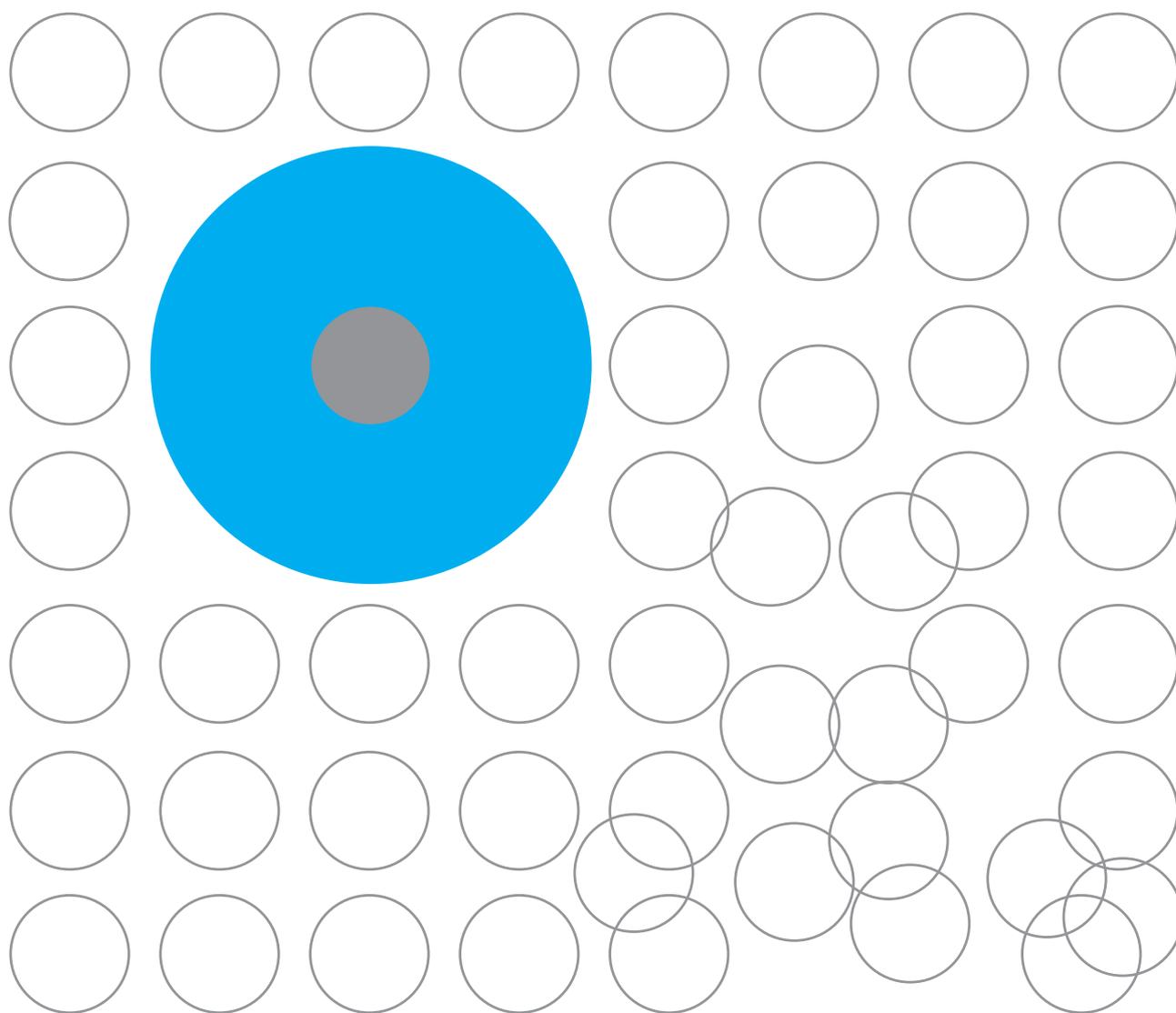


La nueva normativa de

# PROTECCIÓN

a la infancia y la adolescencia en la  
provincia de Buenos Aires



Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Acuerdo de Cooperación UNICEF - IDN





La nueva normativa de

 **PROTECCIÓN**

a la infancia y la adolescencia en  
la provincia de Buenos Aires

RESPONSABLES TÉCNICOS POR EL INSTITUTO  
DE DERECHOS DEL NIÑO

Ernesto E. Domenech

María José Lescano

EQUIPO DE TRABAJO

Inés Jaureguiberry

Diego Maximiliano Gavagnin

María Celeste Hernández

Sebastián López Calendino

RESPONSABLES TÉCNICAS POR UNICEF

Gimol Pinto

Romina Pzellinsky

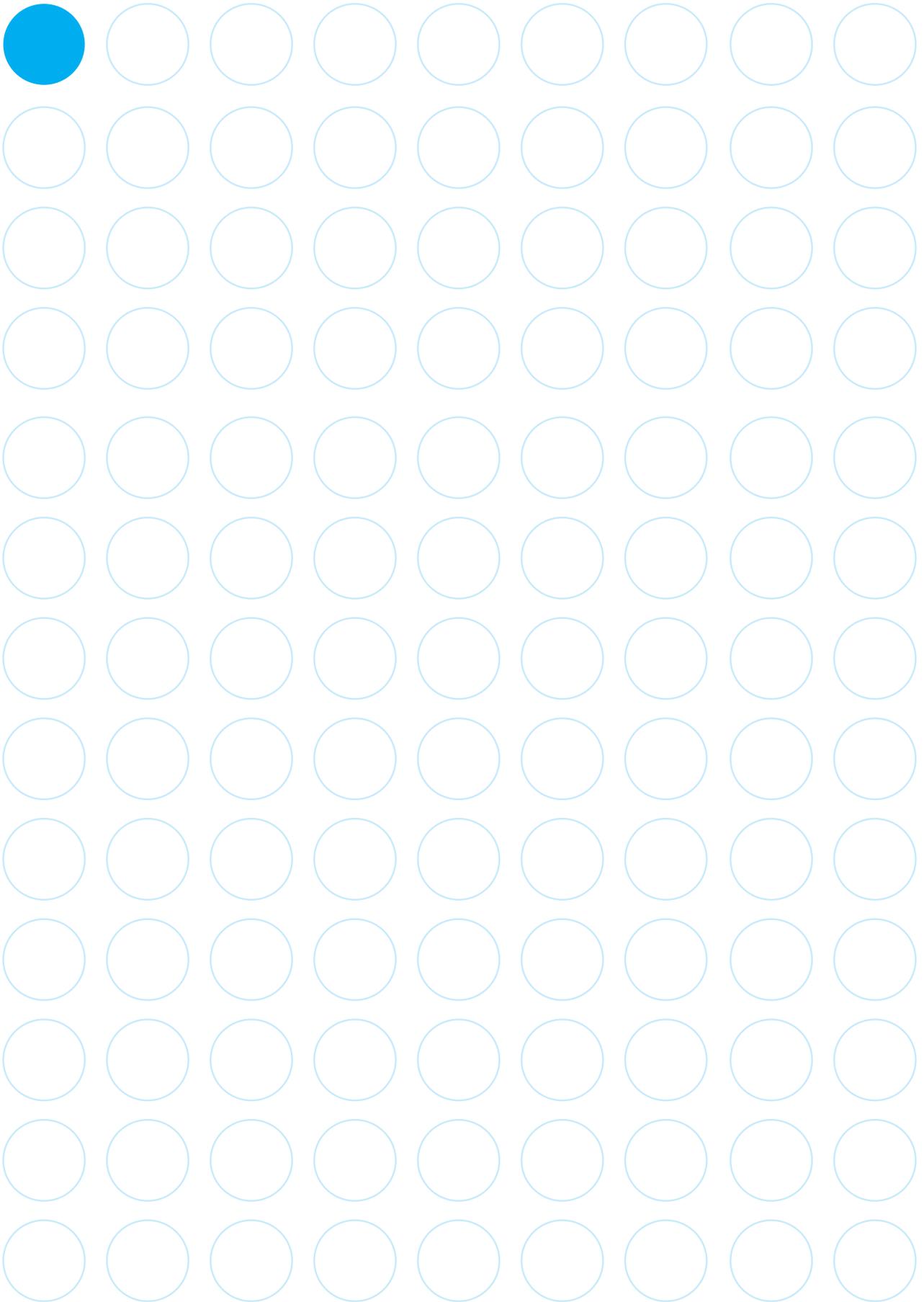
# Índice

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	7
I   PRESENTACIÓN	9
II   INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	13
III   EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	17
IV   LA PUESTA EN VIGENCIA DE LA LEY 13.298	25
1 - ¿Era realmente necesario hacer algo en la provincia de Buenos Aires?	25
1.1 - Situación jurídica existente	25
1.2 - Situación fáctica existente	31
2 - ¿Cuáles eran las alternativas?	34
3 - ¿Debía actuar la provincia a través de una ley?	35
4 - ¿Era el momento apropiado?	35
5 - ¿Era necesario que la regulación tuviera la amplitud prevista?	37
6 - ¿Podía limitarse el período de vigencia?	38
7 - ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos; y es comprensible?	38
8 - ¿Era de esperar que la ley resultara practicable?	44
9 - ¿Era razonable la relación costo-beneficio?	49
10 - ¿Es adecuada su técnica legislativa?	50
11 - ¿Cómo ha sido la reconfiguración institucional en la provincia a la luz del nuevo sistema de protección integral?	57
11.1 - ¿Cómo se fue estructurando el Sistema de Promoción y Protección de Derechos en sentido estricto?	57
11.1.1 - Construcción de un marco normativo	59
11.1.2 - Reconfiguración institucional	65
11.1.3 - Aproximaciones a la implementación del marco normativo	77
11.2 - ¿Cómo se fue construyendo el Sistema de Responsabilidad Penal?	80
V   RESULTADOS OBTENIDOS	103
VI   REFLEXIONES FINALES	107
VII   BIBLIOGRAFÍA	110
VIII   ANEXOS	115
a. Gráficos	115
b. Leyes, decretos, resoluciones y reglamentaciones	122
c. Jurisprudencia	123
d. Notas	124
e. Informe de Avance	125
f. Información sobre servicios locales y zonales	125



## Acrónimos y abreviaturas

Art./arts.	artículo/artículos
BO	Boletín Oficial
Ctes	concordantes
Cfr	conforme
CIDN	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
CN	Constitución Nacional
CP	Código Penal
CPP	Código Procesal Penal
FFPS	Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales
Inc	Inciso
MDH	Ministerio de Desarrollo Humano
MPJ	Ministerio Público del Joven
SADA	Subsecretaría de Atención de las Adicciones
SCJBA	Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires
Sgtes	siguientes
SPPDN	Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño
SZPPD	Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Niño.



## 01 | PRESENTACIÓN

La provincia de Buenos Aires atraviesa, desde hace casi dos décadas, un complejo y dificultoso proceso de transición legal en materia de infancia.

Para adecuar la legislación local al paradigma propuesto por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), en el año 2005 se sancionó por la Legislatura provincial la Ley 13.298 de la Promoción y Protección de los Derechos del Niño.

El camino recorrido desde su sanción hasta la efectiva puesta en vigencia de la citada ley se vio signado de dificultades. Diversas vicisitudes que, de modo similar a su antecesora, la Ley 12.607, hacían presumir que la transformación del sistema legal de infancia que se proponía, lejos estaba aún de concretarse en el territorio bonaerense.

Recordemos que la Ley 12.607 nunca llegó a regir en plenitud. Esto obedeció, primero, a una suspensión judicial cautelar; luego, a reiteradas prórrogas legislativas dispuestas con posterioridad; y, finalmente, a su derogación legislativa final ocurrida por la propia Ley 13.298.

Pero esta legislación que surgía en reemplazo también fue obstaculizada en sus inicios por una medida cautelar a solicitud de la Procuración General en el proceso incoado ante la Suprema Corte de Justicia provincial. Felizmente su proyección fue mayor. El acuerdo entre los distintos Poderes del Estado permitió destrabar el conflicto suscitado y esta normativa, acompañada por la Ley 13.634, marcó el rumbo.

Sin embargo, la Ley 13.634 –complementaria de la 13.298– devino insuficiente para apuntalar el novel sistema, que se presentaba resentido en diversos flancos. Para evitar los embates, la Ley 13.298 debió ser paulatinamente modificada y rectificada por otras más, las leyes 13.645, 13.797, 13.772 y 13.821.

De este modo, disperso y azaroso, se ha ido estructurando la nueva normativa provincial reguladora de las cuestiones de infancia y adolescencia. Proceso de transición que aún hoy aspira a alcanzar su plena evolución.

Desde el Instituto de Derechos del Niño (IDN) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, desde hace casi una década atrás, entendimos necesario llevar a cabo una labor de investigación independiente que se abocara al estudio y acompañamiento del proceso de cambio legal que se imponía al amparo de la CIDN.

Así fue que, luego de varios abordajes autónomos, en octubre de 2006 a partir del convenio suscripto con UNICEF Argentina, conformamos en el IDN un equipo interdisciplinario de investigación, que hasta octubre de 2008 pudo desarrollar un pormenorizado estudio acerca de la legislación que se gestaba.

Para acceder a la matriz de este sistema tan polifacético que encarnaba la nueva legislación de infancia creímos oportuno utilizar una metodología particular denominada Checklisten. A través de ella, con el recurso de una secuencia ordenada de interrogantes, fue posible perfilar conjuntos de respuestas capaces de delinear los contornos de la nueva estructura jurídico-política en ciernes.

Nos fuimos preguntando y respondiendo entonces: quiénes serían los nuevos actores, los nuevos procesos, las nuevas instituciones; cómo se estaba gestionando el cambio; cómo se debían construir las nuevas prácticas y cómo se desarrollaba el proceso de transición en los diversos niveles; y cuáles eran sus dificultades. Este análisis comenzó con una mirada más general para luego ir adoptando una perspectiva más puntual y detallada.

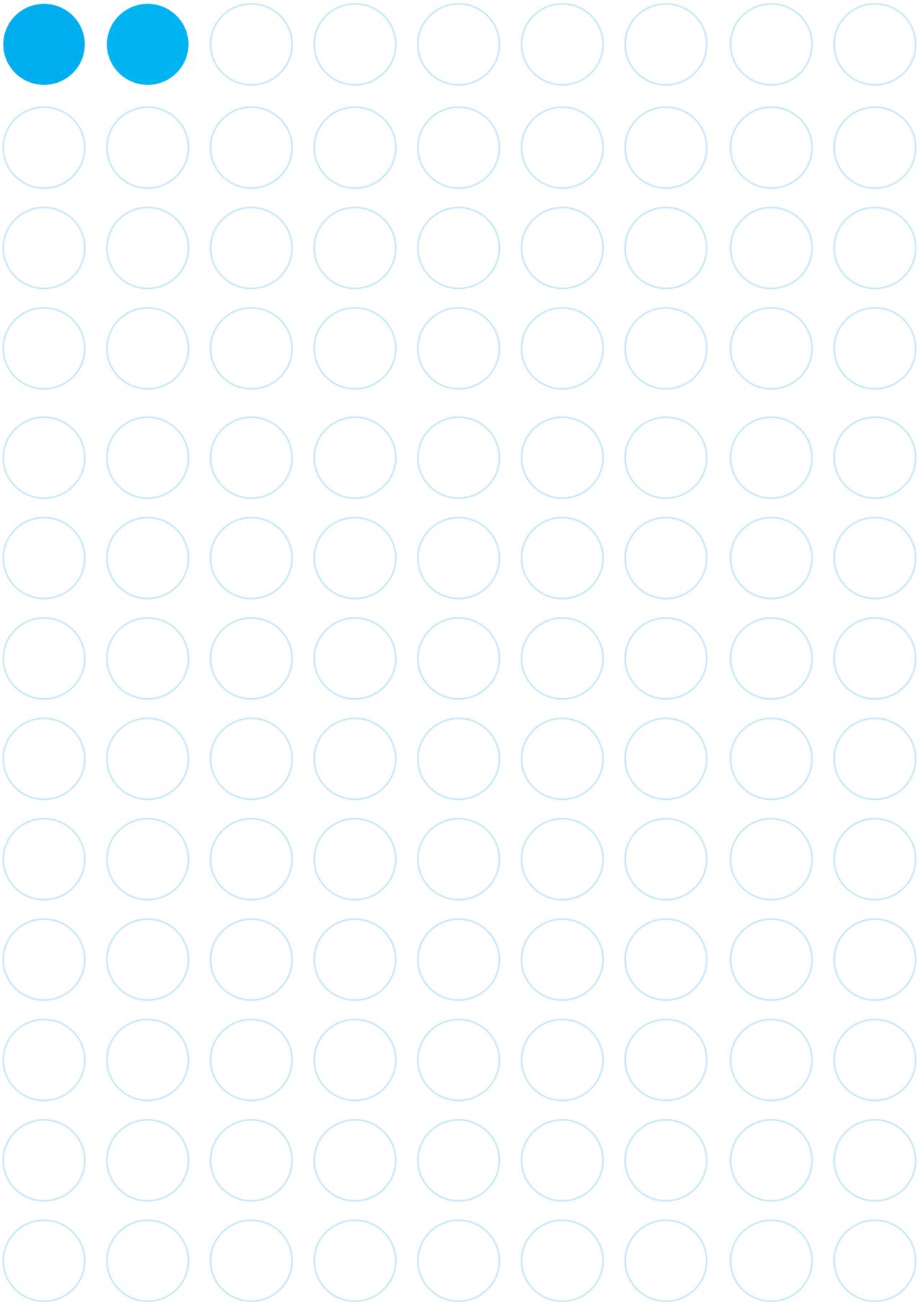
Partiendo de las conclusiones arribadas en un anterior trabajo de investigación, "Estudio de Factibilidad económica de implementación de la Ley 12.607", también realizado con el auspicio de UNICEF Argentina, el nuevo proyecto académico que en esta ocasión presentamos buscó canalizar la experiencia obtenida y abordar, con mayor madurez, el seguimiento del proceso de transición legal en su grado más agudo de evolución.

A lo largo de esta aventura siempre tuvimos como norte la necesidad de encontrar el Derecho vivo –los modos en que las reglas se interpretan y se usan–, siendo concientes de las dificultades existentes y de que el cambio normativo, para ser real y palpable, debe exhibirse a través de la transformación de las prácticas institucionales y sociales, poco estudiadas en profundidad.

Mediante esta publicación no pretendemos proclamar verdades irrefutables. Lejos de ello, queremos compartir algunas reflexiones e interrogantes por los que hemos transitado, y seguimos transitando, en el intento de aprehender y comprender las variables que determinan la instauración de un nuevo paradigma de infancia en la provincia de Buenos Aires. Variables que son de diversa índole y que exceden el universo estrictamente jurídico.

Formular preguntas pertinentes, identificar obstáculos y señalar dificultades en torno a la nueva legislación y los modos en que podría llegar a sobreponerse a ellos, implica estar en mejores condiciones para dialogar y para construir más y mejores respuestas y estrategias de acción. Por cierto, estamos convencidos que esta rutina conllevará a formular nuevos interrogantes, que creemos por demás saludable, pues como dice Kundera en *La insoportable levedad del ser*: "En el imperio del *kitsch* totalitario las respuestas están dadas de antemano y eliminan la posibilidad de cualquier pregunta. De ello se desprende que el verdadero enemigo del *kitsch* totalitario es el hombre que pregunta. La pregunta es como un cuchillo que rasga el lienzo de la decoración pintada, para que podamos ver lo que se oculta tras ella...".





## ○ II | INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

Este trabajo tiene como principales objetivos tanto la identificación de los obstáculos surgidos para la implementación de un nuevo sistema legal de infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires, como el análisis de la Ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y su impacto en términos de idoneidad para transformar las prácticas sociales.

Dichos objetivos están relacionados con los resultados previamente obtenidos en la investigación realizada desde el IDN, en convenio con UNICEF, durante el período 2003-04. Por ello se evalúa, de manera actualizada, si los obstáculos que en aquel entonces impidieron la vigencia de la Ley 12.607 han sido efectivamente superados como para que esta vez pueda tener plena eficacia la Ley 13.298 y su legislación complementaria (leyes 13.634, 13.645, 13.797, 13.772, 13.821).

A esta altura del debate, la cuestión económica no parece ser el principal obstáculo para el cambio legal, social y cultural que se propone a través del sistema de promoción y protección integral de derechos.<sup>1</sup> Por tanto, desde el principio la labor de investigación se orientó a determinar si entre los tres poderes del Estado provincial se estaba trabajando de manera consensuada en la implementación y ejecución de una real política pública de infancia.

Esta orientación del trabajo de investigación responde a la creencia de que una ley por sí sola es incapaz de alcanzar la meta de cambio propuesta. De hecho, muchos son los ejemplos que nos rodean, demostrativos de lo poco que puede hacer una norma sin el suficiente sustento político y comunitario que la motorice, tal como sucedió con la Ley 12.607.<sup>2</sup>

Por ello resulta evidente que un quiebre tan profundo en la forma en que debe ser pensada la infancia a la luz de la CIDN requiere ser provocado por algo más poderoso que la híbrida declamación plasmada en un papel. Una ley como la aquí estudiada necesariamente depende para su real vigencia– de políticas de gestión y transición, como así también del convencimiento

---

1. - Cfr. Ley de Fortalecimiento Familiar 13.163 y Decreto n.º 609/04, en el contexto económico del Estado nacional.

2. - También podemos citar las leyes de violencia familiar.

social y normativo emanado del poder ciudadano, ejercido –a veces limitadamente– por sus representantes democráticamente designados.

Por tanto, a lo largo de este trabajo se ha intentado advertir si la decisión política que se exhibe a través de la letra de la Ley 13.298 se encuentra en un proceso de transición, traducida en actos concretos de gestión, ya sea de carácter administrativo o judicial. El estudio de los actos jurídicos emanados de los diversos poderes del Estado, confrontados con las prácticas que provienen del amplio sistema de infancia provincial, constituyó un termómetro eficaz para saber en qué medida se estaba trabajando para profundizar el sistema democrático y participativo, en donde prime el interés superior de los niños.

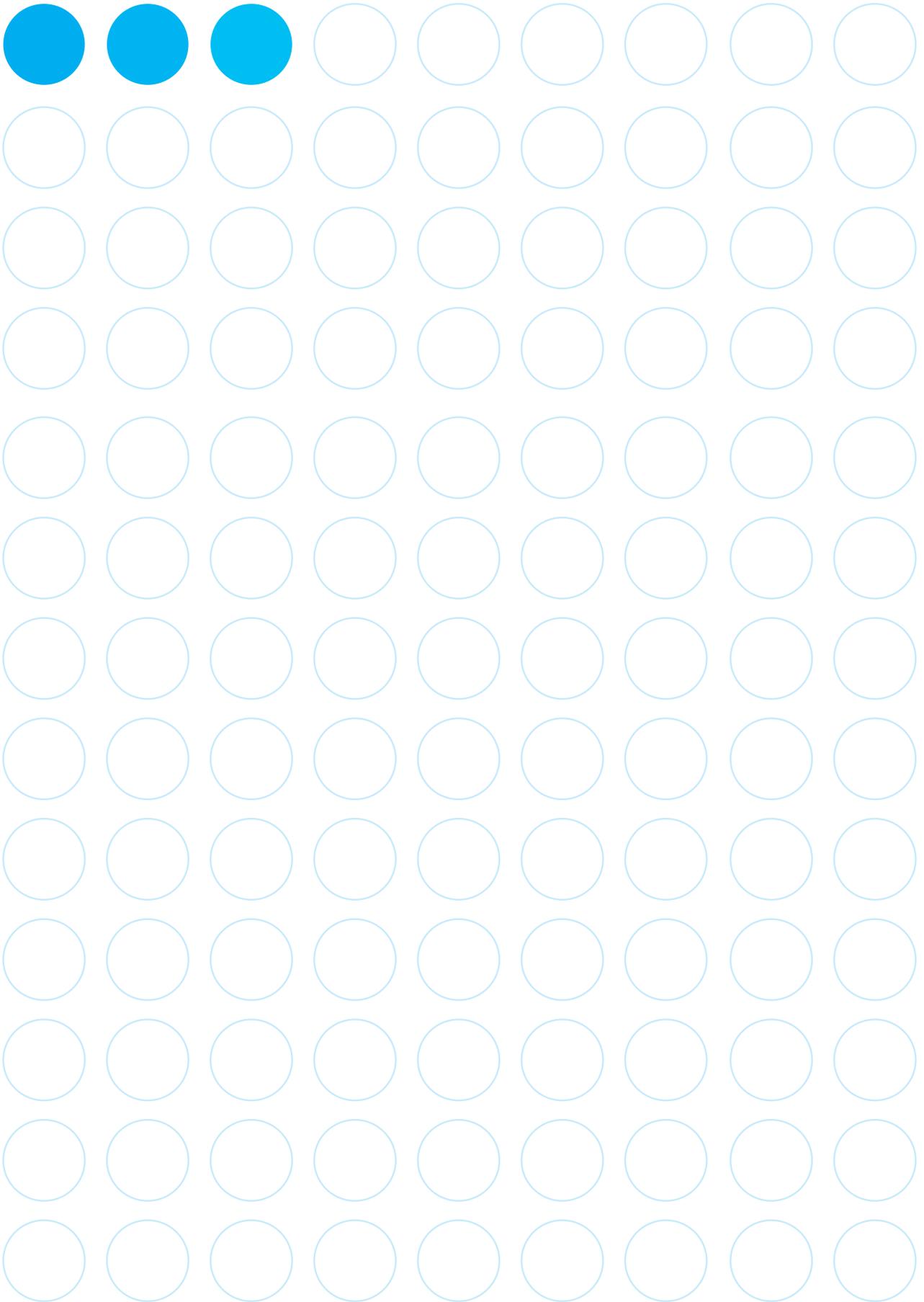
En ese sentido, en el proceso de investigación también se consideró importante esbozar un diagnóstico acerca del compromiso y la conciencia existente sobre el sistema propuesto en las diversas organizaciones sociales. Cabe recordar que en este nuevo escenario los colegios profesionales (abogados, psicólogos, médicos, etc.), las ONG y las universidades –entre otros– se encuentran directamente implicados y debieran de intervenir en forma activa.

Por otro lado, al final de este trabajo se formulan algunas propuestas a modo de aportación. Es necesario contribuir desde lo teórico con herramientas que, movilizándolo la reflexión, puedan ser utilizadas por las agencias de poder para acceder a mecanismos útiles y aptos para enfrentar las resistencias existentes con realismo y sensatez.

Agudizar los esfuerzos para construir nuevas prácticas es el desafío que debe ser asumido para arribar al nuevo paradigma. De lo contrario se corre el riesgo serio de incurrir en un nuevo e inaceptable fracaso normativo. La acción política decidida y sin fisuras en torno a los derechos de la infancia, que involucre a todos los actores sociales, constituye la vía idónea que el Estado debe transitar para marcar el camino firme a la consecución de los fines propuestos por la CIDN.

Por eso, el nudo de la cuestión en el presente trabajo consistió en evaluar si en la provincia de Buenos Aires estaban dadas las condiciones para realizar, a través de la Ley 13.298, el gran salto propuesto por la CIDN en pos del respeto y la garantía de los derechos humanos que incluya a todos los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación.





## III | EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

Antes de explayarnos en la metodología adoptada, vale destacar que en sus orígenes el proyecto preveía como fecha de cierre diciembre de 2007. Sin embargo, a medida que avanzaba en la investigación, el equipo se encontraba con modificaciones permanentes en el objeto de estudio, ya que periódicamente se iban verificando cambios significativos en la legislación que complementaba a la Ley 13.298 que requerían de una nueva revisión de las tareas.<sup>3</sup> En función de ello, se consideró adecuado prorrogar la culminación de la investigación hasta mediados de 2008.

Cabe aclarar también que los datos relevados en cuanto a la gestión de la transición fueron incorporados hasta el 31 de diciembre de 2007, coincidiendo con el cambio de gobierno provincial. Dicha fecha marca un corte en las acciones realizadas para la implementación de la ley por parte de distintos sectores políticos gobernantes, aunque formalmente pertenezcan a un mismo grupo partidario.

Ahora bien, en el afán de establecer cómo debía ser emprendido el análisis de una ley, manuales de técnica legislativa se presentaron como instrumentos útiles para llegar a construir un esquema metodológico capaz de lograr el estudio de una determinada regla.

En ese sentido, según Leiva Fernández<sup>4</sup> las Checklisten, que implican responder una serie ordenada de preguntas, constituyen una propuesta metodológica para analizar un proyecto de ley. Se trata de una lista de interrogaciones pensada en general como una guía de análisis de proyectos de ley, pero que puede ser articulada para estudiar leyes sancionadas. Por ello podían ser utilizadas para ponderar los procedimientos y razones que condujeron a la consagración y la aplicación de la Ley

---

3. - Esta incesante reforma legal incurre en reiteraciones y redundancias e incide en los comportamientos anómicos de los ciudadanos. Tales características son propias del proceso de hiperinflación normativa, manifestación del Derecho contemporáneo, que ha sido analizado por la doctrina con gran preocupación. Juristas como Nino y Hassemer, entre otros, han hecho un llamado de atención al respecto.

4. - LEIVA FERNÁNDEZ, L.; *Fundamentos de técnica legislativa*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1999.

### 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños.

La elección de esa metodología se basó en la consideración de que no existen patrones generalmente admitidos para valorar en todos sus términos a determinada ley. Y en que, por el contrario, las Checklisten permitían –y de hecho permitieron– trabajar sobre niveles de análisis que exceden el ámbito puramente normativo o legal.

Acudiendo a las mencionadas Checklisten iba a quedar claro cómo la complejidad de la casuística se confrontaba con este plexo legislativo bonaerense, lo que ayudaba a ponderar la normativa en estudio en sus justos términos. La propia cotidianeidad –representada en las prácticas de sus operadores– fue vislumbrada desde el inicio como la más eficaz interpelación a las reglas, en su verdadero sentido y alcance.

Por tanto, se partió del convencimiento de que la modificación del sistema instado desde lo legal debería encontrar su correlato en todos los ámbitos vinculados a la niñez, ya sea en la transformación o en la innovación de los diversos comportamientos sociales. De esta manera, se estimó posible operar con la metodología referida, técnicamente idónea en términos normativos, sin descuidar su vinculación con el plano empírico. En definitiva, los más inefables mecanismos de contralor acerca de la real eficacia o idoneidad de la ley se manifestarían sin concesiones en este último nivel.

Para trabajar con esta metodología fue esencial formular un conjunto de preguntas sencillas, lejanas del discurso puramente jurídico, y por tanto accesibles al ciudadano común. Con estas preguntas se confeccionó un cuestionario que funcionaba a modo de directriz.

Las respuestas a tales preguntas se fueron estructurando según una estrategia de trabajo basada en la colección de información relevante en la temática, para luego organizarla e interpretarla.

Para la colección de información se apeló a:

- Entrevistas a figura relevantes y operadores de los distintos sistemas e instituciones involucradas.
- Búsqueda de estadísticas oficiales.
- Informes de anteriores investigaciones realizadas por el IDN.
- Literatura preexistente vinculada con los cambios paradigmáticos en cuestiones de infancia en la provincia de Buenos Aires<sup>5</sup> y en el orden nacional.<sup>6</sup>
- En las cuestiones más puntuales de técnica legislativa se ha recurrido a análisis lógicos y semióticos del lenguaje legal.<sup>7</sup> Particularmente se han considerado los “niveles de racionalidad”

---

5. - DOMENECH, E./ GUIDO, L.; *El paradigma del Patronato. De la salvación a la victimización del niño*, Ed. Edulp, La Plata, septiembre de 2003.

6. - BELOFF, M.; “Tomarse en serio a la infancia, a sus derechos y al Derecho. A propósito de la “Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes n.º 26061”, en *Revista Lexis Nexis*, Buenos Aires, 2006; BELOFF, M.; *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2004, entre otros.

7. - CARRIO, G.; *Notas sobre derecho y lenguaje*, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006; NINO, C.; *Introducción al análisis del derecho*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1988; DOMENECH, E.; “Dogmática penal: funciones y prácticas”, material de la Espe-

de las decisiones, consignados por el profesor Atienza.

A su vez, la lectura e interpretación de los datos obtenidos se correlacionó con la literatura preexistente como marco teórico referencial. A la literatura ya citada, también se debe mencionar la obra de Merryman.<sup>8</sup>

En *La noción de Tradición Jurídica*, el citado autor desarrolla conceptos que permiten referir un cierto estado normativo, un determinado ordenamiento jurídico, con un contexto de surgimiento y/o aplicación, con sus principales actores, con los conocimientos que lo sustentan, con los supuestos que manejan o con una determinada cultura. En definitiva, alude a un modo de ejercer profesiones jurídicas, de estudiar el derecho, de enseñarlo, de ejercer la magistratura, circunstancias todas que, para el abordaje del caso, adquirirían significativo valor.

Por otra parte, la implementación de esta metodología de trabajo necesita de ciertas advertencias preliminares, entre las que no se pueden soslayar los obstáculos encontrados.

La primera advertencia está relacionada con las preguntas que se formularon en la lista. Ellas se presentan en una cierta secuencia, una especie de orden lineal, en el que determinadas preguntas preceden a otras. No obstante, muchas de las respuestas a estas interrogaciones se encuentran fuertemente relacionadas entre sí. Es decir, no se pueden considerar unas aisladas de las restantes, lo que evidencia la significativa complejidad de los temas abordados.

La segunda advertencia intenta dar cuenta de las dificultades que se padecieron al intentar coleccionar datos. Ellas fueron:

- Las escasas o casi nulas estadísticas institucionales que deberían llevarse en forma sistemática, no siempre de fácil acceso.
- La ausencia de respuesta de las autoridades a los requerimientos de información que se solicitaban.
- La mutación permanente de leyes y reglamentaciones que volvieron “más inasible” al objeto de estudio.
- El tiempo relativamente escaso para profundizar estudios de campo, historias de vida, modos de usar las reglas, más allá de cómo se las interprete.

Una advertencia final consiste en que el estudio de la legislación sólo es posible si se alude, aunque sea mínimamente, al contexto social en el que esta se inscribe. Y en este sentido la situación de la infancia en la provincia de Buenos Aires no está exenta de factores capaces de incrementar la conflictividad social. La segmentación social, las crisis económicas, la precarización del mercado laboral, el crecimiento significativo de la pobreza y las dificultades de contención de la infancia en instituciones claves como las autoridades parentales, las familias y la escuela, son algunos de ellos. Además, ciertos fenómenos como el crecimiento de la conflictividad penal, el incremento

---

cialización en Derecho Penal, Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 1998; COPI, I.; *Introducción a la lógica*, Ed. Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1964; ATIENZA, M.; *Tras la justicia. Una introducción al Derecho y al razonamiento Jurídico*. Ed. Ariel, Barcelona, 1993.

8. - MERRYMAN, J.; *La tradición jurídica romano-canónica*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1969.

de la violencia en tales conflictividades,<sup>9</sup> la participación de jóvenes en estos marcos violentos (ya sea como autores o como víctimas)<sup>10</sup> y el crecimiento de los suicidios adolescentes no pueden ser desconsiderados.

En ese sentido, la metodología de trabajo elegida permitió priorizar el estudio de la ley desde una perspectiva interdisciplinaria (cultural, antropológica, normativa, económica), abandonando el mundo de lo estrictamente abstracto, con el profundo convencimiento de que, para ser efectivo, el cambio propuesto por el legislador debía traducirse en prácticas concretas. Y tal como se mencionó, esta metodología posibilitó ampliar notablemente el escenario de observación.

En síntesis, el catálogo de preguntas que se expondrán se presenta como una secuencia ordenada que habilita al análisis de la regla en el contexto de otras reglas y en el contexto social y político en el que deberá aplicarse.<sup>11</sup>

Ahora bien, el equipo de trabajo partió del presupuesto de que la Ley 13.298 (y sus complementarias) fue concebida por el legislador provincial como una respuesta frente a un determinado problema.

Acto seguido surgió la pregunta: ¿cuál era el problema al que esta ley pretendía dar una respuesta?

La Ley 13.298 nació como una respuesta jurídica frente al conflicto normativo y axiológico suscitado. La existencia del Decreto Ley 10.067/83, que encarnaba en la provincia de Buenos Aires la doctrina del Patronato o de la situación irregular, no se conciliaba con el programa filosófico-valorativo que fuera constitucionalmente asumido por nuestro país al incorporar la CIDN (art. 75 inc. 22 de la CN).

Posteriormente surgió este interrogante: ¿esa respuesta jurídica era puramente formal o involucraba ciertamente criterios de justicia material?

Para responder a esta pregunta el estudio de la Ley 13.298 debía realizarse desde una mirada más profunda. No era suficiente acudir a la actividad hermenéutica del texto legal.

Por otro lado, con la crucial transformación que implicaba la puesta en vigencia de la ley, era de prever que el cambio social y normativo que venía a proponerse –con pretensión de democratización y del combate de inequidades– no se podía manifestar exento de contrariedades. Si la aplicación de

---

9. - Cfr. BARBERO SARZABAL, G.; *El impacto del maltrato infantil en las conductas delictivas*, Ed. Jurídicas de Cuyo, Mendoza, 2005; PUEX, N.; "Las formas de la violencia en tiempos de crisis: una villa miseria en el conurbano bonaerense", en *Heridas Urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales de los noventa* (Coord. Miguez/Isla), Ed. de las Ciencias FLACSO, Buenos Aires, 2003, p. 35 y ss.

10. - KESSLER, G.; "Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes", en *Violencias, delitos y justicias en la Argentina* (Comp. Geol./Kessler), Ed. Manantial (Universidad Nacional de Gral. Sarmiento), p. 351.

11. - Si bien originalmente se presenta como un conjunto de preguntas a responder antes de su sanción como norma, es muy útil para pensar los problemas que habrá de enfrentar una vez sancionada.

la ley conllevaba la ejecución de una nueva política relativa a los derechos de los niños, por sobre todo otro interés, el trabajo a realizar iba a involucrar, a ciencia cierta, innumerables contiendas. Naturalmente, el desmoronamiento de determinados nichos de poder, que en su momento habían sido alimentados al amparo de las deficientes prácticas del Patronato, no iba a resultar de fácil y rápida resolución.

Por ello fueron surgiendo los siguientes interrogantes:

Si la ley en estudio proponía la desinstitucionalización: ¿qué iba a ocurrir con los establecimientos existentes y sus empleados?

Si la ley proponía desjudicialización: ¿qué pasaría con las nuevas funciones judiciales y con los servicios locales y zonales a crear?

Si la ley proponía compromiso comunitario: ¿qué rol desempeñarían las ONG, los municipios y los colegios profesionales?

Si la ley proponía más presencia el Estado en el fortalecimiento de la familia: ¿cuáles serían concretamente las acciones que se llevarían a cabo para lograrlo?

Los interrogantes se iban acumulando a medida que se observaban las acciones que se encaminaban a lograr la desestructuración del Patronato y aquellas tendientes al establecimiento de un sistema nuevo y superador. Ciertamente, en este quiebre del modelo, se suscitaron reacciones encontradas y la orientación de la política estadual desplegada devino, en más de una ocasión, al menos vacilante.

Es sabido que la provincia de Buenos Aires se distingue de otras regiones del país por la magnitud de producción, por su densidad poblacional y sus migrantes, por la peculiar configuración urbana de los alrededores de la ciudad autónoma capital y por la agudización de los conflictos sociales que trajo aparejado el aumento del desempleo en la década de los 90.<sup>12</sup> En este contexto vale afirmar como elemento distintivo entre otros indicadores el inigualable proceso de transición legal en temas de infancia que con serias dificultades viene surcando desde antaño.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que durante los últimos años nuestro país, y principalmente la provincia de Buenos Aires, registraron periódicas crisis estatales que repercutieron en las posibilidades del Estado para mantener determinadas funciones consideradas básicas por el conjunto de la sociedad. Y que las medidas neoliberales adoptadas en estas últimas décadas evidentemente impulsaron y profundizaron esas crisis<sup>13</sup> además de que enfrentaron y

---

12. - MARCÚS, J.; "Cultura, ciudad y discriminación en Buenos Aires: la mirada de "los otros" sobre los cuerpos que migran", en *La sociología ahora*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007, p. 167.

13. - Empíricamente esto puede apreciarse observando el sistema educativo, en donde ante las carencias que presenta el sector público, importantes sectores de la población optan por escuelas privadas. La provincia de Buenos Aires es la más poblada del país, allí existe un total de 4.444.957 alumnos que se reparten en 15.921 establecimientos educativos, 2.370 de los cuales corresponde a establecimientos del llamado nivel polimodal, contando con 766.284 inscriptos (según Estadística Censal de 2005, Dirección de Información y Estadística, Ministerio de Educación de la provincia de Bs. As.) Cfr. RUIZ, D.; "Crisis y representaciones del Estado en profesores de la escuela media", en *La socio-*

contradijeron todo intento político-legal de configurar un Estado comprometido seriamente con las necesidades de la infancia.

Por ello, al hablar del cambio legal en la provincia de Buenos Aires, se tornaba inevitable la consideración del contexto socio-político en que este se produciría. Lo que a su vez llevaba a preguntarse: ¿cómo se manifiesta el uso del poder público en la provincia de Buenos Aires?

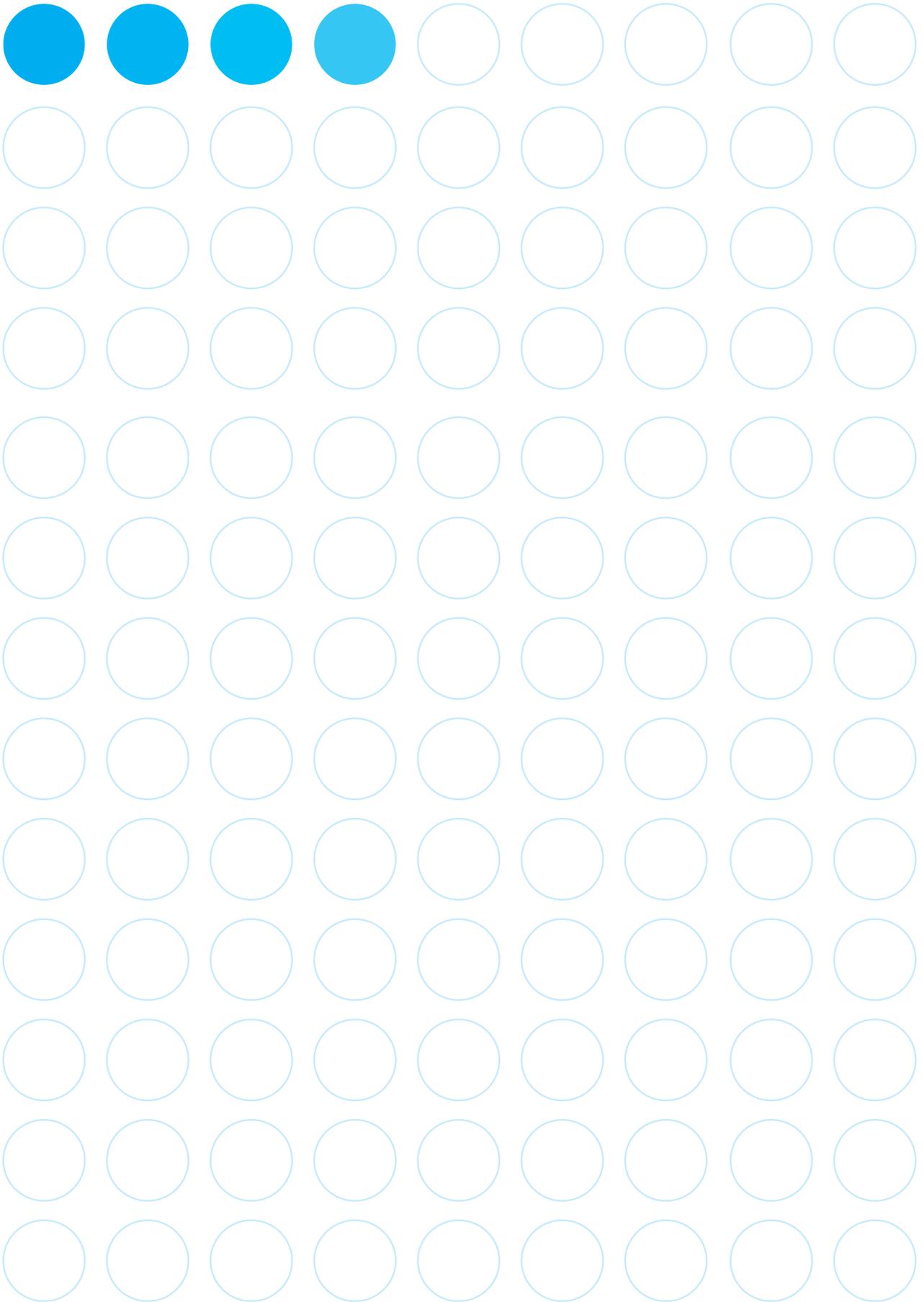
Por consiguiente la dificultad real que debía afrontar la Ley 13.298 era nada más ni nada menos que arribar a consensos políticos más fuertes que aquellos emanados del propio parlamento provincial al tiempo de su gestación. Y como la transformación de prácticas en pos de la protección de los derechos de los niños suponía alterar las reglas de juego con que hasta hace poco tiempo atrás se venía funcionando, esta ley requería de gran impulso para proceder a su implementación.

Así, a lo largo del trabajo se fueron evidenciando las posturas erráticas que desde los distintos poderes del Estado se percibían acerca de la real voluntad de cambio que debería acompañar este proceso. También, que se había iniciado una transversal reorganización de las funciones del Estado, tanto en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo como en el Poder Judicial. Reorganización que exigía el replanteamiento de sus estructuras y de sus acciones rutinizadas pero que, por sobre todo, requería de un compromiso sólido tendiente a alcanzar la meta propuesta de manera consensuada.

En ese sentido, parecería que la complejidad del problema que encarna el nuevo esquema legal (leyes 13.298, 13.634, 13.645, 13.797, 13.772 y 13.821) no puede ser minimizada –como burdamente se ha venido haciendo–, tras la crítica histórica formulada sobre la figura del juez de menores.

Por consiguiente, existiendo múltiples y más relevantes variables, en el presente trabajo se intenta abordar el problema de la infancia en la provincia de Buenos Aires para conocer si la Ley 13.298 y sus estrategias de implementación, efectivamente constituyen una buena respuesta frente a las dificultades advertidas.





## ○ IV | LA PUESTA EN VIGENCIA DE LA LEY 13.298

### 1| ¿Era realmente necesario hacer algo en la provincia de Buenos Aires?

El primer interrogante de la Checklist, a partir de la cual se investigó la puesta en vigencia de la nueva normativa, condujo en un comienzo a analizar la situación jurídica de la infancia en el territorio bonaerense, según la regulación hasta entonces vigente, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 10.067/83 y lo previsto para ser implementado a partir de la Ley 13.298 y sus modificatorias.

Luego se estimó necesario evaluar la situación de hecho en que el sistema se manifestaba ya que, según el plazo legal inicialmente establecido (1/12/07), el nuevo sistema debía empezar a desenvolverse en plenitud, sin interferencias y de conformidad a los fines previstos.

#### 1.1| Situación jurídica existente

Inicialmente se debe recordar que, según el esquema de distribución de poderes contemplado por la Constitución Nacional, la provincia de Buenos Aires conserva el poder no delegado al gobierno federal (arts. 5, 121, 75 inc. 12 de la CN). Entre estas facultades, y sin malograr los principios democráticos y republicanos de organización política consagrados por la Ley Fundamental<sup>14</sup>, la provincia tiene reservada la potestad de dictar su propia constitución.

De esa manera, en pleno ejercicio del poder constituyente, la provincia de Buenos Aires se encuentra habilitada tanto para dictar normas de carácter procesal como para abordar normativamente cuestiones que son de competencia nacional, siempre y cuando expresen un plus de protección al plexo dogmático de derechos previstos por la Constitución Federal, los que bajo ningún aspecto pueden llegar a ser desnaturalizados.

Se debe poner de relieve que, en atención a las implicancias que en adelante se mencionarán,

---

14. - SABSAY, D. A.; "La dimensión constitucional de la Ley 26061 y del Decreto 1293/2005", en *Protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Análisis de la Ley 26061*, Ed. Del puerto, Buenos Aires, abril de 2006, p. 16 y hs.

el Estado nacional –con su estructuración federal– es quien por excelencia tiene la facultad de dictar normas sustantivas o de fondo. En tal sentido, resulta ilustrativo citar que: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultades de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; **ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería**,<sup>15</sup> después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros” (artículo 126 de la CN).

Con este somero enfoque constitucional es posible acceder entonces a la función asignada por la provincia de Buenos Aires a la Ley 13.298 en términos de legitimidad.<sup>16</sup> Este instrumento legal vino a explicitar el funcionamiento del sistema federal argentino, en el que no se discute la capacidad de los Estados provinciales para dictar una normativa de carácter eminentemente procedimental. Ley además que a nivel local no sólo supuso la renovación de la legislación adjetiva sino también, necesariamente, la reestructuración integral del sistema de infancia de la provincia, involucrando en esa misión a los tres poderes del Estado.

En esta instancia es necesario señalar que la Ley 13.298, que aspira a traducir a nivel interno los postulados proclamados por la CIDN, es una regla que a los efectos de su interpretación requiere ser escrutada de conformidad a otros esquemas normativos.

A tenor de la Constitución y otras leyes nacionales, en consonancia con una conformación de Estado federal, la Ley 13.298 se encuentra fuertemente limitada y condicionada. Prueba de ello son los dispositivos contenidos en otros cuerpos legales, como por ejemplo: el Código Civil, el Código Penal y sus leyes complementarias, entre las que especialmente se puede citar a la 22.278 de Responsabilidad Penal de Menores.<sup>17</sup>

Además, es posible reconocer que a partir de la vigencia de la Ley 13.298 las competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se hallan alteradas en relación a la organización institucional que proponía el decreto ley derogado (Decreto Ley 10.067/83). Este nuevo posicionamiento del Estado y de la sociedad en su conjunto frente a las diversas problemáticas que afectan a niños, niñas y adolescentes de la provincia de Buenos Aires, encuentra su correlato normativo en la ya

---

15. - El resaltado nos pertenece.

16. - Sancionada el 29/12/04, promulgada el 14/1/05, publicada en el BO el 27/1/05. Decreto de Promulgación n.º 66/05. Decreto Reglamentario n.º 300/05.

17. - También en el informe realizado en el período 2003-2004 desde el IDN se puso de relieve la necesidad de que la política de infancia a desarrollar sea traducida a lo largo de todo el territorio argentino por medio de una legislación coherente y homogénea, ya sea de carácter nacional o provincial. Es evidente el contraste ideológico que surge por ejemplo entre la Ley 13.298 y la 13.634, con relación a la Ley 22.278 que regula el régimen penal. Cfr. DOMENECH, E./DENDA, E./LESCANO; M. J./JAUREGUIBERRY, I./CIFRE, E.; “Análisis de la factibilidad económica de la implementación de la Ley 12.607”, elaborado por el IDN, presentado a UNICEF Oficina Argentina en diciembre de 2004.

referida CIDN y en la más reciente Ley nacional 26.061.<sup>18</sup>

Por tanto, nutrida en las fuentes legales de mención, la Ley 13.298 se presenta a nivel local como una impostergable necesidad,<sup>19</sup> ya que con la readecuación del sistema administrativo y judicial se tiene formalmente por cumplido el compromiso del Estado provincial con la Nación a través de su manda constitucional y, además, con la comunidad internacional, en razón de las cláusulas contenidas en la CIDN. La 13.298 es una ley que se orienta a la construcción de un sistema más democrático, republicano y liberal, capaz de satisfacer a través del reconocimiento, de la promoción y protección de derechos, los requerimientos de los niños y jóvenes bonaerenses.

Si bien era necesario que la provincia intervenga para aggiornar su legislación al paradigma propuesto por la CIDN, hubiese sido más acertado que el proceso de transición vaya acompañado de políticas públicas concretas que permitan evitar acceder a resultados improvisados.

En ese sentido, cabe recordar que desde el 7 febrero de 2005 la 13.298 se hallaba bloqueada en su vigencia por una medida cautelar ordenada por la SCJBA,<sup>20</sup> a pedido de la Procuradora General Dra. María del Carmen Falbo. Esa suspensión normativa hizo una vez más que las expectativas ciudadanas que reposaban sobre ella tuvieran que ser aplazadas –con el desprestigio que naturalmente ello implica sobre la ley– hasta que una política pública de infancia pudiera al menos asomar como algo tangible y con real vocación de implementación.

Es importante detenerse en esta cuestión, ya que en los anales de la legislación provincial difícilmente sea posible encontrar antecedente histórico alguno de similares connotaciones.

En materia de infancia resulta verdaderamente novedoso que el Ministerio Público haya accionado judicialmente en solicitud de la paralización de una ley. Pero más sorprendente aún es que esto ya aconteciera en una ocasión anterior, como el sinuoso camino recorrido por la Ley 12.607.<sup>21</sup>

Si bien en la actualidad la situación jurídica de la infancia en la provincia de Buenos Aires atraviesa un escenario diferente, por el momento las dificultades en torno a la plena implementación normativa no se encuentran extinguidas.

Cuando en abril de 2008 se realizó el primer informe de avance de esta investigación fue optimista apreciar algunos actos concretos de gestión que se mostraban conducentes a la operatividad

---

18. - Sancionada el 28/9/05, promulgada el 21/10/05, publicada en BO el 26/10/05.

19. - Varias provincias argentinas, siguiendo los lineamientos de la CIDN, han realizado reformas legales tendientes a regular la condición jurídica de la infancia, entre las que pueden mencionarse: Mendoza, Chubut, Neuquén, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Río Negro, Salta, San Juan –y aún con sus peculiaridades– Misiones, Jujuy, Chaco y Córdoba. Cfr. BELOFF, M.; “Constitución y Derechos del Niño”, en *La protección a la infancia como Derecho Público Provincial*, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2008, p. 55.

20. - En causa I- 68.128, ver Anexo.

21. - Cfr. resultados del informe “Análisis de la factibilidad económica...”, *Ob. Cit.*

de los preceptos que configuraban el nuevo sistema.<sup>22</sup> En ese sentido, aún cuando la Ley 13.298 continuaba en letargo, en diciembre de 2006 el Poder Legislativo bonaerense sancionó la Ley 13.634 del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño,<sup>23</sup> dando un nuevo impulso al proceso de transición normativa.

Consiguientemente, con fecha 28 de febrero de 2007 (Registro n.º 55) la Suprema Corte provincial decidió dar por concluida la controversia, por haberse tornado abstracta la cuestión litigiosa –lo que importó el cese de la medida cautelar– y la finalización del proceso de inconstitucionalidad incoado desde el Ministerio Público (Causa B- 68.128 y su acumulada I- 68.116). Esa decisión condujo a la inmediata aplicación de la Ley 13.298 y, por su parte, a la derogación del Decreto Ley 10.067.

Sin embargo, el vacío legal que esa respuesta jurisdiccional aparejaba motivó a la Procuradora General para la interposición de un nuevo recurso. Esta vez, un recurso de revocatoria “in extremis”<sup>24</sup> y en subsidio hizo reserva del Caso Federal para eventualmente continuar la vía extraordinaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, invocando arbitrariedad y gravedad institucional (art. 14 de la Ley 48).

Los argumentos sostenidos en esta ocasión por la Dra. Falbo apuntaban a cuestionar la redacción del art. 95 de la Ley 13.634, acción que puede ser interpretada como una respuesta a la laguna jurídica manifestada.

Frente a la derogación del mencionado decreto ley y la ausencia de regulación jurídica expresa con relación al procedimiento penal, se complicaba sobremanera el desenvolvimiento del sistema de justicia durante el período de transición. Por otra parte, aún no habían sido creados los órganos judiciales necesarios para el Fuero Penal Juvenil, lo que hacía de imposible implementación a la Ley 13.634. Estas razones, a criterio de la Procuradora General, constituían un supuesto de gravedad institucional que justificaba la interposición de la reclamación, aspirando proveer, de este modo, al resguardo de la justicia y la tutela del interés superior del niño.

Con esta última impugnación, la resolución del 28 de febrero de 2007 (Registro n.º 55) dictada por el Alto Tribunal, no lograba adquirir firmeza, haciendo renacer nuevamente de las cenizas al Decreto Ley 10.067/83.

Posteriormente, como un gesto de colaboración del Poder Legislativo provincial hacia la transición, se aprobó con rapidez inusitada la Ley 13.645<sup>25</sup> (con fecha 14 de marzo de 2007). Así, la Suprema Corte provincial volvió a expedirse el 18 de abril de 2007 (Reg. n.º 195) no haciendo lugar al

---

22. - Informe de Avance, ver Anexo.

23. - Sancionada el 28/11/06, promulgada el 18/1/07, publicada en el BO el 2/2/07. Decreto de Promulgación n.º 44/2007.

24. - Sobre este recurso puede consultarse: PEYRANO, J. W.; “Precisiones sobre la reposición in extremis”, en Lexis Nexis, <http://www.lexisnexus.com.ar>, 3 de febrero de 2006.

25. Sancionada el 14/3/07, promulgada el 21/3/07, publicada el 23/3/07. Decreto de Promulgación n.º 431/2007.

recurso interpuesto por la Procuración General, sosteniendo que: "...el vacío legal denunciado en la presentación respecto al régimen legal vigente en materia del proceso penal juvenil para la transitoriedad, ha quedado superado con la sanción de la Ley 13.645..."<sup>26</sup>

Si bien existía una inicial incertidumbre acerca de la postura que adoptaría la Procuración General en cuanto a la continuación del reclamo por vía extraordinaria, la suscripción de las resoluciones n.º 179/07 y 181/07 (del 23/4/07 la primera, sobre intervención de Asesores de Menores y los Defensores Oficiales en procesos penales de menores durante la transición de la Ley 13.634 y la segunda sobre el alcance de las facultades de superintendencia de los Fiscales de Cámaras y los Asesores de Incapaces)<sup>27</sup> y sus actos posteriormente dictados, crearon un espacio propicio de acuerdos y, por sobre todo, la ilusión de que esta vez el cambio en la provincia de Buenos Aires era posible.

No obstante, reflexionando y evaluando comparativamente los acontecimientos jurisdiccionales que rodearon a la antigua Ley 12.607 y a la actual 13.298, surgió la pregunta ¿cuál era la razón para que los obstáculos en uno y otro caso presentaran matices diferentes y, lejos de desaparecer por completo, se fueran revitalizando?

Si bien ni en el caso de la Ley 12.607 ni en el de la Ley 13.298 se trabajó en base a una concreta política pública de infancia que hubiera evitado tantas interferencias entre los poderes, resulta asombroso que lo que se advierte como dificultad en esta ocasión, en 2003 –con relación a la Ley 12.607– era un tema que no había despertado mayor conflictividad.

Cuando desde el IDN<sup>28</sup> se investigó cuáles habían sido los obstáculos a la Ley 12.607, se reconoció que del recurso deducido por el Procurador General, Dr. De la Cruz, no se cuestionaba el proceso penal. Por consiguiente, el equipo de investigación estimó que, con algunos puntuales matices, no había mayores inconvenientes para que esa ley comenzara a regir, al menos parcialmente, en lo referente al sistema de justicia penal juvenil. Naturalmente con la previsión de un adecuado proceso de transición.

Hoy el panorama es diferente en tal sentido. Si se atiende al argumento vertido por la Dra. Falbo en el recurso de revocatoria "in extremis" deducido, en esta ocasión su agravio reside en que no habiéndose aclarado el proceso a aplicar hasta diciembre de 2007 (Cfr. art. 95 Ley 13.634) y no encontrándose creados los órganos previstos por el sistema de justicia penal juvenil, la medida cautelar suspensiva debía de ser mantenida. Pero entre tanto la Ley 13.298 ya se estaba aplicando, dándose comienzo al proceso de desjudicialización de lo que comúnmente se denomina la

---

26. - Es importante reflexionar acerca de estas manifestaciones institucionales. Sin dudas que las previsiones normativas del Decreto Ley 10067/83 cristalizan graves desventuras constitucionales y ponen de manifiesto la inadecuación ideológica con relación a la CIDN, sin embargo no menos cierto es que los avatares jurisdiccionales que se han tenido que surcar para lograr la plena vigencia de la ley, demuestran una vez más que los cambios profundos de carácter normativo y cultural nunca pueden ir de la mano de decisiones aisladas e inconexas.

27. - Actos que en opinión del equipo de investigadores exhibieron un compromiso claro por parte de la Procuración General en contribuir activamente en la transición.

28. - Aunque con diverso enfoque metodológico y distinta integración del grupo de trabajo.

“cuestión asistencial”.

Es importante advertir que el desajuste institucional acaecido entre los diversos textos legales condujo a la irrazonable utilización de un código ritual (Ley 3.589), que para los adultos se encontraba derogado por la Ley 11.922.<sup>29</sup> La emoción generada por la entrada en vigencia de la Ley 13.298 quizás fue la causa que impidió reconocer con la suficiente antelación que en su texto se derogaba inmediatamente al decreto ley de 1983 y que la Ley 13.634 recién resultaría plenamente operativa a partir del 1 de diciembre de 2007. La utilización del Código Jofré para regir el proceso penal se manifestó como una respuesta frente al escollo surgido, aunque por forzosa no dejaba de ser disfuncional.<sup>30</sup>

Por último, para coronar este complejo laberinto de decisiones normativas se debe mencionar que entre los últimos actos de gobierno suscriptos por el saliente gobernador Felipe Solá, el 23 de noviembre de 2007 se dictó un decreto de necesidad y urgencia.

Para acudir a esta extraña respuesta institucional, en su considerando el Gobernador alude a que la Honorable Legislatura provincial había dado media sanción a los proyectos de leyes que propiciaban la prórroga a la plena iniciación de las reformas introducidas en materia de familia y del sistema penal de infancia, pero que como era insuficiente el tiempo para su publicación (Cfr. arts. 2 y 3 del Código Civil), se producía una situación de necesidad y urgencia que, a fin de evitar la perturbación del servicio de justicia, justificaba el dictado del Decreto 3.438/07.<sup>31</sup>

Textualmente el Poder Ejecutivo provincial expresó: “Visto la gravedad de la situación planteada a raíz de la imposibilidad actual de implementar en forma completa las reformas previstas por la Ley 13.634 y su modificatoria...” se prorroga hasta el día 1 de junio de 2008 la aplicación y entrada en vigor de las disposiciones comprendidas en el primer párrafo del art. 92 de la Ley 13.634 y en el primer párrafo del art. 95 de la Ley 13.645, conservando la vigencia de los restantes preceptos legales.

A ello se le añade la nueva postergación que debió disponerse por las leyes 13.797 y 13.821, acompañadas por la Resolución n.º 1.217/08 de la SCJBA<sup>32</sup> que establecía la implementación progresiva según los departamentos judiciales.<sup>33</sup>

---

29. - Ver Ley 12.060.

30. - Es importante recordar que los argumentos utilizados en 1998 por el legislador provincial para proceder a la sustitución del Código Jofré por el actual CPP (Cfr. Ley 11.922) eran precisamente de carácter garantista, en pos de brindar un mayor resguardo a los derechos fundamentales de los hombres durante el proceso penal. Con ese antecedente, resulta difícil de entender que se haya tenido que recurrir en el Fuero de Infancia, aunque de manera transitoria, a la aplicación de un código que se hallaba en desuso y que, había sido criticado por ser estimado lejano a las nuevas posturas doctrinales que pregonaban para la implantación de un sistema acusatorio.

31. - Ver Anexo.

32. - Ver Anexo.

33. - Instrumenta la disolución paulatina de los Tribunales de Menores, según cada departamento judicial.

Como se observa una vez más, la política provincial de infancia se revela como improvisada. Se va construyendo a medida que los acontecimientos se presentan y con recursos fuera de lo ordinario, como si se tratara de instrumentos de salvación de algo inexplicable, carente de sentido común y de poco rigor técnico-jurídico. Por eso, si bien la suscripción del mencionado decreto de necesidad y urgencia era una decisión reclamada por los operadores del sistema para manejarse con algunos parámetros de previsión y seguridad, la perplejidad que en sí mismo este acto del Poder Ejecutivo despierta, exime de mayores comentarios.

## 1.2 | Situación fáctica existente

La situación que atraviesa la provincia de Buenos Aires es de un gran desconcierto.

Por un lado, es pertinente destacar que la Ley 13.298 comienza a regir en mejores condiciones estructurales a las que debió soportar la Ley 12.607. En este sentido, el proceso de cambio iniciado cuenta con un panorama favorable, que habilita al ejercicio de toda aspiración transformadora.

El escenario político actual es más estable, lo que allana el camino para alcanzar el fin políticamente planteado. Además, desde una posición económica, la superación de la aguda crisis vivida durante 2001 torna el escenario más previsible para proyectar la transición.<sup>34</sup>

Desde una mirada microsocial, centrada en la identificación de prácticas concretas que resulten reveladoras del cambio propiciado, también se arribó a la idea de que la Ley 13.298 constituye un avance en el territorio provincial, en cuanto a la homologación de los principios contenidos en CIDN, aludiendo comparativamente a la triste experiencia normativa que supuso la Ley 12.607.

Pese a las dificultades jurisdiccionales ya indicadas, ha sido resuelta de manera definitiva la contienda judicial en torno a la vigencia de la Ley 13.298.

Aún con las deficiencias sistemáticas y técnicas que presentan los textos legales aprobados, trascendente es que el Poder Legislativo haya hecho su aporte para no detener la transición, procediendo a la sanción de la Ley 13.634, la 13.645 y de manera más reciente a las leyes que dispusieron las prórrogas para la implementación.

Por otro lado, no menos cierto es que el Poder Ejecutivo también demostró una actitud activa en igual sentido. Entre sus acciones inicialmente desplegadas cabe mencionar la reorganización

---

34. - Si bien es cierto que la provincia de Buenos Aires mantiene dificultades financieras debido a su déficit fiscal, no puede pasarse por alto que el Estado nacional cuenta con una inédita situación de superávit y por tanto debería brindar el respaldo suficiente a las provincias para realizar el proceso de adecuación de los principios de la CIDN a la legislación interna. (Cfr. "El gobierno empieza a marcarle límites a Scioli," en diario *La Nación*, <http://lanacion.com.ar>, domingo 2 de diciembre de 2007). Más recientemente el diario *El Día* de La Plata ha dado cuenta de la mejora en la recaudación provincial, circunstancia que según la ley de infancia debe ser prioritariamente considerado a la luz del proceso de transición. Cfr. "La recaudación subió un 31 %," en *El Día*, <http://www.eldia.com.ar>, sábado 5 de julio de 2008.

de la anterior Subsecretaría de Minoridad, la constitución de la Comisión Interministerial,<sup>35</sup> la actividad destinada a promover los convenios con los municipios, la organización de cursos de capacitación y, por sobre todo, el dictado de pluralidad de actos normativos tendientes a alcanzar la reestructuración institucional, creando así progresivamente el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

También es oportuno aludir al rol desempeñado por las universidades y por algunos colegios profesionales. En este ámbito comunitario se manifestó con diversos matices el interés por debatir acerca de los temas de infancia con el nuevo encuadre legal y, por otra parte, se exhibió la voluntad de contribuir en la capacitación de los profesionales y en la difusión del conocimiento.<sup>36</sup>

No obstante, se observó que a medida que corrían los tiempos electorales<sup>37</sup>, los auspiciosos indicadores surgidos a principios de 2007 poco a poco se fueron debilitando.

Este dato de la realidad impactó fuertemente en la posibilidad de obtener información desde algunos ámbitos gubernamentales. Una vez más el proceso de investigación sufrió la desazón de no acceder a las fuentes de información que se utilizaban para ejecutar la transición. Así, ya no resultaba extraño recibir como respuesta ante los requerimientos que todo dependía de lo que iba a suceder con “la próxima gestión”. En ese sentido pueden consultarse los reiterados pedidos formales que se presentaron a los diversos funcionarios para acceder a las estadísticas públicas, los que no fueron formalmente contestados.<sup>38</sup>

Por otro lado, datos elocuentes acerca de la lentitud adquirida a finales de 2007 para continuar con la transición fueron: la casi nula actividad de la Comisión Interministerial los meses previos a la contienda electoral; la inexistencia de nuevos actos administrativos que continuaran perfilando las acciones y el sistema institucional; los tiempos insumidos por el Consejo de la Magistratura para confeccionar las ternas y la posterior propuesta al Poder Legislativo de los Jueces de Familia, de Garantías o de Responsabilidad Penal a designar; y la ausencia o insuficiente redefinición de los roles de los sujetos procesales, entre otros.

Sin embargo, al igual que una inmensa maquinaria industrial, el proceso de transición puesto en marcha no podía ser paralizado en forma traumática. Mientras los vaivenes políticos se iban

---

35. - Cfr. art. 23 de la Ley 13.298, integrada por funcionarios de primera línea de los distintos ministerios.

36. - Se realizaron cursos de capacitación en el Colegio de Magistrados de la Provincia de Buenos Aires, en el Colegio de Abogados de la ciudad de La Plata, en universidades como La Matanza y La Plata, etc.

37. - Esta circunstancia es la que permitió predecir en el informe de avance de esta investigación que el tiempo establecido para poner a punto el sistema iba a ser de imposible cumplimiento. Era lógico pensar que si a mediados del año no se contaba con los edificios necesarios en donde comenzarían a funcionar los nuevos Juzgados, si no se había concluido con los mecanismos de selección de Jueces –Consejo de la Magistratura mediante–, y que en muchas áreas todavía no se conocían los planes específicos para efectivizar medidas acordes al Sistema de Promoción y Protección Integral (por ejemplo precisión en temas cruciales como son las medidas de protección, competencias de los órganos o variedad de alternativas sancionatorias para jóvenes infractores), todo indicaba que frente a la falta de impulso político, el plazo legal resultaría exiguo.

38. - Ver Anexo.

sucediendo en plena campaña electoral, el proceso de desjudicialización y de desinstitucionalización seguía su curso. Los conflictos de competencia entre los Jueces de Menores, los Jueces de Paz, de Familia y los Servicios Locales y Zonales de Protección continuaban manifestándose,<sup>39</sup> al igual que los reclamos gremiales.<sup>40</sup> Pero por sobre todo, los niños de la provincia seguían demandando urgente atención a sus necesidades.<sup>41</sup>

Por un efecto inercial, el proceso de cambio no se paralizó, pero indefectiblemente no contaba con el impulso que se esperaba. Las conversaciones entre los poderes parecían haberse enfriado y quedaban muchas cuestiones pendientes de resolución. Esa era la sensación que se percibía en ese entonces. Faltaba mucho por implementar si realmente se quería que el sistema comenzara a funcionar en el tiempo previsto.

Una cuestión que despertó inquietud fue, por ejemplo, el tiempo que insumió la suscripción del convenio entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo<sup>42</sup> para trabajar mancomunadamente en la transferencia de las competencias que implicaba el cambio legal. Cuando el acuerdo se alcanzó, en distintos ámbitos de la provincia el sistema ya había comenzado a articularse de manera espontánea y heterogénea según la lucidez individual que cualificaba azarosamente a los responsables de las distintas áreas municipales y/o judiciales.

Además, a juicio de los investigadores, las expectativas que este acuerdo había creado hacia el interior de ambos poderes del Estado se tornaron ilusorias dado lo escueto de su contenido y frente a la incertidumbre reinante, demostrada por quienes debían llevar adelante, a diario y desde su lugar, la transformación de las prácticas cotidianas.<sup>43</sup>

Por esta y otras razones, que se irán exponiendo a lo largo de esta presentación, es que se estima que la situación actual en la provincia de Buenos Aires es desordenada, imprecisa y azarosa. Existen

---

39. - Acuerdo n.º 100.340 (22/8/07) la SCJBA declaró competente al Tribunal de Familia por un supuesto de violencia familiar en donde había niños maltratados, aclarando que la cuestión relacionada a los niños en riesgo es de competencia del Servicio de Promoción y Protección de derechos; Acuerdo n.º 100.517 (22/8/07) SCJBA declara competente al Tribunal de Menores y no al Tribunal de Familia por un caso de guarda de menores petitionado por el abuelo, en virtud de lo previsto en el art. 827 inc. T del Código, pero atento la competencia prevista por la ley en el período de transición; sobre medidas de abrigo: Acuerdo n.º 101.809 (22/0/07), Acuerdo n.º 101.967 (22/8/07), etc.; en proceso de adopción puede consultarse Acuerdo n.º 99.526 (7/02/07); sobre niños en estado de vulnerabilidad: Acuerdo n.º 100.340 (22/8/07); sobre medidas de protección de persona: Acuerdo n.º 99.865 (22/8/07), Acuerdo n.º 99.955 (22/8/07), entre otras.

40. - "Retención de tareas en dependencias del gobierno provincial", en diario *El Día*, La Plata, <http://www.eldia.com.ar>, del 29 de noviembre de 2007.

41. - "Suspenderían las provisiones a los comedores escolares. Proveedores bonaerenses reclaman reajuste del valor de las raciones y pago de deudas", en diario *El Día*, La Plata, <http://www.eldia.com.ar>, 1 de diciembre de 2007.

42. - Firmada el Acta de compromiso para establecer un plan de implementación, recién el 27 de mayo de 2008, ratificado por Resolución n.º 1287/08 de la SCJBA y por Decreto n.º 981/08 del Poder Ejecutivo. Ver Anexo.

43. - El acuerdo finalmente suscripto fue ciertamente insuficiente para constituirse en una directiva clara de lo que debía hacerse, por sobre todo, en atención a la magnitud del cambio que se promovía.

altas dosis de incertidumbre en los sujetos que operan en el sistema, repercutiendo negativamente también en los niños, reales destinatarios del cambio.

## 2 | ¿Cuáles eran las alternativas?

Si se atiende al compromiso que se asumiera al suscribir la CIDN, se advierte que a los Estados se les reconoce plena libertad en la elección del camino estimado como más idóneo para cumplir con los fines previstos por ella. No puede decirse entonces que el dictado de una ley era condición *sine qua non* para iniciar la transformación del sistema.

Es cierto que el cambio debía venir acompañado de una actividad legislativa acorde, a través de la adopción de las medidas legislativas y administrativas adecuadas para dotar sus decisiones de efectividad. Sin embargo, la Convención (art. 4 de la CIDN) enfatiza en todo momento que es necesario no perder el rumbo y tener presente cuál es la meta a alcanzar.

En tal sentido, el art. 3.2 de la CIDN dispone que cada Estado, a través de su acción política, debe buscar que: se asegure a los niños la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, sin soslayar las figuras parentales, fortaleciendo a la familia como elemento básico de la sociedad y medio natural de su crecimiento. Y subraya, en el inciso 1º del art. 3, que toda medida concerniente a la infancia, cualquiera sea el órgano involucrado, debe atender de manera primordial al interés superior del niño.

Si en la provincia de Buenos Aires regía un decreto ley de signo ideológico diverso a lo establecido por la CIDN, si a nivel nacional también había manifestaciones jurídicas que la contradecían en más de una ocasión (ej. Ley 10.903, Ley 22.278, etc.), incursionar en una profunda reforma legal devenía como una acción lógicamente necesaria.

Sin embargo, como estamos convencidos que de nada sirve una ley si el cambio que se propone no se manifiesta a los ojos de sus beneficiarios, creemos que, frente a una clara vocación transformadora, el proceso también pudo haberse iniciado a través de la ejecución de una fuerte política social, con invocación a la operatividad de las normas contenidas en la CIDN, de raigambre constitucional.

Pareciera ser que la propia Convención advirtió esta recurrente dificultad al momento de dictarse las normas, pues de manera constante hace mención a criterios de efectividad, eficacia e idoneidad en el cumplimiento de sus preceptos.<sup>44</sup>

La ley, aunque instrumento útil y ordenador, debe ser tomada como punto de referencia. Es un agente de reorganización institucional y de las relaciones sociales. Pero es evidente que el poder de transformación social se mueve en un nivel de mayor profundidad, en donde el derecho es sólo una herramienta a considerar. Porque la idoneidad para promover el cambio invocado necesariamente deriva del impulso político y del arraigo comunitario que alcance la norma.<sup>45</sup>

---

44. - Cfr. art. 4 de la CIDN, entre otros.

45. - Desde siempre y a veces en soledad, se sostuvo desde el IDN que la modificación de las prácticas del sistema

Ahora bien, la Ley 13.298 es un punto de partida y se presentó como una plausible manifestación jurídica frente a los frustrados intentos jurídicos anteriores.

Desde el plano positivo, técnicamente es un instrumento legal más perfilado que su antecesora, la Ley 12.607. Pero la efectividad de sus mandatos se encuentra en cierta medida limitada si no se los ejecuta de manera funcional. El acompañamiento del Gobierno nacional y, por qué no mencionar, el de la comunidad internacional, son de crucial importancia en tal sentido.<sup>46</sup> No sólo en atención a los derechos sociales, económicos y culturales que se hallan en juego, sino en la necesaria correlación que debe existir en términos axiológicos entre los textos legales que integran el universo normativo vigente en todo el territorio nacional.

### 3 | ¿Debía actuar la provincia a través de una ley?

En un sistema como el nuestro, que se asienta sobre la base del principio de legalidad,<sup>47</sup> es la ley el camino adecuado para realizar modificaciones sobre el conjunto de reglas que deben regir en una determinada sociedad.

El reconocimiento de derechos y sus mecanismos de garantía que se vinculan a la protección de la infancia, encuentran en la ley el marco de seguridad jurídica requerido para homologar, con visos de estabilidad, los principios consagrados por la normativa constitucional (incluyendo la CIDN).

No obstante, la ley es una condición necesaria pero no suficiente para la transformación. Es un eslabón más dentro del ejercicio de una política pública que aborde integralmente los problemas que atañen a los niños y jóvenes bonaerenses.

Por otra parte, la ley –que sienta la base para la construcción del nuevo sistema– requiere de pluralidad de actos normativos, como fenómeno de legislación derivada, que contribuyan al efecto. Precisamente, el paradigma que se plantea trae aparejado un proceso que exige la intervención de diversos actores y la remoción de las dificultades que se presenten como conspirativas contra el proyecto de la protección integral de derechos que se propone.

### 4 | ¿Era el momento apropiado?

Hablar de tiempos resulta arriesgado, sobre todo cuando entran en juego cuestiones políticas y se tiene en cuenta que 2007 era un año electoral. Aunque lo cierto es que en la provincia de Buenos

---

de infancia no podían ser absolutamente dependientes de las palabras de la ley. Tras de ella hay multiplicidad de factores en juego y la complejidad del cambio que se proponía debía evaluar con sutileza estas cuestiones. Construir una política pública de infancia exige mucho más que el dictado de una ley.

46. - Art. 4 “in fine” de la CIDN, partiendo de la idea que la infancia como bien, como valor jurídico a tutelar, excede las fronteras nacionales de los Estados y compromete directamente también a la comunidad internacional.

47. - Cfr. preámbulo y art. 18 de la CN.

Aires la renovación del sistema ya no podía esperar más.

Las recurrentes impugnaciones acaecidas por inconstitucional al Decreto Ley 10.067,<sup>48</sup> los vestigios que había dejado la frustrada Ley 12.607 y el informe que debía realizarse acerca del cumplimiento de los compromisos internacionalmente asumidos por nuestro país,<sup>49</sup> imponían se actúe de manera urgente.

Pero, a veces, la urgencia conspira con la actividad de elaboración de una política pública y el actuar arrebatadamente no garantiza acceder a una mejor solución.

La política del Estado provincial en torno a la infancia ciertamente que debió contar con una delicada consideración del tiempo. Porque todo proceso de cambio involucra no sólo la estimación de costos, sino también de tiempos. Pero el proceso observado en esta provincia puso al descubierto una errónea ponderación de esta variable.<sup>50</sup> Ello ha quedado puesto de manifiesto en las leyes complementarias que debieron dictarse para prorrogar la puesta en vigencia del sistema.

No se debe perder de vista que el concepto del tiempo en el contexto de una política pública integral pasa por otro tamiz, pues los lapsos son extendidos. Una acción estadual de amplio alcance requiere de proyección de metas de corto y de mediano plazo. Además, exige la evaluación periódica y final de sus resultados, a modo de contralor de la gestión.

Por otra parte, las proyecciones a largo plazo tienen la evidente dificultad para este entorno de exceder los términos del mandato de los gobernantes, como así también los signos político-partidarios. Es por eso que se dice que en este tipo de temas hay que desplegar una verdadera política de Estado que sea superadora de visiones sectoriales.<sup>51</sup>

Antes bien, en la provincia de Buenos Aires era conveniente actuar pronto, pero también era aconsejable que los pasos que debían darse resultaran seguros en virtud de una perfilada política de Estado.

Una política de tales características no podía obviar el diagnóstico de los recursos humanos con los que se contaban y el tiempo que insume su capacitación; el necesario para lograr los acuerdos con los municipios y la consiguiente organización de los Servicios Locales de Promoción

---

48. - Declaración de inconstitucionalidad por la SCJBA, en Acuerdo n.º 2078 del 16/5/07, causa n.º 77.949 "C.A. S/ Homicidio en ocasión de robo."

49. - El 18 de abril de 2008 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó en Ginebra, con sugerencias de mejoras, el examen periódico universal referido a la situación de los derechos humanos en Argentina. En cuanto a las recomendaciones surgidas desde ese organismo, la n.º 13 y 14 hacen referencia a los derechos de las personas menores de edad y sugieren a nuestro país adoptar un sistema penal acorde a la normativa internacional y continuar los esfuerzos para establecer el sistema de protección de los niños y adolescentes.

50. - Ver por ejemplo arts. 65 y 66 de la Ley 13.298 que luego fueron derogados por el art. 101 de la Ley 13.634.

51. - También en el trabajo de investigación realizado por el IDN se ha desarrollado este concepto de políticas públicas orientadas a la infancia. Cfr. "Análisis de factibilidad...", *Ob. Cit.*

y Protección de Derechos; y el requerido para la organización de los nuevos Fueros de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil, etc.

De los datos empíricos obtenidos principalmente durante 2007 se puede adelantar que se observó con preocupación la dilación percibida en muchas de estas cuestiones. Particularmente inquietante es la dispar labor que vienen desarrollando los Servicios Locales y/o Zonales en las diversas regiones de la provincia, con el impreciso contralor –según los límites de su competencia– de los Juzgados de Menores o Juzgados de Paz, durante este período de transición.

A esta altura es dable destacar que poner a punto el esquema administrativo –con su correlativa organización judicial a partir de la creación del nuevo Fuero de Familia– en el plazo legal establecido es crucial para proveer al virtuoso funcionamiento del sistema. Pues de la eficiente intervención que se haga de manera preventiva en la promoción y protección de derechos, dependerá que el resto del circuito institucional no se vea obturado en su funcionamiento.

## 5 | ¿Era necesario que la regulación tuviera la amplitud prevista?

Dado los ambiciosos fines que venía a proponer la Ley 13.298 y la profundidad del cambio que aparejaba, era inevitable pensar que las normas que la integran debían ser capaces de exhibir una clara habilidad de transformación, capaz de alcanzar distintos sectores de la comunidad.

A partir de su entrada en vigencia y acorde al mandato normativo, el Estado, la sociedad, los padres y los propios niños debían asumir nuevos roles. Pues como bien se sostiene en la doctrina específica en la materia, la CIDN vino a crear responsabilidades y, en ese afán, la materia a regular exigía semejante amplitud.

Por tal razón, la Ley 13.298 involucra de manera transversal todas las áreas del Estado provincial, como así también alcanza a comprometer a la sociedad civil para que adopte una actitud activa frente a las necesidades manifestadas en ciertos sectores de la comunidad.

Esta pregunta se integra con otras dos:

¿Está exento el proyecto de enunciados programáticos innecesarios o de objetivos superfluos?

¿Los mismos casos se encuentran ya regulados por normas de jerarquía superior a la legal?

La primera pregunta es negativa y la segunda debe ser contestada afirmativamente.

Como suele ocurrir en otras leyes recientes, y aún en la propia CN, muchas declaraciones acerca de derechos y garantías se repiten una y otra vez, en reiteradas ocasiones con ligeras variantes que producen desconcierto en quienes deben aplicarlas.

No hay que caer en el error de que la redundancia contribuye a reforzar la garantía de su ejercicio. Existe pluralidad de casos por demás elocuentes de que la mera reiteración de enunciados de derechos no permite per se asegurar su cumplimiento.

Por otro lado, un problema importante al analizar una ley es verificar el modo en que se ha previsto

la vigencia. Se expresa ello en la siguiente pregunta:

## 6 | ¿Podía limitarse el período de vigencia?

La ley no puede tener una condición transitoria. Sin embargo, debe prever en forma cuidada la transición hacia un nuevo régimen institucional. En este sentido, pudieron haberse establecido metas parciales de tiempo y jurisdicción para realizar una transición ordenada y eficaz.<sup>52</sup>

Creemos que hubiese sido acertado comenzar en localidades donde las comunidades estén integradas y la conflictividad penal resulte escasa y luego volcar esa experiencia en otros ámbitos dando tiempo a la creación de los órganos jurisdiccionales necesarios, a la capacitación suficiente de los operadores y por sobre todo, a la creación de redes sociales entre las diversas organizaciones comunitarias.

Actuar con suma sutileza en la gestión de los cambios impulsados<sup>53</sup> permitirá diluir la incertidumbre en los operadores y disminuir la sensación de insatisfacción en la ciudadanía que muchas veces percibe que las modificaciones legales no son acompañadas de políticas públicas concretas que produzcan un impacto positivo y real en su calidad de vida. Aunque la Ley 13.298 menciona la gradualidad como un condimento indispensable en el proceso de transición,<sup>54</sup> no supo preverla adecuadamente. Además, la implementación de la ley ha revelado esta necesidad de constante reformulación, por ejemplo con el dictado de la Ley 13.797,<sup>55</sup> la Ley 13.821<sup>56</sup> y algunas resoluciones de la SCJBA.<sup>57</sup>

Por otro lado, una cuestión no menor es velar por la coincidencia entre los valores que predica una ley y su puesta en práctica en el seno de la comunidad, pues los ciudadanos de una república deben sentir, al menos en su mayoría, identificación con el contenido del texto legal propuesto por sus representantes en el parlamento.

## 7 | ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos; y es comprensible?

---

52. - Como se ha hecho en otros países, como Chile, cuando decidió cambiar radicalmente el sistema de enjuiciamiento penal.

53. - Estas referencias acerca de cómo gestionar los cambios han sido profundamente analizadas y expuestas por los especialistas en la materia. A modo ilustrativo puede citarse para consulta: SOLANA, R.; *Administración de organizaciones en el umbral del tercer milenio*, Ed. Interoceánica, Buenos Aires, 1993, p. 448/462, entre otros.

54. - Cfr. art. 64 de la Ley 13.298 –entre otros–.

55. - Que modifica el art. 95 de la Ley 13.634 y establece la fecha en que comenzará a funcionar el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

56. - Que modifica el art. 92 de la Ley 13.634 y establece la fecha en que comenzará a regir el nuevo Fuero de Familia.

57. - Por ejemplo: Resolución n.º 1217/08, que instrumenta la disolución de Tribunales de Menores, según se disponga para cada jurisdicción territorial, de acuerdo a pautas establecidas.

Evaluar la Ley 13.298 desde la mirada de los ciudadanos es una cuestión de compleja dilucidación. En primer término, porque el relevamiento de las representaciones de los ciudadanos acerca de la nueva legislación de infancia requiere de métodos específicos de análisis que escapan a los utilizados en la presente investigación. Pero además, porque resulta simplificador suponer que existen compromisos y sentimientos uniformes entre los millares de ciudadanos del distrito más poblado y de mayor conflictividad social del país.

No puede hablarse entonces de representaciones ni de reclamos únicos en materia de infancia en la provincia de Buenos Aires, ya que esta abarca ámbitos geográficos y culturales muy diferentes y presenta problemáticas muy diversas como pobreza, salud, educación, relaciones de familia e inseguridad, entre otras.

Con estas salvedades, se destaca que las problemáticas que afectan a la infancia alcanzan a casi la totalidad de la población bonaerense –en forma inmediata o mediata–, y en tal sentido se puede inferir que la mayoría de los ciudadanos de la provincia acordarían con que el Estado responda de manera adecuada a las necesidades más existenciales de los niños. Más allá de que en lo concreto coincidan o no con el contenido de la legislación, se advierte un alto grado de desinformación ciudadana al respecto.

En ese sentido, es posible observar que la ley no se dirige en forma directa hacia los ciudadanos. Por el contrario, sus interlocutores parecieran ser primordialmente de carácter institucional (magistrados, miembros del Ministerio Público, órganos del Ejecutivo, etc.).

Por otra parte, es interesante reflexionar sobre el proceso de desjudicialización que impulsa la nueva ley, pues este parece ir en dirección opuesta a la más reciente “cultura de la judicialización de los problemas sociales” que se manifiesta en distintos ámbitos con la interposición de acciones colectivas, amparos o habeas corpus.<sup>58</sup>

Ahora bien, la Ley 13.298 tiene que suponer un cambio en la cultura en esta provincia. Este sistema legal busca crear en Buenos Aires “la cultura de los derechos”<sup>59</sup>, una nueva visión que alcanza la conducta personal, familiar, comunitaria e institucional, de conformidad con el nuevo paradigma.

En ese sentido, la ley promueve una transformación tendiente a materializar los principios establecidos en la CIDN. Sin embargo, la proclamación del nuevo paradigma se inspiró excesivamente en la crítica de las instituciones del Patronato de Menores y careció de una precisa vocación expositiva de sus normas, que flaco favor hizo a la construcción de nuevas prácticas.

---

58. - Basta recordar los amparos deducidos para reclamar por los ahorros de los ciudadanos que quedaron atrapados con el denominado “corralito financiero,” la limpieza del Riachuelo dado a los daños ambientales constatados, movilidad jubilatoria, entre otros muchos casos de similares connotaciones.

59. - RIVERA PIZARRO, J.; “Hacia un sistema local de protección integral de los derechos,” en *Por una infancia integrada en nuestra sociedad: Nueva Ley del niño de la provincia de Buenos Aires*, UNICEF y Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Ed. Dirección Provincial de Comunicación Institucional MDH, 2005, p. 11.

A partir de la vigencia de la Ley 13.298 (y la 13.634) los bonaerenses no pueden continuar con la arraigada costumbre de acudir directamente al Juez de Menores,<sup>60</sup> que a modo de un gran padre era quien resolvía con un acto de autoridad cuestiones asistenciales o discusiones familiares aún cuando carecían de resonancia alguna en la vulneración de derechos. ¿Pero sabe el común de la gente a dónde debe concurrir desde entonces? ¿La nueva ley ha garantizado debidamente el acceso a la Justicia para que los ciudadanos puedan reclamar por sus derechos?<sup>61</sup>

En ese aspecto se observó un defecto legal, pero también uno de gestión, lo que genera gran preocupación principalmente debido a la desinformación ciudadana existente, que pone en tela de juicio el sentido pragmático de la legislación.<sup>62</sup>

En primer lugar, la ley fue concebida sin el acompañamiento académico y ciudadano que en forma previa a su sanción haya podido ir dotando de contenido a las nuevas instituciones jurídicas que se creaban. Esta situación dificultó que los operadores del sistema contaran con las herramientas hermenéuticas necesarias para llevar adelante el proceso de transformación del sistema.

En cuanto al aspecto de gestión, deviene alarmante el desconocimiento popular acerca de cómo debe funcionar, acorde a la actual normativa, el nuevo sistema en la provincia. Se trata de una cuestión delicada que hace al ejercicio de ciudadanía y que requiere su abordaje,<sup>63</sup> porque no

---

60. - Sobre este tema puede consultarse GUEMUREMAN, S.; *Érase una vez... un tribunal de menores, observatorio de demandas y respuestas judiciales en los tribunales de menores en la provincia de Buenos Aires*. Ed. Fac. de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 2005.

61. - En un sistema democrático en el que se debe garantizar los derechos de todos por igual, cuando algunos de los derechos fundamentales son violados, el acceso a la Justicia es la vía de reclamación para instar a su cumplimiento. El acceso de justicia debe ser entendido en el marco de la intervención social del Estado, en su doble dimensión, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a las instituciones del Estado en sentido amplio y como conjunto de medidas que permiten a las personas que resuelvan sus conflictos y protejan sus derechos en los tribunales de Justicia. Este derecho se halla consagrado en los arts. 14 (Derecho a peticionar) y 18 de la CN (“...es inviolable la defensa en juicio de las personas y sus derechos”), arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. XXVI y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cfr. BIRGIN, H. / KOHEN, B.; “El acceso a la justicia como derecho”, en *Acceso a la justicia como garantía de seguridad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Ed. Biblos, Buenos Aires, agosto de 2006, p. 15, 20 y 21.

62. - Hay que destacar las palabras de Atienza dirigidas a cuestionarse acerca del grado pragmático de una regla. En esta línea de pensamiento, con la 13.298 y sus complementarias, se debe saber si las normas a implementarse en esta materia en la provincia de Buenos Aires son de posible cumplimiento. Cfr. ATIENZA, M.; *Tras la justicia...*, Ob. Cit.

63. - Como expresa Fernández Valle, el derecho a recibir información jurídica básica es una condición que debe ser satisfecha necesariamente por el Estado como presupuesto de cualquier otro requerimiento en materia de justicia. “La realidad demuestra que este presupuesto no se satisface. No puede entenderse que el derecho a la igualdad de los habitantes esté garantizado si muchos de ellos desconocen que determinados problemas cotidianos pueden resolverse mediante un abogado, un tribunal, un procedimiento administrativo o una mediación. El compromiso igualitario no puede convivir con instituciones que arbitrariamente deciden quiénes accederán a la Justicia y quiénes no lo harán. En este sentido, cualquier política estatal que no prevea soluciones a las diferencias de información intersectorial resulta violatoria de ese compromiso.” Cfr. FERNÁNDEZ VALLE, M.; “Acceso a la justicia de los sectores en desventaja económica y social”, en *Acceso a la justicia como garantía de seguridad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Ed. Biblos, Buenos Aires, agosto de 2006, p. 43/44.

hay cambio posible sin la participación de la sociedad civil y sin el debido involucramiento de los ciudadanos para modificar la realidad imperante.<sup>64</sup>

El problema no es menor si se repara en el descrédito que reina en la comunidad respecto de las instituciones.<sup>65</sup> Pero además se debe tener en cuenta la multiplicidad de casos en que los ciudadanos, sobre todo los más vulnerables, son expulsados del circuito institucional por ignorancia, por discriminación o simplemente porque no se les brinda la posibilidad de acceder fácilmente al lugar en donde se encuentran ubicadas las instituciones que deben asistirlos.

Es dable mencionar que el equipo de investigación percibió esta dificultad en el acceso a la información. Desde el comienzo fue solicitando diversos informes a las autoridades provinciales, la mayoría de los cuales no fueron contestados.<sup>66</sup> Pese a haber desplegado variadas acciones de seguimiento sobre esos pedidos (llamados telefónicos, reclamos personales y reiteraciones formales), no se recibieron respuestas. Tampoco se pudo establecer si la omisión en brindar los datos requeridos se debió a deficiencias de gestión, a reticencias concientes para darle curso a tales requerimientos o bien a la ausencia de estadísticas ciertas que debería tener el Estado provincial.<sup>67</sup>

La imposibilidad de acceder a información de carácter público es un obstáculo que ya había sido puesto de manifiesto por el IDN en el informe relativo al Análisis de Factibilidad Económica de la

---

64. - Incluso como se sostuvo en la investigación realizada con relación a la Ley 12.607, si el rol del Estado provincial y el de su sociedad civil, si el del Estado nacional no son los suficientemente aptos para afrontar los graves problemas de vulnerabilidad en la infancia, por la propia normativa de la Convención, la comunidad internacional también debe jugar un importante papel al respecto. Cfr. "Análisis de factibilidad...", *Ob. Cit.*

65. - Puede consultarse: CASULLO, N.; "La escena presente: debate modernidad-posmodernidad," en *Itinerarios de la Modernidad. Corrientes del pensamiento y tradiciones intelectuales desde la ilustración*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1999.

66. - Cfr. notas dirigidas al Director de Asistencia a la Infancia y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, de fecha 16/3/07; a la Subsecretaria de Minoridad, de fecha 16/3/07; al Ministro de Desarrollo Humano de igual fecha, a la Directora de Bienestar Social de la Municipalidad de La Plata, de fecha 19/3/07; al Consejo del Menor y la Familia, de fecha 19/3/07, al Responsable del Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos en Transición de la provincia, de fecha 18/5/07; a la Subsecretaría de Administración de la SCJBA, de fecha 1/6/07, entre otros. Ver Anexo.

67. - Se debe destacar que la nueva gestión de gobierno provincial a cargo del gobernador Daniel Scioli junto a su Ministro de Desarrollo Humano, Lic. Arroyo, en mayo de 2008, en el edificio "Pasaje Dardo Rocha" de la ciudad de La Plata, presentó un plan denominado "Haciendo el futuro" orientado a atender los problemas de la infancia. En esa oportunidad la difusión del "Plan Provincial de Inclusión para la Niñez y la Adolescencia" hizo referencia a algunas estimaciones estadísticas relativas a la pobreza desde la perspectiva de la niñez. Indicadores que aún siendo escasos fueron receptados con asombro frente al generalizado desconocimiento que existe sobre el tema. Cfr. <http://www.agencianova.com>, lunes 19 de mayo de 2008. El referido ministro expresó que en Buenos Aires hay un millón de adolescentes en alto riesgo debido a la extrema pobreza, esto es el 40 por ciento de los menores bonaerenses, subrayando que es este el problema más importante que enfrenta la provincia. Cfr. "Sin políticas públicas sobre minoridad", diario *La Nación*, lunes 26 de mayo de 2008, Buenos Aires, p. 17.

Ley 12.607,<sup>68</sup> como así también por diversos organismos de la sociedad civil y académica<sup>69</sup> que por algún motivo procuraron en los últimos años hacerse de datos oficiales relativos a la infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires.<sup>70</sup>

Para poder comprender la importancia que supone el ejercicio del derecho a la información pública, se debe enfatizar su íntima vinculación con el principio de publicidad de los actos de gobierno, elemento constitutivo de una república como forma de organización política.<sup>71</sup> Por tanto, los obstáculos que enfrentan los ciudadanos en su acceso, cualquiera sea la problemática en juego, afectan directamente a su calidad institucional.

En el hilo de la cuestión que se pretende abordar en este apartado cabe señalar que la reforma legal comprende aspectos normativos jurídico-institucionales (en tanto determina competencias y responsabilidades al Gobierno provincial) pero también alude –aunque más débilmente–, a las acciones que le competen a sus habitantes y a las organizaciones intermedias. Sin embargo, de las pesquisas realizadas para averiguar cuál ha sido el impacto de la ley en la ciudadanía, se

---

68. - *Ob. Cit.*

69. - La nula o insatisfactoria información relativa a la infancia y adolescencia que el Estado brinda a quienes lo solicitan, no es novedad. En 2002, algunas organizaciones no gubernamentales presentaron un informe alternativo ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. En dicho informe, las organizaciones destacaron que el Estado argentino suministraba información esencialmente normativa y que se limitaba a enunciar todos los programas asistenciales existentes en relación con la niñez, sin explicar cómo funcionaban en la práctica. También observaron que el análisis no avanzaba más allá de lo formal, lo que impedía la realización de una correcta valoración del efectivo goce de los derechos consagrados en la CIDN y de la real situación de los derechos de los niños y adolescentes del país. Asimismo se denunció que resultaba preocupante que en los últimos años el Estado no había cumplido con su obligación de recolectar, producir, sistematizar y analizar información sobre el estado de la infancia y adolescencia para evaluar la efectiva vigencia de los derechos consagrados en la CIDN. Como resultado del conflicto planteado, el Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales, recomendó al Estado Argentino que mejorara su “sistema de recolección de datos con vista a incorporar todas las áreas protegidas por la Convención de manera discriminada. Tal sistema debería abarcar a todos los niños por debajo de los 18 años, con énfasis especial en aquellos niños que son particularmente vulnerables, incluyendo chicos con discapacidades; y utilice efectivamente estos datos e indicadores para la formulación y evaluación de políticas y programas para la implementación y monitoreo de la Convención”.

70. - Es grave que institucionalmente se promueva un cambio tan radical, si no existe un diagnóstico claro de la realidad sobre la que debe actuar la legislación. En este sentido se debe recordar que es el propio Estado el productor, depositario y administrador de la información. La ausencia de publicidad de estadísticas en temas de infancia no sólo impide fomentar las actividades de investigación en la materia, que son de vital importancia para la sociedad, sino que impide la participación ciudadana en el conocimiento y control de las políticas que se despliegan.

71. - Al establecer un sistema de gobierno democrático y republicano, nuestra Constitución Nacional otorga a los ciudadanos no sólo la facultad de elegir el gobierno y gobernar a través de sus representantes, sino la función de colaboración y control respecto de las autoridades públicas. El derecho a la información, además, es inherente al derecho de peticionar a las autoridades (art. 14) y se encuentra consagrado por diversos tratados incorporados a nuestra Carta Magna (CADH, PIDCyP, Declaración Universal de DDHH). Fruto del derecho a la información y del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, el derecho de acceso a la información pública es de vital importancia, pues la facultad de conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en poder del Estado representa un instrumento imprescindible para concretar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

observó que los bonaerenses –en términos generales– no conocen el contenido de la legislación. Por consiguiente, no son conscientes y no están plenamente comprometidos con el rol que deben desempeñar para contribuir al cambio.<sup>72</sup>

En este escenario, de no ser corregidas a tiempo, las deficiencias en la gestión del nuevo paradigma pueden producir el grave riesgo de desvirtuar los fines que propuso la CIDN. Porque proclamar por ley el compromiso del Estado y de la comunidad civil para solucionar las conflictividades habidas en torno a la infancia y no establecer con claridad la forma de hacerlo –con las consiguientes responsabilidades de quienes incumplen–, crea el terreno propicio para el surgimiento de la dolorosa práctica de que nadie se haga cargo de nada.

Por tanto, el equipo de investigación considera que no debe descuidarse la labor de diagnóstico de la realidad donde la política del Estado interviene. Tampoco puede obviarse la realización de un monitoreo permanente y sagaz acerca de las responsabilidades que a cada sector le compete. Labor que resulta crucial como acto de gestión, pero que necesariamente debe asentarse de manera previa en una práctica de contenido comunicacional, informativo, que alcance todos los niveles.

Por consiguiente, el cambio propuesto abre el camino para que el Estado, impulsor de este nuevo rumbo político,<sup>73</sup> inicie campañas informativas que deberán atender muy especialmente a aquel sector de la población que se halla bajo circunstancias de alta vulnerabilidad. De este modo, todas las personas podrán comprender cómo funciona el nuevo sistema, a quiénes deben dirigirse frente a una situación problemática y, asimismo, estarán informadas claramente acerca de sus derechos y garantías.

En lo que hace a los cambios del sistema de Justicia, la ley recepta algunos reclamos populares tendientes a que el servicio mejore. Entre ellas, las reformas introducidas en el Fuero Penal y en el de Familia pretenden superar las deficiencias que los usuarios perciben en ambas jurisdicciones, las más colapsadas de la provincia. Sin embargo, las respuestas estatales tardías no constituyen respuestas adecuadas para ningún conflicto.

El intento del legislador de descomprimir los fueros y acabar con la lentitud de los procesos judiciales, sin dudas se aproxima al sentir de los ciudadanos y, por razones que en adelante se expresarán,

---

72. - Como se ha aclarado, no se manejan guarismos que representen estadísticamente el grado de información ciudadana que existe acerca de la ley, pero de la pluralidad de entrevistas realizadas (ejemplo directores de escuelas periféricas de la ciudad de La Plata y trabajadores del sistema educativo provincial, con médicos de hospitales públicos, integrantes de colegios profesionales, de Servicios Locales y Zonales de Protección, etc.), se concluye de manera uniforme que el proceso de transición no ha contado con una amplia campaña de difusión acerca del contenido de la nueva legislación. Actividad que debió ser enfocada desde el principio, para promover que los sujetos de derechos puedan reclamar ante quien corresponda la defensa de sus intereses protegidos por ley y para fomentar o ampliar el compromiso de la sociedad -y del núcleo familiar del niño en lo particular-, en la realización del cambio.

73. - Es crucial para el equipo de investigación que se internalice la idea de que el Estado en el Sistema de Protección de Derechos debe tener una sólida presencia, aunque de manera diversa a la que proponía el Patronato, pues debe construirse en un marco de garantías y sin autoritarismos.

es posible afirmar que esa meta es factible de alcanzar en el ámbito de justicia penal juvenil.<sup>74</sup> Distinta es la percepción en el Fuero de Familia a crearse, pues sobre el mismo reina una nebulosa, un cúmulo de interrogantes que no permiten predecir cómo será su desenvolvimiento.

Por otro lado, el nuevo Fuero de Familia deberá acoplarse armoniosamente a la instancia administrativa previa, pues queda claro que la imposibilidad de acceder a la solución de un caso en el Servicio Local y/o en el Zonal, seguramente se transformará en un conflicto de derechos cuyo desenlace será de naturaleza jurisdiccional.

A tal efecto no debe ser pasada por alto la circunstancia de que el acceso a estos Tribunales debe encontrarse allanado y sin excesivas formalidades, pues los reclamos jurídicos seguramente provendrán de sectores vulnerables. Ciudadanos estos que necesitan contar, en términos materiales, con asistencia letrada (también centralizada en el caso de la asistencia oficial) y asesoramiento permanente de sus derechos.

## 8 | ¿Era de esperar que la ley resultara practicable?

Tanto la Ley 12.607 como otras que se fueron dictando en la provincia de Buenos Aires presentaron severas deficiencias en la gestión. La Ley 13.298 es un claro exponente de esa clase de normativa a la que se le parece asignar una cualidad profética, ingrediente extraño para un texto legal que no hace más que revelar una disfuncionalidad en el despliegue de la política institucional.

Por consiguiente, bajo esta impronta era razonable esperar dificultades en la puesta en vigencia de la ley en estudio.

No obstante, de manera optimista es posible advertir que en la actualidad se está en una mejor posición para promover el cambio de paradigma bajo la inspiración de la CIDN. Ciertamente que el contexto político-económico en que se inserta la Ley 13.298 es más auspicioso que aquel en que se presentaba la Ley 12.607.

Como aspectos críticos al proceso de transición cabe mencionar:

- La carencia de previsión razonable en torno al tiempo que este proceso debía insumir. Esta omisión se percibe nítidamente si se observa cómo se fueron creando azarosamente los Servicios Locales de Protección de Derechos en los distintos municipios y la forma en que se fueron estructurando los nuevos Fueros de Familia y de Justicia Penal Juvenil.

En este sentido, hubiese resultado beneficio considerar los tiempos que demanda por ejemplo la readecuación de cargos o la designación de los nuevos funcionarios judiciales a través de la

---

74. - El equipo de investigación cree que la creación de un Fuero Penal Juvenil, en donde su competencia se encuentre acotada por los límites impuestos por la Ley Nacional de Responsabilidad Penal de Menores, sumado a las innovaciones procesales que contiene la Ley 13.634 (Ej. juicio abreviado, suspensión de juicio a prueba, posibilidad de desistimiento de la acción por el Fiscal, agilidad de los plazos procesales, mayor oralidad, etc.) son elementos que permiten vislumbrar una evidente celeridad en los procesos y, por tanto, en las respuestas que desde la Justicia se pueden brindar a la comunidad con motivo del conflicto suscitado.

intervención del Consejo de la Magistratura, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo provincial.<sup>75</sup> Además, debería haberse previsto el tiempo que insumen los procesos de licitación, como así también las cuestiones contables que supone para el Estado la compra, locación o la reasignación de edificios públicos adecuados a la nueva estructura institucional.

- La falta de consideración de que la transición iba a encontrarse afectada por la contienda electoral. En octubre de 2007 se votó para elegir Presidente de la Nación, Gobernador provincial y legisladores –tanto nacionales como provinciales–. Condicionamiento político que impidió avanzar en el proceso de transformación.

- Insuficiente producción académica y doctrinal previa a su aplicación. Si esta omisión no hubiese existido, habría sido posible detectar lagunas, redundancias e inconsistencias normativas, como así también analizar criterios de interpretación legal y su justificación argumental. Todo ello hubiese evitado, o al menos reducido, las implicancias negativas que la perplejidad y asistematicidad de los operadores –acerca del texto legal– ocasionan en la resolución de los casos concretos.

- Ausencia de campañas de información y comunicación como parte de una política de Estado.

- Escasa capacitación de los nuevos operadores. En lo que hace al Poder Ejecutivo provincial, si bien se realizaron durante todo 2007 labores de resonancia en este aspecto, fue una tarea que se fue proyectando sobre la marcha. En los municipios se efectuaron charlas y talleres, se repartió material ilustrativo en distintos formatos (papel-digital, etc.) promoviéndose en muchas de estas ocasiones los convenios de adhesión. También se llevaron a cabo encuentros provinciales en donde se profundizó sobre la temática. No obstante, a juicio del equipo de investigación, la resolución de los casos individuales seguía sumida en la incertidumbre. Si bien era valioso, lo cumplimentado resultaba insuficiente.

También se observó la intención de capacitar por parte del Poder Judicial. Fue el Ministerio Público el que en primer orden demostró esta vocación a partir de la realización de unas jornadas en la ciudad de La Plata.<sup>76</sup> Tiempo después, la Corte –a través del Instituto de Estudios Judiciales– organizó un encuentro a tales efectos.<sup>77</sup> Sin embargo, se entiende que también en este poder del Estado el proceso de capacitación debió haber sido más profundo y estructural.<sup>78</sup>

---

75. - En la actualidad es preocupante no sólo el cúmulo de trabajo existente en el Fuero de Familia del Departamento Judicial de La Plata (Cfr. “Es imperioso solucionar el colapso de los Tribunales de Familia”, en el diario *El Día*, <http://www.eldia.com.ar>, 24 de octubre de 2006), sino también la falta de cobertura de las vacancias existentes en los Tribunales (Cfr. “En Tribunales de Familia de seis jueces quedan dos”, en diario *El Día*, <http://www.eldia.com.ar>, 4 de marzo de 2007.)

76. - “Primeras Jornadas sobre Sistema de Protección Integral de la Niñez. Ley 13.298 y complementarias. Abordaje jurídico de la transición,” realizadas el 29, 30 y 31 de mayo de 2007 en el salón del Instituto de Estudios Judiciales, organizadas por la Procuración General, con la participación de la Ministra de la SCJBA, Dra. Hilda Koggan.

77. - Jornadas de Implementación de la Ley 13.634 del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño, realizadas el 17 y 18 de octubre de 2008, en la ciudad de La Plata, organizadas por el Instituto de Estudios Judiciales de la SCJBA.

78. - Resulta auspicioso que institucionalmente se hayan detectado acciones tendientes a cumplir con el mandato legal de capacitar al personal según las prácticas y la nueva ideología plasmada en la legislación de infancia. Sin

- Ausencia de estudios económicos que permitan evaluar cuál iba a ser el impacto de la demanda ciudadana ante los Servicios Locales y Zonales de Protección. Sólo ponderando esta variable sería posible estimar la capacidad del Estado para absorber tales reclamos y brindar de manera efectiva respuesta a todo aquello que hace a la cuestión social.

- Ausencia de procesos de evaluación periódicos en torno a cómo se viene desarrollando la transición. No se han hallado estudios relativos a la detección de las debilidades y fortalezas exhibidas por el nuevo esquema. Tampoco se sabe si existen propuestas relativas a su superación.

- Falta de creación del Observatorio Social, conforme lo establece el art. 24 de la Ley 13.298,<sup>79</sup> y falta de promoción por parte de la autoridad de aplicación de los Consejos Locales.<sup>80</sup>

Cada una de estas cuestiones suscita multiplicidad de reflexiones. Sin embargo, también se deben mencionar algunos aspectos que resultaron indicadores alentadores, en términos comparativos, a lo sucedido con la Ley 12.607.

- La Ley 13.298 demostró que entre los poderes del Estado es posible y necesario establecer una fluida comunicación cuando se trata de trabajar mancomunadamente en pos de una meta común. Agotada la contienda judicial en cuanto a su puesta en vigencia, aún con sus defectos, la Ley 13.298 pudo irse implementando gracias a la superación de toda conflictividad entre los tres poderes.

- Para la construcción del nuevo sistema de Justicia se observó una actitud activa por parte del Ministerio de Justicia provincial como así también de la SCJBA.

- También hubo una actitud activa de los funcionarios de la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, de aquellos que trabajan –en sentido amplio– en la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y Social, quienes se abocaron a alcanzar mayor apoyo por parte de los municipios para llevar adelante la transición. Así, en 2007 y 2008 se han suscripto gran cantidad de convenios entre el Gobierno local y el provincial, factor esencial para la elaboración de la red institucional y para coordinar de manera sincronizada las distintas intervenciones institucionales.

- Desde el Gobierno provincial se han ido remitiendo recursos económicos a los municipios para la creación y puesta en funcionamiento de los Servicios Locales de Protección.

- Acorde a lo previsto en el art. 23 de la Ley 13.298, durante 2007 comenzó a funcionar la Comisión

---

embargo, vale preguntarse cuáles deben ser los *modos*, cuál debe ser el abordaje apropiado para *enseñar* el cambio propuesto.

79. - Es importante la constitución de este cuerpo, que según la ley debe ser integrado por representantes de la sociedad civil y las iglesias. Su función es monitorear y evaluar los programas y acciones de promoción y protección de los derechos del niño, estimando indicadores para garantizar su efectivo cumplimiento.

80. - Cfr. Art. 15 del Anexo del Decreto Reglamentario n.º 300.

Interministerial.<sup>81</sup>

- Se pudo apreciar como positivo la creación de la nueva estructura judicial. A requerimiento del Alto Tribunal, los Jueces de Menores y de Familia fueron invitados a participar de reuniones para proponer medidas conducentes a la transición del sistema.<sup>82</sup> Esa transmisión de inquietudes hacia los Ministros de la Suprema Corte facilitó al Alto Tribunal estar en contacto de las distintas realidades departamentales y así poder actuar en consecuencia, para ir perfilando el rumbo del Poder Judicial en el proceso de transición legal.

Otra cuestión a resaltar es que los Jueces de Menores, también a requerimiento de la SCJBA, realizaron la opción para trabajar, a partir de diciembre de 2007, como Jueces de Garantías o de Responsabilidad Penal. Este es un nuevo elemento indicador que pone de manifiesto las readecuaciones implementadas para que los titulares de los nuevos Juzgados estén en condiciones de desempeñarse en su nueva función.

Entre tanto, se puede afirmar que el sistema de Justicia ya está funcionando bajo la inspiración del nuevo paradigma. Los Jueces de Menores ahora no son competentes para atender las cuestiones asistenciales, sino que los casos son directamente remitidos a los Servicios Locales o Zonales de Protección de Derechos.

Además, los Jueces de Paz están trabajando a pleno en temas de infancia y de familia, en atención a las facultades que les fueron atribuidas en forma amplia por la nueva legislación y pese a las agudas limitaciones de personal y a sus condiciones edilicias.

Así, el sistema penal ha evolucionado favorablemente. Si bien todavía no funciona en plenitud, la intervención de los Fiscales y Defensores de adultos en los procesos incoados a jóvenes infractores durante la transición, ha permitido un desempeño judicial acorde a las garantías constitucionales. La presencia de decisiones de las Cámaras de Garantías en lo Penal, promovida a partir de requerimiento de parte, ha creado jurisprudencia específica, lo que constituye un necesario aporte para nutrir lo que se ha dado en llamar el "Derecho Penal Juvenil".<sup>83</sup>

Más impredecible resulta el Fuero de Familia, cuya construcción se halla sumida en mayores dificultades. En forma limitada y transitoria, estas competencias están siendo asumidas por los actuales Jueces de Menores.

Por último, en este capítulo no se puede dejar de mencionar el efecto directo que tuvo la aplicación de la Ley 13.298 con relación a las privaciones de libertad que los niños y jóvenes venían sufriendo en la provincia de Buenos Aires.

---

81. - Aunque cabe aclarar que algunos meses antes de la contienda electoral de octubre de 2007 esta comisión dejó de reunirse, sus actividades quedaron suspendidas hasta que la nueva gestión gubernamental de la provincia realizó una nueva convocatoria para marzo de 2008.

82. - Puede mencionarse al efecto la reunión habida el 3 de marzo de 2007 en la ciudad de Buenos Aires entre Jueces de Menores de la provincia.

83. - Ver jurisprudencia en el Anexo.

Si bien ha resultado de suma dificultad acceder a fuentes de información pública en este sentido,<sup>84</sup> se pudo percibir en la provincia un fuerte proceso de desinstitucionalización.

En lo que hace a las privaciones de libertad dispuestas en el proceso penal, es valioso el permanente y efectivo control que realizan los defensores oficiales y los defensores particulares –ahora con una mayor presencia–, solicitando al juez que disponga medidas alternativas o de atenuación a la coerción, que conceda excarcelaciones, que fomente la vinculación familiar del imputado o que ordene la realización de tratamientos de desintoxicación, etc.

También ha sido notable este contralor por parte de la defensa en lo referente a las condiciones de cumplimiento de las medidas. Hasta los traslados injustificados dispuestos por el Juez de la causa han sido objeto de reclamación en aquellas ocasiones que dichas decisiones eran advertidas como arbitrarias por los abogados de los jóvenes sometidos al proceso penal.<sup>85</sup>

Cuestión aparte sería debatir en qué condiciones fueron dictadas esas decisiones de desinstitucionalización en los expedientes en trámite por causas asistenciales. Se han conocido casos concretos en que las resoluciones jurisdiccionales resultaron intempestivas, sin la necesaria progresividad que una decisión de egreso requiere. Más aún cuando quizás el niño estuvo internado mucho tiempo y se halló desvinculado o escasamente contenido por su medio familiar.

El cese de la competencia asistencial en los Tribunales de Menores vino acompañado en múltiples ocasiones de egresos institucionales poco racionales y escasamente coordinados con los Servicios Locales o Zonales de Promoción y Protección. Actos de gobierno que no se compadecieron con el propio espíritu de la norma que consagra como principio basal del sistema al interés superior del niño. (Cfr. Art. 3 CIDN y art. 4 de la Ley 13.298).<sup>86</sup>

---

84. - Recién en junio de 2008 se pudo recibir información desde la Dirección de Control y Aplicación de Normas en la Protección de la Niñez y Adolescencia, de la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, que daba cuenta de la cantidad de chicos institucionalizados al 20 de febrero de 2007. Allí surge que en ese entonces había 606 jóvenes alojados en institutos oficiales asistenciales, 1021 en instituciones tercerizadas de salud y 4572 en ONG, siendo un total de 6199 en toda la provincia; y respecto de la cantidad de jóvenes en conflicto con la ley penal, que a esa fecha se encontraban insertos en distintos programas de intervención, se informó que 142 estaban en una institución de régimen abierto, 179 en centros de recepción, 149 en institutos de carácter cerrado y 166 en un establecimiento de contención, siendo un total de 636, aclarándose en ese documento que esta cifras se hallaban en etapa de confección, interpretación y elaboración, con motivo del profundo cambio que supone el cambio de paradigma.

85. - Pueden citarse distintos antecedentes jurisprudenciales al respecto. Entre esas peticiones de la defensa puede citarse el habeas corpus colectivo interpuesto por el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria en favor de los jóvenes internados en el Centro de Recepción de La Plata, por agravamiento de las condiciones de detención, acción a la que el Juez de Garantías del Joven n.º 2 de La Plata, Dr. Fabián Cacivio, hizo lugar y ordenó la clausura de algunos sectores de ese establecimiento, entre otras medidas dispuestas. Cfr resol. del 1/7/08 causa n.º 60827.

86. - Todavía resta abrir un debate profundo acerca de las medidas de internación en el escenario del nuevo sistema de promoción y protección de derechos. De los casos prácticos se ha advertido que, por lo general, los operadores no saben cómo deben disponerse esta clase de medidas de extrema necesidad. Por ejemplo, los CPA de la provincia han expresado en algunas ocasiones sus dificultades para brindar respuestas al recibir graves casos de adicción en niños y jóvenes. Desde el punto de vista psiquiátrico, sobre el tema puede consultarse: FOLINO, J;/ GUTIÉRREZ,

## 9 | ¿Era razonable la relación costo-beneficio?

Esta pregunta trae una vez más a consideración cuál es el manejo que hace el Estado de las fuentes de información con las que cuenta. Ciertamente la propia experiencia vivida por quienes trabajaron en esta investigación lleva a concluir que la ciudadanía no tiene amplio acceso a los datos gubernamentales ni a los actos de gestión y de administración de los recursos humanos y económicos. Por tanto, con dicho impedimento resulta en esta instancia imposible evaluar los costos que insumió e insume la aplicación de la ley.

Al día de hoy el equipo de investigación desconoce si el Estado provincial posee estudios de impacto económico en torno de esta ley. Tampoco sabe si algún equipo técnico pudo evaluar, con la debida antelación, cuál iba a ser la demanda que existiría ante los Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos y, consiguientemente, cuál iba a ser la capacidad real de respuesta del Estado en este sentido.

A los efectos de conocer en qué medida la provincia de Buenos Aires podía afrontar económicamente la cuestión social, el tema referido era crucial en una planificación. Sin embargo, esto no fue debidamente contemplado.

Del contacto mantenido con operadores del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial y de la información recogida en diversos encuentros llevados a cabo para el estudio de la Ley 13.298, se pudo advertir que los Servicios Locales y Zonales no poseen amplia disposición de becas o programas de satisfacción de derechos, no cuentan con suficientes profesionales que puedan brindar tratamientos al niño y su familia y que actúan en gran medida por derivación. No existiendo una sólida red social en tal sentido, se corre el grave riesgo de que el niño que concurra al lugar no encuentre la respuesta necesaria para su problema.

Los reclamos que hacen a la satisfacción de derechos humanos de carácter social y económico que pueden ejercitar los niños y jóvenes bonaerenses según la Ley 13.298 tienen que ser canalizados, en primer orden, ante el Poder Ejecutivo municipal y/o provincial. Por tal razón, y para que las respuestas que se brinden sean homogéneas a lo largo del territorio de la provincia, resulta necesario que las intervenciones sean regidas por nítidos protocolos. De esta forma, las peticiones de los interesados encontrarán acogida en el marco de una política pública de infancia uniforme en toda la provincia.

Ahora bien, cabe aclarar que en esta oportunidad el análisis económico de la ley no integra el objeto de investigación. Sin embargo, se han podido percibir las serias dificultades que el proceso de transición evidencia en este aspecto.

En las entrevistas realizadas a distintos funcionarios se halló que el Gobierno provincial ha ido remitiendo fondos a los municipios para contribuir a la organización del sistema de infancia a nivel local, hayan o no suscripto los respectivos convenios. Sin embargo, cuando se quiso indagar

---

M.A.:/ DOMENECH, E.:/, LESCANO, M.J.; "Delincuencia juvenil y el sistema judicial en la provincia de Buenos Aires, Argentina," en *Revista Vertex*, mayo de 2008, trabajo que también fuera presentado en las "I Jornadas Brasileira de Psiquiatria Forense, IV Jornada Internacional de Saúde Mental e lei," organizadas por la Associacao Brasileira de Psiquiatria, el 8 de octubre de 2007, Porto Alegre, Brasil.

el porqué de la inexistencia de los Servicios de Protección (u órgano similar) en determinadas localidades, de manera unívoca se recibió la respuesta de que esa falencia se debía al incumplimiento de la “co-responsabilidad” que menciona la ley y que desde el punto de vista económico no se había desplegado el debido contralor sobre esos recursos enviados.

Mereciendo el análisis de estas cuestiones un delicado tratamiento por expertos en materia económica y de gestión, desde una mirada estrictamente jurídica se puede destacar que la ley no brinda elementos que permitan inferir una ponderación acerca de los costos y beneficios que aparejan los mandatos normativos. Y no es aventurado pensar que la imposibilidad de contar con respuestas tentativas y verificables en este sentido incrementa los procesos naturales de resistencia a los cambios y el temor y desconfianza hacia lo desconocido.

Vastas observaciones y reflexiones pueden realizarse en torno a esta cuestión. Por el momento, interesa poner de relieve que, aún con las limitaciones indicadas, la implementación de la Ley 13.298 ha demostrado contar con una conciencia más realista sobre este tema.

Por lo pronto, a modo de ejemplo puede citarse cómo la Ley 13.634 creó específicamente determinada cantidad de órganos judiciales y que en paralelo se estableció la respectiva partida presupuestaria para su puesta en funcionamiento. Esta, entre otras circunstancias, lleva a afirmar que la legislación en estudio tiene visos ciertos de aplicabilidad, lo que no ocurría en absoluto con la derogada Ley 12.607.

## 10 | ¿Es adecuada su técnica legislativa?

La primera consideración a la que se arribó acerca de la legislación provincial es lo poco afortunado que resulta que el cambio de paradigma se haya ido realizando desordenadamente a través de un conjunto desarticulado de normas.<sup>87</sup>

En ese sentido, la Ley 13.634, luego de expresar en su art. 98 que viene a complementar la Ley 13.298, introduce a esta última importantes modificaciones.<sup>88</sup> Además, posteriormente se dictaron pluralidad de leyes que si bien permiten seguir trabajando en la implementación del sistema de protección integral, son parte de una intrincada modalidad que no sólo confunde a los destinatarios sino que revela una acción improvisada y sinuosa por parte del Estado provincial.<sup>89</sup>

---

87. - Ley 13.298 y sus modificatorias, las 13.634, 13.645, 13.797, 13.772 y 13.821.

88. - Cfr. arts. 99 -que modifica el art. 33 de la Ley 13.298 acerca de las medidas de protección-, art. 100 -que modifica el inciso h del art. 35 de la Ley 13.298 relativa a la medida de abrigo- y el art. 101, antes referido -que esencialmente alude a la derogación de la referencia a los procedimientos civil y penal que surgían de la Ley 13.298-.

89. - Sería interesante estudiar cómo se producen en otros Estados las profundas modificaciones legislativas, el tiempo que insumen los debates, el análisis de las distintas propuestas y la intervención del Estado en esa etapa pre-legislativa. Por ejemplo, se puede citar el proceso que involucró la sanción del Código Penal Español de 1995, cuyos orígenes se remontan a las discusiones parlamentarias surgidas a partir del Anteproyecto de 1980 y sus sucesivos. También se puede mencionar cómo se fueron introduciendo reformas a la legislación de Infancia de Canadá, en donde el Departamento de Justicia de ese país, para evaluar el problema de la delincuencia juvenil en 1961 (y luego en 1974), designó un Comité Asesor, el cual publicó su informe cuatro años más tarde, del cual surgían concretas reco-

La segunda observación consiste en que la nueva legislación diseña los sistemas de infancia sobre la base de dos subsistemas que se hallan actualmente en crisis. Circunstancias de la realidad sobre las que debe asentarse la nueva ley, pero que no fueron adecuadamente evaluadas.

Por un lado se percibe que los Tribunales de Familia se encuentran saturados y atiborrados. Instituciones que son modificadas por la nueva ley pero de las que, más allá de la separación del órgano jurisdiccional –en Juzgados unipersonales–, poco se sabe y se conoce de su concreto desenvolvimiento a futuro.

Por otro lado, no menos cierto es que estos sistemas no se han mostrado eficientes en la tramitación de casos de violencia doméstica y, si la tendencia es que los Servicios Locales y Zonales de Protección no sean lo suficientemente capaces de brindar las respuestas que la infancia reclama, el pronóstico acerca de los conflictos jurídicos que en los estrados judiciales deben solucionarse no se revela como una salida muy alentadora.

Con respecto al sistema procesal penal, también se perciben severas dificultades en la aplicación del Código Procesal Penal sancionado en 1998, según Ley 11.922.

Las graves deficiencias que se advierten en la tramitación de un volumen descomunal de Investigaciones Penales Preparatorias a lo largo de todo el territorio provincial, la saturación en las agendas de tribunales para la realización tempestiva de los juicios orales y la sobrecarga y morosidad revelada por el Tribunal de Casación Provincial, ponen ciertamente en alerta el nuevo Fuero de Infancia a implementar.

Ahora bien, es dable reconocer que todo sistema de normas es esencialmente complejo<sup>90</sup> y que el sistema normativo es plurirrelacionado, de manera que no puede pensarse en un análisis lineal del mismo. Además, sus componentes no son fácilmente determinables, desde que las reglas que lo integran no siempre se pueden identificar con exactitud.

Sin embargo, si a la complejidad intrínseca de los conjuntos normativos se le agregan deficiencias de técnica legislativa, los problemas que pueden derivarse de su interpretación y aplicación aumentan, tanto en cantidad como en importancia.

En ese sentido, la técnica legislativa adoptada por el nuevo plexo normativo provincial en materia de infancia resulta cuestionable, no sólo por la dispersión legal utilizada, sino por otros defectos intrínsecos que se mencionarán.

La redundancia es un problema que suelen presentar los conjuntos normativos y la Ley 13.298 y sus modificatorias no quedan eximidas de esta caracterización. Vale decir, las referidas leyes incurren

---

mendaciones acerca de lo que debería hacerse. Esto último puede consultarse con detalle en PIÑEIRO, V. B.; *Protección del menor vs. Protección de la sociedad. La racionalidad penal moderna en la justicia de menores*, Ed. Ad Hoc., Buenos Aires, mayo de 2007, p. 65 a 69.

90. - Se afirma que es complejo un sistema de normas porque esa cualidad deriva precisamente de su integración por normas de diversa índole, conviviendo entre sí las normas recientemente creadas con otras más antiguas.

a lo largo de su articulado en la reiteración de reglas análogas o de enunciados innecesarios o superfluos.

En un esfuerzo que pareciera perseguir la efectividad de los derechos y garantías de los niños a través de su proclamación, esta legislación abunda en reiteraciones de enunciados declarativos de derechos y garantías ya proclamados en diversos instrumentos jurídicos,<sup>91</sup> como si fuese indispensable acudir a la obstinada repetición de reglas, a modo de goteo, para que horade la piedra que ahoga la infancia más desvalida.<sup>92</sup>

Partiendo de la idea de que el derecho positivo es concebido como esencialmente operativo,<sup>93</sup> el problema principal que provocan las redundancias radica en el esfuerzo interpretativo que supone esclarecer cuál es el significado real de cada regla, cuando de una norma se desprenden significados diversos. Ciertamente que en la arquitectura propia de la pirámide jurídica, la repetición de principios se torna innecesaria, en razón de estar holgadamente contemplados por la Constitución Nacional, la CIDN o por la Ley nacional 26.061.

Así, la Ley 13.298 y sus leyes complementarias vuelven a enunciar –como si por la sola insistencia se garantizara su fiel cumplimiento–: el derecho de niño a ser oído, la reserva de identidad, el respeto a la dignidad del niño, el carácter excepcional de las medidas de internación o alojamiento en ámbitos alternativos al núcleo familiar, etc. Principios todos claramente contemplados por la CIDN y la Ley 26.061 y que son reiterados por la 13.634. A su vez, algunos de estos postulados también son declarados por decretos y reglamentaciones emanados del Poder Ejecutivo.<sup>94</sup>

Otro defecto detectable es la existencia de lagunas, entendidas estas como supuestos jurídicamente relevantes que no poseen una solución por parte del ordenamiento jurídico.<sup>95</sup> En estos casos los juristas se enfrentan con el problema de hallar una solución que no surge explícitamente de la ley, para lo cual será necesario introducir nuevas normas o extender el alcance de las normas existentes.

---

91. - Esa desordenada y repetitiva enunciación en ocasiones puede generar confusiones, pues el silencio legal detectado en determinadas situaciones puntuales frente a la verbosísima expresividad del texto en su conjunto, sumen al intérprete en estados de duda poco explicables. Por ejemplo, es interesante apreciar que en multiplicidad de ocasiones la ley menciona el derecho del niño de ser oído como instancia esencial de garantía de sus derechos y por otra parte, si se observan detenidamente las normas que rigen el proceso penal del joven, llama poderosamente la atención que el acto procesal de declaración indagatoria, como manifestación propia de aquel postulado, queda totalmente opacado, confuso entre otras regulaciones procesales. Ver arts. 41, 42 y cctes. de la Ley 13.634.

92. - DOMENECH, E.; "Republicanos e inconstitucionalizados. Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de la Ley n.º 22.278," ponencia presentada en las Jornadas de Protección y Garantías en el Régimen Penal Juvenil, organizado por la Asociación Argentina de Magistrados, Funcionarios y Profesionales de la Justicia de Niñez, Adolescencia y Familia, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 26 de abril de 2008.

93. - Cfr. NINO, C.S.; *Introducción al análisis del Derecho*, Ed. Astrea, Cap. V., Buenos Aires, 1988, p. 328/329.

94. Ver arts. 2, 4, 14, 35 del Decreto n.º 300; 1 incs. A y B del Anexo II de la Resolución N.º 171 del MDH, entre otros.

95. - ALCHOURRON, C.E./ BULYGIN, E; *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Ed. Astrea, 2 da. Edición, Buenos Aires, 1993, p. 44.

La legislación de infancia bonaerense exhibe lagunas, por lo que se torna indispensable que el intérprete jurídico disponga de un alto nivel de formación, ya que debe ser capaz de utilizar herramientas técnicas que le permitan arribar a la solución en los casos concretos.

Algunas de las lagunas a las que se hace referencia son:

A- La Ley 13.634 no previó el órgano de alzada –como instancia de revisión– para que decidida los recursos contra las resoluciones de los Tribunales de Familia, hasta tanto no se crearan salas especializadas en las Cámaras de Apelaciones en lo Civil y Comercial:

La redacción dada por la Ley 13.634 al art. 852 del Código Procesal Civil y Comercial reza: “Recursos. En lo pertinente, rigen las disposiciones del artículo 494, y las del Libro I, Título IV, Capítulo IV y Capítulo V de este Código. El recurso tramitará y será resuelto por una sala especializada en materia de familia, integrada a las Cámaras de Apelaciones en lo Civil y Comercial, en la forma que la Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá...”.

Pero paralelamente la misma ley sustituye el art. 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establecía que las Cámaras de Apelaciones en lo Civil y Comercial eran Tribunal de Alzada de los fallos y providencias recurribles dictadas por los Jueces de Primera Instancia de Familia.

Por consiguiente, los recursos que pudieran deducirse contra las decisiones de los Jueces de Familia –en la transición–, carecían entonces de un órgano competente a través del cual podía ejercitarse la garantía de la doble instancia judicial.

Esta laguna provocó que la Suprema Corte de Justicia de la provincia dictará con fecha 3 de octubre de 2007, la Resolución n.º 2.652/07<sup>96</sup> mediante la cual se estableció que hasta tanto sean creadas las salas especializadas, los recursos deducidos se debían sortear entre salas de las Cámaras Civiles y Comerciales o el Cuerpo en pleno si correspondiere.

B- La ley no previó el órgano que decida sobre cuestiones de competencia suscitadas entre Juzgados Penales de distintos departamentos judiciales.

El Código Procesal Penal de la provincia dispone que las cuestiones de competencia acaecidas entre órganos de distintos departamentos judiciales serán resueltas por el Tribunal de Casación Penal (art. 35 inc. 1º de la Ley 11.922). ¿Pero qué ocurre con los órganos jurisdiccionales del nuevo Fuero de Infancia?

En materia de responsabilidad penal juvenil, la Ley 13.634 sólo prevé los conflictos de competencia surgidos entre los Juzgados y/o Tribunales de la Responsabilidad Penal Juvenil del mismo departamento judicial. Conflictos que se ventilarán ante la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de dicho departamento judicial (art. 26 del referido texto legal).

Pero al no poseer el Tribunal de Casación Penal competencia en tales cuestiones, ni ser susceptible de ser dirimido tal conflicto por ninguna de las Cámaras de Apelación y Garantías de las

---

96. - Ver Anexo.

jurisdicciones involucradas, no puede establecerse con certeza cuál es el órgano superior que decidirá estas puntuales cuestiones.

### C- Ausencia de normas procesales para el procedimiento penal juvenil de transición.

La Ley 13.634 disponía, en su redacción originaria: ARTÍCULO 95. “Las disposiciones referidas al Proceso de la Responsabilidad Penal Juvenil comprendidas en el Título III, comenzarán a regir a partir del día 1° de diciembre de 2007. Los órganos intervinientes adecuarán los procesos a la normativa y principios que se estatuyen en la presente con la salvaguarda de las garantías y atendiendo al interés superior del niño, asegurando el pleno ejercicio del derecho a ser oído en cualquier etapa del proceso, a petionar, a expresar sus opiniones, y a que éstas se tengan en cuenta, considerando su desarrollo psicofísico, en las decisiones que afecten o hagan a sus derechos.”<sup>97</sup>

Por otra parte, el art. 67 de la misma ley establece: “Deróganse el Decreto-Ley 10.067/83 y la Ley 12.607, así como toda norma que se oponga a la presente”.

Ante la entrada en vigencia parcial de la Ley 13.634, los operadores debieron enfrentarse a la incertidumbre que supone la carencia de legislación procesal para las causas en trámite o para aquellas que se iniciaran hasta el 1° de diciembre de 2007.

Por ello la Ley 13.645 debió realizar una previsión específica. Así el artículo 95 establece: “...Las disposiciones referidas al proceso del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil comprendidas en el Título III, comenzarán a regir a partir del día 1 de diciembre de 2007. Las causas en trámite y las que se inicien hasta dicha fecha, continuarán sustanciándose hasta su finalización por ante los mismos órganos en que tramitan y según lo dispuesto en la Ley 3.589 y sus modificatorias. Los órganos intervinientes adecuarán los procesos a la normativa y principios que se estatuyen en la presente con la salvaguarda de las garantías y atendiendo al interés superior del niño, asegurando el pleno ejercicio del derecho a ser oído en cualquier etapa del proceso, a petionar, a expresar sus opiniones, y a que éstas se tengan en cuenta, considerando su desarrollo psicofísico en las decisiones que afecten o hagan a sus derechos.”

El antiguo “Código Jofré” (Cfr. Ley 3.589), que fuera derogado en 1998 para los procedimientos penales de mayores, fue de esta manera reinstaurado por la Ley 13.645 para los procedimientos penales de transición.

---

97. - La propia exposición de motivos de la Ley 13.645 refiere a este defecto de técnica legislativa cuando reza: “El proyecto de ley originariamente presentado por el Poder Ejecutivo preveía la sustanciación y la ley aplicable a las causas en trámite y a las iniciadas, hasta la entrada en vigencia de las disposiciones referidas al proceso del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil. Al no contemplarse expresamente tal previsión, la norma puede ser interpretada ambiguamente sobre el sistema procesal aplicable, pudiendo, incluso, entenderse que regiría lo prescripto por la Ley 11.922 –Código Procesal Penal y sus modificatorias– para lo cual la estructura judicial vigente no cuenta todavía con las competencias materiales asignadas a tal fin. Con la finalidad de evitar interpretaciones disímiles es que el texto enviado a la Honorable Legislatura explícitamente disponía la aplicación de la Ley 3.589 y sus modificatorias, en coherencia con la derogación de los artículos de la Ley 13.298 relativos a la aplicación del citado Código Procesal (Ley 11.922 y sus modificatorias). El proyecto remitido por el Poder Ejecutivo establecía la referida previsión en el artículo 98, estimándose oportuno insistir en la aprobación de dicha norma a fin de lograr una transición ordenada hasta la completa vigencia del sistema previsto para diciembre del corriente año”.

Por lo expuesto, entre muchos de los ejemplos de lagunas normativas que pueden citarse, el indicado deviene por demás elocuente. De tal modo se pone de manifiesto que el propio proceso de implementación legal –que no fue suficientemente articulado– ocasionó serias lagunas normativas, que para ser solventadas requirieron de la sanción de sucesivas leyes complementarias.

Las vaguedades de ciertos términos utilizados por la legislación provincial de infancia constituyen también una cuestión a observar.

Basta mencionar la variedad de situaciones y circunstancias en que el legislador utiliza el término “medidas”<sup>98</sup> para poder comprender la complejidad que encierra este concepto y las dificultades que acompañarán a su aplicación. En similar sentido cabría expedirse respecto del instituto denominado guarda institucional, abrigo, etc.

Otro tema que no se puede soslayar en cuanto a la técnica jurídica utilizada es la incompatibilidad que la ley provincial puede presentar con la Constitución Nacional, en tanto incursione con su regulación en campos propios a la normativa de fondo.

Como omisión de una política pública de Estado que excede los límites del territorio provincial, se advierte una vez más la inadecuación que se constata en la legislación especial relativa al régimen de responsabilidad penal de los menores –Cfr. Ley 22.278–, con relación al programa político criminal que emana de la CIDN y la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994.<sup>99</sup>

Sin embargo, ese vacío legal no puede ser cubierto por exclusiva decisión del legislador provincial. Si bien a nivel local se pueden establecer las normas relativas al proceso penal, a la estructuración del nuevo Fuero Penal y a los roles que deben desempeñar los funcionarios judiciales, las leyes objeto de estudio no se encuentran habilitadas a incursionar en ámbitos propios a las condiciones para la imposición de penas y otras consecuencias jurídicas en tanto no resulten homologables a la ley federal.

En cuanto a los aspectos de técnica legislativa, también se deben mencionar las inconsistencias advertidas, que pueden ser de tipo “lógico”<sup>100</sup> o de tipo “axiológico”.<sup>101</sup> En este sentido, cabe

---

98. - El legislador en la ley hace referencia a las medidas, aunque en algunos casos las denominó “medidas de integración social”. Sin embargo, esa distinción luego fue observada por el decreto de reglamentación. Cfr. arts. 42, 56 inc. 1 y 2, 57, 63, 64, 68, 69, 70, 84, entre otras, de la Ley 13.634.

99. - Hasta que se sancione una nueva ley federal, la Corte Suprema de la Nación se ha expedido acerca de la necesaria reinterpretación que debe hacerse de la Ley 22.278 de manera acorde a las normas constitucionales y a los tratados internacionales suscriptos por nuestro país. Cfr. “MALDONADO, Daniel Enrique s/robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado causa n.º 1174 C.

100. - Las inconsistencias lógicas o contradicciones son aquellas en las cuales –al igual que en el caso de las redundancias– existe más de una regla que regula una determinada situación pero que, a diferencia de aquéllas, establecen soluciones opuestas, incompatibles entre sí.

101. - Las inconsistencias axiológicas hacen referencia a soluciones legales que no se contradicen desde el punto de vista lógico, sino que se oponen a ciertos valores que signan el ordenamiento jurídico, es decir, son contrarios al

recordar que hablar de inconsistencias no es otra cosa que la identificación de los defectos que puede presentar un sistema normativo, que atentan contra pretendida coherencia.

Uno de los aspectos más delicados de las inconsistencias lógicas se presenta cuando las normas en conflicto son de distinta jerarquía y por lo tanto se pone en cuestionamiento su validez. Así se puede observar que la regulación de medidas aplicable a niños no punibles y punibles en conflicto con la ley penal, prevista en los arts. 63, 68 y concordantes de la Ley 13.634, es contradictoria a la efectuada por la Ley 22.278. También ocurre algo similar con la disposición de las acciones penales y lo previsto por el art. 71 del CP. Todo ello lleva a analizar la distribución constitucional de competencias entre la Nación y las provincias. Problema que se agrava aún más debido a los diversos cuestionamientos de constitucionalidad que, a su vez, ha tenido la Ley 22.278.

En cuanto a las inconsistencias axiológicas se puede remitir nuevamente al ejemplo citado acerca de la solución traída por la nueva redacción del art. 95 de la Ley 13.634 (según Ley 13.645). Allí se evidencia la inconsistencia valorativa dada por la aplicación de un código procesal de tipo escriturario e inquisitivo a los procesos penales nacidos durante la transición (Cfr. Ley 3.589 o Código Jofré), mientras que en paralelo se intenta imponer, a través de las leyes en estudio, un modelo con fuerte arraigo en la oralidad, contextualizado en una mirada acusatoria del proceso.

Por último, hay que destacar que también puede ser materia de objeción en la nueva legislación de infancia la técnica elegida que, en forma ambivalente, recurre a expresiones normativas excesivamente casuísticas por un lado, y por otro, a previsiones altamente genéricas y abstractas.

Como ejemplo de las primeras se cita el art. 27 de la Ley 13.634 que determina la competencia de los Tribunales Penales de Responsabilidad Juvenil: "... conocerá en los delitos previstos en los artículos 79, 80, 119 párrafos 3° y 4°, 124, 142 bis, 165 y 170 del Código Penal...". El problema radica en que las incidencias de calificación legal suelen surgir –por motivos diversos– en instancias procesales avanzadas, muchas veces por prueba producida en la propia audiencia de juicio oral.

Así, un abuso sexual simple del 1° párrafo del art. 119 CP puede resultar calificado por nuevos elementos de prueba, lo que conllevaría la suspensión del debate por falta de competencia del órgano juzgador, con las consiguientes demoras en el procedimiento penal y la eventual prolongación innecesaria de medidas cautelares.

Como contraposición de tal taxatividad, otras reglas remiten de forma excesivamente genérica a otras normativas, de forma tal que la solución legal no queda explicitada, debido a un alto grado de abstracción de sus términos. Ejemplo de ello son los siguientes artículos:

- 29 de la Ley 13.634: "El Juez de Garantías del Joven tendrá la misma competencia asignada por el artículo 23 de la Ley 11.922 –Código Procesal Penal– y modificatorias, con la especificidad de serlo respecto de niños".

- 31 de la Ley 13.634: "Los Agentes Fiscales y Defensores Oficiales Penales del Joven, tendrán las mismas funciones atribuidas por los artículos 17, 21 y 22 respectivamente de la Ley 12.061 y modificatorias, con la especificidad de serlo respecto de niños".

Las respectivas derivaciones a las leyes 11.922 y 12.061, añadiendo la expresión “con la especificidad de serlo respecto de niños”, si bien brindan alguna solución al problema del vacío legal, plantean nuevos interrogantes e incertidumbres, ya que no es un problema de fácil solución determinar qué aspectos abarca la especificidad mencionada ni en qué consiste la misma.

Por último, vale mencionar la preocupación que despierta que una legislación provincial deba ser articulada con un ordenamiento procesal que se ha revelado como altamente inestable (CPP cfr. Ley 11.922) y con la utilización del Código Penal que, por sus vaivenes políticos y coyunturales, se presenta desestructurado y sometido a incesantes modificaciones.

Entre las cuestiones a considerar se encuentran institutos jurídicos como: la suspensión del juicio a prueba, el juicio abreviado y el juicio en caso de flagrancia, de los cuales se desconoce cómo deberán ser implementados en el nuevo régimen de infancia. También despierta incertidumbre la articulación de las medidas de coerción reguladas en el CPP y las establecidas en la Ley 13.634.

No se puede dejar de alertar acerca de los efectos disvaliosos que producen en una comunidad una deficiente técnica legislativa. La anomia, la incertidumbre, y la pérdida de calidad institucional son sus manifestaciones propias, que acicalan paulatinamente en la ciudadanía y que de una u otra manera conspiran con la instauración de un real Estado de Derecho.<sup>102</sup>

## 11 | ¿Cómo ha sido la reconfiguración institucional en la provincia a la luz del nuevo sistema de protección integral?

A los fines expositivos se consideró necesario acceder a la respuesta a esta pregunta a través dos ejes: el del Sistema de Promoción y Protección de Derechos en sentido estricto y el del Sistema de Responsabilidad Penal.

### 11.1 | ¿Cómo se fue estructurando el Sistema de Promoción y Protección de Derechos en sentido estricto?

En primer lugar hay que señalar que la ley se integra por dos partes. La primera parte, a su vez, se halla compuesta por dos títulos. El primero alude a los principios generales y al objeto y finalidad de la ley. En su segundo título, se comienza a describir el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos y su funcionamiento, aludiendo a los órganos administrativos que lo componen (Servicios Locales de Protección de Derechos, Comisión de Coordinación y Optimización de Recursos, el Observatorio Social, el Registro de Organizaciones y los programas y medidas que resultan de aplicación).

En la segunda parte, a través de cuatro capítulos, la ley menciona a los órganos judiciales que integran el actual sistema y sus competencias. Luego de proclamar el legislador los principios generales en que debe asentarse el procedimiento, desarrolla normativamente el proceso civil y el penal. Concluye con algunas disposiciones de carácter transitorias y complementarias.

---

102. - NINO, C.; *Un país al margen de la ley*, Ed. Ariel, 2005.

ESQUEMA DE LA LEY 13.298			Estructura de la ley	Artículos
<b>Título I</b>	Principios Generales o Capítulo Único	Objeto y finalidad		Arts. 1 a 13
<b>Título II</b>	Capítulo I	Del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos		Arts. 14 a 15
	Capítulo II	De los Órganos Administrativos		Arts. 16 a 28
		Servicios Locales de Protección de Derechos		Arts. 18 a 22
		Comisión de Coordinación y Optimización de Recursos		Art. 23
		Observatorio Social		Art. 24
		Del Registro de Organizaciones		Arts. 25 a 28
	Capítulo III	De los Programas de Promoción y Protección de Derechos		Arts. 29 a 31
	Capítulo IV	Medidas de Protección Integral de Derechos		Arts. 32 a 36
	Capítulo V	Del procedimiento		Arts. 37 a 39
	Parte Segunda Órganos y competencias judiciales	Capítulo I	Del Fuero del Niño	Arts. 40 a 41
Capítulo II		Principios Generales del Procedimiento	Arts. 42 a 46	
Capítulo III		Competencia Civil	Arts. 47 a 52	
Capítulo IV		Procedimiento Penal	Arts. 53 a 62	
<b>Disposiciones complementarias y transitorias</b>	-	-	-	Arts. 64 a 71

Si bien la Ley 13.634 incorporó modificaciones, la razón inspiradora de ambos textos legales se traduce en el afán del legislador de construir un Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los niños, niñas y adolescentes que se estructure tanto por órganos administrativos

como judiciales. De tal modo se inicia un proceso para que la intervención del Estado en los temas de infancia sea descentralizada y esencialmente desjudicializada, tratando de evitar la institucionalización y con el debido respeto a las garantías individuales.<sup>103</sup>

A pesar de que el nuevo sistema comprende el abordaje civil y penal de la infancia, en este capítulo se hará referencia, en su sentido estricto, a la intervención liminar que tiene el Estado para proveer a la promoción y protección de derechos. Etapa que comienza con una acción administrativa generalmente impulsada ante los municipios y que, según los casos, puede concluir en sede judicial ante el Fuero de Niñez y Familia.

Ahora bien, tras la sanción y puesta en vigencia de la Ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, diversos decretos y resoluciones fueron dictados sucesivamente por el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires en vistas de operacionalizarla.

La exposición que se desarrollará en adelante pone de relieve que la sanción de una ley, lejos de ser un punto conclusivo en el cambio de perspectiva, constituye uno más en el proceso de transformación que junto a la reconfiguración del escenario institucional, administrativo y de las políticas públicas, busca modificar las prácticas que rigen las acciones cotidianas.

Con el objetivo de profundizar en el proceso de implementación del nuevo sistema legal de infancia y adolescencia, en particular en lo correspondiente a los aspectos que difieren de lo penal, se propone ahondar en las normativas que reglan la construcción del nuevo sistema.

Esta presentación será completada con información obtenida de fuentes diversas (entrevistas, documentos, observaciones, artículos periodísticos, etc.), que permite conocer el modo en que las normativas se han ido poniendo en práctica y así evaluar en qué medida parte de sus disposiciones sólo tienen, hasta el momento,<sup>104</sup> una alta dosis de discursividad.

### 11.1.1 | Construcción de un marco normativo

Se utilizará como criterio de exposición el orden temporal en que las normativas en cuestión se fueron sancionando. Ello conlleva el supuesto de que este orden está informando a su vez del proceso que interesa investigar.

El Decreto n.º 300/05,<sup>105</sup> del 7 de marzo de 2005, reglamenta la Ley 13.298 y puede considerarse, en este sentido, como una primera instancia en el proceso de operacionalización en cuestión. Interesa aquí puntualizar algunos asuntos que reglan muchos de sus artículos, manifestando un notable avance en lo que hace a su aplicación.

---

103. - KEMELMAJER DE CARLUCCI, A.; *La justicia restaurativa. Posible respuesta para el delito cometido por personas menores de edad*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2004, p. 99-101.

104. - Se insiste en señalar que el análisis de este acápite se sustenta en los datos colectados hasta diciembre de 2007, fecha en que se produce el cambio de gestión gubernamental.

105. - Ver Anexo.

El decreto mencionado sistematiza cuestiones relativas a la autoridad de aplicación, designando como tal al Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires (art. 1).

Entre las funciones de este organismo se encuentran:<sup>106</sup>

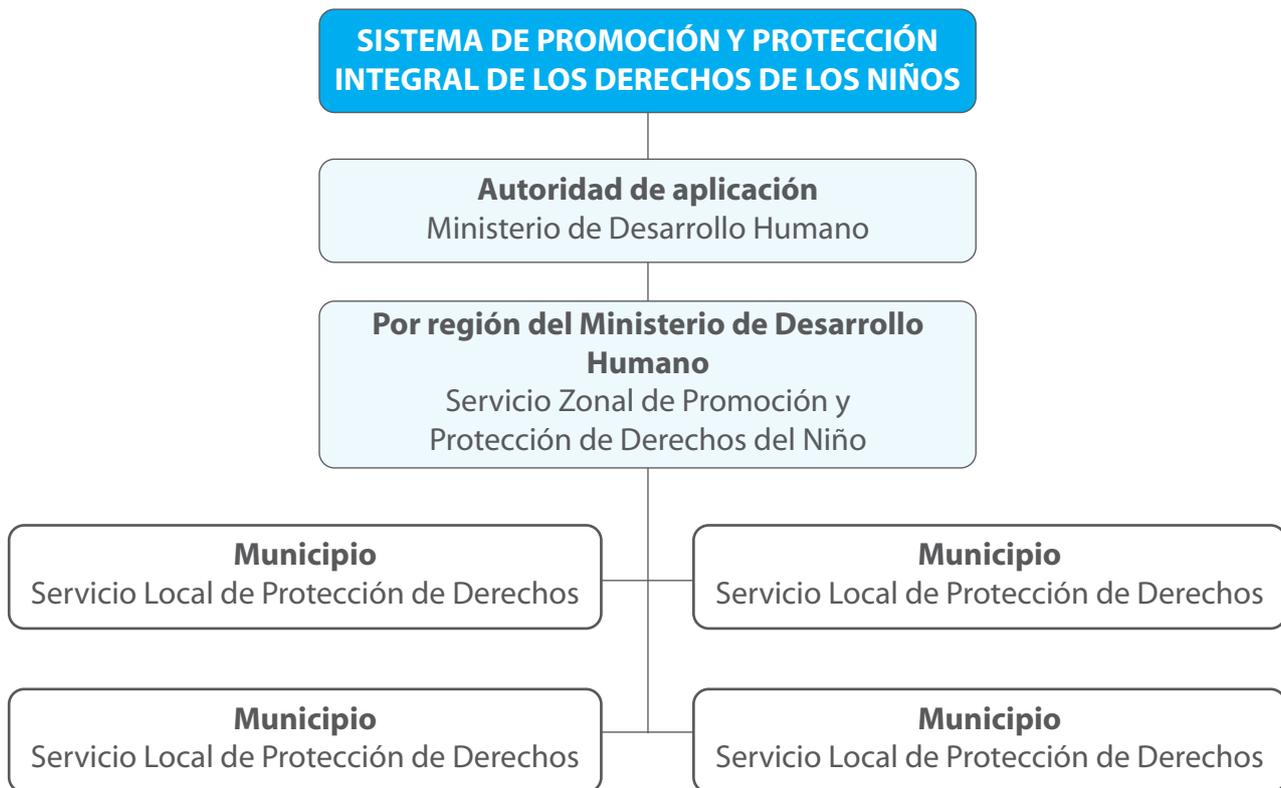
- Identificar los programas, organismos administrativos, recursos humanos y materiales, los servicios y las medidas de protección de derechos que integran el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño. En definitiva, llevar a cabo las políticas relativas a la promoción y protección de derechos que elabore la Comisión Interministerial (art. 14.4).
- Promover la participación de los municipios y la organización de los Consejos Locales, en concordancia con la idea de desconcentración de acciones (art. 15).
- Dar apoyo técnico, desarrollar manuales para la aplicación de los procedimientos tendientes a un efectivo funcionamiento de los Servicios de Protección de Derechos y capacitar a los recursos humanos del nivel municipal (art. 22.2).
- Efectuar (a través de las regiones) la supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones municipales en base a los procedimientos y estándares dispuestos en la ley y el decreto reglamentario.
- Implementar un Registro único de beneficiarios y un Sistema único de admisión a programas y prestaciones sociales. Conformar un Registro único de organizaciones no gubernamentales<sup>107</sup> (art. 16.5).
- Presidir las sesiones de la Comisión Interministerial (art. 23.1).
- Convocar la integración del Concejo que dirigirá el Observatorio Social (art. 24.1).
- Promover, junto con la Dirección General de Cultura y Educación y al Ministerio de Salud, ámbitos de orientación y capacitación, así como el dictado de normas que apunten a la revisión de prácticas y modelos institucionales de aquellas instituciones educativas, sociales o de salud que desarrollen programas de atención de niños bajo la modalidad convivencial y/o internativa (su coordinación se prevé en el ámbito de la Comisión Interministerial) (art. 31.2).

El artículo 15 define la desconcentración de acciones del nivel central provincial hacia las regiones y Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos del niño de cada municipio, lo que implica la transferencia de recursos y competencias de promoción, protección y reestablecimiento de derechos a los ámbitos regionales y municipales.

---

106. - Cabe aclarar que se mencionan únicamente las funciones explicitadas a lo largo del Decreto n.º 300/05.

107. - Los aspectos vinculados a la obligatoriedad y publicidad de la inscripción de las organizaciones de la sociedad civil, así como el rechazo de la inscripción, se enuncian en los artículos 25.1 y 26.1.



Establece además que en cada región<sup>108</sup> del Ministerio de Desarrollo Humano se constituirán uno o más Servicios Zonales de Promoción y Protección de los Derechos Del niño,<sup>109</sup> que contarán con equipos técnicos profesionales interdisciplinarios y que llevarán adelante las siguientes funciones:

- Coordinarán el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos de su zona.
- Funcionarán como instancia superadora de resolución de conflictos. Deberán tener en cuenta los programas existentes en la región para solucionar la petición, una vez agotada la instancia local de resolución.
- Actuarán en forma originaria en aquellos sitios en los que no existan Servicios Locales de Protección de Derechos constituidos, ejerciendo las funciones determinadas en el art. 19 de la ley.
- Supervisarán desde las regiones el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos.

108. - El artículo 16.5 agrega funciones a las regiones.

109. - Según art. 16.5 serán las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de Minoridad las que prestarán tal misión.

- Elevarán mensualmente al Ministerio de Desarrollo Humano un informe detallado de la actuación de los Servicios Locales de Protección de Derechos de su zona.

- Serán los responsables funcionales de la recopilación estadística, también en forma mensual, de toda la información del o los municipios.

Los municipios, considerados órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección, son invitados a participar y consiguientemente a adherir a la ley mediante un convenio que será refrendado por ordenanza municipal.<sup>110</sup> A partir de la aprobación de una ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante municipal, asumen las siguientes obligaciones (art. 22.2):

- Convocar y coordinar los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño para la formulación del plan de acción local, de acuerdo a las competencias definidas por este decreto.

- Constituir y poner en funcionamiento el Servicio Local de Protección de Derechos, dispuesto por los artículos 19 al 21 de la ley.

- Seguir los procedimientos fijados por los artículos 37 al 40 de la ley, para el desenvolvimiento del Servicio Local de Protección de Derechos.

- Ejecutar por sí o a través de terceros los programas y medidas dispuestas por los artículos 29 al 36 de la ley.

- Dirigir los fondos que reciba del gobierno provincial a la construcción del sistema (art. 17 del Decreto n.º 300/05). La magnitud de estos recursos dependerá de la optimización que realice el Estado provincial. También del monto que se le asigne en cada ejercicio fiscal al municipio, de conformidad con un índice de distribución en atención a las necesidades y la población de cada lugar y al menos, según lo establece la Ley 13.163 de Fortalecimiento de Programas Sociales.

Los Consejos Locales estarán conformados tanto por representantes de las áreas del departamento ejecutivo municipal como por representantes de organizaciones sociales, otras instituciones y actores del ámbito territorial del municipio. Tales órganos tendrán por misión elaborar el "plan de acción" para la protección integral de los derechos de los niños a nivel territorial. Sus competencias se detallan en el artículo 15.

Los Servicios Locales (definidos en el art. 18 de la ley) tendrán como función facilitar que cualquier niño que tenga amenazados o violados sus derechos acceda a los programas y planes disponibles en su comunidad (art. 18 del Decreto n.º 300/05). Estos Servicios deberán formular propuestas de acción para arribar en cada caso a soluciones consensuadas, facilitando a los padres o responsables legales, el ejercicio de deberes y derechos en relación a los niños.

De tal modo que las conflictividades sociales que se manifiesten respecto de la infancia encuentren inmediata respuesta por parte del Servicio Local. En caso de que la resolución del conflicto fracase en esa instancia, el artículo 18.1 enuncia que se dará intervención al órgano judicial, siempre que

---

110. - Ver en Anexo el modelo de convenio.

la controversia familiar tenga implicancias jurídicas.

Los municipios deberán asignar el máximo de los recursos económicos y financieros disponibles a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños que habitan en su territorio. Tales recursos se integran, como se ha mencionado, por los fondos transferidos por el Poder Ejecutivo provincial, como por los que se reciban desde otras jurisdicciones y por los propios de cada municipio (art. 22.1).

Asuntos relativos a la ubicación territorial de los Servicios Locales, sus competencias y los principios que regirán su intervención, así como a la conformación de sus equipos técnicos, los días y horarios y reglamentación de su funcionamiento, son regulados en los artículos 18.2, 18.3, 20, 21, 37 y 39 del mencionado decreto.

La adhesión de los municipios tiene carácter voluntario, pues su autonomía debe ser plenamente respetada.<sup>111</sup> Por tal motivo, el Decreto n.º 300, en sus artículos 15 y 18.4, asigna tareas al órgano provincial que permiten suplir la falta de articulación de los órganos municipales.

El artículo 23 reglamenta lo que respecta a la Comisión Interministerial (creada por art. 23 de la Ley 13.298). Se enuncian aquí sus funciones y acciones, y se la faculta para el dictado del reglamento para su funcionamiento.

El Decreto n.º 300/05 define la figura del Defensor de los Derechos del Niño que, vale destacar, es un cargo que aún no ha sido creado en la provincia.

Expresa que es un órgano unipersonal e independiente, con autonomía funcional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano. Su misión esencial: defender, promover y proteger los derechos del niño que se encuentran amparados por la Constitución y las leyes frente a hechos, actos u omisiones de la administración pública provincial, municipal o de cualquier órgano que integra el Sistema de Promoción y Protección de Derechos (art. 16).

La normativa en cuestión también prevé la creación de un Centro de Información, Estudios, Innovación y Capacitación de Políticas y Programas para la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en dependencia directa del Ministerio de Desarrollo Humano (art. 16.2). Tal organismo se presenta como el encargado de brindar información y generar propuestas, así como de desarrollar tareas de capacitación y formación, alta responsabilidad que deberá ser cristalizada en este proceso de transición.

El Observatorio Social, que como se ha visto todavía no ha comenzado a funcionar en la provincia, se encuentra reglamentado por el art. 24 del decreto. La norma refiere a sus integrantes y delega en el mismo la aprobación de su reglamento y el modo de funcionamiento.

El Decreto n.º 300 asimismo define los Programas de Promoción de Derechos (art. 29.1) y los Programas de Protección de Derechos (art. 29.2), explicitando sus objetivos en cada caso (art. 30 y 31).

---

111. - Art. 5 de la CN.

En el artículo 31.2 se hace manifiesta la necesidad de que toda institución educativa, social o de salud (pública o privada) que desarrolle programas de atención de los niños bajo modalidad convivencial y/o internativa, lleve adelante la revisión de los modelos y prácticas institucionales. El mismo artículo obliga a tales instituciones a comunicar al Servicio Local, el ingreso de un niño a un hogar convivencial, estableciendo para ello un plazo de 72 horas.

La medida de abrigo creada por la Ley 13.298 y reformada por la 13.634 se halla reglamentada en el art. 35 del mencionado decreto. Allí se consignan los motivos que, por su gravedad, autorizan a la separación del niño de su grupo familiar (art. 35 inc. 2).

También se declara la provisionalidad y excepcionalidad que tales medidas suponen hasta tanto se evalúen otras medidas que permitan preservar o restituir sus derechos de manera menos perjudicial (art. 35 inc. 3 y 4) y se establece cuándo debe realizarse la notificación al Asesor de Incapaces para que una vez vencido el plazo y fracasadas las estrategias de restablecimiento de derechos del niño y su restitución al hogar, dicho funcionario pueda iniciar las acciones civiles pertinentes (inc. 5 y 6).

De la experiencia habida hasta el momento es posible concluir que la aplicación de este instituto ha conllevado serias dificultades, con las implicancias negativas que ello genera desde la perspectiva del interés superior del niño. Además, que la improvisación que evidenció la recepción legal y posterior aplicación de la figura del abrigo, sin el necesario acompañamiento doctrinal (que hubiese permitido perfilar su sentido y alcance), ocasionaron fricciones innecesarias entre los poderes del Estado.<sup>112</sup>

Otra referencia legal que merece especial consideración es el artículo 36, que versa sobre el abandono de programa, derogando toda normativa administrativa que se oponga a esa inteligencia. Esta norma enfatiza la idea de que ninguna medida de protección especial de derechos puede significar la privación de la libertad del niño, como así también que si el niño hace cesar unilateralmente el cumplimiento de esa medida, bajo ningún aspecto se le podrá imponer sanción o medida de coerción.

Este mandato legal marca un quiebre respecto de la concepción emanada del paradigma del Patronato, que en sus prácticas tendió a promover la institucionalización de los niños bajo la concepción de que esa respuesta era lo mejor que podía brindarse para proveer a su amparo

---

112. - Esclarecedor es analizar lo acontecido en determinadas situaciones en que el Poder Ejecutivo disponía internaciones de niños de escasa edad sin la comunicación al Ministerio Público ni al Poder Judicial, imposibilitando la realización del control de legitimidad del acto administrativo. Ante los reclamos realizados por los Asesores de Incapaces, desde la Dirección Provincial dependiente del MDH se expresaba que la medida de protección de derechos acordada en un Servicio de Promoción y Protección de derechos, respetando el ejercicio de la patria potestad de los padres no puede ser considerada una medida de privación de libertad, en tanto se confundiría una intervención coactiva del Estado en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, con aquella otra donde la intervención sólo busca restaurar o facilitar el acceso a un derecho amenazado o vulnerado; y que sólo deben practicar notificación al asesor cuando los adultos responsables están ausentes o cuando el conflicto ha sido motivado por su conducta, y es necesario adoptar una medida de abrigo. Frente a estas dos posiciones, el conflicto adquirió alcance jurisdiccional, llegó a la Corte provincial, remitiéndose el expediente a la Cámara Civil, órgano que se expidiera confirmando la resolución dictada por el Juez de Menores de La Plata. Finalmente, podría decirse que la cuestión quedó definitivamente zanjada con el dictado de la Disposición n.º 12/07 de la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, del MDH de la provincia. Ver Anexo.

moral o material.

El Sistema de Protección Integral de Derechos decididamente opta por acabar con esos eufemismos y contempla los mecanismos jurídicos que impiden que el Estado vuelva a victimizar a los niños. El Estado no debe tapar el problema social de base, sino que debe asumirlo. El niño como sujeto de derechos es quien, a través de canales institucionales aptos, tiene la potestad de exigirle el cumplimiento de sus compromisos internacionales y reclamar por el reconocimiento legal de sus derechos.

Como la otra cara de la misma moneda, el Estado tiene la obligación de prever con la suficiente antelación cómo va a brindar esa respuesta, que es esencialmente social.

Desde el punto de vista económico cabe mencionar que en distintos artículos se encuentran presentes las circunstancias en que se llevará adelante el financiamiento del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño. Así, en el artículo 17 se identifica a la Comisión Interministerial como la encargada de formular al Ministerio de Economía las sugerencias de modificaciones, reasignaciones y adecuaciones presupuestarias que pudieren corresponder en cada ejercicio a los fines de posibilitar el cumplimiento de la Ley 13.298.

El mismo artículo enuncia que al menos el 50 por ciento del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (creado por la Ley 13.163 y Decreto n.º 609/04)<sup>113</sup> se destinará al financiamiento del sistema. En cada ejercicio fiscal se determinará el monto asignado y el Ministerio de Desarrollo Humano podrá, mediante convenios con los municipios, transferir dichos recursos de acuerdo a un índice de distribución que elaborará teniendo en cuenta la población y necesidades de cada municipio.

De ahora en más el desafío está en cómo se efectuarán esos gastos y el contralor que de ello se realice.

### 11.1.2 | Reconfiguración institucional

De modo esquemático se han presentado los principales aspectos reglados en el Decreto n.º 300/05 que vienen a perfilar la implementación de la Ley 13.298.

Como se mencionó, tales normativas reconocen al Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia como su órgano de aplicación. Es por ello que fue necesario observar lo acontecido en el proceso de transición con el órgano que según el régimen legal anterior, específicamente se hallaba destinado a la atención de temáticas vinculadas a la niñez y adolescencia. Se hace referencia entonces a la anteriormente denominada Subsecretaría de Minoridad dependiente de ese ministerio.

Es sugerente recordar que si bien estas normativas cristalizan una serie de procesos de transformación hacia el paradigma de la protección integral de derechos, su plasmación en la realidad está en un

---

113. - Para acceder a un detallado estudio de esta legislación especial puede consultarse la investigación: "Análisis de factibilidad económica de la implementación de la Ley n.º 12607", realizado por IDN (Lic. DENDA, E./ DOMENECH, E./ LESCANO, M.J./ JAUREGUIBERRY, I.; CIFRE, E) Ob. Cit.

estado incipiente de concreción. En este sentido, se han podido rastrear acciones hacia el interior de la mencionada Subsecretaría que dan cuenta de la readecuación de prácticas que se fueron implementando, de conformidad con las premisas emanadas de la CIDN en momentos anteriores a la sanción de la ley provincial objeto de estudio.

Así, de las entrevistas realizadas a integrantes de la actual Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño se pudieron conocer algunas de esas acciones de readecuación. Entre ellas se encuentran la desconcentración de los fondos –que desde comienzos de 2004 contribuyeron al armado de los Sistemas Locales de Protección de Derechos– y la reorganización interna de la Subsecretaría con referentes a lo largo de todo territorio provincial, que se abocaron a las problemáticas locales hasta tanto se crearan los Servicios Locales. También cabe mencionar las nuevas líneas de trabajo planificadas en pos a la incorporación de proyectos alternativos a la judicialización de los niños, y por supuesto, a su institucionalización.

Estas experiencias, en su momento precursoras a la actual legislación, surgieron como indicios alentadores acerca de las transformaciones que aparejaba la construcción del nuevo paradigma. Estas modificaciones que paulatinamente se fueron incorporando al sistema –aún sin contar con una ley provincial en la materia–, se alinearon luego sin dificultad a la nueva normativa y a su implementación.

Con ello se aspira a subrayar el diferente escenario que acompañó la puesta en vigencia de la Ley 12.607. Como se sostuvo en la investigación realizada en el período 2003-04, el cambio legal por sí sólo no alcanza para lograr la sustitución del paradigma, sino que su real fuerza de cambio depende –conjuntamente– de otros factores.

Como se puede apreciar en la Ley 13.298, para lograr el objetivo político previsto fue necesario incorporar una visión más amplia de lo legal, que considerara también a los actores que iban a emprender tales transformaciones y sus acciones. De este modo se torna evidente que la implementación de una ley se desarrolla en el complejo campo de lo social y cultural, que en forma preexistente condiciona su puesta en práctica. En ese sentido, un conocimiento minucioso de esta realidad se presenta como un elemento imprescindible de planificación que permite sortear resistencias, en vistas a la puesta en marcha de un cambio como el que aquí se plantea.

Los acontecimientos mencionados dejan entrever que el proceso de readecuación institucional se podría haber plasmando de diferentes modos según el diseño e implementación formulado en una determinada política pública. Si bien la Ley 13.298 pudo haber comenzado a regir en el marco de una política pública sólida y perfilada, no menos cierto es que su proceso de implementación fue notoriamente superior y realista, en términos comparativos, al que tuvo que surcar la Ley 12.607.

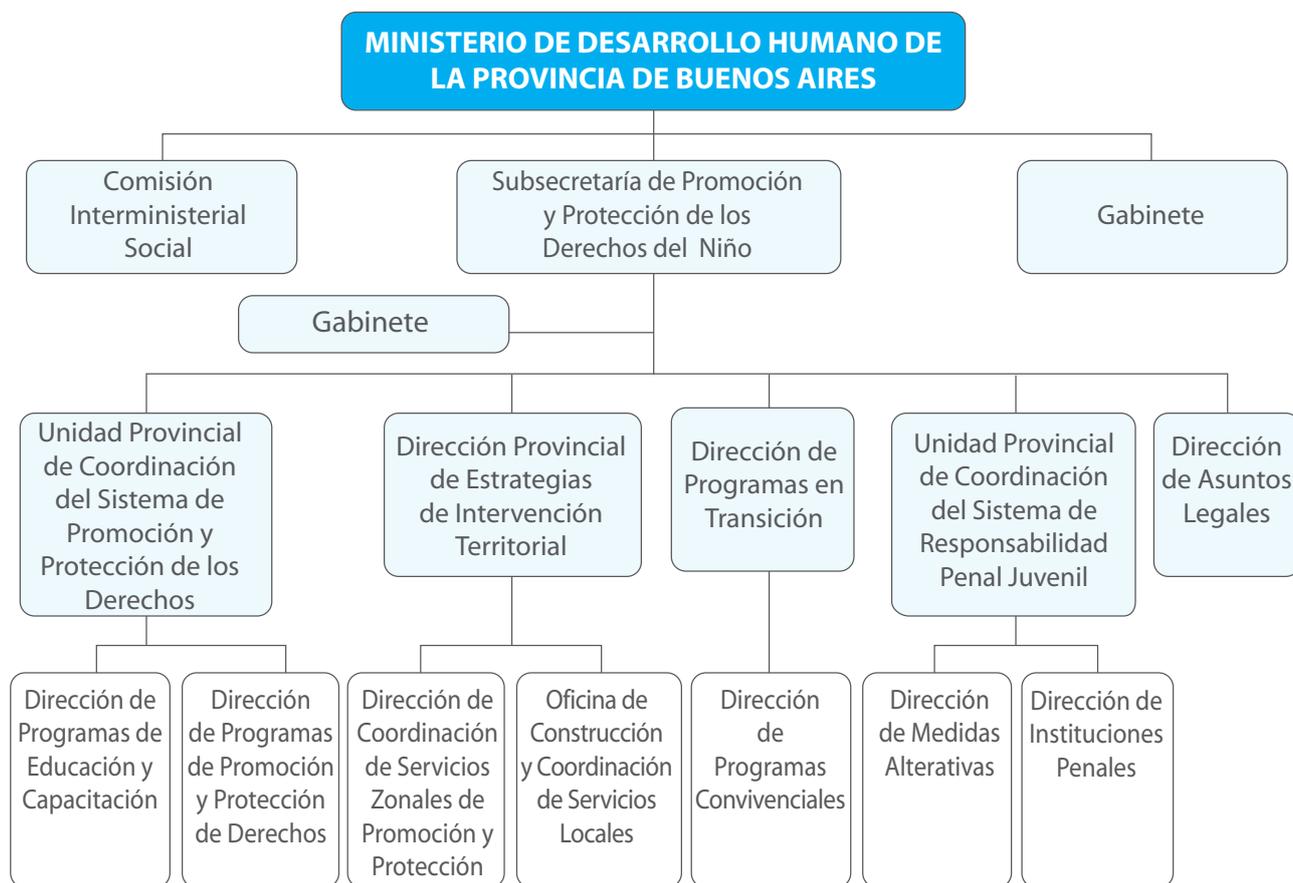
Antes bien, la reconfiguración institucional propuesta por la Ley 13.298 y su decreto reglamentario supusieron la modificación de instituciones, tanto a nivel provincial como municipal, involucrando nuevas conceptualizaciones, acciones y actores y las interrelaciones entre estos.

Aquel objetivo requirió del dictado de otras normas de diferente jerarquía, pero no por ello menos necesarias, tendientes a diseñar matizadamente el tan ansiado paradigma de protección integral de derechos.

Se debe recordar en tal sentido lo esencial que resulta la clara diferenciación de los subsistemas que lo integran. Distinción que necesariamente se imponía buscando romper con una de las características más cuestionadas del antiguo tratamiento de la infancia: aquella que implicaba la unilateralización de su abordaje y sus respuestas, ya sean de naturaleza penal o asistencial. Dolorosa unificación que se practicaba de modo primordial en los Tribunales de Menores, como correlato de un pensamiento correccionalista/positivista propio de una época.

Por tanto, el diverso enfoque filosófico que propuso la CIDN fue receptado en la Ley 13.298 y posteriormente acompañado para su materialización en el Decreto n.º 151/07<sup>114</sup> y en la Resolución Ministerial n.º 172/07,<sup>115</sup> que crean el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

En igual sentido, el Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires dictó el Decreto n.º 282,<sup>116</sup> por el cual se aprueba la novedosa estructura organizativa del Ministerio y se crea la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño,<sup>117</sup> que se presenta en el siguiente gráfico:



114. - Del 13 de febrero de 2007.

115. - Del 1 de marzo de 2007.

116. - Del 28 de febrero de 2007.

117. - Decreto 282/07. Anexo 1c y 2c

De acuerdo a la normativa mencionada, la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño es el organismo encargado de: “Coordinar la implementación de las políticas de promoción y protección de derechos de las personas desde su concepción hasta los 18 años de edad, dentro del marco de la Convención sobre los Derechos del Niño...”, como así también de “diseñar y coordinar la aplicación de políticas de responsabilidad penal juvenil...”.

Queda aquí explicitado que si bien el Decreto n.º 300 designa al Ministerio de Desarrollo Humano como autoridad de aplicación de la Ley 13.298, el órgano concreto y efectivo encargado del diseño y aplicación de políticas públicas en la materia es la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño, dependiente de tal ministerio. Su organigrama, tal como se observa, busca dar respuesta a las acciones indicadas para la autoridad de aplicación en la normativa vigente.

Los Anexos 1c y 2c del Decreto n.º 282 son los que detallan la nueva estructura de la Subsecretaría y asignan las acciones que deberá llevar adelante en su conjunto. Se organiza en cinco grandes áreas, tres de ellas reciben el nombre de unidades y las dos restantes, el de direcciones:

- 1) Unidad Provincial de Coordinación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos
- 2) Dirección Provincial de Estrategias de Intervención Territorial
- 3) Dirección Provincial de Programas de Transición<sup>118</sup>
- 4) Unidad Provincial de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil
- 5) Dirección de Asuntos Legales

Tal como remarcará uno de los funcionarios entrevistados, podría decirse a grandes rasgos que las dos primeras integran el Subsistema de Promoción y Protección de Derechos, mientras que la cuarta forma parte del de Responsabilidad Penal,<sup>119</sup> logrando asimismo al interior de la Subsecretaría, la diferenciación antes señalada.

Como se observa en el organigrama, cada una de las divisiones propuestas se integra por unidades organizativas menores que serán las responsables de las acciones específicas, con miras de llevar a la práctica concreta aquello que la ley prescribe.

A lo largo del trabajo de investigación se ha intentado indagar en los avances acaecidos en relación con algunas estructuras planeadas en la ley que, al parecer, han sido olvidadas a lo largo del proceso de implementación.

Se hace referencia aquí específicamente al Centro de Información, Estudios, Innovación y

---

118. - Esta Dirección se ocupará de los institutos oficiales (dependientes de la Subsecretaría) y de las instituciones que brindan prestaciones en salud que tienen convenios con la Subsecretaría. Según lo mencionado en unas jornadas de capacitación llevadas a cabo por la Subsecretaría de PPDN el 16 de abril del 2007, la Dirección se desarmaría hacia el 1 de diciembre, cuando los institutos oficiales reformulen sus proyectos institucionales y las instituciones de atención de la salud pasen a depender del Ministerio de Salud.

119. - Resoluciones del MDH (que se describirán con posterioridad) apuntan a la construcción de ambos subsistemas. Así, las resoluciones n.º 166 y 171 pautan algunas cuestiones referidas al Sistema (o subsistema) de Promoción y Protección, mientras que la n.º 172 lo hace en relación al de Prevención y Responsabilidad Juvenil.

Capacitación de Políticas y Programas para la Infancia, la Adolescencia y la Familia (art. 16.2 Decreto n.º 300), al Observatorio Social (art. 24 de la Ley 13.298 y art. 24 Decreto n.º 300) y al Defensor de los Derechos del Niño (art. 16 del Decreto n.º 300). Si bien las funciones del primero de estos le son asignadas a la Dirección de Programas de Educación y Capacitación creada en la nueva estructura (no se alude al mencionado Centro, Decreto n.º 282/07, anexo 2c), el Observatorio Social es mencionado en el Decreto n.º 282 lateralmente, y la figura del defensor, aunque con autonomía funcional, no se enuncia en el ámbito de la nueva Subsecretaría.

La complejidad de la implementación de una normativa de tales características pudo haber dado lugar a que ciertos postulados de la ley se organicen más rápidamente que otros y a que su puesta en práctica se vaya concretando gradualmente. Sin embargo, llama la atención el hecho de que estructuras de gran importancia como las referidas (por tener como función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de promoción y protección de los derechos del niño, o velar por el adecuado funcionamiento de los diversos integrantes del sistema) no hayan sido regladas en la normativa a este nivel de operativización.

En lo sucesivo, el Ministerio de Desarrollo Humano sancionó una serie de resoluciones que buscaron precisar aspectos del proceso de implementación legal:

La Resolución n.º 166,<sup>120</sup> sancionada el 28 de febrero de 2007, reglamenta, entre otras, algunas cuestiones vinculadas a la reorganización territorial del nuevo sistema.

Esta resolución resuelve la desafectación de las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de Minoridad y crea en su lugar los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del niño (SZPPD) en el ámbito de la Dirección Provincial de Estrategias de Intervención Territorial de la nueva Subsecretaría. Con esta denominación se alude entonces tanto a las jurisdicciones de la Subsecretaría como a las unidades técnico operativas en sí. Así, los Servicios Zonales tienen como objetivo y finalidad la promoción y protección integral de los derechos de los niños, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de sus derechos y garantías en su correspondiente territorio.

La resolución establece en el territorio provincial un total de 25 Servicios Zonales cuya competencia territorial coincidirá con las regiones educativas de la Dirección General de Cultura y Educación. En cada caso se enumeran los municipios sobre los que tendrán competencia y se establece los municipios donde funcionarán las unidades técnico-operativas.<sup>121</sup>

El artículo 4 crea en el mismo ámbito de la Subsecretaría los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del niño –en transición–. Tales organismos provinciales tienen las mismas funciones y objetivos que los Servicios Zonales, pero difieren con estos en lo que respecta a su tipificación y jurisdicción. En este artículo se estipulaba que aquellos –en transición– ejercerían funciones desde el 1º de abril de 2007 hasta el 1º de diciembre de 2007, plazo pautado para el inicio de funciones de los Servicios Zonales.

---

120. - Resolución n.º 166/07, MDH.

121. - Resolución n.º 166/07, MDH.

La normativa resuelve además que los órganos de transición mencionados deben lograr la articulación con los Tribunales de Menores a los efectos de la transición planteada en el art. 96 de la Ley 13.634.<sup>122</sup> Quedan tipificados entonces, un total de 16 Servicios Zonales –en transición– y precisadas las direcciones donde comenzarán a funcionar sus correspondientes equipos técnico-operativos.<sup>123</sup>

Los artículos 5 y 6 y el Anexo III de la mencionada resolución crean las casas de abrigo. Las mismas dependerán de los Servicios Zonales y tendrán como objetivo y finalidad, la ejecución de las medidas de abrigo<sup>124</sup> en el territorio en que se localicen. El Anexo tipifica un total de 15 casas de abrigo en distintos municipios de la provincia.

Los siguientes artículos (7, 8 y 9) y el Anexo IV establecen que la desconcentración de objetivos y acciones de la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño, en lo relativo al Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil,<sup>125</sup> se llevará a cabo a través de los centros de referencia que dependerán orgánica y funcionalmente de la Unidad de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, de la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño.

El objetivo y finalidad de los Centros de Referencia será la atención de la ejecución de medidas cautelares o sancionatorias privativas de la libertad en cada departamento judicial. Tales centros realizarán la ejecución y desconcentración de programas, servicios y acciones requeridas para la implementación de la política de responsabilidad penal juvenil. Se establece un total de 18 Centros de Referencia cuya competencia territorial coincidirá con los departamentos judiciales.<sup>126</sup>

Con fecha 1 de marzo de 2007 se sanciona la Resolución n.º 171 del Ministerio de Desarrollo Humano. Su artículo 1 da cuenta de la necesidad de redefinir las misiones y funciones asistenciales de los establecimientos, programas y prácticas existentes para cumplir con los objetivos del nuevo sistema. De este modo, en el Anexo I se establecen los objetivos de la Secretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño y a continuación, las acciones que dos de sus direcciones (la Dirección Provincial de Estrategias de Intervención Territorial y la Dirección de Programas Convivenciales) deberán llevar adelante.

El artículo 2 versa sobre las medidas de protección especial de derechos y el reordenamiento de su modelo de implementación, los que se registrarán por el marco conceptual y los lineamientos operativos establecidos en el Anexo II. Si bien conceptualmente el nuevo marco normativo apunta al fortalecimiento del ámbito familiar para cumplir los derechos de los niños, en el presente Anexo se explicita que no en todos los casos estarán dadas las circunstancias para que ello pueda darse

---

122. - Resolución n.º 166/07, MDH.

123. - Resolución n.º 166/07, MDH.

124. - Art. 35 inc. H, Ley 13.298; Decreto 300/05, art. 35.

125. - Creado por Decreto n.º 151/07, del 13 de febrero de 2007.

126. - Cfr. Resolución n.º 172 del MDH.

de este modo. Por tal motivo, se afirma que habrá niños que deban vivir transitoriamente en ámbitos diferentes al de sus familias de origen, casos en que podrá disponerse de dos medidas independientes, o complementarias entre sí: el abrigo y/o la guarda institucional.

a) El abrigo es definido como una medida excepcional y provisional que implica la permanencia temporal de un niño fuera del ámbito familiar. La misma tiene por objeto brindar al niño un ámbito alternativo al de su grupo de convivencia cuando en éste se encuentren amenazados o vulnerados sus derechos y hasta tanto se evalúe la implementación de otras medidas que permitan preservarlos o restituirlos.

Esta medida, que sólo es aplicable a situaciones muy específicas y en respeto del interés superior del niño, en ningún caso podrá superar un plazo de treinta días, que sólo podrá prorrogarse por otros treinta días con la debida fundamentación.

El abrigo será efectuado por el Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos, dando intervención al Juzgado de Familia al sólo efecto de que ejerza el control de legalidad de la medida adoptada.

b) La guarda institucional del niño se solicitará a través del Asesor de Incapaces del Juzgado de Familia y será legitimada con la intervención del Juez de Familia o de Paz competente. Esta medida podrá establecerse:

1. cuando las estrategias de corto plazo instrumentadas en los casos de abrigo no hayan sido satisfactorias, o bien cuando de la situación y circunstancia dada surge que se requerirán plazos más largos para el armado de una estrategia sustentable que permita la inclusión del niño en su familia, en una familia alternativa o en un espacio de vida autónomo.

2. en ciertos casos de severas dificultades de inclusión en familias alternativas a las de origen, como pueden ser grupos de hermanos numerosos o niños de mayor edad, que presentan menos facilidades para ingresar en los procesos de adopción. En estos supuestos se prevén internaciones prolongadas en espacios convivenciales de características diferentes a los previstos para las situaciones del primer tipo.

Se establece que en todos los casos el Servicio Zonal correspondiente al territorio en cuestión deberá autorizar expresa y fehacientemente toda medida que implique el ingreso de un niño a una entidad de gestión estatal o privada, ya sea en carácter de abrigo o guarda institucional. En el Anexo II se describe, además, la información que tal autorización deberá indicar, así como el procedimiento que debe seguirse si interviene también un Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos, o si cesa la permanencia del niño en el espacio residencial.

Se explicita además que en ninguna circunstancia la adopción de alguna de las medidas mencionadas puede implicar la privación de la libertad ambulatoria, y por tanto, en caso de que un niño abandone un programa o institución por propia voluntad, no deberá denunciarse penalmente el acontecimiento,<sup>127</sup> sino que deberá comunicarse al Servicio Local interviniente, al Asesor de

---

127. - Se debe reparar en esta instancia de que si existe algún ilícito detectado, deberá realizarse la denuncia pertinente.

Incapaces correspondiente y solicitar la averiguación del paradero del niño.<sup>128</sup>

El artículo 3 de la Resolución n.º 171 establece que la obtención de prácticas de salud en la etapa de transición, y en el marco de los Sistemas de Promoción y Protección de Derechos del Niño y de Responsabilidad Penal Juvenil, se registrará por la Guía de Intervención formulada en el Anexo III de la resolución. Tal anexo resuelve que la satisfacción del derecho a la salud, y el acceso efectivo a una evaluación, diagnóstico o tratamiento determinado, resultan competencia natural y originaria de los efectores correspondientes a los diversos programas de salud pública, ya sean de orden municipal y/o provincial. Se explicitan puntualmente las incumbencias de la Subsecretaría de Atención de las Adicciones (SADA) y de la Dirección Provincial de Salud Mental.

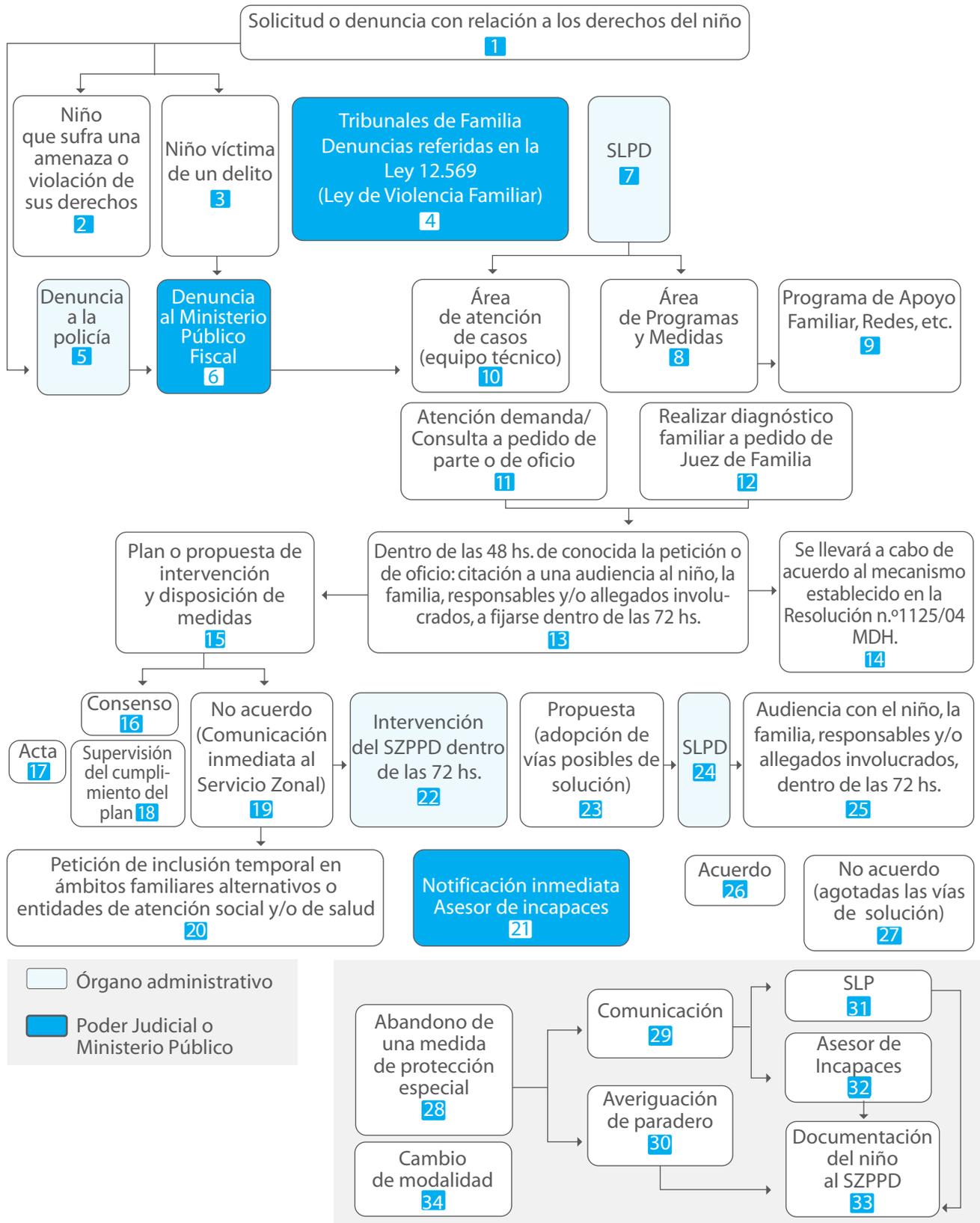
En los siguientes anexos (IV y V) se fijan los criterios que guían el traslado de los niños entre los diversos efectores del sistema y se determinan el contenido y las formas que deberán respetar los certificados de actuación que expedirán los Servicios de Promoción y Protección de Derechos, que deberán ser oportunamente presentados con la documentación pertinente ante el Juzgado de Familia en las situaciones en que su intervención sea necesaria.

La normativa antes mencionada que se dictó por el Poder Ejecutivo hacia fines de 2007 buscó operativizar las leyes de infancia objeto de estudio en esta investigación. Esta legislación derivada es, por el momento, la única que permite comprender el nuevo esquema que se pretende crear. Reglamentaciones estas, en cierta medida, deficientes o escasas, si se repara en la magnitud del cambio que se aspira alcanzar.

---

128. - Un supuesto de privación de libertad de niños y niñas en la provincia de Buenos Aires es la de aquellos menores de cuatro años que se encuentran con sus madres en instituciones penitenciarias. Traer a colación estos casos resulta pertinente atento las características especialmente complejas que presentan, porque allí se percibe una grave colisión de derechos, en el que los intereses de los niños no se hallan debidamente protegidos. Por su parte se percibe que las instancias estatales que deben proveer a su tutela, por el momento no se hallan debidamente articuladas. Para abordar este fenómeno con más detenimiento puede consultarse: JAUREGUIBERRY, I./ TOMELO, J./ MALACALZA, L.; "Nacidos en el encierro," en Libro de Resúmenes de Pluralidades. 5º Jornadas Nacionales de investigación social de infancia y adolescencia. La Convención sobre los derechos del niño y las prácticas sociales, organizadas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, octubre de 2006, p.37.

**SISTEMA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES** (LEY 13.298 Y SU MODIFICATORIA LEY 13.634; DECRETO REGLAMENTARIO N.º 300; Y RESOLUCIONES N.º 1125/04 Y 171/07 DEL MDH)



## NOTAS DEL ESQUEMA GRÁFICO DEL SISTEMA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

(Ley 13.298 y su modificatoria Ley 13.634; Decreto Reglamentario n.º 300; y resoluciones 1125/04 y 171/07 del MDH).

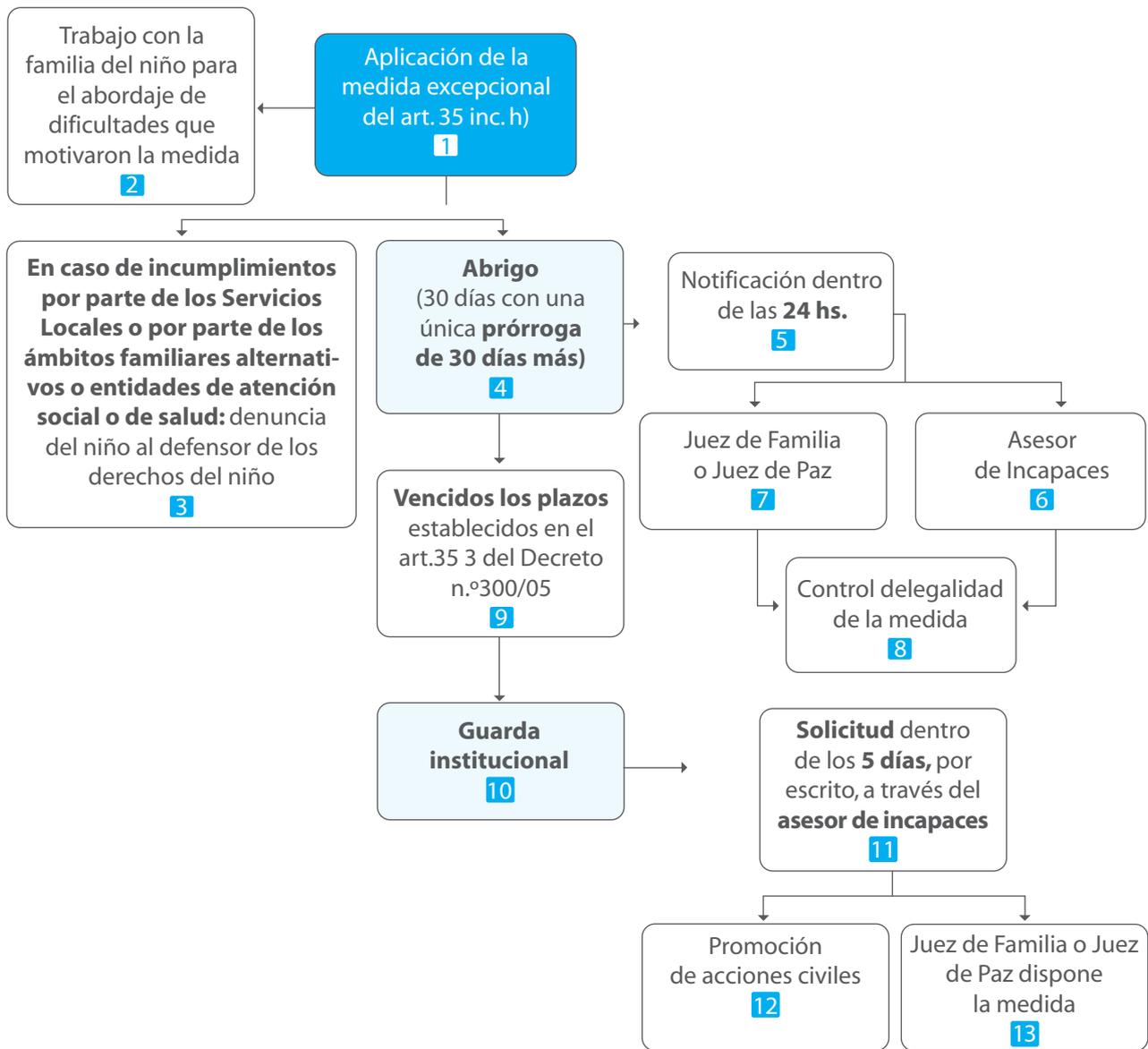
- 1) **Solicitud o denuncia con relación a los derechos del niño** (art. 37 de la Ley 13.298)
- 2) **Niño que sufra una amenaza o violación de sus derechos** (art. 37 de la Ley 13.298)
- 3) **Niño víctima de un delito** (art. 37 de la Ley 13.298)
- 4) **Tribunales de Familia – Denuncias referidas a la Ley 12.569** (Ley de Violencia Familiar)
- 5) **Denuncia a la policía** (art. 37 de la Ley 13.298)
- 6) **Denuncia al Ministerio Público Fiscal** (Intervención Fiscal – art. 37.10 del Decreto Reglamentario n.º 300).
- 7) **SLPD (servicios locales de protección de derechos\*)** (arts. 18 y 19 de la Ley 13.298) (Línea telefónica gratuita las 24 hs./art. 20.2 del Decreto n.º 300)
- 8) **Área de Programas y Medidas** (art. 21.1.1 del Decreto n.º 300)
- 9) **Programa de Apoyo Familiar, Redes, etc.** (art. 21.3. del Decreto n.º 300)
- 10) **Área de atención de casos (equipo técnico)** (art. 21.1 y 21.2 del Decreto n.º 300)
- 11) **Atención demanda/Consulta a pedido de parte o de oficio** (art. 19 inc. b) de la Ley 13.298 y art. 21.2.1 y 21.2.7 del Decreto n.º 300).
- 12) **Realizar diagnóstico familiar a pedido de Juez de Familia** (art. 8 de la Ley 12.569)
- 13) **Dentro de las 48 hs. de conocida la petición o de oficio: citación a una audiencia al niño, la familia, responsable o allegados involucrados, a fijarse dentro de las 72 hs.** (art. 38 de la Ley 13.298, y art. 37.5 del Decreto n.º 300)
- 14) **Se llevará a cabo de acuerdo al mecanismo establecido en la Resolución 1125/04 MDH** (art.38 de la Ley 13.298, y art. 37.5 del Decreto n.º 300)
- 15) **Plan o propuesta de intervención y disposición de medidas** (arts. 35 y 38 de la Ley 13.298, y art. 37.5 del Decreto n.º 300) (Ley 12.569 de Violencia Familiar)
- 16) **Consenso** (art. 39 de la Ley 13.298 y de su Decreto Reglamentario n.º 300)
- 17) **Acta** (art. 39 de la Ley 13.298 y de su Decreto Reglamentario n.º 300)
- 18) **Supervisión del cumplimiento del plan**
- 19) **No acuerdo** (comunicación inmediata al servicio zonal) (art. 37.9 del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 20) **Petición de inclusión en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud**
- 21) **Notificación inmediata al Asesor de Incapaces** (art. 37.9 del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 22) **Intervención del SZPPD dentro de las 72 hs.** (art. 37.9 del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 23) **Propuesta (adopción de vías posibles de solución** (art. 37.9 del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 24) **SLP** (art. 37.6.9. del Decreto n.º 300)
- 25) **Audiencia con el niño, la familia, responsable o allegados involucrados, dentro de las 72 hs.** (art. 37.9 del Decreto n.º 300)
- 26) **Acuerdo** (Art. 39 del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 27) **No acuerdo** (agotadas las vías de solución, notificación inmediata al asesor de incapaces) (art. 37.9 del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 28) **Abandono de una medida de protección especial** (arts. 36 de la Ley 13.298 y de su Decreto Reglamentario n.º 300)
- 29) **Comunicación** (art. 36 tercer párrafo del Decreto Reglamentario n.º 300)

- 30) **Averiguación de paradero** (art. 36 tercer párrafo del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 31) **SLP** (art. 36 tercer párrafo del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 32) **Asesor de incapaces** (art. 36 tercer párrafo del Decreto reglamentario n.º 300)
- 33) **Documentación del niño al SZPPD** (art. 36.9 del Decreto Reglamentario n.º 300)
- 34) **Cambio de modalidad** (arts. 39 de la Ley 13.298 y de su Decreto Reglamentario n.º 300)

**Observaciones**

\* Denominados en los arts. 30 y s.s. de la Ley 13.298 como Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos.

**MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL DE DERECHOS  
ABRIGO – GUARDA INSTITUCIONAL**



## NOTAS DEL ESQUEMA GRÁFICO SOBRE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL DE DERECHOS (ABRIGO – GUARDA INSTITUCIONAL) DEL SISTEMA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

(Ley 13.298 y su modificatoria Ley 13.634; Decreto Reglamentario n.º 300; y resoluciones n.º 1125/04 y 171/07 del MDH).

1. **Aplicación de la medida excepcional del art. 35 inc. h)** (abrigo) (art. 35 inc. h de la Ley 13.298 y art. 35.1 del Decreto Reglamentario n.º 300).
2. **Trabajo con la familia del niño para el abordaje de dificultades que motivaron la medida** (art. 35.3. del Decreto Reglamentario n.º 300).
3. **En caso de incumplimientos por parte de los Servicios Locales o por parte de los ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social o de salud: denuncia del niño al Defensor de los derechos del niño** (art. 35.3 del Decreto Reglamentario n.º 300).
4. **Abrigo** (30 días con una única prórroga de 30 días más) (art. 35 inc. h de la Ley 13.298 y 35.1 del Decreto Reglamentario n.º 300).
5. **Notificación dentro de las 24 hs.** (art. 35 inc. h de la Ley 13.298).
6. **Asesor de Incapaces** (art. 35 inc. h) de la Ley 13.298).
7. **Juez de Familia o Juez de Paz** (art. 35 inc. h de la Ley 13.298).
8. **Control de legalidad de la medida** (art. 35 inc. h de la Ley 13.298).
9. **Vencidos los plazos establecidos en el art. 35 3 del decreto 300/05** (art. 35.6. del Decreto Reglamentario n.º 300)
10. **Guarda institucional** (art. 35.6. del Decreto Reglamentario n.º 300).
11. **Solicitud dentro de los 5 días y por escrito a través del asesor de incapaces** (art. 35.6. del Decreto Reglamentario n.º 300).
12. **Promoción de acciones civiles** (art. 35.6. del Decreto Reglamentario n.º 300).
13. **Juez de Familia o Juez de Paz dispone medida** (art. 35 inc. h de la Ley 13.298).

### 11.1.3 | Aproximaciones a la implementación del marco normativo

Como se ha mencionado anteriormente, un cambio normativo difiere mucho de ser un proceso lineal. Involucra las letras de una ley pero debe continuar en las prácticas que la misma establece.<sup>129</sup> Se trata de un desarrollo complejo en que lo instituido se entrelaza con lo instituyente, y en ocasiones son las modificaciones de ciertas prácticas las que llevan al cambio del marco legal. En consideración de ello se pretende esbozar aquí hechos que constituyen avances en la implementación del nuevo marco normativo en la provincia de Buenos Aires.

Para marzo de 2007, la antigua Subsecretaría de Minoridad –luego Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño– ya había comenzado a reconfigurar su estructura en función de lo pautado por el Decreto n.º 282/07, creando y reorganizando dependencias y desarticulando aquello que resultaba discordante con el nuevo paradigma.

En el territorio se avanzó en lo que respecta a la desconcentración de funciones al constituir los Servicios Zonales de Promoción y Protección de derechos –en transición–, designando a quienes serían sus responsables y al personal que conformaría las unidades técnico-operativas.<sup>130</sup>

La nueva normativa apunta a construir estrategias de acción e intervención centradas en las particularidades de cada situación para desde allí poder formular propuestas de resolución. Ello requiere de una fuerte acción a nivel territorial en proximidad con la población y sus necesidades, tarea que debe ser asumida por los gobiernos municipales.

Recuérdese que la adhesión de los municipios a la nueva ley es de carácter voluntario y se concreta con la celebración de un convenio que deberá suscribirse con el intendente municipal y que entrará en vigencia una vez ratificado por ordenanza. Disponer la desconcentración de funciones en los municipios es una acción que por ley corresponde al organismo de aplicación y que ha sido asumida por la SPPDN desde un principio.

Con el objetivo de tornar a los gobiernos municipales actores del cambio normativo, en 2004, mediante la sanción de la Ley 13.163 y el Decreto n.º 609/04, se inició la desconcentración de fondos para el armado del Sistema de Promoción y Protección de Derechos a nivel local (Servicios y Concejos Locales y programas sociales).<sup>131</sup> Sin embargo, debido a que la participación municipal es optativa, la recepción de fondos no implicó su efectiva participación y no ha habido hasta el momento acción alguna que exija el empleo de estos recursos en la efectiva construcción del sistema.

La estrategia adoptada por el organismo de aplicación apuntó a convencer a los municipios de

---

129. - Se insiste en la idea de que puede ocurrir que el cambio se produzca en los usos, en la forma de interpretar una determinada ley.

130. - Llama la atención que algunos de estos servicios –como ocurre en La Plata, ciudad capital de provincia– se encuentren ubicados en la periferia urbana, lo que obstaculiza el fácil acceso de los ciudadanos que aspiren reclamar por sus derechos.

131. - Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS), creado por la Ley 13.163 y el Decreto n.º 609/04.

su necesaria participación, organizando para ello continuas reuniones y jornadas con diferentes actores del lugar involucrados en la temática. Por tanto, signada por negociaciones de índole política, la firma de convenios ha llevado tiempo y grandes esfuerzos.

El proceso de adhesión ha sido muy variable entre los municipios provinciales. Sin embargo, se puede afirmar que un gran número de municipios se han incorporado gradualmente al nuevo sistema. Hacia octubre de 2007, 95 municipios de un total de 134 habían firmado el convenio de adhesión. A fines de 2008 112 municipios firmaron y adhirieron y 6 se encuentran en trámite, restando 16 municipios que aún no lo han ratificado.

En entrevistas realizadas a funcionarios de la Subsecretaría, se afirmó que el hecho de que un municipio no hubiera firmado convenio no necesariamente implicaba que no se estuviera trabajando por el bienestar de los niños desde las conceptualizaciones de la nueva normativa. De igual manera se alertó que la formalización de la adhesión por parte del Poder Ejecutivo municipal tampoco daba cuenta, en todos los casos, de avances en la implementación de la Ley 13.298. Por ello, una adecuada evaluación del proceso de construcción del sistema a nivel territorial requiere un exhaustivo trabajo de investigación en cada municipio.

El significativo cambio que implican los nuevos procedimientos para el abordaje de problemáticas concretas que involucran a niños y adolescentes, centra la mirada en el nivel territorial y encuentra en los Servicios Locales (de dependencia municipal) o Zonales (dependientes del Ministerio de Desarrollo Humano provincial, en el caso que los primeros no puedan hacerlo), la “puerta de ingreso” al sistema.

Se presenta aquí entonces un punto crítico tanto para la construcción como para el adecuado funcionamiento de la nueva estructura, ya que dependerá en buena medida del correcto funcionamiento de estos organismos y de su capacidad de brindar respuestas concretas ante la vulneración de derechos, el que el nuevo sistema pueda ser consolidado en la práctica como una vía alternativa a la judicialización de las cuestiones sociales que involucran a los niños.

La variable organización del sistema en el nivel local en la provincia obliga al Ministerio de Desarrollo Humano a lograr un adecuado funcionamiento de los Servicios Zonales, de manera que puedan asegurar respuestas concretas a las demandas que se vayan presentando. Ello supone, en primera instancia, contar con infraestructura, recursos financieros, personal multidisciplinario formado en la temática, disponibilidad de programas y una guía de recursos actualizada donde estén registradas todas las instituciones con que se pueda trabajar en una relación de co-responsabilidad, en vistas de la resolución de conflictos que impidan la plena satisfacción de derechos.

Con intenciones de indagar en el funcionamiento de los organismos provinciales del territorio, hacia septiembre de 2007 se realizó un sondeo al azar que buscó conocer su grado de organización.

Si bien sus referentes aseguraron que los equipos técnicos estaban constituidos, en todos los casos se hizo mención al excesivo trabajo que debían afrontar. Las respuestas obtenidas, así como los reiterados pedidos de entrevistas no concedidas debido a la falta de disponibilidad de tiempo, llevaron a una serie de interrogantes en relación a la planificación de la nueva organización territorial del Ministerio de Desarrollo Humano descentralizado en Servicios Zonales.

¿Realmente se consideraron las características particulares de cada zona de la provincia al

momento de idear una nueva organización de sus instituciones? Reiteradas respuestas negativas ante el pedido de información estadística y demográfica de la población infantil bonaerense no hacen más que introducir nuevos interrogantes sobre la disponibilidad de información fehaciente y su consideración a los fines de una planificación pertinente.<sup>132</sup>

Otra de las ideas centrales en torno a la cual se pretende construir el sistema en cuestión es la de la co-responsabilidad. Presentándose como un modo de acción superador, se busca lograr un trabajo articulado y en conjunto entre los distintos integrantes del sistema para alcanzar objetivos comunes, intentando el abandono de una lógica de funcionamiento basada en la derivación. Desde una mirada de protección de derechos se suman actores que no eran reconocidos como tales en el marco de la antigua legislación, lo que hace que el nuevo sistema sea más difuso, pero al mismo tiempo más amplio y con una mirada más integral.<sup>133</sup>

A nivel provincial, la idea de co-responsabilidad se ve reflejada en la Comisión Interministerial, que se presenta como el espacio de encuentro entre los diversos sectores gubernamentales. Como órgano de coordinación entre los ministerios, uno de sus objetivos se centró en lograr que cada uno de los actores involucrados asumiera las responsabilidades correspondientes según su área de trabajo.

Según lo informado por funcionarios de la Subsecretaría de Promoción y Protección, a mediados de abril de 2007 la Comisión había estado funcionando en torno a tres ejes:

- La articulación y coordinación de programas y acciones entre los ministerios para evitar su superposición.
- La replica de tal articulación y coordinación en los niveles regionales y locales, involucrando en ello a los actores que cada ministerio tiene en el territorio.
- La revisión, al interior de cada órgano, de normativas y prácticas que pudieran ser vulneradoras de los derechos de los niños.

Los funcionarios entrevistados hacia marzo y abril de 2007 afirmaron que la Comisión se reunía periódicamente y que desde 2006 se había incorporado en su reglamento la figura del vicepresidente, cargo que ocupó el Jefe de Gabinete. Se mencionó además que se estaba delineando el plan de acción (art. 23 del Decreto Reglamentario n.º 300/05) en el que debían plasmarse los estándares mínimos a alcanzar según los objetivos planteados por el Poder Ejecutivo en relación a temas específicos como salud, educación e identidad. Sin embargo, hacia noviembre de 2007 el plan mencionado aún no se había dado a conocer públicamente, por lo que no se ha podido tener acceso a actas o documentos de trabajo que permitan ahondar en la labor que la Comisión había desarrollado.

A nivel territorial, los Concejos Locales son los ámbitos previstos por la normativa para lograr el

---

132. - Estos factores, sumados a la escasa atención que se brindó a las estructuras de capacitación del personal, como así también la ausencia de instituciones de control, como es la creación del Observatorio Social, permiten alcanzar algunas explicaciones.

133. - Entrevista realizada a la Dra. Elena Martínez (para entonces a cargo de la Dirección de Programas Alternativos de la Subsecretaría de Minoridad, provincia de Bs. As), abril de 2007.

encuentro entre los diversos sectores. En este caso también se prevé la participación de instituciones y personas de la comunidad, entre las que se encuentran niñas, niños y adolescentes. Al momento, su grado de organización y modo de funcionamiento es muy variable entre los municipios de la provincia.

Junto con el cambio normativo y la reorganización de diversos organismos estatales y de la sociedad civil, la transición en cuestión comprende un profundo cambio en la forma de pensar y actuar que involucra a todos los actores de la sociedad. La capacitación acerca de las características y conceptos del nuevo sistema, mediante jornadas informativas y de trabajo, ha sido una de las estrategias propuestas por la SPPDN para difundir las nuevas miradas sobre la infancia que se viene llevando a cabo por funcionarios de la Subsecretaría.

En este mismo sentido, hacia abril de 2007 se difundió en formato digital un compilado de la normativa vigente junto a otra información de relevancia a los fines de dar a conocer la organización del nuevo sistema en construcción. La misma información se incorporó en la página web del Ministerio de Desarrollo Humano.

Si bien, como se ha puesto de relieve con anterioridad, no se ha efectuado aún una campaña masiva de información y sensibilización, la posibilidad de efectuarla estaría en los planes de la Subsecretaría. Por ahora la incertidumbre acerca de la nueva legislación continúa, aunque naturalmente el proceso de implementación ha dado a conocer la ley entre quienes se vinculan al trabajo con niños y adolescentes y, en menor medida, aunque tibia y gradualmente, en los medios masivos de comunicación.

Como evaluación de lo que ha acontecido con la gestión del diseño administrativo, en el área del Poder Ejecutivo, se puede observar que el Sistema de Promoción y Protección de Derechos involucra muy diversos actores, de muy distintas jurisdicciones, con una gama imprecisa de recursos disponibles. Esta complejidad afecta los procesos de gestión y transición.

Los sistemas más accesibles para el ciudadano, los locales, no se encuentran asegurados, y pese a la aceptación "voluntaria" de los municipios a la que se ha hecho referencia, tales compromisos no se han ejecutado por completo.

Los Servicios Zonales no se presentan como instancias de fácil acceso para los ciudadanos. La función que los mismos deben desplegar, su lugar de emplazamiento, el horario de atención, el personal que los integra, etc. son algunos de los factores que permanecen en el desconocimiento de la población, quienes eventualmente podrían llegar a requerir de sus servicios. Por otra parte, estos servicios dependen de una transformación interna que se realiza con operadores socializados con otras prácticas y otras funciones.

## 11.2 | ¿Cómo se fue construyendo el Sistema de Responsabilidad Penal?

La organización del Fuero Penal del Niño y la instrumentación del nuevo proceso penal en la provincia de Buenos Aires, en el marco del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, se encontraba originariamente prevista en la Ley 13.298.

Allí se establecía:

1. La derogación del Decreto Ley 10.067/83<sup>134</sup> y la Ley 12.607 (art. 67 de la Ley 13.298).
2. Cuándo entrarían en vigencia las disposiciones sobre competencia y procedimiento penal (a los noventa días de su promulgación, según art. 65 de la Ley 13.298).
3. La necesidad de la sanción de una ley especial, “dictada dentro del año calendario de entrada en vigencia de la Ley 13.298,” la que tendría por objeto, entre otras cuestiones, la regulación del proceso penal juvenil, inspirado por los principios de carácter acusatorio (art. 40 de la Ley 13.298).
4. Lo que debía acontecer durante el período de transición. Los Tribunales de Menores mantendrían sus competencias y procedimientos, limitando su intervención a la situación de los niños en conflicto con la ley penal (art. 65 de la Ley 13.298). Las causas seguirían sustanciándose con aplicación del Régimen Penal de la Minoridad y tramitarían por el procedimiento establecido por la Ley 11.922 y sus modificatorias (art. 53 de la Ley 13.298).

Pese a lo expresado, con un año de demora<sup>135</sup> se sancionó la Ley 13.634 por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Tal cual lo establece el propio art. 98, esta es una ley complementaria, y en algunos aspectos modificatoria, de la Ley 13.298.

En efecto, la Ley 13.634 derogó íntegramente –a través de su art. 101– la Parte Segunda de la Ley 13.298 (arts. 40 a 63) referida a los órganos y competencias judiciales; como así también las disposiciones transitorias contenidas en los arts. 65 y 66.

Asimismo, estableció por el art. 95 que “las disposiciones referidas al Proceso de la Responsabilidad Penal Juvenil”, comprendidas en el Título III, comenzarían a regir a partir del 1 de diciembre de 2007, para lo cual los órganos intervinientes debían adecuar los procesos a la normativa y principios estatuidos en la ley.

---

134. - Se sanciona cuando ya se había producido el acto eleccionario para la normalización democrática y a pocos días del traspaso a las autoridades electas.

135. - Según lo establecido por el art. 40 de la Ley 13.298 de la Promoción y Protección de los Derechos de los Niños.

ESQUEMA DE LA LEY 13.634		Estructura de la ley	Artículos
<b>Título I</b>	Principios generales del fuero de familia y del fuero penal del niño		Arts. 1 a 7
<b>Título II</b> Fuero de familia	Capítulo I	De los órganos jurisdiccionales	Arts. 8 a 14
	Capítulo II	Del Proceso de Familia	Arts. 15 a 17
<b>Título III</b> Fuero de la responsabilidad penal juvenil	Capítulo I	De los órganos judiciales	Arts. 18 a 31
	Capítulo II	Disposiciones generales del proceso penal	Arts. 32 a 37
	Capítulo III	Investigación Preliminar Preparatoria	Arts. 38 a 51
	Capítulo IV	Juicio	Arts. 52 a 58
	Capítulo V De los recursos	Sección I Recurso de apelación Sección II Recurso contra el fallo	Arts. 59 y 60 Arts. 61 y 62
	Capítulo VI	De los niños inimputables	Arts. 63 a 65
	Capítulo VII	De las causas seguidas a niños y mayores	Arts. 66 y 67
	Capítulo VIII	Medidas judiciales de integración	Arts. 68 a 85
<b>Disposiciones finales</b>	-	-	Arts. 86 a 110

Más tarde, la Ley 13.634 fue vetada parcialmente por su Decreto de Promulgación n° 44/2007 del 18/1/2007, que observó expresiones en los arts. 12, 35, 40, 43, 48, 56, 70, en el encabezamiento del Capítulo VIII del Título III, en los arts. 100 y 104; y observó lisa y llanamente los incisos 4, 5 y 6 del art. 68 y el art. 72.

## OBSERVACIONES

### Art. 12

Los Juzgados de Familia estarán integrados por un (1) Juez de Primera Instancia. Cada Juzgado contará con un (1) Consejero de Familia y funcionará un Equipo Técnico Auxiliar que asistirá interdisciplinariamente y colaborará con el Juez y el Consejero en las tareas y funciones que éstos les asignen y con la dotación de personal que fije la Suprema Corte de Justicia, quien deberá proveer la capacitación permanente del mismo, en la forma que estime conveniente. Cada Equipo Técnico Auxiliar tendrá asiento en el respectivo Juzgado, **dependerá de la Asesoría General Departamental –perteneciente a la Dirección General de Asesoría Pericial del Poder Judicial–**, y estará integrado por un (1) médico psiquiatra, un (1) psicólogo y un (1) trabajador social.

### Art. 25

Cada departamento judicial deberá contar con un Cuerpo Técnico Auxiliar único, que **dependerá de la Asesoría General Departamental** a fin de asistir profesional y exclusivamente, tanto a los órganos jurisdiccionales como a los del Ministerio Público que intervengan en el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil.

### Art. 40

Los Agentes Fiscales podrán no iniciar la persecución al niño por la supuesta comisión de un hecho ilícito, o abandonar la ya iniciada, cuando consideren que ello resulta conveniente para la mejor solución del conflicto jurídico penal o para el futuro del niño. La víctima podrá oponerse a la decisión del Fiscal, ante el Fiscal General Departamental dentro de los diez (10) días de dictada la Resolución. **Presentado el reclamo, se citará a una audiencia a todos los intervinientes y, previo a resolver el Fiscal General abrirá debate sobre el punto.**

### Art. 43

(...) **El Defensor del Niño podrá plantear cada tres meses la revisión de la medida dispuesta por el Juez de Garantía.**  
**Bajo pena de nulidad, la decisión sobre la prisión preventiva, su prórroga y su cese serán resueltas en audiencia oral con la presencia obligatoria del niño imputado, Agente Fiscal y Defensor del Niño. En esta audiencia se discutirán y tomarán, además, todas las decisiones alternativas que pongan fin a la etapa preliminar o al proceso, en especial, la suspensión del juicio a prueba, el archivo, el juicio abreviado, el juicio directísimo, el sobreseimiento o la mediación del conflicto.**

### Art. 48

(...) El Agente Fiscal podrá solicitar al Juez de Garantías **del Niño** la ampliación del plazo anterior, teniendo en cuenta la complejidad del hecho o número de autores o partícipes. Dicha ampliación no excederá en ningún caso sesenta (60) días.

### Art. 56 inc. 2º

(...) 2. Declarar penalmente responsable al niño y aplicarle una o varias de las medidas judiciales de **integración social** previstas en el artículo 68 de esta Ley, con determinación específica de cada una de ellas, su duración, finalidad y las condiciones en que deben ser cumplidas.

**Art. 68**

Comprobada la participación del niño en el hecho punible y declarada su responsabilidad, o en los casos de inimputabilidad, el Juez o, en los casos que corresponda el Tribunal, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación de fondo podrá disponer las siguientes medidas:

- 1.- Orientación y Apoyo socio-familiar.
- 2.- Obligación de reparar el daño
- 3.- Prestación de Servicios a la Comunidad

**4.- Asistencia especializada.**

**5.- Inserción escolar.**

**6.- Inclusión prioritaria en los programas estatales de reinserción social.**

7.- Derivación a los Servicios Locales de Protección de Derechos.

8.- Imposición de reglas de conducta.

**Art. 70**

Para determinar la medida de **integración social** aplicable se deberá tener en cuenta: (...)

**Art. 72**

Asistencia especializada. **Si el niño responsable del delito que se le imputa paderiere de enfermedad física o psíquica, o fuere adicto a sustancias que produzcan dependencia o acostumbramiento, a requerimiento del Agente Fiscal, el Juez o Tribunal -en audiencia oral- podrá ordenar que la medida se cumpla con la asistencia de especialistas o que reciba el tratamiento en un establecimiento adecuado.**

**Art. 100**

Modifícase el inciso h) del artículo 35 de la Ley 13.298, que quedará redactado de la siguiente manera:

"h) Con carácter excepcional y provisional la permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud, con comunicación de lo resuelto, dentro de las veinticuatro (24) horas, al Asesor de Incapaces y al Juez de Familia competente. El Juez de Familia, **con citación y audiencia de los representantes legales**, deberá resolver la legalidad de la medida **en el plazo de setenta y dos (72) horas.**

La observancia de la notificación es considerada deber del funcionario público a cargo. Su incumplimiento traerá aparejadas las sanciones disciplinarias y penales correspondientes.

**Art. 104**

Sustitúyese el artículo 61 de la Ley 5.827-Texto Ordenado por Decreto 3702/92, y sus modificatorias, por el siguiente: "Artículo 61: I. Los Jueces de Paz Letrados de los Partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Presidente Perón, **Punta Indio**, San Fernando, San Miguel, Tres de Febrero, Tigre, y Vicente López, conocerán: (...)"

La razón que guía la Ley 13.634 reside en la necesidad de fortalecer el nuevo Sistema Integral de Protección de los Derechos de los Niños. A tal efecto diseña una estructura específica y establece reglas procesales aplicables a los conflictos surgidos con motivo de la intervención de un joven en la comisión de delitos.<sup>136</sup>

De su texto se desprenden los principios generales que deben sustentar el nuevo régimen procesal juvenil. Traen a este ámbito el respeto a las reglas del debido proceso y el conjunto de garantías que son tradicionalmente reconocidas a los adultos sometidos a persecución penal en un Estado democrático de derecho.

Pero también, como existe ahora respecto de los jóvenes un conjunto de postulados que suponen un plus de protección, expresando una mayor consideración por el Estado debido a su particular condición de ser personas en desarrollo<sup>137</sup>, la Ley 13.634 incorpora como características propias del proceso penal juvenil ciertas garantías especiales. Entre ellas se encuentran la oralidad de las audiencias bajo pena de nulidad; el derecho de los niños a ser oídos y a que sea tenida en cuenta su palabra; el carácter reservado del proceso; la prohibición de difusión de identidad de los niños sujetos a actuaciones administrativas o judiciales; amplia legitimación para intervenir en el proceso por sí o por representantes; la privacidad personal y la de su familia; y todas aquellas medidas que permitan proveer a su desarrollo integral.

El Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil estará integrado por los siguientes órganos (art. 18 de la Ley 13.634):

- **Cámaras de Apelación y Garantías en lo Penal:** intervienen como alzada contra las decisiones que estén expresamente previstas u ocasionen gravamen irreparable durante la tramitación de la causa y respecto del recurso interpuesto contra el fallo, en este caso resolverá otra sala, distinta a la ya interviniente.

- **Tribunales de Responsabilidad Penal Juvenil:** conocen en los delitos previstos por los arts. 79, 80, 119 párrafos 3 y 4, 124, 142 bis, 165 y 170 del Código Penal y son órganos de ejecución en caso de dictar alguna medida, art. 30 de la Ley 13.634.

- **Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil:** órganos de juzgamiento para todos los casos no previstos como supuestos de competencia del tribunal y órganos de ejecución en caso de dictar alguna medida, art. 30 de la Ley 13.634.

---

136. - Esta legislación busca perfilar un modelo de justicia penal conocido como de las "4 Ds": que busca despenalizar, desjudicializar, desinstitucionalizar y garantizar el debido proceso. Sobre dicho modelo: LANDROVE DIAS, G.; *Introducción al Derecho Penal de Menores*, Ed Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 45; GARCÍA PEREZ, O.; "La reforma de 2006 de la Ley de responsabilidad penal de los menores: la introducción del Modelo de seguridad ciudadana", en *Nuevo Derecho Penal Juvenil: una perspectiva interdisciplinaria*, (Dir. Barreiro/ Feijoo Sánchez), Ed. Atelier, Barcelona, 2007, p. 47.

137. - "Los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos, menores y adultos, y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado" (Del voto de los jueces Petracchi, Highton de Nolasco, Maqueda, Zaffaroni y Lorenzetti, en CSJN, 7/12/05, "M., D. E. y otro s/robo calificado", M. 1022.XXXIX, CAUSA Nº 1174C).

- **Juzgados de Garantías del Joven:** adoptan las decisiones sobre las medidas de coerción, en las peticiones de nulidad, en los actos o procedimientos que tuvieren por finalidad la incorporación de prueba, etc. Cfr. art. 23 del C.P.P.

- **Ministerio Público del Joven:** Agentes Fiscales del Joven y Defensores Oficiales del Joven, quienes tendrán las funciones ya previstas por los arts. 17, 21 y 22 respectivamente de la Ley 12.061 y modificatorias, con la especificidad de serlo respecto de niños.

De esta configuración institucional que presenta el Fuero Penal Juvenil es dable subrayar la sutil previsión que debería hacerse a través de los actos de gestión. La innovación del sistema de responsabilidad penal necesariamente tendrá que conocer las dificultades que la integración de los Tribunales de Responsabilidad conllevará, atento el vasto territorio provincial y a la peculiaridad propia de cada departamento judicial.

Asimismo, otro factor a ponderar es cómo se articulará la intervención de las Cámaras de Apelación y Garantías en lo Penal cuando sus integrantes ya hayan decidido cuestiones durante la investigación penal preparatoria. Esto se debe a que, según lo establece el texto legal, no pueden desenvolverse en tales supuestos como instancia revisora del fallo que pone fin al proceso.<sup>138</sup>

Esta ley, además de indicar cómo debía ser estructurado el nuevo el Fuero Penal del Niño, dispone la creación en cada departamento judicial de un cuerpo técnico auxiliar, a fin de asistir profesional y exclusivamente tanto a los órganos jurisdiccionales como a los pertenecientes al Ministerio Público.

Por el Acuerdo n.º 3370 de la SCJBA del 9 de abril de 2008, se determinó que los cuerpos técnicos auxiliares del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil se conformarán con peritos médicos, psicólogos y asistentes o trabajadores sociales que actualmente integren los planteles técnicos de los Tribunales de Menores y que estarán a cargo de un coordinador designado por la Suprema Corte de Justicia. Su conformación quedará sujeta a la evolución del índice de litigiosidad de cada departamento judicial.

En esta instancia cabe recordar que los equipos técnicos, según el Decreto Ley 10.067, dependían de un determinado Tribunal de Menores, por lo que sólo con la autorización del Juez, un Asesor de Incapaces podía, por ejemplo, solicitar algún tipo de dictamen durante la investigación. Además, en la práctica sus observaciones técnicas se encontraban bastante limitadas por la directa vinculación jerárquica que existía entre el perito y el Juez. Estos equipos estaban integrados por un médico, un psicólogo y asistentes sociales.

Es relevante observar que con la nueva legislación estos auxiliares de la justicia pasan a formar parte de la asesoría pericial departamental y adquieren mayor independencia en cuanto a su desenvolvimiento. Así se los equipara a la función que cualquier perito de parte pueda eventualmente desplegar, según las previsiones propias del CPP.

Por tanto, en la nueva justicia penal juvenil, los peritos deberán homologar su función al desempeño que los peritos tienen en los procesos de adultos y en la práctica sus labores demostrarán una

---

138. - Cfr. art. 26 segundo párrafo de la Ley 13.634.

mirada diversa a la tradicionalmente expresada bajo el paradigma del Patronato. De esa manera, los peritos ya no evaluarán al joven y su entorno familiar a la luz del “abandono, del peligro moral o material” sino que desde ahora su rol procesal necesariamente se verá modificado como propia consecuencia del cambio de paradigma.

Los peritos, según la legislación en vigencia, tendrán que dar respuesta –desde su peculiar capacitación en la *Lex artis*– a las concretas preguntas que el Fiscal o el Juez les realicen, a fin de dilucidar el objeto del proceso y las medidas a adoptar en cada caso concreto, tanto en la etapa de instrucción como en la de juicio. Sus experticias resultarán más ricas en función de la sutileza evidenciada por el órgano requirente y quedarán atrás los escuetos dictámenes que, de conformidad con el derogado decreto, sólo abordaban la necesidad o no de mantener a un niño en su lugar de internación o junto a su familia.

El centro de atención en el proceso penal juvenil gira también en torno a la investigación del hecho dañoso “prima facie” delictual, a la determinación de la participación y a la responsabilidad penal de quien lo cometió (art. 35 de la Ley 13.634).

Ciertamente que en este contexto la situación individual del joven y su entorno no son irrelevantes y su análisis tendrá la natural implicancia en las cuestiones incidentales que el Juez deba resolver –o al tiempo de dictar el fallo que pone fin al proceso–. Pero a diferencia del proceso concebido por el Decreto Ley 10.067, el medio social y/o familiar en que se inserta el imputado dejan de ser prioridad del funcionario instructor a partir de las leyes 13.298 y 13.634, y si en su accionar percibe que el joven infractor requiere de asistencia pública para restablecer sus derechos económicos y sociales, son precisamente los Servicios Locales y Zonales de Protección los encargados de brindar la debida respuesta.

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES  
Y DE LOS MIEMBROS DEL MINISTERIO PÚBLICO PREVISTOS  
EN EL DECRETO LEY 10.067 Y EN LAS LEYES 12.607 Y 13.634**

<b>Fuero de Menores (Decreto Ley 10.067)</b>		<b>Fuero Penal de la Ley 12.607</b>		<b>Fuero Penal Juvenil de la Ley 13.634</b>	
Tribunal de Menores		Juzgados de Primera Instancia en lo Penal Juvenil		Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil	
				Tribunales de Responsabilidad Penal Juvenil	
-		Juzgados de Garantía Penal Juvenil		Juzgados de Garantías del Joven	
Cámaras de Apelaciones		Cámaras de Garantías Penal Juvenil		Cámaras de Apelación y Garantías	
Ministerio Público	Defensor	Ministerio Público	Agente fiscal de Fuero	Ministerio Público	Agente fiscal del joven
	Asesor de Incapaces		Defensor del Fuero		Defensor del joven
			Asesor de Menores		Asesor de incapaces
Equipo técnico del Tribunal de Menores		Cuerpo de peritos de niños y jóvenes		Cuerpo técnico auxiliar único	

En el art. 1 de la Ley 13.634, el legislador aclara que serán aplicables en los procesos penales subsidiariamente las normas contenidas en el Código Procesal Penal (Cfr. Ley 11.922).

El Fuero Penal Juvenil entenderá en los delitos atribuidos a todo niño punible –hasta ahora según la Ley 22.278–,<sup>139</sup> que resulte imputado de delito en jurisdicción territorial de la provincia (art. 32 de la Ley 13.634).

139. - Esta ley establece que serán punibles los niños de dieciséis a dieciocho años de edad que incurrieren en delitos que no sean de acción privada, ni reprimidos con pena de prisión que no exceda de dos años, con multa, o con inhabilitación. Ahora bien, ciertamente queda pendiente en nuestro país el dictado de una legislación penal acorde al nuevo paradigma, en la cual se exhiba con claridad la posición del Estado frente a la problemática de la delincuencia juvenil, legislación que no debe quedar restringida a regular sólo el límite de la imputabilidad sino que debería abordar ampliamente cuestiones afines. Sobre este tema puede consultarse: GAVAGNIN, D.M.; “Bases para la construcción de un nuevo régimen penal juvenil,” en Libro de Resúmenes de Pluralidades. 5º Jornadas Nacionales de investigación social de infancia y adolescencia. La Convención sobre los derechos del niño y las prácticas sociales, organizadas en la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, octubre de 2006, p. 41.

Cabe destacar que la ley prevé, en los casos de que se encuentren imputados conjuntamente niños y mayores, o hubiere delitos conexos, que es el Fiscal del Joven quien practicará la Investigación Penal Preparatoria (art. 66 de la Ley 13.634). En ese supuesto deberá comunicar su intervención a los Juzgados de Garantías correspondientes (del niño y de adultos), poniendo desde el primer momento al niño detenido a disposición del Juez competente. Y sólo si la complejidad del caso lo justificare, el Fiscal podrá requerir del Fiscal General la asignación de un Fiscal no especializado para que tome a su cargo la persecución penal con relación a los coimputados mayores.

Es importante reparar la garantía especial que se incorpora, para que la persecución penal no resulte más gravosa para los niños con relación a lo actuado respecto de los adultos. Así, si los mayores co-procesados en su jurisdicción fueren absueltos o condenados a pena inferior a la aplicada a los niños, procederá la revisión de oficio del proceso, con intervención de las partes en esta etapa, a los efectos del dictado de un nuevo pronunciamiento (Cfr. art. 67 de la Ley 13.634).

El proceso penal juvenil que consagra la Ley 13.634, como se ha mencionado, tiene una fuerte impronta acusatoria, por tanto se le confiere al Agente Fiscal las potestades de investigación y persecución penal. La inclusión de esta figura procesal fue esencial para terminar con los planteos de inconstitucionalidad que generó la normativa del Decreto Ley 10.067, por no respetar la bilateralidad entre partes, ni la imparcialidad que debe caracterizar la intervención del Juez, elementos basales en pos del respeto del debido proceso legal (art. 18 de la CN).

Contemplar al Agente Fiscal como motor del procedimiento traduce entonces en la justicia penal juvenil las garantías propias del esquema acusatorio. Sin embargo, en este ámbito, conforme se establece claramente por el art. 40 de la Ley 13.634, sus facultades de disposición de la acción son más amplias que en el proceso de adultos, en atención a los delicados intereses que se hallan en juego y a la prioritaria necesidad de restablecer la situación anterior al daño ocasionado por el delito.<sup>140</sup>

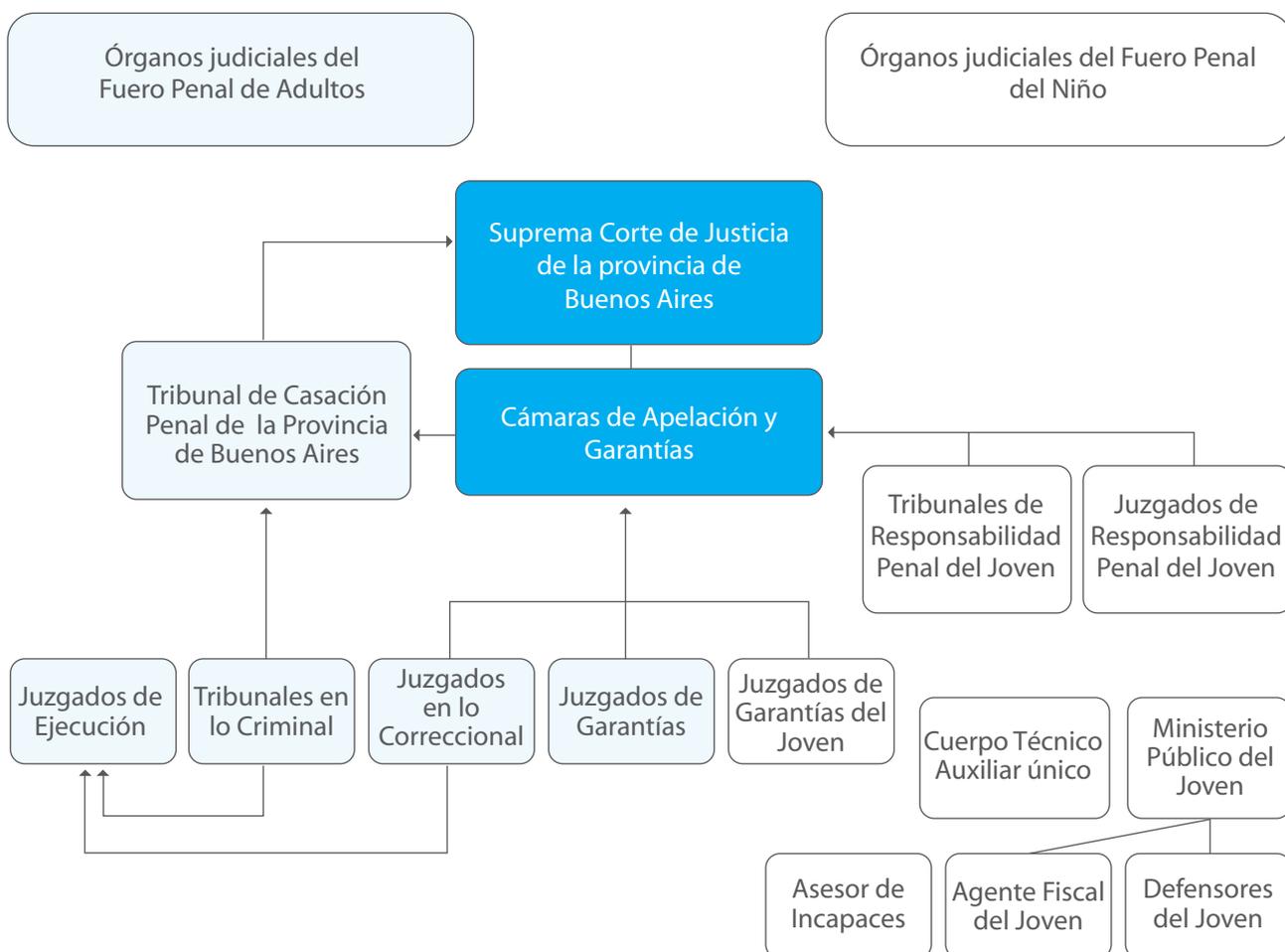
Los Agentes Fiscales podrán no iniciar la persecución al niño por la supuesta comisión de un hecho ilícito, o abandonar la ya iniciada, cuando consideren que ello resulta conveniente para la mejor solución del conflicto jurídico-penal o para el futuro del niño, y si la víctima entiende que ello le ocasiona perjuicio y no lo comparte, podrá oponerse peticionando su revisión ante el Fiscal General departamental dentro de los diez días de dictada la resolución.

A diferencia del derogado decreto, el joven que se halle sometido a un proceso penal tiene mayores posibilidades de acudir a la Alzada en defensa de sus derechos. El nuevo sistema consagra la doble instancia judicial, que se materializa no sólo al momento del dictado del procesamiento o del fallo que pone fin al proceso, sino durante la Investigación Penal Preparatoria y con relación a las resoluciones que se dicten en la etapa preliminar al juicio.

---

140. - LESCANO, M.J.; "Justicia Penal Juvenil. Función del agente Fiscal ante los principios de legalidad y oportunidad," en Libro de Resúmenes de Pluralidades. 5º Jornadas Nacionales de investigación social de infancia y adolescencia. La Convención sobre los derechos del niño y las prácticas sociales, organizadas en la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, octubre de 2006, p. 41.

En el siguiente gráfico se verá comparativamente el Fuero Penal de Adultos y el Fuero Penal del Niño con sus órganos especializados y se observará cómo en un punto ambos convergen en órganos jurisdiccionales comunes:



Entre los principios rectores del proceso, siguiendo los lineamientos de los arts. 33 y 36 de la Ley 13.634, se puede mencionar:

- la protección integral de los derechos del niño
- su formación plena
- la reintegración en su familia y en la comunidad
- la mínima intervención
- la subsidiariedad
- la solución de los conflictos y la participación de la víctima
- que el niño asuma una actitud constructiva y responsable ante la sociedad, adquiriendo respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas
- ser informado de los motivos de investigación y de la autoridad responsable de la misma
- no declarar contra sí mismo
- solicitar la presencia de sus padres, tutores o representantes y su defensor
- no ser interrogado por las autoridades policiales, militares, civiles o administrativas
- la privación de la libertad como medida de último recurso, aplicable por el período más breve

posible y debiendo ser cumplida en instituciones específicas para niños, separadas de las de adultos, y a cargo de personal especialmente capacitado teniendo en cuenta las necesidades de su edad.

- comunicarse personalmente con la autoridad judicial, recibir visitas e intercambiar correspondencia con su familia, el estudio y la recreación
- que no se registren antecedentes policiales que perjudiquen su dignidad
- que las decisiones sobre medidas cautelares, salidas alternativas al proceso y requisitoria de elevación a juicio, bajo pena de nulidad, se dicten en audiencia oral con su presencia, la de su defensor, acusador y demás intervinientes, conforme a los principios de continuidad, intermediación, contradicción y concentración.

Entonces, conforme a lo expresado, se puede afirmar que el proceso penal a tramitar ante el Fuero Juvenil se estructura en una primera etapa a través de la Investigación Penal Preparatoria (IPP) y luego, si el proceso sigue su evolución, transita por la etapa del plenario o del juicio propiamente dicho.

Una vez que el Agente Fiscal decide la apertura de la investigación, inmediatamente debe proceder a la comprobación de la edad de la persona presuntamente menor (títulos de estado correspondientes o en su defecto dictamen pericial por un médico forense o por dos médicos en el ejercicio de su función); a informar al niño, padres, tutores o responsables y al defensor oficial sobre la existencia de la investigación y los cargos que se le imputan a aquél, para que ejerzan el derecho de defensa; y a practicar las diligencias dirigidas a establecer la existencia del hecho, las circunstancias en que ocurrió y si existen elementos para iniciar la acción.

Durante la IPP pueden surgir cuestiones incidentales a resolver, vinculadas a la imposición de medidas cautelares y si el Fiscal formula requerimiento de elevación a juicio y el Juez de Garantías –previa vista al Defensor– resuelve en tal sentido, la causa pasa a radicarse ante el órgano de juicio.

Será el Juez de Responsabilidad o el Tribunal, según la gravedad del delito que se impute, el encargado de citar a las partes para realizar la audiencia preliminar, en miras a la delicada programación y preparación de la audiencia de debate. Realizado el juicio es este órgano quien decidirá si se encuentra probada la existencia del delito y la responsabilidad penal del joven imputado.

Resulta necesario destacar dos cuestiones de alto impacto en los jóvenes que pueden hallarse vinculados a un proceso penal. La ley, una vez más dando cuenta de la necesidad de prever garantías concretas en virtud de la condición especial de los niños, expresamente prohíbe que las autoridades policiales los sometan a interrogatorios tendientes a esclarecer si tuvieron participación en los hechos y prohíbe que se deje constancia alguna de sus manifestaciones, todo ello bajo sanción de nulidad (art. 38 de la Ley 13.634). Asimismo se encuentra proscripta la aplicación de la incomunicación conforme reza el art. 152 del C.P.P. (Cfr. Ley 11.922).

En cuanto al tiempo que como máximo debe insumir el proceso, el legislador ha incorporado expresas referencias al respecto, en miras a evitar que se produzcan dilaciones indebidas. Estas disposiciones vienen de alguna manera a recoger la previsión del art. 40 inc. 2 b) iii de la CIDN que

advierte sobre la necesidad de que la causa seguida a un niño sea dirimida sin demora.<sup>141</sup>

En el art. 48 de la Ley 13.634 se indica el plazo para la realización de la IPP para el supuesto de que exista algún detenido. En tal caso, la investigación debe durar como máximo 120 días contados "...a partir del inicio de las actuaciones", pudiendo el Agente Fiscal solicitar al Juez de Garantías la ampliación del plazo anterior, que no podrá exceder de 60 días, teniendo en cuenta la complejidad del hecho o el número de autores o partícipes.

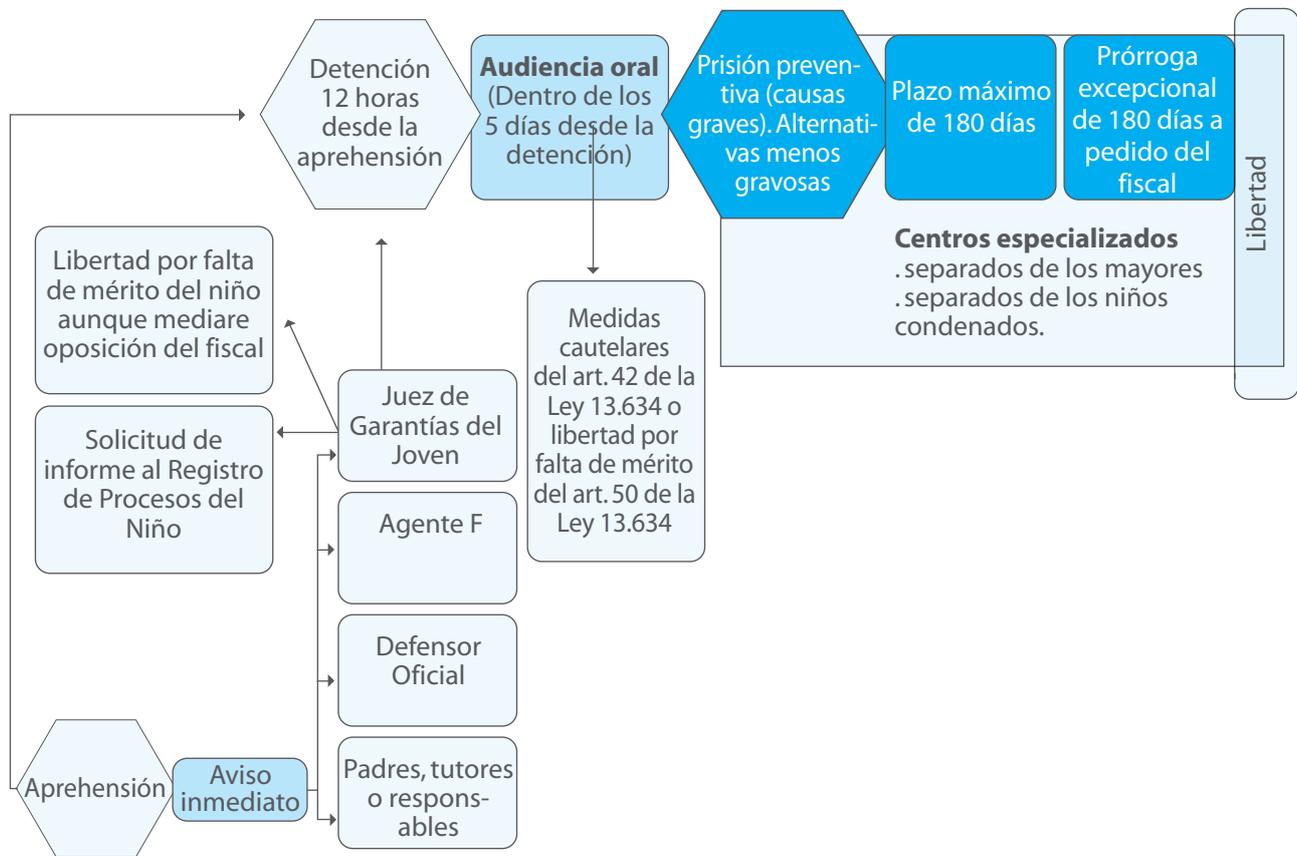
Nada dijo el legislador sobre que si la causa se tramita sin detenidos, consiguientemente habría que recurrir al CPP para realizar la interpretación legal. Del art. 282 de ese cuerpo normativo se desprende que el plazo es de cuatro meses (o sea 120 días), a lo que sumado a las prórrogas (de dos meses primero, y de seis meses después) podría ascender a un total de un año.

## INVESTIGACION PENAL PREPARATORIA



141. - Si la duración del proceso se extiende en razón de dilaciones indebidas se producirá un efecto negativo sobre la eficacia preventivo-especial de la medida, pues si el tiempo transcurrido entre la comisión del hecho y la imposición de la consecuencia jurídica se torna irrazonable, el joven declarado culpable perderá la conciencia de que la sanción es una respuesta justa frente al daño producido, deviniendo la misma extemporánea y perdiendo su carácter educativo. Cfr. GARCÍA PEREZ, O.; "La reforma de 2006 de la Ley de responsabilidad penal de los menores: la introducción del Modelo de seguridad ciudadana," en *Nuevo Derecho Penal Juvenil... Ob. Cit. p. 46.*

## MEDIDAS CAUTELARES



Como puede apreciarse en los gráficos que anteceden, cuando un niño es aprehendido –por los funcionarios policiales o por un particular–, la ley impone se dé inmediato aviso al Agente Fiscal, al Defensor (sea oficial o particular) y al Juez de Garantías (Cfr. el art. 41 de la Ley 13.634).

A pedido del Fiscal, el Juez de Garantías del Joven podrá librar orden de detención en los términos del art. 151 del CPP, en el plazo de doce horas desde el momento de la aprehensión –lo que marca la exigüidad de los plazos en los que debe intervenir el Ministerio Público Fiscal a través de sus fiscales– y, en especial, a los efectos de fundar el pedido de la detención.

El Juez de Garantías, previo a expedirse, requerirá al Registro de Procesos del Niño –con funciones en el ámbito del Poder Judicial– la información acerca de la existencia de otros procesos pendientes contra el niño.

El Juez, también a pedido del Fiscal, debe expedirse acerca de la procedencia o no de las medidas cautelares. El art. 42 establece que, previa audiencia oral ante el Juez de Garantías del Joven, con la presencia del Agente Fiscal y del Defensor, se podrá imponer al niño una medida cautelar, como la prohibición de acercarse a la víctima, su familia o a otras personas, el arresto domiciliario o la prisión preventiva.

El art. 43 subsiguiente estipula que el Agente Fiscal puede solicitar al Juez de Garantías que dentro del plazo de cinco días desde la detención, fije una audiencia para decidir acerca de la prisión preventiva. En ningún caso procederá la prisión preventiva cuando el delito imputado tenga una

pena en expectativa susceptible de ejecución condicional, conforme a lo previsto al artículo 26 del Código Penal.

Pero si la pena prevista por el delito la admite, para disponer la prisión preventiva el Juez deberá corroborar las siguientes circunstancias:

1. existencia de indicios vehementes de la existencia del hecho y motivos suficientes para sospechar que el niño ha participado en su comisión;
2. motivos para suponer que el niño pueda evadir la Justicia o entorpecer la investigación;
3. que se haya recibido declaración al imputado o se hubiera negado a prestarla;
4. y lo más importante, que no sea posible aplicar otra medida cautelar no privativa de la libertad.

Puede ocurrir que el Juez de Garantías, al valorar los elementos objetivos colectados en la causa, estime que no hay mérito suficiente como para que continúe la detención, por lo que fundadamente decretará la libertad del niño, aunque mediere la oposición del Fiscal (art. 50 Ley 13.634). Sin perjuicio, claro está, de que la investigación continúe bajo la dirección fiscal a los efectos de incorporar nuevos elementos de cargo.

Respecto a la medida cautelar privativa de libertad, la Ley 13.634 –siguiendo en esto a la Convención sobre los Derechos del Niño, en su art. 37 inc. b– establece que la misma puede ser dictada sólo de manera excepcional y cuando no fuere posible evitar los peligros procesales por la imposición de otras medidas alternativas menos gravosas (arts. 42 y 44). Si las circunstancias del caso así lo requieren, el Juez ordena la medida de coerción, pero su duración no podrá exceder los 180 días.

Dictada la privación de libertad y siempre que los peligros procesales que la sustentan continúen vigentes, el Juez de Garantías puede conceder al Fiscal que peticione una prórroga por otros 180 días, previa corroboración de la complejidad de los hechos objeto de investigación y la pluralidad de los presuntos autores que justifiquen la dilación del proceso.

Finalizado dicho plazo, aún cuando la IPP no haya alcanzado sus fines o que el juicio no se haya podido realizar, el Juez de Garantías del Joven –o en su caso el de Responsabilidad– dispondrá sin más trámite la libertad del niño, sin necesidad de requerimiento fiscal, porque de lo contrario la medida se tornaría ilegítima e ilegal.

Se debe insistir en la idea expresada por el legislador acerca de la necesidad de que tanto en la evolución del proceso como en el trámite relativo a las medidas cautelares, la identidad del niño sea debidamente preservada. Así, entre las particularidades que exhibe el proceso penal juvenil se encuentra esta limitación. A diferencia del proceso de adultos (art. 342 del CPP), el art. 53 señala el carácter reservado del debate en el proceso juvenil (art. 53 de la Ley 13.634) y ello resulta extensivo a toda la tramitación de la causa, con lo cual queda prohibida la publicidad de las actuaciones.

Ahora bien, dispuesta la elevación a juicio, la causa es radicada en el Juzgado o Tribunal de Responsabilidad Penal Juvenil, acto que deberá ser debidamente notificado a las partes. En esa oportunidad también se comunicará la fecha de la realización de la audiencia preparatoria, que tendrá lugar dentro de los quince días.

Llevada a cabo la audiencia preliminar siguiendo los lineamientos previstos por el art. 338 del CPP

y resueltas las cuestiones planteadas por las partes, se fija la fecha y el lugar para la realización de la audiencia de debate.

El juicio propiamente dicho se desarrollará según lo establecido en los arts. 54 y 55 de la Ley 13.634. Concluido el debate, el órgano juzgador debe absolver al niño si no pudo probarse el hecho o su vinculación al mismo o declararlo penalmente responsable.

De ser declarado culpable, el Juez le aplicará una o varias de las medidas judiciales del art. 68 de la Ley 13.634, con determinación específica de cada uno de ellas, su duración, finalidad y las condiciones en que deben ser cumplidas. A tal efecto, deberá el Magistrado acudir a las pautas interpretativas que contemplan los arts. 58, 69 y 70.

Las medidas judiciales previstas por la ley son: orientación y apoyo socio-familiar, obligación de reparar el daño, prestación de servicios a la comunidad, derivación a los Servicios Locales de Protección de Derechos e imposición de reglas de conducta.

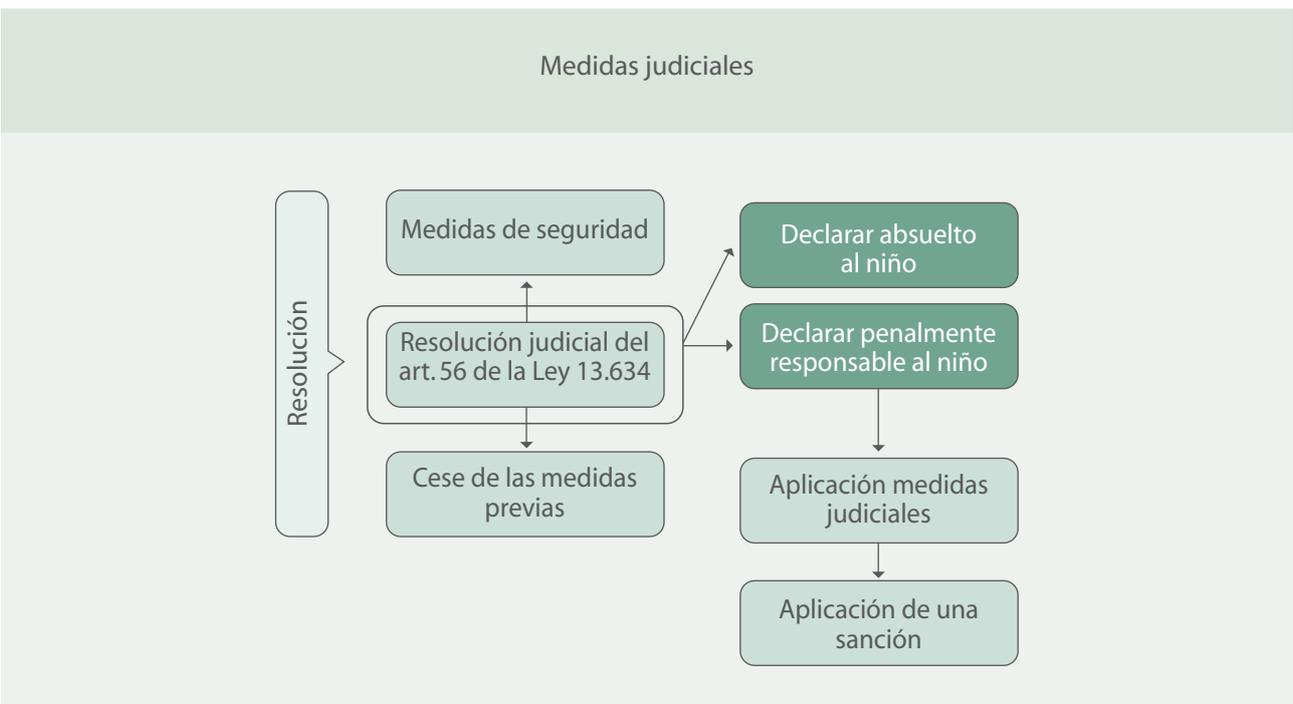
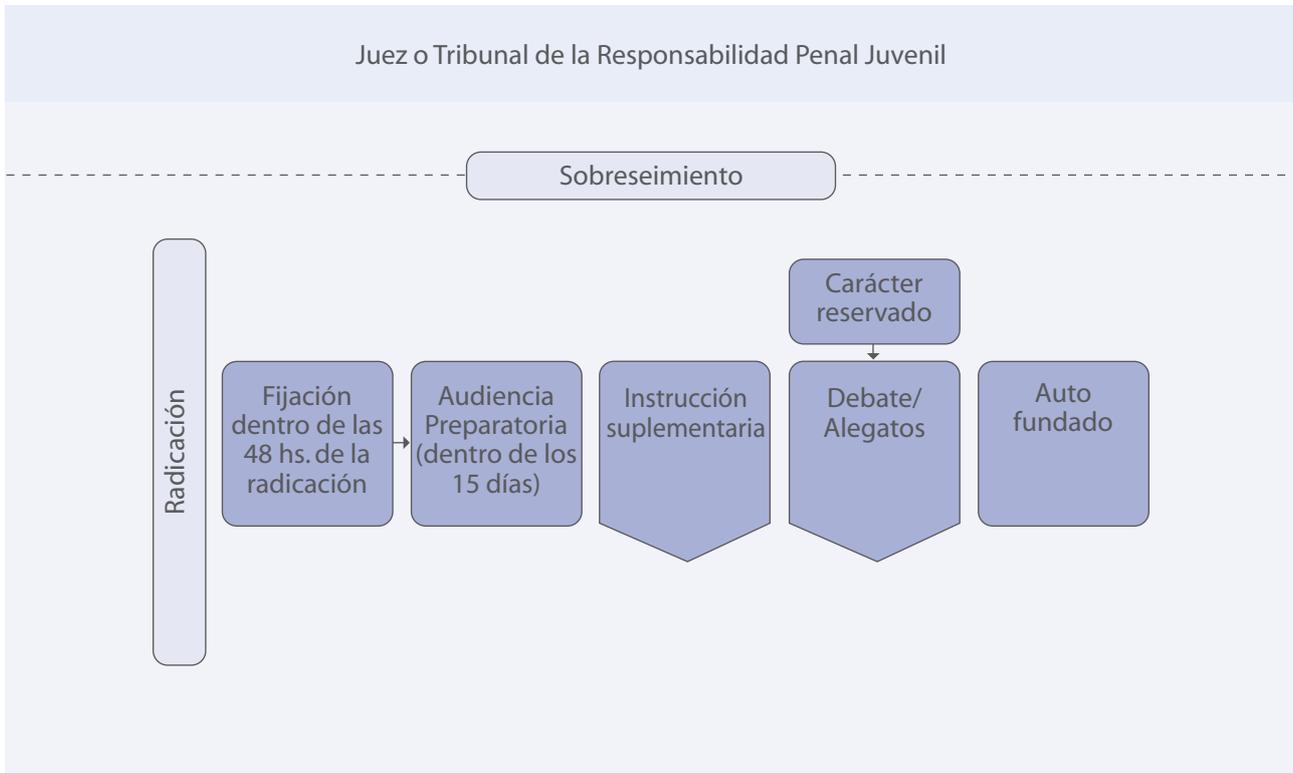
El art. 71 de la Ley 13.634 parece realizar una disquisición entre las medidas que se disponen al tiempo de dictarse el auto de responsabilidad y aquellas a imponer luego de concluida la cesura del debate.<sup>142</sup> La norma establece que las medidas dispuestas con posterioridad al dictado del auto de responsabilidad podrán aplicarse en forma simultánea, sucesiva o alternada. El legislador parece indicar que se realizará una nueva audiencia con la presencia de las partes en donde se decidirá por resolución fundada, según las condiciones establecidas por la legislación de fondo, la prórroga, suspensión, revocación o sustitución de las medidas.<sup>143</sup>

---

142. - Más allá de las dificultades de aplicación que rodea la interpretación del art. 4 de la Ley 22.278 a la luz del nuevo paradigma, es importante destacar la cesura del debate como instancia que permite adoptar respuestas sancionatorias de manera más racional, en tanto su efectiva imposición se hallará precedida de un específico debate que contemple pautas objetivas y subjetivas que conducen a una mejor individualización de la sanción. Cfr. OBLIGADO, D./ ROCOVICH, M.; "Ausencias en la determinación judicial de la pena," en revista *La Ley*, Buenos Aires, 21 de junio de 2005, p.1

143. - Atento a las dudas que surgen en torno al tema de las medidas a aplicar en el escenario de un modelo de justicia penal juvenil, puede consultarse: CRUZ MARQUEZ, B.; *La medida de internamiento y sus alternativas en el Derecho Penal Juvenil*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007.

## JUICIO



Vigente aún la Ley 22.278, que establece bajo qué requisitos el Juez podrá imponer una pena a un joven (Cfr. art. 4), esa decisión sólo podrá dictarse en caso de que:

- 1- el niño haya sido declarado penalmente responsable

- 2- haya alcanzado la edad de dieciocho años
- 3- haya sido sometido a un año de tratamiento tutelar, no inferior a un año, y prorrogable hasta la mayoría de edad.

Este último requisito requiere de reinterpretación a la luz del nuevo paradigma. Así al menos parece surgir de la sentencia dictada el 7/12/05 por la Corte Suprema de la Nación, en la causa n.º 1174C, "M., D. E. y otro s/robo calificado".<sup>144</sup>

Por tanto, en vez de hablar de tratamiento tutelar sería preciso considerar la evolución que el joven infractor ha evidenciado en el cumplimiento de las medidas impuestas de conformidad con lo previsto en el art. 68 de la Ley 13.634, pues se debe recordar que también prevé el art. 4 de la Ley 22.278 que el Juez pueda llegar a desistir fundadamente de la aplicación de una pena.

Un tema particularmente ríspido es cómo debe desenvolverse el Juez cuando en un proceso se comprueba que el presunto autor del delito es inimputable.

En principio, los niños inimputables por la edad de acuerdo a la legislación nacional (menores de 16 años Cfr. art. 1 de la Ley 22.278) son sobreseídos y si se hallaren inmersos en una situación de vulneración de derechos deben ser derivados por el Juez de Garantías del Joven a un Servicio de Protección Integral de Derechos, comunicando la decisión al representante del joven o en su defecto al Asesor de Incapaces (art. 63 de la Ley 13.634).

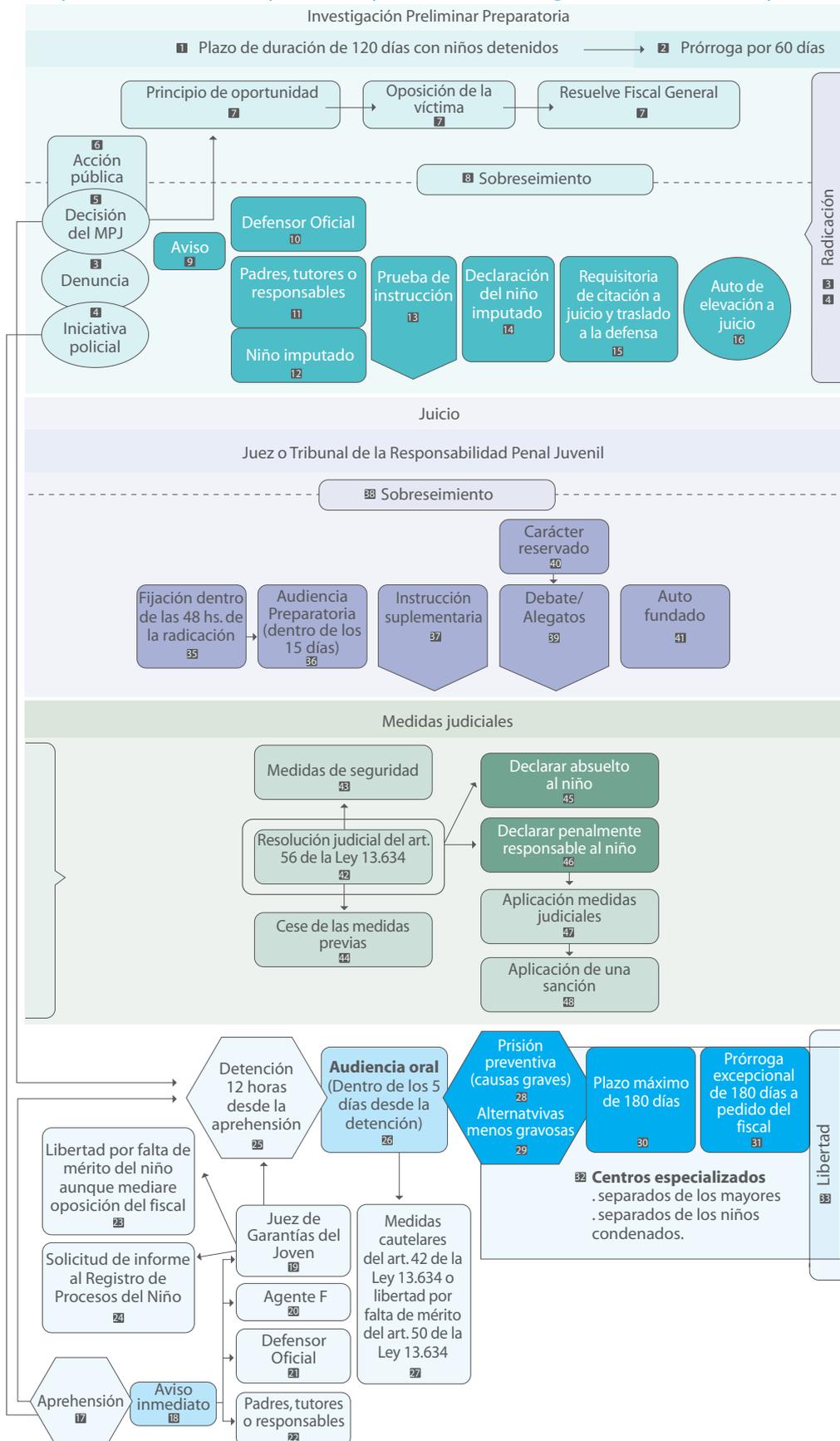
Sin embargo, la ley refiere un caso de excepción que ha suscitado ciertas tensiones con relación al sentido de otros conjuntos normativos. El art. 64 de la Ley 13.634 expresa que en casos de extrema gravedad, atento las características particulares del hecho, el Fiscal puede requerir al Juez de Garantías la aplicación de una medida de seguridad restrictiva de la libertad ambulatoria, en los términos de la legislación de fondo (originariamente se establecía que dicha medida no podía superar los 90 días) o la imposición de las medidas previstas en el art. 68 de la Ley 13.634.

En ambos supuestos el niño inimputable debe contar con todas las garantías procesales que hacen al ejercicio de su defensa en juicio (art. 65 de la Ley 13.634).

---

144. - En esta decisión la Corte Suprema de la Nación hace un delicioso escrutinio acerca del régimen jurídico instaurado por la Ley 22.278 y consiguientemente hace severas críticas a la "teoría de la situación irregular" pero la Corte no declaró inconstitucional ningún artículo de esta ley optando interpretarla en conjunción con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño –particularmente ver considerando 35 del voto mayoritario-. Cfr. DIVITO, M.; "El fallo "M.;D.E" ¿Cómo se aplica la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño?", en *Jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Pitlevnik (Dir), Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2007, p. 74.

## Esquema del procedimiento penal juvenil de la provincia de Buenos Aires (leyes 13.634, 13.645 y 11.922; y los decretos reglamentarios n° 44 y 45)



○	Inicio y finalización de etapas del proceso	Investigación Preliminar Preparatoria
□	Modos de conclusión del proceso	Juicio
◻	Oportunidades de producción de prueba	Medidas cautelares
⬡	Dispositivos de coerción sobre el imputado	Medidas Judiciales

## NOTAS DEL ESQUEMA GRÁFICO DEL PROCEDIMIENTO PENAL JUVENIL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (Leyes 13.634, 13.645, y 11.922; y los decretos reglamentarios nº 44 y 45)

### 1. Investigación preliminar preparatoria (Título III, Capítulo III de la Ley 13.634)

1. Plazo de duración de 120 días con niños detenidos (art. 48 de la Ley 13.634).
2. Prórroga por 60 días (art. 48 de la Ley 13.634).
3. Denuncia (arts. 268 y 285 a 292 del Código Procesal Penal –según Ley 11.922 y sus modificatorias–).
4. Iniciativa policial (arts. 36 y 38 de la Ley 13.634; y 268 del Código Procesal Penal –según ley Ley 11.922 y sus modificatorias–).
5. Decisión del MPJ (Ministerio Público del Joven) (arts. 18 inc. e, y 49 de la Ley 13.634; y 268 del Código Procesal Penal –según Ley 11.922 y sus modificatorias–).
6. Acción pública (arts. 4 de la Ley 13.634 y 6 del Código Procesal Penal –según Ley 11.922 y sus modificatorias–).
7. Principio de oportunidad (art. 40 de la Ley 13.634).
8. Sobreseimiento (arts. 63 de la Ley 13.634; y 321 a 327 del Código Procesal Penal –según Ley n.º 11.922 y sus modificatorias–).
9. Aviso (art. 49 de la Ley 13.634).
10. Defensor Oficial (art. 49 de la Ley 13.634).
11. Padres, tutores o responsables (art. 49 de la Ley 13.634).
12. Niño imputado (arts. 36 inc. 3 y 49 de la Ley 13.634).
13. Prueba de instrucción (arts. 36 de la Ley 13.634; y 266 y Título VI del Libro I del Código Procesal Penal –según Ley 11.922 y sus modificatorias–).
14. Declaración del imputado (arts. 36 inc. 2 y 38 de la Ley 13.634; y arts. 308 a 319 del Código Procesal Penal –según Ley n.º 11.922 y sus modificatorias–).
15. Requisitoria de citación a juicio y traslado a la defensa (art. 334 y 336 del Código Procesal Penal –según Ley 11.922 y sus modificatorias–).
16. Auto de elevación a juicio (art. 337 del Código Procesal Penal –según Ley 11.922 y sus modificatorias–).

### 2. Medidas cautelares (Título III, Capítulo III de la Ley 13.634)

17. Aprehensión (art. 41 de la Ley 13.634).
18. Aviso inmediato (art. 41 de la Ley 13.634).
19. Juez de Garantías (art. 41 de la Ley 13.634).
20. Agente Fiscal (art. 41 de la Ley 13.634).
21. Defensor Oficial (art. 41 de la Ley 13.634).
22. Padres, tutores o responsables (art. 41 de la Ley 13.634).

23. Libertad del niño aunque mediare oposición del Fiscal (art. 50 de la Ley 13.634).
24. Solicitud de informe al Registro de Procesos del Niño (art. 51 de la Ley 13.634).
25. Detención (12 horas desde la aprehensión) (arts. 41 de la Ley 13.634 y 151 del Código Procesal Penal –según Ley 11.922 y sus modificatorias–).
26. Audiencia Oral (dentro de los 5 días desde la detención) (art. 43 de la Ley 13.634).
27. Medidas Cautelares del art. 42 de la Ley 13634 o libertad por falta de mérito (art. 50 de la Ley 13.634).
28. Prisión preventiva (causas graves) (art. 43 de la Ley 13.634).
29. Alternativas menos gravosas (art. 44 de la Ley 13.634).
30. Plazo máximo de 180 días (art. 43 de la Ley 13.634).
31. Prórroga excepcional de 180 días a pedido del Fiscal (art. 43 de la Ley 13.634).
32. Centros especializados (art. 46 de la Ley 13.634).
  - . separados de los mayores
  - . separados de los niños condenados.
33. Libertad (art. 43 de la Ley 13.634).

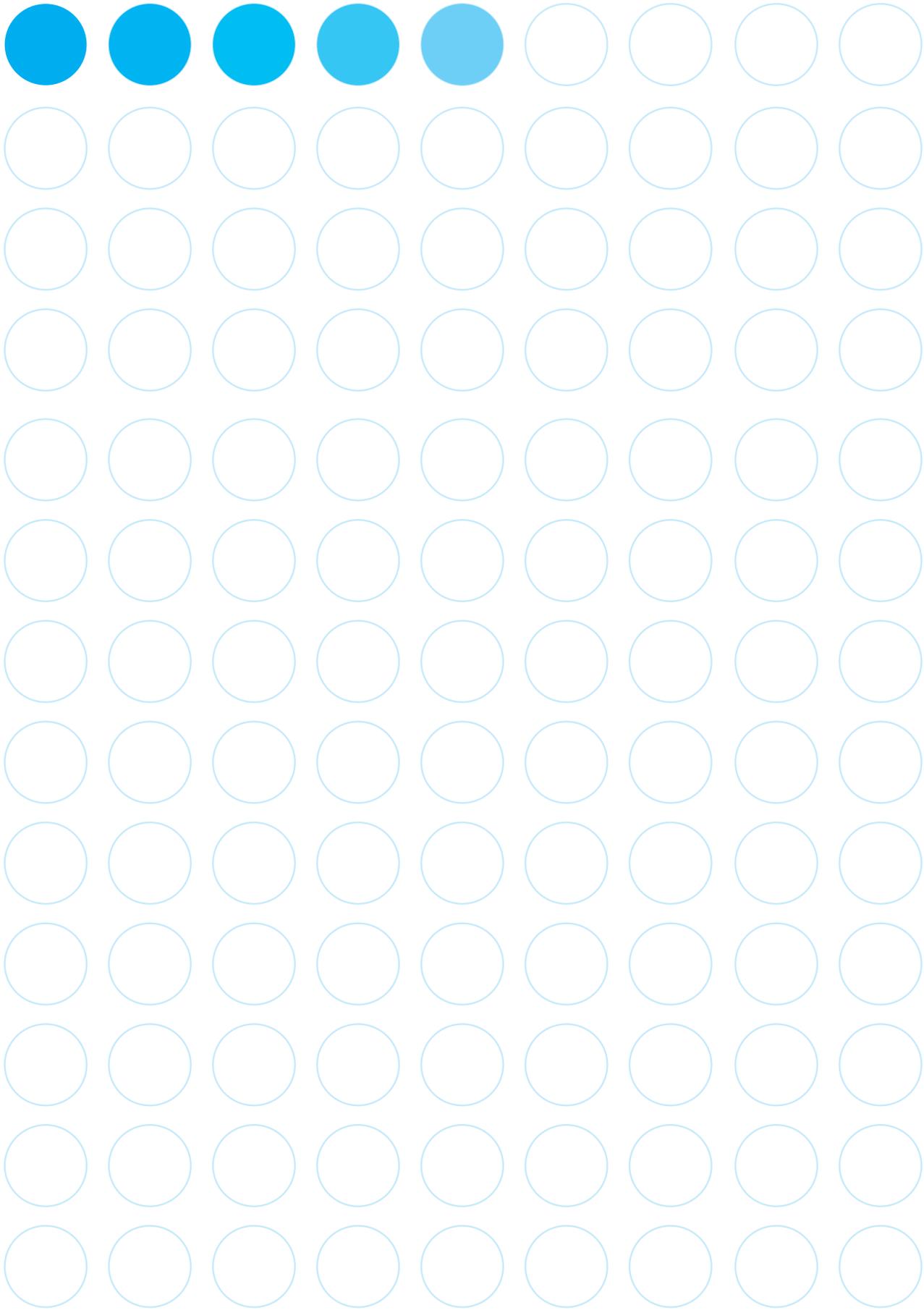
### 3. Juicio (Título III, Capítulo IV de la Ley 13.634)

34. Radicación (art. 52 de la Ley 13.634).
35. Fijación dentro de las 48 horas (art. 52 de la Ley 13.634).
36. Audiencia preparatoria (dentro de los 15 días) (art. 52 de la Ley 13.634).
37. Instrucción suplementaria (art. 339 del Código Procesal Penal –según Ley 11.922 y sus modificatorias–).
38. Sobreseimiento (en el juicio) (arts. 63 y 64 de la Ley 13.634; y 341 del Código Procesal Penal según Ley 11.922 y sus modificatorias).
39. Debate/Alegatos (arts. 52, 53 y 54 de la Ley 13.634).
40. Carácter reservado (art. 53 de la Ley 13.634).
41. Auto fundado (art. 56 de la Ley 13.634).

### 4. Medidas judiciales (Título III, Capítulo VIII de la Ley 13.634)

42. Resolución judicial (art. 56 de la Ley 13.634).
43. Medidas de seguridad (art. 64 de la Ley 13.634).
44. Cese de las medidas previas (art. 57 de la Ley 13.634).
45. Declarar absuelto al niño (art. 56 inc. 1 de la Ley 13.634).
46. Declarar penalmente responsable al niño (art. 56 inc. 2 de la Ley 13.634).
47. Aplicación medidas judiciales (art. 56 inc. 2 de la Ley 13.634).
48. Aplicación de una sanción (art. 58 de la Ley 13.634)





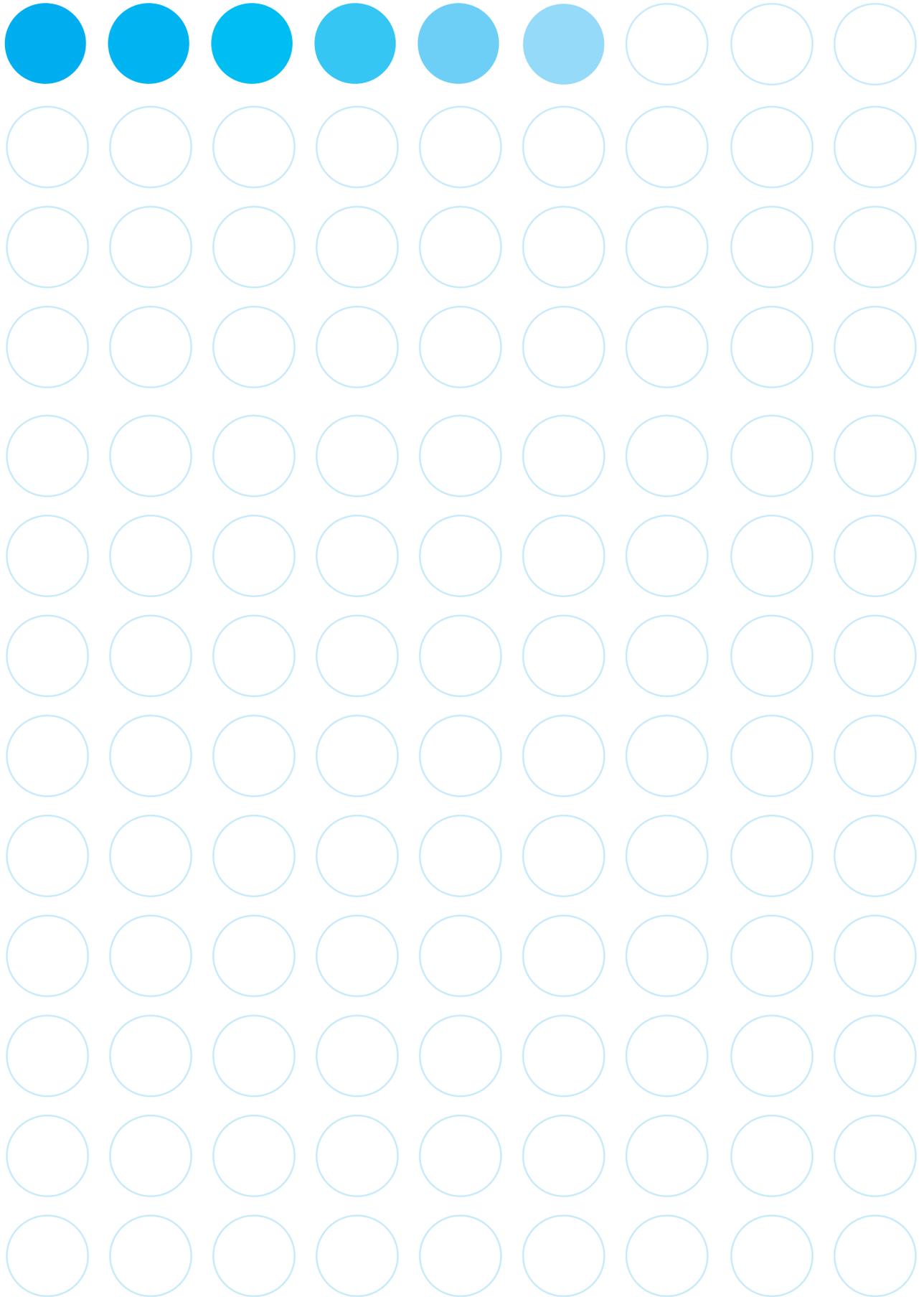
## ○ V | RESULTADOS OBTENIDOS

Conforme a los objetivos inicialmente propuestos y los límites temporales en que se circunscribe la presente investigación, se puede afirmar a modo de conclusión que la Ley 13.298 y sus leyes complementarias:

- 1- han supuesto un avance desde la perspectiva de la CIDN y el cambio que se propone en la provincia de Buenos Aires, con relación a la experiencia normativa que supuso la Ley 12.607
- 2- intentan ser implementadas en un contexto político y económico más ordenado que el que debió atravesar la Ley 12.607
- 3- han introducido una mejora notable en la estructuración del proceso penal, en lo que hace al reconocimiento de garantías individuales de los jóvenes que son imputados por la comisión de un delito
- 4- el cambio de paradigma se ha puesto en marcha y el proceso de transformación debe ser profundizado y mejorado, pero a esta altura de los acontecimientos no podrá ser desactivado
- 5- sin embargo, las mencionadas leyes han impactado improvisadamente sobre las prácticas existentes en el sistema de infancia de la provincia de Buenos Aires
- 6- no alcanzan a manifestar materialmente una política de Estado orientada a garantizar a los niños el goce de sus derechos
- 7- presentan ciertas deficiencias en la técnica legislativa adoptada
- 8- la transformación de la legislación procesal penal se realizó de manera descontextualizada a la legislación penal de fondo
- 9- la transformación de la legislación procesal y del Fuero de Niñez y Familia aún despierta gran incertidumbre
- 10- el nuevo paradigma aún no ha podido ser suficientemente internalizado por los sujetos que operan en el sistema, ni por quienes son sus verdaderos beneficiarios
- 11- no ha habido una adecuada campaña de información acerca de los derechos de la infancia y de los lugares en que se puede materializar el derecho de acceso a la Justicia a nivel provincial
- 12- no han sido suficientes las acciones de capacitación de los operadores a la luz del nuevo paradigma y existe el interrogante acerca de si lo realizado en esta área ha sido una acción apropiada para “enseñar” el cambio propuesto

- 13- no han sido implementadas –gestionadas– de manera planificada y gradual, surgiendo interpretaciones disímiles sobre sus preceptos, por lo que aún no han demostrado su real vocación transformadora
- 14- sus normas todavía exhiben un alto contenido simbólico y discursivo y no alcanzan a construir en términos generales nuevas prácticas que resulten superadoras de las tan cuestionadas acciones desplegadas bajo la ideología del Patronato. En especial debe mejorarse el tratamiento que el Estado debe y puede brindar a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños





## ○ VI | REFLEXIONES FINALES

El cambio que se propone en la provincia de Buenos Aires a través de la Ley 13.298 –y sus modificatorias– es de gran envergadura, y en igual medida exige notables esfuerzos del poder público para su implementación. Delicada política de transición hacia el nuevo paradigma, que asimismo debía ser capaz de concientizar y convocar a la comunidad toda para lograr, con su acompañamiento, su eficaz puesta en vigencia.

Si bien el proceso de cambio que transita la provincia en materia de infancia es superador al ocurrido con relación a la Ley 12.607, la desarticulación del antiguo régimen en pos de alcanzar el nuevo sistema de promoción y protección integral de derechos, exigía de una cuidadosa planificación. Más aún considerando la importancia y fragilidad de los derechos que se hallaban en juego.

Tal vez una de las mayores dificultades que se advirtieron en esta etapa de implementación legal haya sido la inmediatez y alcance con que se buscó la transición, sin meditar cómo debía actuarse a mediano y largo plazo.

Observar cómo se fue estructurando el nuevo proceso penal juvenil es una buena prueba de ello. Primero ante la carencia de la creación del Fuero especial, con la intervención del Juez de Menores y funcionarios del Ministerio Público Fiscal dedicados con habitualidad al trabajo con adultos, con la aplicación de un Código Procesal Penal que para los mayores había sido derogado (Cfr. Ley 3.589) y con casi nula capacitación de los operadores judiciales en esta nueva temática de infancia.

Por su parte, en lo que hace al Sistema de Promoción y Protección de Derechos en sentido estricto, muchos de los organismos implicados debieron simultáneamente readecuar su estructura, capacitar a su personal y organizar su nuevo funcionamiento al tiempo que debían responder a las demandas, que en algunos casos se incrementaron notablemente. ¿Pero ello estuvo acompañado de una sólida e innovadora política social?

Se advierte el peligro de la existencia de un vacío de respuestas cuando en un proceso de transición hay una desarticulación de lo viejo sin un pleno funcionamiento de lo nuevo, y cuando no se logra un reemplazo eficiente en las tareas cumplidas por unos y otros organismos. Se puede ejemplificar

esta situación entre las antiguas funciones que realizaba el Tribunal de Menores y las que ahora deben asumir los Servicios Zonales –en transición– y los Servicios Locales.

¿Cuáles serían las consecuencias de un “vacío de respuestas”?

¿Qué implicancias tendría éste sobre la legitimidad que el nuevo sistema debe alcanzar para su pleno funcionamiento en el seno de la sociedad?

Si bien es cierto que la puesta en marcha de la política de transición en la problemática de la infancia en la provincia de Buenos Aires era necesaria para su evaluación y posibles redefiniciones de las prácticas, ello en sí mismo no justificaba la urgencia y la improvisación en las respuestas brindadas. La escasa planificación de lo que iba a acontecer dejó poco lugar para el monitoreo de lo que se venía haciendo. Acción de contralor que deviene esencial para la construcción del sistema en base a la experiencia.

En este contexto se tornaba imprescindible la existencia de una política de capacitación que involucrara estructuralmente a los trabajadores del sistema, quienes inmersos en los avatares propios del cambio, debían asumir –aunque con diverso enfoque– los problemas que se les planteaban.

Se insiste en esta idea acerca de que para la transición se impone el dictado de lineamientos claros de intervención. Cuando las herramientas y los recursos previstos por la ley no están plenamente disponibles para la resolución de problemáticas concretas, es allí donde la planificación política debe suplir, con normativas de diverso rango, las lagunas y omisiones del legislador. Como se mencionó reiteradamente a lo largo de este trabajo, en la real capacidad de respuesta se juega la legitimidad del sistema y su posibilidad de construcción y fortalecimiento.

Ahora bien, un sistema de estas características requiere del compromiso de muchos y diversos actores, entre los que se puede mencionar a los agentes municipales y provinciales, los agentes judiciales y, en general, a toda la comunidad. En ese sentido, la ley da por supuesto de que todos los sectores tienen la voluntad de construir el nuevo paradigma y que la ciudadanía adhiere y contribuye a su planificación y organización. Lamentablemente esto no se traduce en la realidad. Sea por desconocimiento o falta de compromiso social en su mayoría, la sociedad no se ha involucrado integralmente a este proceso de cambio, por lo que se parte de un presupuesto falaz.

¿Se tuvo en cuenta que al momento en que comenzó a regir la Ley 13.298 algunos municipios no habían firmado convenio y que muchos Servicios Locales se encontraban en un muy incipiente grado de organización? ¿Se evaluó si los problemas que intentaban atender los antiguos Tribunales de Menores podían ser ahora suficientemente abordados en cada localidad por el Servicio Local y/o Zonal de Protección?

Las leyes en cuestión apuntan a la satisfacción de los derechos de todas las personas menores de dieciocho años y ello sólo es posible con el compromiso de toda la sociedad, de allí la relevancia de incorporar una gran cantidad de actores al sistema y lograr que una política pública de estas características sea apropiada por la totalidad de la población.

Todas estas cuestiones traen una vez más a consideración el modo en que deben relacionarse

las leyes con la sociedad en que se insertan y cómo deben articularse el poder público y el poder ciudadano.

Aquello que las leyes postulan se presenta aquí como objetivos a alcanzar para lograr un estado que se piensa ideal. Este carácter prescriptivo de las letras funciona a modo de guía para la construcción de un nuevo sistema, pero para que la norma se internalice en el sentir ciudadano debe el poder público instar a la creación de ese compromiso comunitario.

Muchos han sido los logros, pero en igual medida muchas son las reformulaciones que restan por hacer para que la Ley 13.298 pueda cumplir plenamente su misión. A esta altura vuelven a surgir algunos interrogantes: ¿se evaluaron los posibles conflictos e inconvenientes que conllevaría la implementación de la Ley 13.298? ¿Se estimaron formas alternativas de poner en marcha la transición en cuestión?

Estos son sólo algunos de los interrogantes que despierta el proceso de transición legal iniciado por la provincia de Buenos Aires para incorporar en su legislación local los postulados de la CIDN. Si bien esta ley jurídicamente constituye un notable avance, en términos democráticos y de garantías procesales aún no han sido transformadas ciertas prácticas institucionales y culturales que hacen a la esencia del nuevo sistema.

Evidentemente, queda mucho camino por andar, muchas acciones por impulsar y otras por rectificar, pero los tiempos aquejan. Los pasos a seguir deben ser previamente pensados con sutileza, adoptados con firmeza, sin detenimientos, pero también sin tropiezos.

Por tal razón, se concluye este trabajo afirmando que la Ley 13.298 y su proceso de implementación brindan –hasta el momento– una respuesta parcial frente a los problemas de la infancia que exhibe nuestra provincia.

Entre tanto, las niñas y los niños de la provincia siguen creciendo, dejando atrás una infancia que, se anhela, no esté signada por la improvisación de sus adultos que dejaron pasar el tiempo en ensayos de prueba y error.

## ○ VII | BIBLIOGRAFÍA

ALCHOURRON, C.E/ BULYGIN, E; *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Ed. Astrea, 2 da. Edición, Buenos Aires, 1993.

ATIENZA, M.; *Tras la justicia. Una introducción al Derecho y al razonamiento Jurídico*, Ed. Ariel, Barcelona, 1993.

BARBERO SARZABAL, G.; *El impacto del maltrato infantil en las conductas delictivas*, Ed. Jurídicas de Cuyo, Mendoza, 2005.

BELOFF, M.; "Constitución y Derechos del Niño", en *La protección a la infancia como Derecho Público Provincial*, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2008.

BELOFF, M.; "Tomarse en serio a la infancia, a sus derechos y al Derecho. A propósito de la "Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. n.º 26061""", en *Revista Lexis Nexis*, Buenos Aires, 2006.

BELOFF, M.; *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004.

BIRGIN, H. / KOHEN, B.; "El acceso a la justicia como derecho", en *Acceso a la justicia como garantía de seguridad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Ed. Biblos, Buenos Aires, agosto de 2006.

CARRIO, G.; *Notas sobre derecho y lenguaje*, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006.

CASULLO, N.; "La escena presente: debate modernidad-posmodernidad," en *Itinerarios de la Modernidad. Corrientes del pensamiento y tradiciones intelectuales desde la ilustración*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1999.

COPI, I.; *Introducción a la lógica*, Ed. Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1964.

CRUZ MARQUEZ, B.; *La medida de internamiento y sus alternativas en el Derecho Penal Juvenil*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007.

DIVITO, M.; "El fallo "M.;D.E" ¿Cómo se aplica la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño?", en *Jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Pitlevnik (Dir), Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2007.

DOMENECH, E/ DENDA, E./ LESCANO; M.J./JAUREGUIBERRY, I./ CIFRE, E.; "Análisis de la factibilidad económica de la implementación de la Ley 12607," informe 2003-2004 elaborado por el IDN presentado a UNICEF Oficina Argentina, en diciembre de 2004.

DOMENECH, E./ GUIDO, L.; *El paradigma del Patronato. De la salvación a la victimización del niño*, Ed. Edulp, La Plata, septiembre de 2003.

DOMENECH, E.; "Dogmática penal: funciones y prácticas", material de la Especialización en *Derecho Penal*, Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 1998.

DOMENECH, E.; "Republicanos e inconstitucionalizados. Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de la Ley 22278", ponencia presentada en las Jornadas de Protección y Garantías en el Régimen Penal Juvenil, organizadas por la Asociación Argentina de Magistrados, Funcionarios y Profesionales de la Justicia de Niñez, Adolescencia y Familia, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 26 de abril de 2008.

FERNÁNDEZ VALLE, M.; "Acceso a la justicia de los sectores en desventaja económica y social", en *Acceso a la justicia como garantía de seguridad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Ed. Biblos, Buenos Aires, agosto de 2006.

FOLINO, J.;/ GUTIÉRREZ, M.A.;/ DOMENECH, E.;/ LESCANO, M.J.; "Delincuencia juvenil y el sistema judicial en la provincia de Buenos Aires, Argentina", en Revista *Vertex*, mayo de 2008.

FOLINO, J.;/ GUTIÉRREZ, M.A.;/ DOMENECH, E.;/ LESCANO, M.J.; "Delincuencia juvenil y el sistema judicial en la provincia de Buenos Aires, Argentina," presentado en las "1 Jornadas Brasileira de Psiquiatria Forense, IV Jornada Internacional de Saúde Mental e lei," organizadas por la Associacao Brasileira de Psiquiatria, Porto Alegre, Brasil, 8 de octubre de 2007.

GARCÍA PEREZ, O.; "La reforma de 2006 de la Ley de responsabilidad penal de los menores: la introducción del Modelo de seguridad ciudadana", en *Nuevo Derecho Penal Juvenil: una perspectiva interdisciplinaria*, (Dir. Barreiro/ Feijoo Sánchez), Ed. Atelier, Barcelona, 2007.

GAVAGNIN, M.; "Bases para la construcción de un nuevo régimen penal juvenil," en Libro de Resúmenes de Pluralidades. 5º Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia. La Convención sobre los Derechos del Niño y las Prácticas Sociales, organizadas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, octubre de 2006.

GUEMUREMAN, S.; *Érase una vez... un tribunal de menores, observatorio de demandas y respuestas judiciales en los tribunales de menores en la provincia de Buenos Aires*, Ed. Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 2005.

HASSEMER, W.; *Crítica al derecho penal de hoy: Norma, interpretación, procedimiento. Límites de la prisión preventiva*, Ed. Ad-Hoc, Ed. Buenos Aires, 1995.

JAUREGIBERRY, I./ TOMEIO, J./ MALACALZA, L.; "Nacidos en el encierro", en Libro de Resúmenes de Pluralidades. 5º Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia. La Convención sobre los Derechos del Niño y las Prácticas Sociales, organizadas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, octubre de 2006.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, A.; *La justicia restaurativa. Posible respuesta para el delito cometido por personas menores de edad*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2004.

KESSLER, G.; "Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes", en *Violencias, delitos y justicias en la Argentina* (Comp. Geol./Kessler), Ed. Manantial (Universidad Nacional de Gral. Sarmiento).

LANDROVE DIAS, G.; *Introducción al Derecho Penal de Menores*, Ed Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

LEIVA FERNÁNDEZ, L.; *Fundamentos de técnica legislativa*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1999.

LESCANO, M.J.; "Justicia Penal Juvenil. Función del agente fiscal ante los principios de legalidad y oportunidad," en Libro de Resúmenes de Pluralidades. 5º Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia. La Convención sobre los Derechos del Niño y las Prácticas Sociales, organizadas en la Facultad de Ciencias. Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, octubre de 2006.

MARCÚS, J.; "Cultura, ciudad y discriminación en Buenos Aires: la mirada de "los otros" sobre los cuerpos que migran", en *La sociología ahora*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.

MERRYMAN, J.; *La tradición jurídica romano-canónica*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1969.

NINO, C.S.; *Introducción al análisis del Derecho*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1988.

NINO, C.S.; *Un país al margen de la ley*, Ed. Ariel, Buenos Aires, 2005.

PEYRANO, J. W.; "Precisiones sobre la reposición in extremis," en Lexis Nexis, <http://www.lexisnexis.com.ar>, 3 de febrero de 2006.

PIÑEIRO, V.B.; *Protección del menor vs. Protección de la sociedad. La racionalidad penal moderna en la justicia de menores*, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, mayo de 2007.

PUEX, N.; "Las formas de la violencia en tiempos de crisis: una villa miseria en el conurbano bonaerense", en *Heridas Urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales de los noventa* (Coord. Miguez/Isla), Ed. de las Ciencias FLACSO, Buenos Aires, 2003.

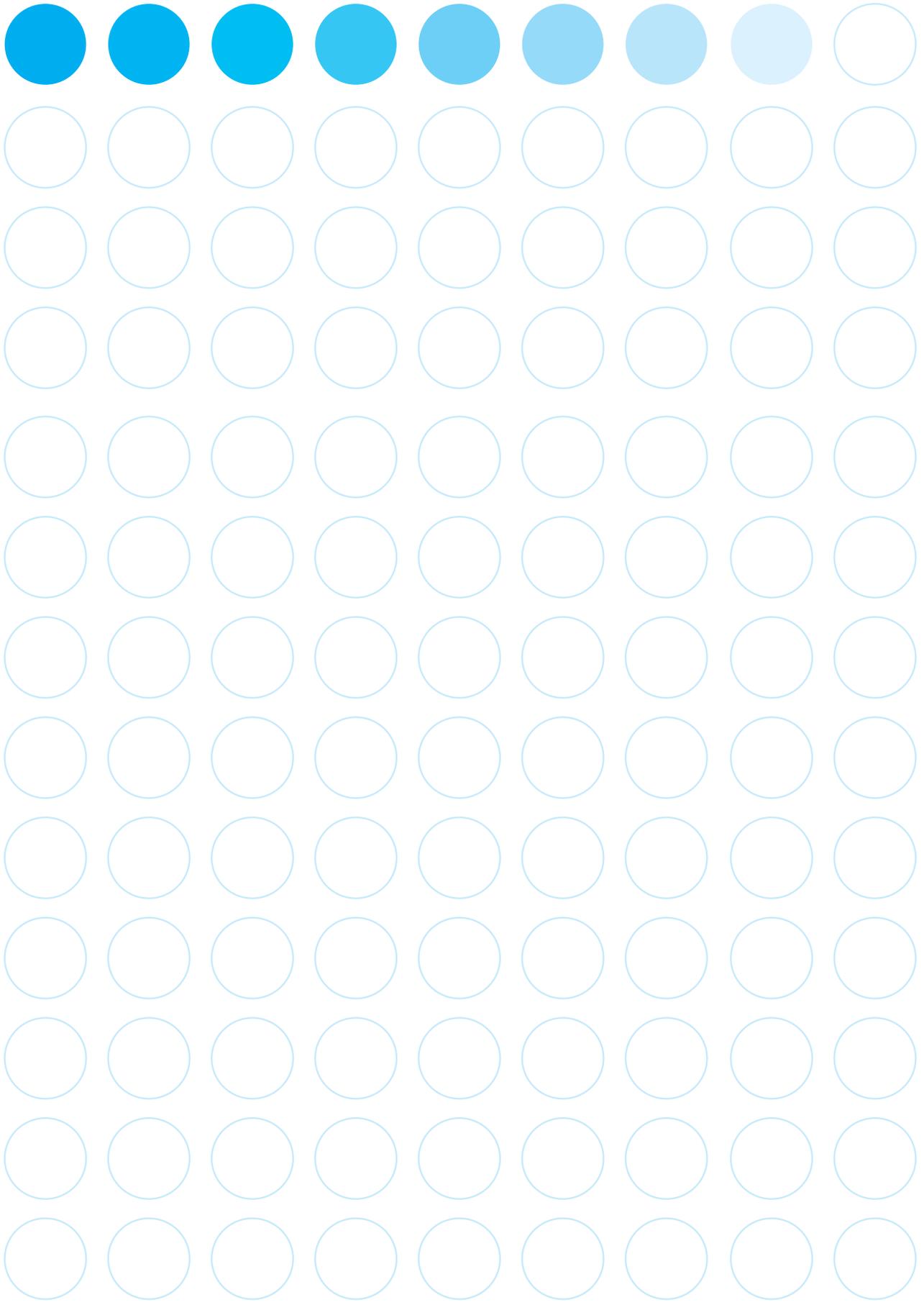
RIVERA PIZARRO, J.; "Hacia un sistema local de protección integral de los derechos," en *Por una infancia integrada en nuestra sociedad: Nueva Ley del niño de la provincia de Buenos Aires*, UNICEF y Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Ed. Dirección Provincial de Comunicación Institucional, MDH, 2005.

RUIZ, D.; "Crisis y representaciones del Estado en profesores de la escuela media", en *La sociología ahora*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.

SABSAY, D. A.; "La dimensión constitucional de la Ley 26061 y del Decreto 1293/2005", en *Protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Análisis de la Ley 26061*, Ed. Del puerto, Buenos Aires, abril de 2006.

SOLANA, R.; *Administración de organizaciones en el umbral del tercer milenio*, Ed. Interoceánica, Buenos Aires, 1993.





## ○ VIII | ANEXOS

### A - GRÁFICOS

**Gráfico I:** Proceso de adecuación de las leyes nacionales de infancia al modelo de Protección Integral

**Gráfico II:** Proceso de adecuación de las leyes de infancia de la Provincia de Buenos Aires al modelo de Protección Integral.

**Gráfico III:** La articulación de los poderes de la provincia de Buenos Aires en el proceso de transición y adecuación

**Gráfico IV:** Cuadro comparativo de las consecuencias jurídico-penales

Gráfico I:

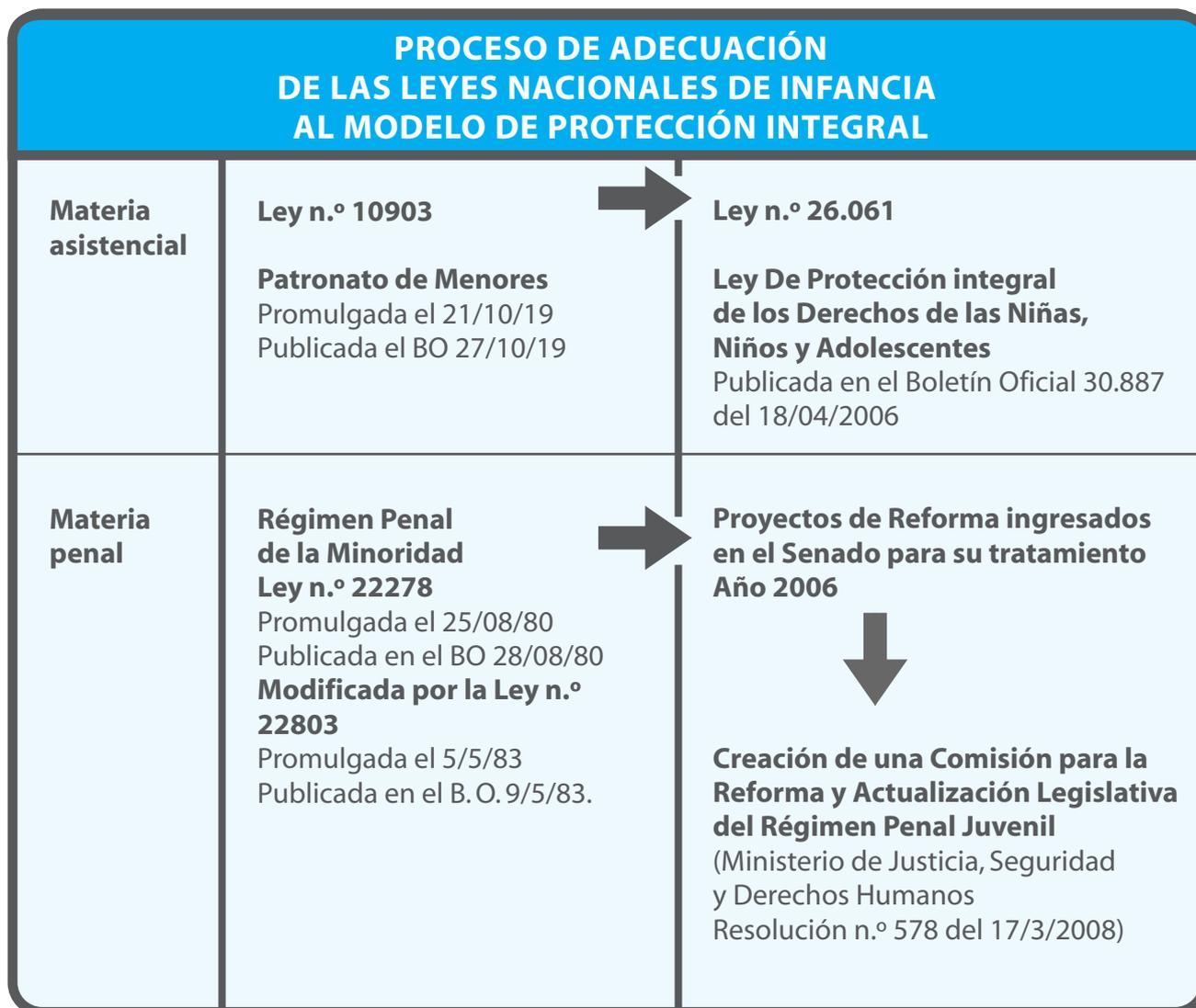
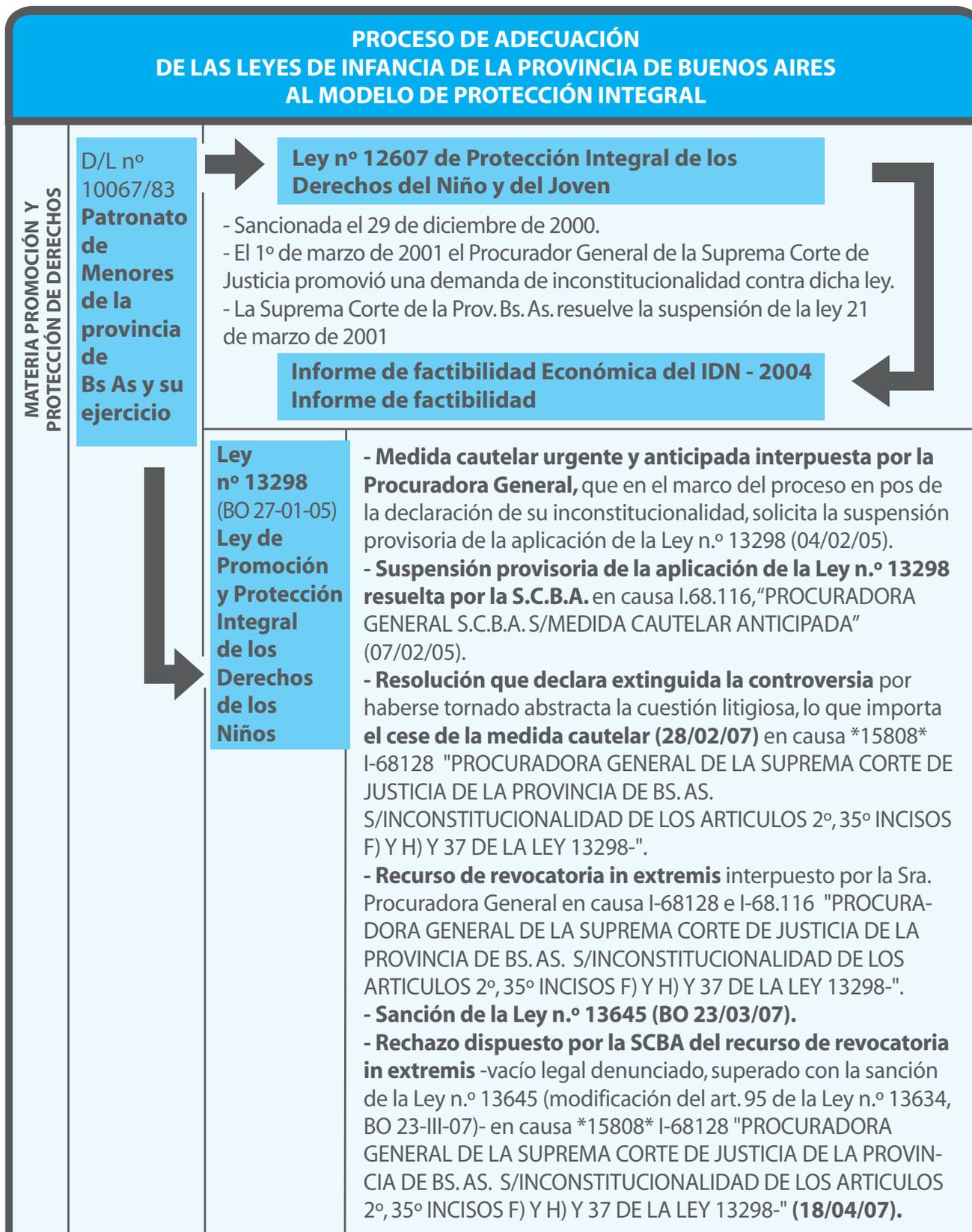
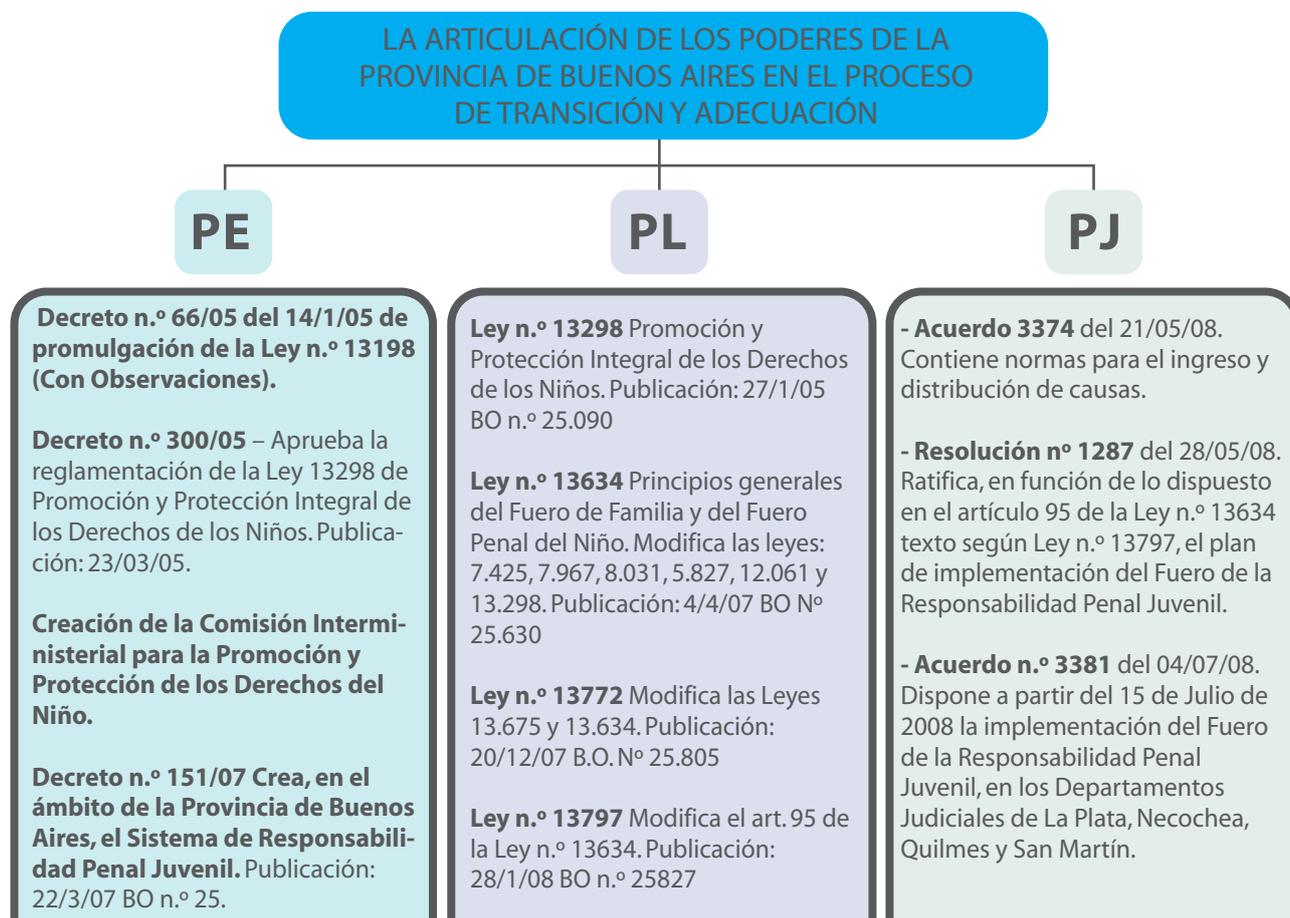


Gráfico II:



<b>MATERIA PROCESAL PENAL</b>	D/L n.º 10067/83 Ley n.º 5827 (T.O. según Decreto Ley n.º 3702/92 y sus modificatorias) -Orgánica del Poder Judicial-	➔	<b>Ley n.º 13634 y sus modificatorias Nuevo Fuero Penal del Niño</b> (BO 02/02/07)
<b>MATERIA PROCESAL DE DERECHO DE FAMILIA</b>	Ley n.º 5827 (T.O. según Decreto Ley n.º 3702/92 y sus modificatorias)- Orgánica del Poder Judicial- Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires - Libro VIII del Decreto Ley n.º 7425/68 y sus modificatorias - <b>Ley n.º 12.318</b> -	➔	<b>Ley n.º 13634 y sus modificatorias Nuevo Fuero de Familia</b> (BO 02/02/07)

Gráfico III:



**Resolución Ministerial 171/07 MDH** Establece que la Subsecretaría de Minoridad deberá redefinir sus misiones y funciones asistenciales, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Promoción y protección de los Derechos de los Niños. Publicación: 4/4/07 BO n.º 25630.

**Resolución Ministerial 166/07 MDH** Desafecta las Delegaciones de la Subsecretaría de Minoridad. Ref.: Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño, se llevará a cabo a través de los Servicios Zonales de Promoción y protección de Derechos. Publicación: del 3/7/07 BO N° 25626

**Resolución Ministerial 172/07 MD** Establece que la Subsecretaría de Minoridad deberá redefinir sus misiones y funciones tutelares, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Publicación: 4/4/07 BO n.º 25630.

**Decreto n.º 3438/07** Prorroga hasta el 01/06/08 la aplicación y entrada en vigor de las disposiciones comprendidas en el primer párrafo del art. 92 y el primer párrafo del art. 95 de la Ley n.º 13634.

**Ley 13.821** Modifica la Ley 13634. Prórroga. Publicación: 13/5/08 BO n.º 25.897

- **Resoluciones 1707, 1708, 1709 y 1710** del 04/07/08. Disponen a partir del 15 de Julio de 2008 la implementación del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil, en los Departamentos Judiciales de Quilmes, San Martín, Necochea y La Plata, respectivamente.

- **Res. Procuración General SCJBA N°413** del 08/07/08. Fija el día 15 de julio de 2008 como fecha de efectivo funcionamiento de los Organismos del Ministerio Público del Fuero Penal Juvenil en los Departamentos Judiciales de La Plata, Quilmes, San Martín y Necochea.

Organización de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos

Celebración de Convenios de adhesión con los municipios para la creación de los Servicios Locales de Promoción y Protección de derechos

El objetivo principal de "la política respecto de todos los niños", lo constituye la contención de los niños en el núcleo familiar, a través de la implementación de planes y programas de prevención, asistencia e inserción social.

Control de legalidad y resolución de conflictos de naturaleza jurídica

Gráfico IV:

CUADRO COMPARATIVO DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-PENALES						
TEXTOS A COMPARAR	FUERO PENAL DEL NIÑO	Proyectos de reforma del régimen de responsabilidad juvenil				Proyectos tutelaristas
		Proyecto de la senadora Ibarra, Vilma Lidia	Proyecto de ley de la senadora Leguizamón, María Laura	Proyecto de la senadora Escudero, Sonia Margarita y otros	Proyecto de ley de la senadora Perceval, María Cristina	Proyecto de ley del senador Bussi, Ricardo Argentino
Nº DE EXPEDIENTE O DE LEY	Ley 13634	391/06	841/06	995/06	1727/06	3065/06
TÍTULO DEL PROYECTO O DE LA LEY	Fuero Penal del Niño	Régimen aplicable a los adolescentes que cometen delitos	Sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal	Régimen penal juvenil	Sistema especial aplicable a las personas menores de dieciocho años en conflicto con la ley penal	Régimen penal aplicable para menores de edad
FECHA DE INGRESO O DE SANCIÓN	BO 02/02/07	21/3/06	2/6/06	24/4/06	2/6/06	5/9/06
SANCCIONES	<p>1.- Orientación y Apoyo sociofamiliar.            2.- Obligación de reparar el daño            3.- Prestación de Servicios a la Comunidad  <b>4.- Asistencia especializada.</b>  <b>5.- Inserción escolar.</b>  <b>6.- Inclusión prioritaria en los programas estatales de reinserción social.</b>            7.- Derivación a los Servicios Locales de Protección de Derechos.            8.- Imposición de reglas de conducta.            9.- Privación de la libertad</p> <p><b>*Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación n° 44/07 de la presente Ley.</b></p>	<p>1.- Advertencia con apercibimiento            2.- Disculpas personales a la víctima            3- Obligación de reparar el daño            4- Prestación de servicios a la comunidad            5- Obligación de someterse a tratamiento médico o psicológico            6-Inhabilitación            7- Privación de libertad durante fin de semana, domiciliaria o en centro especializado.</p>	<p>1-Socio-educativas            2- Órdenes de orientación y supervisión            3- Sanciones privativas de libertad domiciliaria, durante tiempo libre y en centros especializados.</p>	<p>De carácter excepcional y subsidiaria.            1-Advertencia con apercibimiento            2- Disculpas personales a la víctima            3- Obligación de reparar el daño            4- Prestación de servicios a la comunidad.            5- Prohibición            6-Inhabilitación            7- Privación de libertad durante fin de semana, domiciliaria o en centro especializado.</p>	<p>1- Prestación de servicios a la comunidad            2- Obligación de reparar el daño            3- Órdenes de orientación y supervisión            4- Libertad asistida            5- Privación de libertad durante fin de semana durante tiempo libre, domiciliaria o en centro especializado.</p>	<p>-Privación de la libertad.</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD</p>	<p>Régimen Especial para el cumplimiento de sanciones.  <b>ARTICULO 79.</b> Libertad Asistida. Consiste en otorgar la libertad del niño, quien asistirá a programas educativos, de orientación y de seguimiento. El Juez o Tribunal designará una persona capacitada para acompañar el caso, la cual podrá ser recomendada por los Servicios Locales de Protección, ya sea por entidad o programa de atención.</p> <p>La libertad asistida será fijada por un plazo mínimo de seis (6) meses y máximo de doce (12), pudiendo ser interrumpida, prorrogada o revocada en cualquier tiempo o sustituida por otra medida, previa consulta al orientador, al Agente Fiscal y al Defensor.</p> <p><b>ARTICULO 80.</b> Régimen de semilibertad. Es una medida de transición para la inserción en el medio abierto, posibilitando la realización de actividades externas. Si el recurso de contención es adecuado la medida podrá ser efectivizada con la modalidad de internación diurna o nocturna en ámbito domiciliario en primera instancia. De no contarse con ese recurso se hará efectiva en establecimientos especialmente destinados para este fin.</p> <p><b>ARTICULO 81.</b> La privación de libertad deberá ser cumplida en establecimientos exclusivos y especializados para niños. Durante el período de privación de libertad, incluso para la preventiva, serán obligatorias las actividades socio-pedagógicas.</p> <p><b>ARTICULO 82.</b> El tiempo que el niño estuviera privado de libertad con anterioridad al dictado de la sentencia, deberá tenerse en cuenta para el cómputo de la pena.</p>	<p>Aplicación de último recurso:</p> <p>-para la franja de 14 o 15 años de edad por delitos dolosos contra la vida reprimidos con pena mínima privativa de libertad superior a 5 años no podrá exceder de 3 años.</p> <p>-para la franja de 16 a 17 de edad por delitos dolosos contra la vida y la integridad sexual reprimidos con pena mínima privativa de libertad superior a 3 años no podrá exceder de 5 años.</p>	<p>De carácter excepcional, cuando se trate de delitos dolosos sancionados con pena de prisión cuyo mínimo sea superior a 5 años:</p> <p>-para la franja de 14 a 16 no podrá exceder de 3 años</p> <p>-para la franja de 16 a 18 no podrá exceder de 5 años</p>	<p>Solamente:</p> <p>-para la franja de 14 o 15 años de edad por delitos dolosos contra la vida reprimidos con pena mínima privativa de libertad superior a 5 años no podrá exceder de 3 años.</p> <p>-para la franja de 16 a 17 de edad por delitos dolosos contra la vida y la integridad sexual reprimidos con pena mínima privativa de libertad superior a 3 años no podrá exceder de 5 años.</p>	<p>Aplicación de último recurso:</p> <p>-para la franja de 14 o 15 años de edad por delitos reprimidos con pena de prisión cuyo mínimo sea de 5 años no podrá exceder de 3 años.</p> <p>-para la franja de 16 a 18 de edad por delitos reprimidos con pena de prisión cuyo mínimo sea superior a 3 años no podrá exceder los 5 años</p>	<p>-Puede ser reducida en la forma prevista para la tentativa.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------

## B - LEYES, DECRETOS, RESOLUCIONES Y REGLAMENTACIONES

### Leyes

- 13.298: Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (texto actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 13.634). Promulgación: Decreto 66/05.
- 13.634: Principios Generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño (texto actualizado con las modificaciones introducidas por leyes 13.645, 13.772, 13.797 y 13.821). Promulgación: Decreto n.º 44/07.
- 13.645: Modifica leyes 13.634 y 5.827.
- 13.772: Modifica leyes 13.675 y 13.634.
- 13.797: Modifica Ley 13.634.
- 13.814: Autoriza por 1 año a la Suprema Corte de Justicia a disponer el traslado de juzgados de garantías existentes, a las mismas sedes donde funcionan las fiscalías y defensorías descentralizadas dispuestas por Ley 13.274.
- 13.821: Modifica Ley 13.634.

### Decretos

- 300/05: Decreto Reglamentario de la Ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños.
- 151/07: Crea el sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.
- 282/07: Estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Humano.
- 3438/07: Prorroga hasta el 1/6/08 la aplicación y entrada en vigor de las disposiciones del Fuero de Familia-Penal del Niño.
- 981/08: Ratifica el acta entre el presidente de la SCBA, la Procuradora General y Ministro de Justicia.

### Resoluciones Ministeriales

- 166/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Desafecta las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de Minoridad.
- 171/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Establece que la Subsecretaría de Minoridad deberá redefinir sus misiones y funciones asistenciales, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del sistema de promoción y protección de los derechos del niño.
- 172/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Establece que la Subsecretaría de Minoridad deberá redefinir sus misiones y funciones tutelares, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del sistema de responsabilidad penal.

### Resoluciones

- 2652/07 SCBA. Distribución de causas hasta tanto se concrete la creación de las salas especializadas en materia de familia.
- 1214/08 SCBA. Integración del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil.
- 1215/08 SCBA. Establece intervención de Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal.
- 1216/08 SCBA. Subrogaciones y vacancias del Fuero Penal Juvenil.
- 1217/08 SCBA. Instrumenta disolución de Tribunales de Menores.

- 1287/08 SCBA. Ratifica el acta entre el presidente de la SCBA, la Procuradora General y Ministro de Justicia.
- 179/07 Procuración de la SCBA. Alcance de las facultades de Superintendencia de las Fiscalías Generales Departamentales sobre Asesorías de Menores e Incapaces.
- 181/07 Procuración de la SCBA. Asesores de Incapaces.

#### Acuerdos

- 3370/08 SCBA. Implementa los Cuerpos Técnicos Auxiliares departamentales del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil.
- 3381/08 SCBA. Dispone la implementación del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil en determinados departamentos judiciales, posterga en otro, hace saber al Sr. Gobernador.

#### Acta entre el presidente de la SCBA, la Procuradora General y Ministro de Justicia.

#### C - JURISPRUDENCIA

Medida Cautelar interpuesta por María del Carmen Falbo, Procuradora General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

SCJBA- I-68.128. "Procuradora General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bs. As. s/ inconstitucionalidad de los arts. 2, 35 inc. F y h y 37 de la ley 13.298".

SCJBA, Acuerdo N° 2078 del 16/5/07, causa N° 77.949 "C.A. S/Homicidio en ocasión de robo."

Demanda por violación de intereses difusos de niños niñas y adolescentes. Interpuesta por la Asesoría de Incapaces N° 2 del departamento Judicial de La Plata.

Dictamen de la Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a la demanda por violación de intereses difusos de niños niñas y adolescentes interpuesta por la Asesoría de Incapaces N° 2 del departamento Judicial de La Plata.

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de La Plata 15/1/08. F-06. F, E. F. robo calificado – incidente. de excarcelación.

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de La Plata 4/1/08. R – 13.133. R, M.C; A, J. E. robo doblemente calificado – incidente. de Habeas Corpus.-

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de La Plata 11/12/07. D- 13.040. D,C. –hábeas corpus.

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de La Plata 8/4/08 F- 13.402 F, A. Robo calificado –incidente excarcelación.-.

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de La Plata 18/5/07. V-100.867. V., J. J. S/ habeas hábeas.

Tribunal de Menores n.º 2 Juzgado de primera instancia de La Plata 15/08/2008. J., R. A. causa 60.648.

Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del departamento Judicial La Matanza 7/6/08. A, M. Causa 16.124.

Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del departamento Judicial La Matanza. 7/7/08. causa 16.113

Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del departamento Judicial La Matanza. 13/6/07. Causa 16.159.

Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del departamento Judicial La Matanza. 7/6/07 causa 16.125.

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal Sala III de Mar del Plata 13/9/07 Ch, M. A. y otro. Robo Agravado causa 53.456.

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal Sala I de Quilmes. 18/4/06. B, V. R. s/ Robo. Causa 23.677Ira.

Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal Sala II de Quilmes. 19//9/06. M, M. A. y otro s/ robo en grado de tentativa. Causa 25.036.

Actos procesales en autos C, M. L s/ abrigo causa 109.112.

- Director Provincial de Estrategias de Intervención Territorial de la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño del Ministerio de Desarrollo Humano Pcia. Bs. As.: Se notifica-interpone revocatoria-apela en relación.
- Tribunal de Menores n.º 3.
- Asesoría de Incapaces n.º 2 contesta traslado.
- Cámara Segunda de Apelación Civil y Comercial de La Plata, sala 2 11/10/07 causa 109.112 C,M.L. s/ abrigo.
- SCJBA 17/10/07 B- 69.379 "Tribunal de Menores n.º 3 de La Plata c/ Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño. (Mrio. Desarr. Hum.) s/ conflicto de poderes en autos: "C. M. L. S/ abrigo".
- Cámara Segunda de Apelación Civil y Comercial de La Plata, sala 2, 23/10/07.

## D - NOTAS

Subsecretaria de Minoridad de la Provincia de Buenos Aires, Cristina Tabolaro.

Director Provincial de Asistencia a la Infancia y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires. Lic. Pedro Kauffman.

Ministro de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Jorge Rubén Varela.

Directora de Bienestar Social de la Municipalidad de La Plata, Belén Andrade.

Consejo del Menor y la Familia de la municipalidad de La Plata, María Luján de Paz.

Responsable del Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos en transición de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Cacabelos.

Subsecretario de Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Néstor Antonio Trabuco.

Director Provincial de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil de la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Roberto Ratier.

Directora de Instituciones Penales de la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Fernando Colombo.

Director de Medidas Alternativas de la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Cladio Ghiso.

## E - INFORME DE AVANCE

## F - INFORMACIÓN SOBRE SERVICIOS LOCALES Y ZONALES

Cuadro municipios según: departamento judicial, Servicio Zonal de Transición, suscripción de convenio de adhesión y Servicio Local de Protección.

Cuadro de organismos provinciales por municipio.

Modelo de convenio.



