

ejercidos directamente por la fuerza de seguridad. De este total, el 4% pertenece al colectivo de varones gays³²⁶. Si bien existe un subregistro de información, al menos es importante visibilizar una parte del problema y fomentar la necesidad de activar mecanismos de prevención y detección de este fenómeno.

Sumada a esta dimensión de la violencia intracarcelaria e institucional, deben retomarse los casos de violencia física perpetrados por el propio personal penitenciario. Durante el año 2017 se han documentado 11 casos de malos tratos sufridos por varones gays, de los cuales 5 brindaron consentimiento para la presentación de una denuncia penal.

2. NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES PRIVADOS DE LIBERTAD

2.1. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL ALOJADOS EN CENTROS DE RÉGIMEN CERRADO DEPENDIENTES DEL CONSEJO DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA CABA

2.1.1. TRASPASO DE COMPETENCIAS DE LOS CENTROS DE RÉGIMEN CERRADO DEL EJECUTIVO NACIONAL AL EJECUTIVO DE LA CABA

La sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Nº 26.061) implicó la creación de un nuevo marco normativo e institucional para el abordaje de la problemática asistencial de niños, niñas y adolescentes (NNyA). De esta manera, las funciones que hasta ese momento cumplía el Consejo Nacional del Menor y la Familia³²⁷ pasan a ser competencia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia³²⁸

326. Información extraída de la Base de datos de casos de tortura investigados y documentados por la PPN.

327. En agosto de 1990 se creó el Consejo Nacional del Menor y Familia que dependía del Ministerio de Salud y Acción Social. Dicho Consejo tenía a su cargo las funciones que incumbían al Estado Nacional en materia de promoción y protección integral de la minoridad y la familia. Decreto 1606/90 del 22/08/1990 actualmente derogado.

328. Creada por la ley 26061 en su art 43. "Créase en el ámbito del Poder Ejecutivo, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia, la que funcionará con representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil."

(SENNAF) - Ministerio de Desarrollo Social- que será el organismo administrativo especializado en derechos de la niñez y adolescencia. En virtud de esta nueva institucionalidad, en el año 2007³²⁹ se establecen las funciones que deberá desempeñar la SENNAF y se crea la Dirección Nacional para los Adolescentes Infractores a la Ley Penal (DINAI) —dentro de la Subsecretaría de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia— que será la encargada de “[E]ncausar las políticas de carácter nacional que consoliden la redefinición de los dispositivos gubernamentales de intervención en relación con adolescentes infractores de la Ley penal, en acciones, planes y programas”³³⁰.

En el año 2011 se establece el nuevo marco conceptual de la DINAI como el andamiaje técnico-político-institucional que otorgue sentido integral al conjunto de responsabilidades y competencias que implican asumir la función de rectoría nacional en material de políticas públicas para los adolescentes infractores o presuntos infractores a la ley penal³³¹.

Esta dirección ejerció las funciones de mantenimiento de la asistencia directa y la gestión de los dispositivos gubernamentales de intervención con adolescentes infractores a la ley penal hasta julio del 2016, oportunidad en la que el ejecutivo nacional dispuso el traspaso de competencias de dichos dispositivos y del “Cuerpo de Seguridad y Vigilancia”³³² a la órbita del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA)³³³.

Con posterioridad, el Jefe de Gobierno de la CABA designó al Consejo de Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CDNNyA o Consejo) como el organismo encargado de asumir la transferencia³³⁴ y se creó en el ámbito de dicho Consejo la “Dirección General

329. Resolución 28/2007 del 12/12/2007 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

330. Anexo III de la Resolución 28/2007.

331. Resolución 3892/2011 del 07/12/2011 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

332. Decreto PEN 210/1989 del 14/02/1989. Publicado en el B.O el 22/05/1989. Crea el cuerpo de vigilancia —empleados de seguridad— que desempeña tareas en los institutos de menores.

333. Decreto PEN 873/2016 del 19/07/2016. Publicado en el B.O el 20/07/2016. Transfiere los dispositivos penales juveniles que se detallan en el Anexo I.

334. Decreto Nº 492 del Jefe de Gobierno de la CABA del 20/09/2016. Publicado en el B.O.C.B.A Nº 4976 del 29/09/2016.

de Responsabilidad Penal Juvenil”³³⁵ (DGRPJ) como órgano administrativo encargado directamente de la gestión de los dispositivos penales para adolescentes infractores a la ley penal.

Cabe aclarar que la transferencia al Consejo no se pudo efectivizar sino hasta diciembre del 2016 dado que el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la CABA, en fecha 01/11/2016, dispuso cautelarmente la suspensión del traspaso de los servicios e institutos para menores en conflicto con la ley penal, así como la modificación de la estructura del Consejo que crea la DGRPJ³³⁶. Dicha resolución fue revocada mediante sentencia del 19/12/2016 por la Sala III en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

A la fecha del presente informe, la DGRPJ se encuentra en pleno ejercicio de sus funciones como gestora de los dispositivos penales para NNyA en conflicto con la ley penal y es la Dirección a interpelar en todo lo que se vincule con establecimientos de privación de libertad, residencias y los dispositivos de supervisión y monitoreo³³⁷.

2.1.2. DIAGNÓSTICO INTEGRAL SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD EN CENTROS DE RÉGIMEN CERRADO DE LA CABA

En el marco de las competencias que tiene la PPN, en 2017 se culminó el procesamiento de la información obtenida en el trabajo de campo realizado durante el 2016 en los centros de régimen cerrado para adolescentes en conflicto con la ley penal. Dicho trabajo se publicó como *Diagnóstico integral sobre las condiciones de vida de los adolescentes privados de libertad en centros de régimen cerrado de la CABA*³³⁸.

335. Resolución N° 942 del CDNNyA del 21/10/2016. Publicado en el B.O.C.B.A N° 4996 del 28/10/2016.

336. La resolución fue consecuencia de una acción de amparo interpuesta por empleados de los dispositivos, legisladores, miembros del plenario del CDNNyA y diferentes ONG’S.

337. Para la descripción de los establecimientos destinados a jóvenes en conflicto con la ley penal, ver apartado “Centros de régimen cerrado para NNyA en conflicto con la ley penal” en el Capítulo III. Cartografías del encierro federal de este mismo Informe Anual.

338. Ver Cuadernos de la PPN n° 12, 2017. Disponible en <http://bit.ly/2KuxgLS>

El universo de NNyA en conflicto con la ley penal se caracteriza por el hermetismo y la desinformación. Es por ello que el diagnóstico pretendió ser un primer abordaje a partir del cual obtener información pública, confiable y de calidad respecto de la situación de encierro de este colectivo particularmente vulnerable e invisibilizado. El acceso a la información que cuente con las características descriptas, es el punto de partida que sirve para dotar de transparencia a las gestiones que se realizan sobre los NNyA en contexto de encierro que permita un real y eficaz monitoreo de las condiciones de detención, como así también para la planificación de políticas públicas.

La extensa información recabada permitió la elaboración de este primer diagnóstico y ha sido de gran utilidad para el organismo a fin de detectar situaciones de vulneración de derechos como así también para diagramar el plan de intervención en los dispositivos de privación de libertad de NNyA, por lo que aún continúa siendo insumo de información para el monitoreo.

Los resultados del diagnóstico muestran que las características perversas del sistema de minoridad habilitan y fomentan numerosas irregularidades en lo que refiere al trato de los NNyA, entre las cuales se pueden destacar la falta de normativa clara que regule la vida al interior de los centros³³⁹. Ello repercute directamente en la gestión de los institutos pues habilita la discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones del personal que desempeña funciones en dichos dispositivos, generando una inevitable vulneración de derechos.

El aislamiento como práctica común en los centros que alojan NNyA

El aislamiento es una de las prácticas mayormente utilizadas en todos los dispositivos de encierro, práctica de la cual no se encuentran exentos los dispositivos que alojan NNyA. Por el contrario, el encierro intensivo en los centros de régimen cerrado se observa, principalmente, en dos momentos: al ingreso del NNyA al instituto y como modalidad sancionatoria.

339. La única normativa vinculada con la gestión de los centros es la Resolución nº 991 del 27/05/2009 de la SENNAF del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La misma es poco clara y a la fecha del informe no había sido refrendada por el CDNNyA.

El aislamiento posterior al ingreso en el instituto es una práctica cotidiana en los tres centros de régimen cerrado de la CABA y se prolonga hasta la realización de la revisión médica y la entrevista con los operadores y el médico/ enfermero, luego de lo cual se define el lugar de alojamiento dentro del centro. Al no contar estos dispositivos con guardias médicas y civiles las 24 horas, lo que ocurre es que el joven puede permanecer aislado durante un período prolongado. Así, por ejemplo, si un joven ingresa un viernes a la noche, debe esperar hasta el lunes a la mañana que llegue el médico para que lo revise y, si está en condiciones, pase a los sectores comunes. Esta situación de aislamiento se agrava aún más por las malas condiciones que tienen los sectores donde se cumple dicha medida.

Se advierte que del total de la población censada, el 85% permaneció aislado a su ingreso al instituto. En el Instituto San Martín, el 90% de los niños/ adolescentes indicaron haber sido encerrados a su ingreso. Este número disminuye en el Instituto Luis Agote donde el 67% indicó que se los aísla; mientras que el porcentaje vuelve a aumentar en el Instituto Belgrano, siendo que el 95% de los jóvenes manifestaron haber sido aislados a su ingreso.

Por otro lado, en lo referente al tiempo que debieron sufrir este encierro intensivo, del total de jóvenes aislados al ingreso, el 61% indicó haber estado aislado entre 1 y 5 días; el 25% menos de 1 día; el 11% más de 5 días; mientras que el 3% no lo recordaba.

Esta práctica también es ampliamente utilizada como herramienta disciplinaria. Se pudo relevar que en todos los centros el aislamiento es la modalidad sancionatoria preponderante. Si bien la Resolución N° 991 que regula el “*Régimen General para Centros Cerrados*” – resolución que establece pocos límites a la potestad sancionatoria- prohíbe expresamente el aislamiento, lo cierto es que la enorme mayoría de los NNyA alojados en los centros de régimen cerrado que fueron sancionados debieron padecer la experiencia del aislamiento. Se advirtió que el 40% de los jóvenes que indicaron ser aislados permanecieron entre uno y dos días en estas condiciones, mientras que el (54%)³⁴⁰ superó los tres y hasta cuatro días de encierro.

En todos los centros y cualquiera sea su circunstancia, es preponderante la presencia del aislamiento -alojamiento en espacios

340. Del 6% restante no se obtuvo la información (2 casos).

diferenciados- por períodos de tiempo prolongados, alejados del resto de la población sin tener contacto/ relación con sus pares y con el exterior. Durante los días que permanecen aislados, los adolescentes no realizan actividades ni salen de sus celdas en ningún momento.

Ausencia de procedimientos sancionatorios: discrecionalidad de la potestad disciplinaria

El régimen disciplinario vigente en los centros figura en la Resolución N° 991, la cual establece un apartado específico respecto del “*Régimen Disciplinario*”.

Este régimen se maneja en dos niveles: formal e informal. En el primer caso la normativa a la cual debería ajustarse no es clara, presentando omisiones problemáticas que brindan amplios márgenes de arbitrariedad y cuya falta de control provoca la multiplicación de interpretaciones e incumplimientos, como en el caso de la aplicación frecuente del aislamiento.

Este régimen incluye un listado de los distintos hechos que constituyen faltas disciplinarias, enumeradas en función de su gravedad. Como correlato se listan las diversas modalidades sancionatorias que van desde la amonestación hasta el traslado a otro centro, sin que medie definición acerca de la correspondencia entre infracciones y sanciones aplicables. Tampoco se establecen plazos de duración de la medida impuesta ni existe referencia normativa a propósito del nivel de gravedad –leve, media, grave- de las faltas disciplinarias. A pesar de estas lagunas, es posible inferir cuáles son las sanciones más graves ya que, solo para esos casos, se prevé que a pedido del NNYA el Director del centro pueda revisar el proceso disciplinario, estando facultado para suspender, interrumpir o dar por cumplida la sanción.

Asimismo, no establece ni regula un procedimiento sancionatorio que garantice el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, como tampoco establece un proceso formal de investigación, descargo, prueba, posibilidad de recurrir administrativa y/o judicialmente. La instancia, aparentemente recursiva, solo existe de manera enunciativa sin prever una instancia de defensa técnica al respecto.

El desarrollo informal de las sanciones, por su parte, se inscribe en una lógica de premios y castigos para los NNyA presos que aumenta su indefensión ante la autoridad que los custodia. Dicha circunstancia se encuentra habilitada por la costumbre de no formalizar estos procedimientos ni notificar a los juzgados intervinientes. Es alarmante la discrecionalidad con que se registran -o no- las sanciones y con la que se define la decisión de notificar o no inmediatamente al juez -situación que resuelve la autoridad-. Ejemplo de esta situación surge del diagnóstico donde se evidencia una variación cuantitativa importante entre los centros respecto de las sanciones. Así, dos tercios de los alojados en el CRC San Martín fue sancionado formalmente en al menos una oportunidad; mientras que en los otros dos establecimientos la proporción se invierte, pues la mayoría de los alojados nunca recibieron observaciones disciplinarias formales, no obstante lo cual debieron cumplir sanciones que no fueron registradas.

Este conglomerado de lagunas normativas y la falta de control externo generan que los criterios sancionatorios se vayan conformando a través de usos y costumbres de los diferentes centros. La ausencia de parámetros claros que establezcan las características formales que debe asumir el proceso sancionatorio resulta alarmante considerando la sensibilidad con que deben tratarse este tipo de prácticas. Un escenario atravesado por estas complejidades posibilita el uso abusivo de esta prerrogativa, al tiempo que brinda grandes márgenes de acción y decisión a las autoridades, sin que se definan los procedimientos que podrían contener o limitar las arbitrariedades.

El fenómeno disciplinario aplicado en estos centros debe ser objeto de cuidadoso control, habida cuenta de las graves irregularidades que lo atraviesan y la vulneración de derechos que, a su vez, trae aparejada diversas y gravísimas implicancias.

La despersonalización de los adolescentes: la imposibilidad de tener objetos personales

La despersonalización bajo el discurso de la seguridad es una constante que se advierte en todos los centros de régimen cerrado bajo la justificación del “mantenimiento del orden”.

No hay protocolo que regule qué objetos pueden ingresarse y cuáles no, por lo que son las autoridades quienes determinan -discrecionalmente y sin sustento normativo- qué se puede ingresar y qué no. Esto se traduce en la desposesión total y permanente de las pertenencias y objetos personales de los NNyA, en especial aquellos que tenían mientras estaban en libertad. Dicha despersonalización ocurre al ingreso al instituto. En general, se encuentran limitados en la cantidad de indumentaria. Y se les impide retener cualquier efecto personal.

La ausencia de normativa al respecto trae como lógica consecuencia que los criterios de selección sean y varíen de acuerdo al centro. Particularmente cabe resaltar lo que ocurre en el CRC San Martín, donde a los adolescentes allí alojados se les retienen todos los objetos personales con los que llegan, incluidas sus prendas de vestir (que quedan guardadas hasta su egreso).

Es importante señalar que las visitas no pueden ingresar ningún elemento al CRC. Solo en escasas excepciones la Dirección permite que el joven ingrese determinado objeto ante una situación particular (como el caso de una fotografía). Fuera de ello, los únicos elementos que los visitantes pueden ingresar son algunos alimentos que deben consumirse con el NNyA durante la visita, ya que nada de ello puede ingresar a los sectores de alojamiento.

Esta práctica, detectada en todos los centros y que se justifica en el mantenimiento del orden y la prevención de conflictos, no tiene en cuenta los efectos en términos de la despersonalización y el deterioro provocado en la identidad de los jóvenes detenidos.

La falta de acceso al derecho a la educación

Se desprende de los resultados del diagnóstico que prácticamente todos los NNyA alojados en los CRC se encuentran inscriptos en el sistema de educación formal (EPA o CENS). No obstante, el alto grado de asistencia no garantiza, por sí misma, un correcto acceso a la educación. Se advirtió que muchos de los adolescentes alojados en dichos dispositivos debieron repetir niveles ya cursados y aprobados, debido a problemas organizativos del área de educación y/o dificultades a la hora de obtener los certificados educativos correspondientes.

Por otro lado, se destaca la imposibilidad de que los NNyA que estudiaban hasta el momento de su detención puedan continuar con sus estudios en los CRC, pues la particular articulación con el CENS y sus propias características organizativas no contempla modalidades alternativas de cursada y evaluación que favorezcan el vínculo con la escuela a la que asistían, ni con sus contenidos y/u orientación educativa. De esta forma, una vez alojados en los CRC, los jóvenes son incorporados a la enseñanza formal de forma inmediata -lo que explica los altísimos porcentajes de cursada al interior de los centros- pero desconociendo los estudios previos en desarrollo. Asimismo, la modalidad de cursada para nivel secundario que se dicta al interior de los centros (CENS), es incompatible con la que se dicta en las escuelas extramuros, con lo cual no pueden continuar sus estudios secundarios una vez egresados del instituto³⁴¹.

De esta manera, mientras los NNyA se encuentren privados de su libertad, su educación se convierte en un simulacro que no tiene relación con las trayectorias educativas previas y son pocas o nulas las posibilidades de continuar a futuro. Este “paréntesis educativo” no hace más que interrumpir la educación de estos jóvenes, puesto que parece más organizado para simular el acceso a este derecho que para continuar o profundizar la formación, brindar herramientas educativas y reducir la deserción escolar de esta franja etaria.

2.1.3. SITUACIONES DE VIOLENCIA AL INTERIOR DE LOS CENTROS: UTILIZACIÓN DE LA FUERZA ANTE HECHOS DE CONFLICTIVIDAD

La tortura es un grave crimen contra la dignidad humana y tanto ella como los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes están terminantemente prohibidos. Sin embargo, esta constituye un elemento consustancial del sistema penal, en el que las personas privadas de libertad están particularmente expuestas. En este sentido, los adolescentes privados de libertad, lejos de representar una excepción, constituyen un colectivo dentro del cual se reproducen modalidades y dinámicas similares a las que asumen los malos tratos

341. El CENS exige como requisito que la persona sea mayor de edad, por lo cual un adolescente que egrese del instituto con 16/17 años de edad no podrá continuar con sus estudios y deberá repetir niveles nuevamente.

físicos al interior de las cárceles de adultos. Su gran vulnerabilidad no funciona como un límite ni representa un criterio de morigeración de estas prácticas aberrantes.

La información obtenida invita a reflexionar en torno al fenómeno de la tortura en los CRC. Al respecto, resulta necesario considerar, en primera instancia, el enorme porcentaje de jóvenes que se negaron a responder preguntas sobre agresiones físicas o verbales. Aunque ya se les había consultado sobre otras temáticas de especial sensibilidad (como recorrido institucional previo, sanciones o requisas invasivas) sin que se registrara resistencia a responder sobre ellas, el sometimiento a golpes, amenazas o insultos representó un punto sobre el que fue difícil profundizar. Más de la mitad de los jóvenes no quiso hablar acerca de la producción de violencia física o verbal por parte del personal de los CRC.

La significativa cantidad de adolescentes que evitaron responder las preguntas sobre violencia institucional directa debe ser leída como un indicador del temor que poseen a la hora de visibilizar estos sometimientos. En este sentido, la negativa a dar información permite suponer la existencia de una “cifra negra”, es decir, de un subregistro del fenómeno que, probablemente, posea mayores dimensiones que las que pudo relevar este trabajo. En la misma línea, instala la sospecha acerca de que la reticencia a hablar sobre esta temática encuentre fundamento en el temor de los jóvenes a perder algún “beneficio”, el acceso a alguno de sus derechos, y/o a ser revictimizados.

En segundo lugar, se detectó que los NNyA son victimizados mediante prácticas carcelarias tradicionales como la conjunción entre las agresiones y el posterior aislamiento, la violencia física en respuesta a solicitudes o reclamos específicos o como forma de represión ante conflictos de convivencia.

Estas prácticas violentas fueron monitoreadas puntualmente durante el 2017, oportunidad en la que ocurrieron dos hechos colectivos en dos de los CRC³⁴². En ambos, el común denominador fue la utilización desmedida de la fuerza por parte de los empleados de seguridad. Se relevó que los adolescentes fueron víctimas de diferentes agresiones físicas, entre las que se destacaron: los golpes

342. Uno de los hechos ocurrió en mayo del 2017 en el Instituto San Martín y el otro fue en el Instituto Agote en el mes de octubre.

con los puños, palos, pies y candados propinados en diferentes partes de sus cuerpos (cabezas, espaldas, pies, gargantas); la utilización de precintos, matafuegos, gas pimienta, manguera contra incendio, escudos y palos para reducir a los NNyA. A tales fines, se vieron atados con las manos en su espalda, tirados al piso al tiempo que continuaban recibiendo golpes por parte del personal de seguridad; siendo que en algunos casos estas agresiones se realizaron en un estado de indefensión absoluta de los NNyA, pues algunos de ellos fueron golpeados mientras estaban esposados y desnudos. A esta situación se suman las agresiones verbales y provocaciones por parte de los empleados de seguridad.

Del monitoreo realizado surge que en ninguno de los dos hechos se dio cumplimiento a los estándares de razonabilidad, necesidad, proporcionalidad y debido registro que requiere la utilización de la fuerza por parte de la seguridad de los dispositivos; y se evidenció un uso desmedido de la fuerza. Por ello se realizó una nueva recomendación a las autoridades del CDNNyA indicando la importancia de crear protocolos específicos y reglamentación vinculada con el uso de la fuerza y los límites a considerar al respecto. Se destacó la necesidad de un control adecuado y de la verificación en cada caso de la legalidad del uso de la fuerza, dando cuenta de la misma en cada caso y justificando necesidad y proporcionalidad³⁴³.

El uso de la fuerza debe ser proporcional a la amenaza, y en la evaluación de la situación se debe equilibrar la gravedad de la amenaza con los métodos de intervención (reservando el uso de la fuerza como última ratio y justificando la necesidad de su utilización y la intensidad con que se utiliza), situación que no se cumplió en los hechos referidos.

Las complejas dinámicas de funcionamiento de los CRC y el amplio margen de discrecionalidad con que las autoridades y el personal gestionan estos espacios opera como un entramado que oculta e invisibiliza las prácticas más aberrantes que conlleva la prisionización de NNyA.

343. Recomendación de la PPN Nº 870/17 de fecha 7/11/17.