

PRESENTACION ANTE LAS NACIONES UNIDAS



BORRADOR DE OBSERVACIÓN GENERAL NUM. 27 SOBRE EL DERECHO DEL NIÑO AL
ACCESO A LA JUSTICIA Y A UN RECURSO EFECTIVO

PROCURACION PENITENCIARIA DE LA NACION
JUNIO 2025

PALABRAS PRELIMINARES

La Procuración Penitenciaria de la Nación (en adelante PPN o Procuración) es un organismo de derechos humanos creado en el año 1993 -por Decreto N°1598 del Poder Ejecutivo Nacional- cuya misión es proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad, así como controlar la actuación de las fuerzas de seguridad que tengan personas bajo su custodia.

En el año 2003 se sancionó la Ley 25.875, que sitúa a este Organismo en el ámbito del Poder Legislativo. Esto otorgó a la Procuración una nueva jerarquía institucional, con total autonomía e independencia funcional respecto del Poder Ejecutivo, al tiempo que otorga a la PPN amplias potestades de control, inspección e investigación de las condiciones de alojamiento, vigencia y respeto de los derechos humanos de toda persona privada de su libertad. La PPN registra su ámbito de intervención en lugares de detención nacional y federal, como así también en centros de detención provinciales en los que estén alojadas personas a disposición de la justicia federal y/o nacional.

En el año 2013 se sanciona la ley 26.8272 que crea el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y le otorga a la PPN las funciones de mecanismo local de prevención de la tortura (en adelante MLP) en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal.

La compleja problemática que presenta el colectivo de niños, adolescentes y jóvenes (NNyA en adelante) privados de su libertad ameritó que la Procuración Penitenciaria de la Nación realice un abordaje específico. Es por ello que, mediante resolución nº 061/11 se creó el equipo interdisciplinario “Niños, adolescentes y jóvenes privados de libertad”, con el fin de lograr un trabajo de abordaje integral sobre dicho colectivo.

A partir del año 2009, la PPN fue obstaculizada en el ejercicio de sus funciones por el poder ejecutivo –representado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante SENNAF)- al no permitir el ingreso de este Organismo a los centros de privación de libertad de NNyA en conflicto con la ley penal. Ello motivó, en el año 2014, la

interposición de una acción de habeas corpus que fue finalmente fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN)¹.

A partir de ello, y en función de su competencia, desde el año 2016 este organismo elabora información pública actualizada y confiable respecto de los NNyA en conflicto con la ley penal a disposición de la Justicia Nacional de Menores y alojados en establecimientos de privación de libertad, dentro de la órbita de gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

MARCO NORMATIVO

Respecto de la obligación de los Estados Partes en virtud de la Convención y las medidas legislativas y de otra índole apropiadas para garantizar el acceso a la justicia y a un recurso efectivo para los niños es pertinente diferenciar la normativa internacional en la materia de la normativa nacional y el dictamen recientemente emitido por el Congreso de la Nación Argentina.

- Normativa internacional en materia de Derechos Humanos en la infancia

En el año 1990, mediante la sanción de la ley nacional nº 23.849 Argentina incorporó a su derecho interno la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que implicó un enfoque especializado a la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes -en adelante NNyA-, dado que comenzaron a ser reconocidos jurídicamente como sujetos de derecho.

La República Argentina -a través de la reforma constitucional del año 1994- incorpora en su constitución los tratados internacionales en materia de derechos humanos a través del artículo 75 inc. 22, adquiriendo así los mismos jerarquía constitucional e incorporándose a nuestro derecho interno, asumiendo así el Estado Argentino el compromiso de adecuar el orden jurídico vigente en tanto el mismo no se adecuara a la Convención.

¹ CSJN, “Cejas Meliare, Ariel s/ Habeas corpus”. Sentencia del 05 de abril de 2016.

- Normativa nacional en materia de Derechos de la infancia: la “Ley de protección integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” -ley 26.601- y el “Régimen Penal de la Minoridad” -Decreto-ley nº 22.278-.

En el año 2005, a través de la sanción de la ley nacional nº 26.601, se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, como también del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

Este proceso de adecuación abordó diversas aristas que no alcanzaron a la faz penal, por lo que aquellos niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal continúan bajo el Régimen Penal de la Minoridad² -un decreto ley sancionado durante el último gobierno de facto de la República Argentina-. Es pertinente referir que, como consecuencia de este decreto, el Estado Argentino fue condenado en reiteradas ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso Bulacio³ se constituye como el primer antecedente de responsabilidad internacional por parte del Estado Argentino en materia de derechos humanos de la infancia. En el mismo la Corte IDH exhortó al Estado Argentino a adecuar su normativa interna a las disposiciones internacionales en materia penal juvenil. En el caso Mendoza⁴, la Corte IDH condenó al Estado Argentino por la imposición de penas de prisión perpetua a adolescentes por delitos cometidos durante su infancia. Al respecto sostuvo que este tipo de penas -impuestas a dicho colectivo- no respetan el principio de especialidad que debe primar en materia penal juvenil. Asimismo, declaró internacionalmente responsable al Estado debido a que los códigos procesales penales aplicados en el caso no permitían una revisión amplia de sus juicios por un juez o tribunal superior. Este caso implicó una segunda condena al Estado Argentino por incumplimiento de normativa internacional en materia de derechos de las infancias y se reiteró que el Decreto-Ley Nº 22.278 es contrario a la Convención de Derechos del Niño.

² Decreto-ley nº 22.278 – año 1980. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22278-114167/actualizacion>

³ Corte IDH, Bulacio vs. Argentina (2003)

⁴ Corte IDH, Mendoza y otros vs. Argentina (2012)

En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño elaboró -en el año 2018- las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina⁵; y las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Argentina (2024)⁶.

En consonancia con lo referido en el apartado .73 del Borrador De Observación General Núm. 27 respecto de la existencia de un marco jurídico global en consonancia con la Convención de Derechos del Niño, es pertinente referir que en la actualidad, a veintidós años de la primer condena al Estado Argentino por no contar con un sistema penal juvenil respetuoso de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, nuestro país no solo no cuenta con un sistema penal juvenil respetuoso de los Derechos Humanos de los NNA, sino que además los anteproyectos de ley presentados⁷ actualmente plantean un grave retroceso en materia de derechos de la infancia y protección de los mismos, en contraposición a las obligaciones asumidas y las recomendaciones que el Comité de Derechos del Niño hizo al Estado Argentino.

II. OBJETIVOS

A. Respecto de las obligaciones de los Estados Parte en virtud de la Convención, y las medidas legislativas y de otra índole apropiadas para garantizar el acceso a un recurso efectivo es pertinente referir que, el Estado Argentino ha creado por ley diversos organismos, como esta Procuración Penitenciaria, cuya misión fundamental es la Protección de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en general. Tal como se refirió previamente, esta labor se vio obstaculizada por organismos como la SENNAF. No obstante ello, desde el año 2016 -en forma periódica e ininterrumpida- se realizan

⁵ <https://www.ohchr.org/es/documents/concluding-observations/concluding-observations-combined-fifth-and-sixth-periodic-reports>

⁶ <https://www.ohchr.org/es/documents/concluding-observations/concluding-observations-seventh-periodic-report-argentina>

⁷ En mayo 2025 se emitió un dictamen conjunto por las Comisiones de Legislación Penal; de Familias, niñez y juventudes; Justicia; y Presupuesto y hacienda -de forma conjunta- de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. <https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-143/143-787.pdf>. El cual implica una disposición contraria a la Observación General 24, y lo recomendado por la Comité sobre los Derechos del Niño al Estado argentino en 2018 y 2024.

monitoreos respecto de las condiciones materiales, régimen de vida, entrevistas confidenciales, relevamientos temáticos, recomendaciones, entre otros.

B. Respecto del acceso a la justicia y a un recurso efectivo como obligación del Estado Argentino es pertinente referir que, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -en adelante, C.A.B.A.- los NNyA que son aprehendidos por las fuerzas de seguridad son trasladados directamente al Centro de Admisión y Derivaciones (C.A.D.) dependiente del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNyA) de la CABA, y no a establecimientos o comisaria donde se alojan adultos, donde tienen su primer contacto con un establecimiento de privación de la libertad. En dicha institución los jóvenes permanecen alojados de manera transitoria, desde el momento de la detención hasta tanto el juzgado interviniente determine su destino. Es importante destacar que no todas las jurisdicciones cuentan con un Centro de Admisión y Derivaciones destinado a alojar únicamente a NNyA en conflicto con la ley penal.

Al ingresar a dicho dispositivo, si los adolescentes manifiestan haber sido víctimas de violencia por parte de la fuerza de seguridad que los detuvo, los funcionarios del C.A.D. ofrecen al joven la posibilidad de realizar una denuncia penal. En caso de que el joven presente lesiones evidentemente recientes, o que haya referido algún tipo de maltrato sufrido al momento de la detención, el CAD suele presentar la denuncia penal -de oficio-. Posteriormente brindan los datos de dicha denuncia a los familiares o referentes del NNyA. Es pertinente referir que este canal de denuncia es una práctica frecuente, pero no se encuentra reglamentado de manera formal.

El mecanismo de denuncia que funciona en el C.A.D. no se replica en el resto de los centros que alojan NNyA dependientes del CDNNyA. En este sentido, los adolescentes no cuentan con la posibilidad de denunciar ninguna situación que ocurra dentro de los establecimientos mientras están allí alojados. La buena o mala predisposición de los funcionarios para atender dichas situaciones no reemplaza la posibilidad que cada joven pueda realizar una denuncia o queja.

Aun cuando los organismos de control como la PPN que realiza visitas periódicas y cuenta con un protocolo específico para realizar denuncias penales a las fuerzas de seguridad que hayan agredido al NNyA, esto no supe la falta de herramientas con las que deben contar los adolescentes para poder denunciar o comunicarse con sus defensores/abogados particulares, o esta Procuración de manera privada y sin la intervención del personal de los centros. En ninguna de estas últimas opciones el adolescente contará con un canal de denuncia formalmente establecido en caso de ser víctima de violencia por parte del personal del CDNNyA.

A partir del año 2016 esta Procuración comenzó a realizar monitoreos integrales de los establecimientos de privación de la libertad de NNyA en conflicto con la ley penal en el ámbito de la C.A.B.A., todas las entrevistas realizadas a las personas privadas de su libertad se llevan a cabo en un marco de absoluta privacidad. También es pertinente mencionar que esta es una de las pocas situaciones en que los adolescentes cuentan con privacidad sin ser vistos ni oídos por el personal del establecimiento.

Desde el año 2007 la PPN cuenta con un procedimiento para la investigación y documentación eficaz de casos de tortura y malos tratos en base a los principios y criterios del Protocolo de Estambul. Toda vez que este protocolo se aplica a la persona que padeció la situación de violencia con la posibilidad de presentar una denuncia penal contra los responsables. En ocasiones, la implementación del protocolo se inicia a través de comunicación telefónica entre la persona y la PPN.

En el caso de la población de NNyA no suelen comunicarse telefónicamente con el Centro de Denuncias de la Procuración Penitenciaria de la Nación por diversas cuestiones, entre las cuales se encuentra la falta de privacidad en sus comunicaciones: toda vez que los NNyA acceden al teléfono, se encuentran supervisados por un adulto. Debido a este abordaje fundado en cuestiones tanto de seguridad como de protección del mismo, se limita la independencia de los adolescentes a la hora de tener información respecto de sus causas judiciales, como también de presentar requerimientos ante su defensoría u organismos de control.

Es importante mencionar que -debido al régimen de vida vigente en los Centros donde se alojan NNyA en conflicto con la ley penal de la C.A.B.A.-, los jóvenes cuentan con una cantidad de minutos limitada para hacer uso del teléfono en forma diaria, por lo que comunicarse con este organismo -o con cualquier entidad con el fin de realizar una denuncia- podría dejarlo sin la posibilidad de comunicarse con su familia, sus referentes afectivos e incluso imposibilitar la comunicación con la Defensoría que lo asiste en la causa penal por la que se encuentra privado de su libertad.

La Procuración Penitenciaria de la Nación, con el objetivo que los NNyA cuenten con acceso a la justicia y a un recurso efectivo, sostiene que se deben crear herramientas para que los mismos puedan, de manera privada y sin temor a represalias poder denunciar . Resulta inadmisibles que el régimen de vida y la organización institucional se constituya como un obstáculo para que los adolescentes cuenten con canales efectivos de acceso a la justicia. En este sentido, en el año 2022, esta procuración emitió la Recomendación nº 941⁸, señalando que las comunicaciones de los NNyA alojados en Centros de Régimen Cerrado se realicen en consonancia con las disposiciones constitucionales y convencionales que rigen la materia, ponderando ante todo el interés superior del niño.

Los monitoreos efectuados por el organismo han evidenciado una preocupante carencia en la institucionalización de canales de denuncia dentro de los centros de privación de libertad donde se alojan NNyA en conflicto con la ley penal. Esta ausencia sistemática de mecanismos formales y accesibles de comunicación impide que los NNyA puedan reportar de manera segura y confidencial posibles situaciones de violencia, malos tratos o vulneración de sus derechos.

Resulta imperativo establecer sistemas efectivos que garanticen el acceso irrestricto y confidencial a canales de denuncia, asegurando que estos sean comprendidos y utilizados libremente por los propios NNyA. En este sentido, las comunicaciones privadas deben estar plenamente garantizadas, no solo como un resguardo frente a posibles abusos, sino

⁸ <https://ppn.gov.ar/pdf/ejestematicos/NNyA/NNyA%20-Recomendacion%20Comunicaciones%20-%20Institutos%202022.pdf>

también como una herramienta esencial para la promoción activa de sus derechos dentro del sistema de justicia juvenil.

Asimismo, es responsabilidad del Poder Judicial y de los organismos de control habilitar diversas vías de contacto —adecuadas a la edad, situación y comprensión de los NNyA— que aseguren su participación efectiva y el pleno ejercicio de sus garantías procesales. Solo a través de estas medidas será posible avanzar hacia un modelo de justicia juvenil respetuoso de los derechos humanos, que priorice la protección integral de los NNyA en todos los contextos de encierro.