

SESIONES ORDINARIAS

2025

Supl. (1) al Orden del Día N° 787

SUMARIO: **Observaciones** formuladas al dictamen de las comisiones de Legislación Penal, de Familias, Niñez y Juventudes, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda, contenido en el Orden del Día N° 787. **Carrizo A. C.** (3-D.O.-2025.)

Buenos Aires, 19 de mayo de 2025.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Martín Menem.

S/D.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, conforme lo establece el artículo 113 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, a fin de formular observaciones al Orden del Día N° 787/2025 (expedientes 10-P.E.-2024, 244-D.-2024, 626-D.-2024, 1.099-D.-2024, 1.168-D.-2024, 1.218-D.-2024, 2.409-D.-2024, 2.423-D.-2024, 2.467-D.-2024, 3.556-D.-2024, 3.629-D.-2024, 3.830-D.-2024, 3.910-D.-2024, 141-D.-2025, 507-D.-2025), dictamen emitido por las comisiones de Legislación Penal, de Familias, Niñez y Juventudes, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda, referidos a los proyectos sobre Régimen Penal Juvenil, entre los cuales obra un proyecto de mi autoría.

Las observaciones que vengo a presentar fueron elaboradas en base al vasto debate parlamentario que este tema ha tenido en esta oportunidad, como en iniciativas anteriores. En ese sentido, se nutre de lo expresado en las ocho jornadas de trabajo en el plenario de las comisiones en las que se expusieron inquietudes a representantes de distintas áreas del Poder Ejecutivo nacional, y recibido a 29 especialistas, referentes y representantes de distintos espacios para escuchar sus observaciones sobre el tema en consideración. Asimismo, contemplan diferentes puntos de vista de organismos oficiales de carácter nacional y local, así como de organizaciones especializadas en infancia y adolescencia que vienen abordando la cuestión de jóvenes en conflicto con la ley penal desde hace mucho tiempo.

A los fines de simplificar las observaciones y con el ánimo de no sobreabundar en cuestiones que ya fueron suficientemente discutidas, como la necesidad de derogar la ley 22.278 de la última dictadura y es-

tablecer un régimen democrático de responsabilidad penal de los/as jóvenes, se enumerarán los principales aspectos que consideramos deben modificarse del texto aprobado por la mayoría del plenario, sin perjuicio de hacer propias las disidencias suscriptas por mis compañeros de bloque, los/as diputados/as Fernando Carbajal, Manuel Aguirre y Marcela Coli.

1. La perspectiva en infancia y adolescencia

El dictamen a la vista resulta un texto mucho más razonable que aquel que presentó originalmente el Poder Ejecutivo. Más a tono con las más de 15 iniciativas parlamentarias que obraban en la Cámara. Sin embargo, aún adolece de lo que consideramos una perspectiva equivocada al poner el foco principalmente en el aspecto de seguridad y prevención de la delincuencia más que en la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

En primer lugar, sorprende que el articulado en ningún momento haga referencia explícita ni a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), del año 1989, incorporada a nuestro sistema jurídico en el año 1990 a través de la sanción de la ley 23.849 y adquiriendo jerarquía constitucional en el año 1994 (artículo 75, inciso 22, Constitución Nacional), ni a la ley 26.061, dos instrumentos jurídicos incontrovertibles que deben guiar toda norma que verse sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes.

De manera muy sintética, cabe repasar el cambio de paradigma producido en materia del derecho de la infancia. En efecto, desde los albores de las sociedades modernas, el tratamiento de los derechos de los niños fue relegado, cuando no inexistente. Recién en el año 1924, con la Declaración de Ginebra, se comienza un proceso de normativización de los derechos humanos del niño/a que generó un reconocimiento cada vez mayor y en distintos ámbitos internacionales acerca de la problemática infantil. La Organización de las Naciones Unidas, a través de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, importó el primer instrumento universal que implicaba a los Estados, aunque únicamente mediante una “obligación moral”, a respetar el índice de derechos de los niños que, según su redacción, incluía diez principios, entre los que se incluían la no discriminación, el interés superior del niño, la educación, el desarrollo de su personalidad en

el marco de la familia, la protección contra toda forma de explotación y el derecho a la salud y a la seguridad social. Empero, es con la CDN que se produce el verdadero cambio de paradigma, se desecha una concepción de la situación irregular de los niños cuyo pilar es el entendimiento de los niños como “menores” o “incapaces” y, por ello, objeto de la protección y de representación por parte de sus progenitores o del Estado, para adoptar el sistema de protección integral de sus derechos que los coloca como sujetos titulares de los mismos derechos que las personas adultas más un “plus” de derechos específicos justificados por su condición de persona en desarrollo, conforme la opinión consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos humanos de agosto del 2002.

En nuestro país, la ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, del año 2005 se ha hecho eco de ese enfoque y ha sido el prisma con el cual se han evaluado todas las situaciones en las que podría encontrarse vulnerado algún derecho de los más jóvenes, dando el marco institucional para el conocido sistema de protección.

En ese sentido, son dos normas que no solo deben estar presentes categóricamente en la ley, sino que deben obrar como principios rectores de todo el marco de aplicación de la misma, no por un capricho textualista ni de forma; sino porque ello debe garantizar el máximo cumplimiento de los estándares de protección de derechos.

Así, proponemos la siguiente redacción del primer párrafo del artículo 5°:

“Artículo 5°: *Principios, derechos y garantías generales.* Desde el inicio del proceso penal y hasta su finalización, el niño, niña o adolescente gozará de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las Constituciones provinciales, los ordenamientos locales y demás normas de aplicación. Se consideran parte integrante de la presente ley las disposiciones de la ley 26.061 y la Convención Sobre los Derechos del Niño”.

Por otro lado, en varias ocasiones del dictamen de mayoría se evidencian algunas contradicciones terminológicas que, bien leídas, no deberían causar ninguna confusión. Pero que, no obstante, deben ser salvadas para evitar interpretaciones indeseadas.

En concreto, en distintos artículos se usa el vocablo “niño, niña y adolescente” como sinónimos cuando es evidente que no son lo mismo y que esta ley, salvo algunas excepciones vinculadas a la protección de derechos pero de ninguna manera al respecto de medidas penales, solo es aplicable a adolescentes que hayan cumplido los 14 años.

Vale recordar que, para nuestro ordenamiento, los adolescentes son aquellas personas menores de edad que han cumplido los trece años (artículo 25 del Código Civil y Comercial de la Nación), por lo tanto es

erróneo considerar que “niños y niñas” pueden ser objeto de la mayoría de las disposiciones del dictamen. De hecho, el artículo 1° de la norma propuesta establece claramente: “El objeto de la presente ley es el establecimiento del régimen penal aplicable a las personas adolescentes, desde los catorce (14) años de edad hasta las cero (0) horas del día en que cumplan dieciocho (18) años de edad...”.

Asimismo, en dos ocasiones (artículo 24 y artículo 30, inciso b)) se habla de “menores”, un concepto que para toda la normativa de niñez en Argentina ha quedado erradicado, pero aún persiste en las leyes penales, aspecto que refuerza lo dicho anteriormente al respecto de la perspectiva de esta ley.

Por eso, proponemos las siguientes modificaciones en la redacción:

Artículo 5°, inciso l): Se debe eliminar el término “niño, niña”, ya que no pueden ser objeto de imputación.

Artículo 5°, inciso m): Se debe eliminar el término “niño, niña”, ya que no pueden ser objeto de medidas por parte del juez penal.

Artículo 7°, 2° párrafo: Se debe eliminar el término “niños, niñas”, que no pueden ser sometidos a proceso penal.

Artículo 24: Se debe eliminar el término “menores”, quedando redactado: “En ningún caso las personas inimputables serán pasibles...”.

Artículo 30, inciso b): Se debe sustituir el término “menores” por “adolescentes”.

Artículo 47: Se debe eliminar el término “niños, niñas”, ya que no pueden ser objeto de proceso penal.

2. El principio de proporcionalidad en la respuesta penal

Otra omisión en el dictamen de mayoría es la efectiva aplicación del principio de proporcionalidad y progresividad con parámetros objetivos.

El Comité de los Derechos del Niño, en la observación general 24 del año 2019 relativa a los “derechos del niño en el sistema penal juvenil” (en adelante OG 24), establece un marco de aplicación de la propia Convención y en su segundo párrafo expresa y consagra el principio de especialidad, que fundamenta la obligación de legislar sobre un “régimen penal juvenil”, es decir, la diferenciación de la respuesta estatal frente a un delito respecto de una persona menor de edad: “Los niños se diferencian de los adultos por su desarrollo tanto físico como psicológico. En virtud de esas diferencias, se les reconoce una menor culpabilidad y se les aplica un sistema distinto con un enfoque diferenciado e individualizado”.

En efecto, un sistema penal juvenil debe ser eminentemente distinto al sistema penal general. Por lo tanto, esta ley no puede constituirse en un molde para aplicar el mismo régimen a adolescentes imputados, sino que debe, no solo legislarse, sino concebirse des-

de otro enfoque. Así lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Mendoza y otros vs. Argentina” del 14 de mayo del 2013: “En definitiva, si bien los derechos procesales y sus correlativas garantías son aplicables a todas las personas, en el caso de los niños el ejercicio de aquellos supone, por las condiciones especiales en las que se encuentran los niños, la adopción de ciertas medidas específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías”.

Consideramos que esta norma debe poder dar el suficiente margen para que los jueces contemplen las diferentes circunstancias del caso, pero estableciendo parámetros objetivos, a fin de evitar interpretaciones abusivas. El principio de proporcionalidad implica que “la respuesta que se dé al delito debe ser siempre proporcionada no solo a las circunstancias y la gravedad de este, sino también a las circunstancias personales (la edad, la menor culpabilidad, las circunstancias y necesidades del niño, incluidas, si procede, las necesidades relativas a su salud mental), así como a las diversas necesidades de la sociedad, especialmente a largo plazo”.

Por lo tanto, sugerimos modificar el artículo 1° y reducir el universo de sujetos alcanzados por la presente ley, quedando comprendidos los adolescentes de 14 y 15 años que hayan cometido algún delito grave cuya pena máxima fuera superior a los 10 años, como fue planteado en nuestro proyecto original. De esta manera consideramos se recoge cabalmente el principio de proporcionalidad y progresividad en la respuesta penal. Dejando en claro que aquellos jóvenes en conflicto con la ley penal que no puedan ser imputados deben tener la intervención correspondiente en el marco de los diferentes dispositivos de resguardo y protección de derechos en los términos de la ley 26.061 y sus correspondientes provinciales.

A su vez, sugerimos excluir a los delitos de acción privada que ya se encuentran excluidos del régimen penal incluso en la vetusta ley 22.278; entiendo que la omisión en excluirlos en esta ley configuraría un retroceso innecesario.

Sugerimos la siguiente redacción al artículo 1°:

“Artículo 1°: *Objeto. Ámbito de aplicación.* El objeto de la presente ley es el establecimiento del régimen penal aplicable a las personas adolescentes, desde los catorce (14) años de edad hasta las cero (0) horas del día en que cumplan dieciocho (18) años de edad, cuando fueran imputadas por un hecho tipificado como delito en el Código Penal o en las leyes penales especiales vigentes o que se dicten en el futuro, siempre que no fueran de acción privada. Los mayores de catorce (14) años que no hayan cumplido dieciséis (16) años serán penalmente responsables y sujetos a la presente ley cuando fueran imputados por delitos cuya pena máxima fuere superior a los 10 años”.

3. *Institutos especializados y separación de los adultos*

El artículo 17, inciso c), establece entre las penas privativas de libertad aquella que ocurre en un “instituto especializado de detención, o bien en una sección separada de un establecimiento penitenciario”. Por su parte, el artículo 27 dispone que “el adolescente deberá ser alojado en un instituto adecuado de detención o en la sección separada de los adultos de un establecimiento carcelario, adecuada para el tratamiento de adolescentes”. Esta disposición resulta contraria al principio de separación de jóvenes y adultos consagrado en el artículo 37, inciso c), de la Convención de los Derechos del Niño. Así lo ha entendido el propio Comité de los Derechos del Niño (OG 24, párrafo 92): “Todo niño privado de libertad debe ser separado de los adultos, también en las celdas de la policía. Un niño privado de libertad no debe ser internado en un centro o una prisión para adultos, ya que existen abundantes pruebas de que esto pone en peligro su salud y su seguridad básica, así como su capacidad futura para mantenerse al margen de la delincuencia y reintegrarse. La excepción al respecto contemplada en el artículo 37 c) de la Convención, en el sentido de que la separación deberá efectuarse ‘a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño’, debe interpretarse de manera restrictiva, y la conveniencia de los Estados partes no debe primar sobre el interés superior. Los Estados partes deben establecer instalaciones separadas para los niños privados de libertad que cuenten con personal debidamente capacitado y que funcionen de conformidad con políticas y prácticas que respondan a las necesidades de los niños”.

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene dicho que “el artículo 5°.5. de la Convención Americana señala que, ‘[c]uando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento’. Por lo tanto, conforme al principio de especialización, se requiere el establecimiento de un sistema de justicia especializado en todas las fases del proceso y durante la ejecución de las medidas o sanciones que, eventualmente, se apliquen a los menores de edad que hayan cometido delitos y que, conforme a la legislación interna, sean imputables. Ello involucra tanto a la legislación o marco jurídico como a las instituciones y actores estatales especializados en justicia penal juvenil. Sin embargo, también implica la aplicación de los derechos y principios jurídicos especiales que protegen los derechos de los niños imputados de un delito o ya condenados por el mismo” (fallo “Mendoza”, considerando 146).

En efecto, los institutos especializados deben ser autónomos y estar separados de los establecimientos penitenciarios de adultos, esto es, “sección separada” no equivale a “separación efectiva” y la mera existencia de un pabellón diferenciado dentro de una cárcel de adultos no garantiza condiciones adecuadas

ni evita el contacto con la población carcelaria mayor de edad ni a la aplicación de las mismas prácticas, exponiendo a los adolescentes a riesgos de violencia, abusos y contaminación criminal.

Por ello, sugerimos eliminar de ambos artículos la posibilidad de que los/as jóvenes sean alojados en secciones separadas del mismo establecimiento penitenciario para adultos, en la inteligencia de que ello bien puede interpretarse como un edificio separado dentro de un gran predio, que no supondría mayores riesgos y en todo caso recaerá sobre las autoridades demostrar el cumplimiento del principio de separación; pero también puede ser considerado como un pabellón en un establecimiento de adultos, lo cual es inadmisibles en los términos reseñados.

4. El plazo máximo de la pena de prisión

El artículo 19 del dictamen de mayoría establece que el plazo máximo de las penas privativas de la libertad respecto de personas adolescentes será de quince (15) años.

La mayoría de los expedientes en tratamiento establecían un plazo máximo de pena de prisión menor, dando cuenta de un cierto consenso político sobre un valor diferente al que queda plasmado en el presente dictamen. Aunque en el proyecto que presentamos establecimos 10 años, otros proyectos y la normativa comparada presentan una variable que reconozca el principio de proporcionalidad y progresividad en la respuesta penal. Propiciamos un sistema escalonado según la edad del joven al momento del delito, tal como lo hacen otros países como Alemania (Ley de Tribunales de Menores –JGG–, de 16 de febrero de 1923, con múltiples reformas posteriores) y España (ley orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal del menor).

Debe recordarse que el Comité de los Derechos del Niño (OG 24, ya citada) estableció que “reconociendo el daño que causa la privación de libertad a los niños y los adolescentes y los efectos negativos que tiene en sus perspectivas de una reinserción satisfactoria, recomienda a los Estados partes que establezcan una pena máxima para los niños acusados de delitos que refleje el principio del ‘período más breve que proceda’ (Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37 b))”. En ese sentido, si bien se ha avanzado al respecto de la pena máxima del proyecto original del Poder Ejecutivo que la establecía en 20 años, una pena máxima de 15 años sin ningún otro tipo de parámetro objetivo de proporcionalidad sigue resultando excesiva, máxime cuando –como ya fue dicho– la idea de un régimen penal juvenil es diferenciar realmente las penas de adultos y la de los adolescentes.

A tal fin, proponemos la siguiente redacción:

“*Prohibición y plazo máximo de detención.* Respecto de los adolescentes alcanzados por la presente ley, queda prohibida la imposición de las penas privativas de la libertad de reclusión perpetua y de prisión perpetua.

”El plazo máximo de las penas privativas de la libertad respecto de personas adolescentes será de diez (10) años si esta tuviera entre 14 y 15 años al momento del delito y de quince (15) años si tuviera entre 16 y 17 años al momento del delito. La regla es aplicable aun si la escala penal fuera más elevada, producto concurrencia real de varios hechos independientes. [...]”.

5. Sobre la figura del supervisor y la ausencia de control externo de los establecimientos

En el dictamen de mayoría se regula la figura de un supervisor especializado que será designado por el juez y estará a cargo del seguimiento, asistencia y control del imputado (artículos 23 y 46).

Al respecto, consideramos que la supervisión de las condiciones de cumplimiento de las medidas adoptadas debe estar a cargo de equipos técnicos interdisciplinarios especializados en niñez y adolescencia –como lo hacen la mayoría de los proyectos en consideración–, para un abordaje integral desde el momento del ingreso al dispositivo o la aplicación de la pena que corresponda, y no recaer en una sola persona. Consideramos adecuado que la supervisión sea llevada a cabo por personal idóneo y especializado, sin embargo, los conocimientos que se le exige a un único profesional resultan muy variados para que un solo profesional los acredite (educación, psicología, adicciones, trabajo social, pedagogía) y se diluye el principio de la interdisciplina que, precisamente, permite conectar distintos saberes para una arribar a una respuesta lo más integral posible.

Por otro lado, pese a su participación en el debate parlamentario y las distintas publicaciones especializadas que se han realizado, el texto dictaminado no menciona a los organismos de control de políticas que deberían tener a su cargo la supervisión de los establecimientos y las condiciones, como el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y la Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

“La supervisión externa de las condiciones de los institutos especializados se encontrará a cargo de aquellas entidades públicas locales y nacionales entre cuyas funciones estuviere la defensa de los derechos e intereses de las personas adolescentes.

”A nivel nacional, la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes ejerce dicha función con la colaboración del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. A nivel local, lo harán los organismos con competencia.

”La supervisión se efectuará a través de inspecciones periódicas y sin previo aviso. Las autoridades de los institutos deben garantizar el libre acceso a todas las instalaciones del dispositivo y a la información sobre las personas adolescentes, y permitirán la concertación de entrevistas individuales con ellas o con el personal del dispositivo en un ámbito de absoluta confidencialidad.

”Las irregularidades advertidas con motivo de las supervisiones externas deben ser comunicadas al juez competente y al organismo administrativo de protección de derechos”.

6. Conclusión

Finalmente, dejamos asentada una omisión en el debate que se ha sustanciado en el plenario de comisiones que es la necesidad de trabajar, en conjunto con la ley penal juvenil, la tipificación del delito a los adultos que utilicen niños/as y adolescentes para cometer delitos, intentando ampararse en la inimputabilidad de estos/as.

Sabemos que no alcanza con penalizar y/o prevenir el delito, necesitamos crear las condiciones para asegurar el bienestar integral de todos los niños/as y adolescentes, especialmente aquellos/as que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad y son utilizados como “objeto” por las mafias y bandas delictivas.

A nivel comparado, el inciso III del artículo 196 del Código Penal Federal de México establece que las penas aumentan a la mitad en delitos de narcotráfico cuando “se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de estos delitos” y, por su parte, el artículo 201 penaliza por “corrupción de menores” a quien “obligue, induzca, facilite o procure a una o

varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos: a) Consumo habitual de bebidas alcohólicas; b) Consumo de sustancias tóxicas o al consumo de alguno de los narcóticos a que se refiere el párrafo primero del artículo 193 de este Código o a la fármaco dependencia; c) Mendicidad con fines de explotación; d) Comisión de algún delito; e) Formar parte de una asociación delictuosa; o f) Realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual”.

En resumen, debemos legislar para tener un nuevo régimen que responsabilice y cuide a los/as adolescentes en conflicto con la ley penal con parámetros internacionales, pero a la vez debemos reconocer que en la mayoría de los casos son víctimas de las redes de delincuencia organizada que los utilizan para evadir a la justicia. Necesitamos un tipo específico que reconozca la afectación a los derechos de la infancia con estas conductas, ese proyecto lo hemos presentado a través del expediente 3.913-D.-2024 y esperamos que pueda ser abordado pronto para ser tratado en conjunto con el dictamen que aquí se ha observado.

Sin otro particular, lo saludo atentamente.

Ana C. Carrizo.