

Aportes para un diagnóstico basado en evidencia frente a la nueva discusión legislativa de un nuevo régimen penal juvenil

Federico Andrés Bettoli

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

Claudia Marcela Blanco

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

Fecha de recepción: 03/03/2026

Fecha de aceptación: 07/04/2026

Resumen

Este trabajo analiza críticamente el proceso de reforma del régimen penal juvenil en la Argentina, a partir del anteproyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional y su posterior sanción como Ley 27.801. Desde un enfoque basado en evidencia empírica, se examina si la nueva regulación —que fija la edad mínima de responsabilidad penal en los 14 años y establece un sistema de sanciones y medidas socioeducativas— resulta necesaria y adecuada para abordar la problemática de la delincuencia juvenil.

El estudio contrasta el régimen anterior (Decreto-Ley 22.278) con los estándares internacionales de derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño y las observaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Asimismo, se analizan los debates parlamentarios, los posicionamientos institucionales y las principales modificaciones introducidas entre el anteproyecto original y la ley finalmente sancionada, identificando continuidades y rupturas en su orientación político-criminal.

Uno de los ejes centrales del trabajo es el análisis de datos estadísticos oficiales provenientes de la Provincia de Buenos Aires y de la Justicia Nacional Juvenil, los cuales permiten cuestionar la hipótesis del Poder Ejecutivo Nacional de un aumento sostenido del delito juvenil. Las estadísticas muestran, por el contrario, una tendencia decreciente o estable en la participación de adolescentes en hechos delictivos, particularmente en delitos graves.

En base a este diagnóstico, se sostiene que la reducción de la edad de responsabilidad penal carece de sustento empírico suficiente y mantiene tensiones con los estándares internacionales en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes. Se concluye que, más allá de algunos avances introducidos en la ley sancionada, la reforma conserva una orientación que privilegia la intervención penal, por lo que resulta imprescindible fortalecer

la especialidad del sistema, la excepcionalidad del encierro y el desarrollo de medidas restaurativas y socioeducativas orientadas a la reintegración social.

Palabras clave

Régimen penal juvenil – Edad de imputabilidad – Derechos del niño – Justicia Restaurativa – Política criminal

Abstract

This article critically analyzes the reform process of the juvenile criminal justice system in Argentina, based on the bill introduced by the National Executive Branch and its subsequent enactment as Law No. 27,801. From an evidence-based perspective, it examines whether the new regulation—which sets the minimum age of criminal responsibility at 14 and establishes a system of sanctions and socio-educational measures—is necessary and appropriate to address the issue of juvenile delinquency.

The study contrasts the previous legal framework (Decree-Law No. 22,278) with international human rights standards, particularly the Convention on the Rights of the Child and the observations of the United Nations Committee on the Rights of the Child. It also analyzes parliamentary debates, institutional positions, and the main changes introduced between the original bill and the law as finally enacted, identifying both continuities and breaks in its criminal policy orientation.

One of the central axes of this work is the analysis of official statistical data from the Province of Buenos Aires and the National Juvenile Justice System, which allow questioning the National Executive Branch's hypothesis of a sustained increase in juvenile crime. On the contrary, the statistics show a declining or stable trend in adolescents' involvement in criminal offenses, particularly in serious crimes.

Based on this diagnosis, it is argued that lowering the age of criminal responsibility lacks sufficient empirical support and remains in tension with international standards regarding the rights of children and adolescents. It is concluded that, beyond certain advances introduced in the enacted law, the reform maintains an orientation that prioritizes penal intervention, making it essential to strengthen the specialization of the system, the exceptional nature of deprivation of liberty, and the development of restorative and socio-educational measures aimed at social reintegration.

Keywords

Juvenile criminal justice system - Age of criminal responsibility - Children's rights - Restorative justice - Criminal policy

I.- INTRODUCCIÓN:

El 15 de julio del año 2024, el Poder Ejecutivo Nacional presentó un anteproyecto de ley que pretendía configurar un nuevo régimen penal juvenil y bajar la edad de punibilidad a los 13 años.

Surgieron entonces las siguientes preguntas **¿Es necesario reformar el Decreto-Ley 22.278 que regula el régimen penal juvenil en Argentina? ¿El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo Nacional reflejaba una solución adecuada a la problemática? ¿Las estadísticas de la Provincia de Buenos Aires y de la Justicia Nacional Juvenil respaldan la afirmación del oficialismo de que los delitos cometidos por menores aumentan significativamente cada día? Y, finalmente ¿cuál debería ser el enfoque de una reforma del régimen penal juvenil que logre un equilibrio entre la intervención efectiva y la protección de los derechos de los adolescentes?**

En ese contexto, el debate legislativo culminó con la sanción de la Ley 27.801, promulgada por el Dec. Ley 138-2026 del 9 de marzo de 2026, de Régimen Penal Juvenil. Esta ley representa un hito histórico en la justicia penal juvenil argentina, al reemplazar la Ley 22.278, vigente desde la última dictadura militar. Quienes ejercemos funciones en este fuero especializado hemos esperado por décadas una regulación que respondiera a los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos del niño.

Entre sus aspectos más relevantes – y que se diferencia del proyecto original presentado – se puede encontrar la edad mínima de responsabilidad penal, que la nueva ley fija en los 14 años. También incorpora un catálogo de medidas socioeducativas con mayor desarrollo normativo, establece límites máximos a la pena privativa de libertad — que no puede exceder los 15 años— y refuerza los principios de especialidad, mínima intervención y protección integral de derechos en consonancia con los estándares constitucionales y convencionales. Asimismo, incorpora nuevas regulaciones en materia de coerción procesal, supervisión de medidas y condiciones de alojamiento, lo que evidencia una reformulación parcial del enfoque inicialmente propuesto por el Poder Ejecutivo.

A fin de dar un marco al presente trabajo, es menester señalar que el llamado Régimen Penal de Minoridad (Decreto-Ley 22278) fue sancionado en el año 1980, casi 10 años antes de que nuestro país ratificara la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN).

Hay consenso general sobre la necesidad de derogar el Decreto-Ley 22.278, que resulta obsoleto y no se alineaba con los estándares internacionales de derechos humanos, siendo necesario sancionar un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, acorde a los principios de la CDN.

En el contexto actual, la discusión sobre la reforma del Régimen Penal Juvenil cobró relevancia, especialmente en torno a la baja de la edad de imputabilidad. En cuanto fue presentado el proyecto de ley impulsado por el Poder Ejecutivo Nacional, éste ha sido criticado por su enfoque predominantemente punitivista, lo que implicaría una mayor

criminalización y encarcelamiento de jóvenes, agravando su situación de vulnerabilidad. Con la nueva ley 27.801, las críticas aún se mantienen, ya que, si bien se aumentó la edad de punibilidad a los 14 años, no se modificó este enfoque punitivista planteado desde el inicio.

Este trabajo busca responder a esas preguntas claves, contrastando el contexto normativo anterior (el Decreto-Ley 22.278) con los datos estadísticos presentados por la Justicia Nacional y Provincial, explorando enfoques alternativos que busquen intervenir tempranamente con los adolescentes en conflicto con la ley, sin caer en un modelo excesivamente punitivista. Al mismo tiempo, se discutirá si la baja de la edad de imputabilidad era una medida necesaria, pero con un enfoque que priorice la justicia restaurativa y la intervención estatal en los ámbitos de la salud, la educación, la capacitación laboral, la asistencia social, entre otras.

En consecuencia, el presente trabajo no sólo analiza críticamente el anteproyecto original, sino que también incorpora una evaluación de la ley finalmente sancionada, identificando continuidades y rupturas entre ambas versiones. En particular, se examinará si las modificaciones introducidas durante el proceso legislativo logran atenuar los aspectos más punitivistas del proyecto original o si, por el contrario, consolidan un modelo de intervención penal temprana que continúa tensionando los estándares internacionales en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En el trabajo también se evaluará la ley aprobada desde una perspectiva crítica, reconociendo que si bien la baja de la edad de imputabilidad posiblemente pueda ser una oportunidad para permitir una intervención más temprana y efectiva del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, en combinación con el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, lo cierto también es que otras voces importantes en la materia consideran que ese aspecto importa una medida regresiva, toda vez que hubiera sido deseable que la edad de imputabilidad no se hubiera reducido, a tenor de lo establecido por la Observación General 24 sobre los Derechos del Niño en el Sistema de Justicia Juvenil y que, por el contrario, es necesario trabajar sobre las causas que originan que los jóvenes delinquen, apuntalando el sistema de promoción y protección.

En definitiva, no se trata de encarcelar a los jóvenes, sino de garantizar que aquellos que cometan delitos siendo menores de 18 años, puedan ser sometidos a medidas restaurativas, que incluyan intervención psicológica, asistencia social, educación obligatoria y programas de rehabilitación y resocialización. De esta manera, el sistema puede actuar para proteger los derechos vulnerados de los jóvenes y evitar que estos casos queden insatisfechos, sin intervención del Estado en áreas vinculadas a la protección de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

Al analizar la evolución de las políticas penales juveniles se observa que el Decreto-Ley 22.278 ha generado lagunas jurídicas que impiden una intervención eficaz ante la comisión de delitos por adolescentes menores de 18 años. Dicha regulación muchas veces deja a los jóvenes sin un seguimiento adecuado, desaprovechando la oportunidad de intervención preventiva por parte del Estado. Este vacío legal ha debilitado

la capacidad del sistema para trabajar de manera integral con los jóvenes y su núcleo familiar, dejando sin respuesta situaciones que podrían ser tratadas mediante medidas restaurativas y socioeducativas. Con una adecuada inversión en equipos técnicos interdisciplinarios y programas territoriales, se pueden diseñar estrategias que acompañen a los jóvenes en su proceso de reintegración y responsabilidad social.

Por otra parte, en el debate público y en los medios de comunicación se suelen presentar datos sobre la supuesta cantidad de delitos cometidos por adolescentes para fundamentar que los jóvenes tienen una alta participación en hechos delictivos. Los datos existentes, aunque no son de alcance nacional, muestran que la mayoría de los conflictos con la ley por parte de adolescentes son por delitos contra la propiedad y que su incidencia es muy baja en el total de los cometidos contra las personas. Además, no indican con certeza un aumento progresivo de su participación en la comisión de delitos, menos aún en niños, niñas y adolescentes menores de 16 años.

Con el objetivo de aportar evidencia empírica confiable a esta discusión, presentamos una serie de análisis basados en las estadísticas publicadas por la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (PGSCJBA) sobre las investigaciones penales preparatorias (IPP) iniciadas entre los años 2009 y 2023 en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil de la provincia de Buenos Aires. Se trata de la serie estadística disponible más extensa del país en esta materia y además corresponde a la provincia más poblada del país y la que registra la mayor cantidad de delitos cometidos por personas menores de edad históricamente. También analizamos la información estadística de la Base de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que menciona el citado anteproyecto de ley y que recopila información sobre causas iniciadas en la Justicia Nacional. Además, tomamos como referencia la información aportada en su sitio web (unlp.edu.ar) por el Observatorio de Políticas de Seguridad de la provincia de Buenos Aires de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Y analizamos algunas experiencias empíricas que han demostrado que disminuir la edad de punibilidad no ha sido la medida efectiva en el combate de la inseguridad.

Vale agregar que en el debate legislativo no sólo intervinieron los fundamentos del Poder Ejecutivo y las críticas de la doctrina especializada, sino también pronunciamientos institucionales de fuerte relevancia. En particular, la Red de Juezas y Jueces Penales de la República Argentina rechazó expresamente la reducción de la edad de punibilidad, al considerar que esa insistencia cíclica no constituye una respuesta novedosa ni eficaz frente al delito juvenil, sino una lógica punitiva simplificadora que confunde expansión del castigo con producción de seguridad. En esa misma línea, sostuvo que la justicia penal juvenil debe garantizar segundas oportunidades y que el sistema no puede asimilar a niños, niñas y adolescentes con personas adultas plenas, porque ello supone negar la categoría jurídica de la niñez y desconectar la respuesta estatal de sus especificidades normativas, psíquicas y sociales.

En este abordaje, humildemente, **pretendemos demostrar básicamente que los adolescentes no son el problema de la inseguridad, que bajar la edad de punibilidad no necesariamente mejorará la seguridad, que es importante que Argentina tenga una Ley Penal Juvenil en línea con los estándares internacionales en el que se garantice la “especialidad” a la persona adolescente, convencidos que hay sanciones alternativas al encierro que son mucho más efectivas para lograr que los adolescentes se alejen del delito y que, sin la asignación específica de recursos económicos y el desarrollo de estrategias para el trabajo de los adolescentes infractores de la ley penal, en el territorio, ampliando el sistema de justicia juvenil existente a un número mayor de adolescentes, probablemente empeorará la trayectoria vital de esos jóvenes y no aumentará los niveles de seguridad en la sociedad.**

II.- DESARROLLO:

Marco normativo:

Además de castigar, sancionar a un joven debe tener otro propósito.

Por ello, debemos comenzar aclarando que un sistema de responsabilidad penal de adolescentes, diferenciado del de adultos, no significa impunidad.

En principio, **son imputables penalmente** aquellas personas que el ordenamiento jurídico considera capaces de culpabilidad. Son **penalmente culpables** quienes siendo capaces de culpabilidad les era exigible una conducta distinta a la que realizaron. Y son **responsables penalmente** aquellas personas imputables y culpables frente a quienes existe necesidad de reaccionar con una consecuencia jurídica penal (sanción, pena o medida). Esta triple distinción permite distinguir fases de responsabilidad penal según la edad del autor del delito. Así, a un período de absoluta inimputabilidad (edad mínima de responsabilidad penal), le seguirá uno de imputabilidad disminuida (que es característico de los adolescentes) y, finalmente, habrá un período en que se supone una plena imputabilidad al alcanzar la mayoría de edad penal (18 años). En el primer período las personas están exentas de responsabilidad penal de adolescentes y de adultos; en el segundo son responsables penalmente como adolescentes si les era exigible otra conducta, pero están exentos de la responsabilidad penal de adultos; y, en la tercera fase, responden al Código Penal de adultos si les era exigible otra conducta, es decir, si su actuar es culpable.

La imputabilidad, en tanto capacidad de culpabilidad, se construye en virtud de consideraciones normativas, evidencias y conclusiones empíricas que apoyan la definición legal. La noción clave es la madurez. Las normas penales tienen funciones motivadoras para las personas: estas las afectarán modelando o controlando su conducta. Pero la función motivadora de la norma penal depende en parte del sujeto, porque para que la norma pueda motivar, debe estar dirigida a alguien que tenga desarrolladas unas mínimas capacidades de motivación. Esas capacidades exigen, a su vez, un mínimo desarrollo

(expresado cualitativamente en la idea de madurez y objetivamente en la edad de la persona) y una normalidad del sujeto (no deben existir alteraciones psíquicas que impidan una motivación normal).

Por ello, la justificación de fijar uno de los límites de la capacidad de culpabilidad en la edad se explica por la constatación de que existe «una etapa en la evolución cronológica de la madurez del ser humano en la que aún no están plenamente asentados los rasgos psicológicos ni la personalidad». A partir de la mayoría de edad, se considera que el sujeto puede ser penalmente responsable, dada su capacidad de actuar motivado por las normas, salvo que tenga algún defecto o alteración psíquica que incida en su imputabilidad.

En general, si bien legalmente los adolescentes menores de 18 años de edad están exentos de responsabilidad penal de adultos, el ordenamiento jurídico prevé para ellos, en caso que participen en hechos delictivos, un sistema de consecuencias jurídicas especiales. Por tanto, no debe confundirse la inimputabilidad con ausencia de culpabilidad, irresponsabilidad e inexistencia de consecuencias jurídicas por el ilícito cometido.

Ahora bien, ¿cuál es la justificación de las sanciones penales juveniles? Existe consenso general que los jóvenes menores de edad tienen una culpabilidad disminuida (principio prudencial que se integra sistemáticamente en el concepto de necesidad de pena que surgía del art. 4 L. 22.728 en nuestra legislación), derivada de su natural vulnerabilidad, en tanto persona en formación y desarrollo, producto de factores relativos a su dependencia de adultos responsables significativos, a los recursos económicos de su grupo familiar, a las posibilidades de incluirse en el sistema educativo y mantenerse en el mismo, a un ingreso prematuro en el mundo laboral de modo informal, a las influencias que ejerce el grupo de pertenencia, al nivel de contención y vigilancia que los adultos tienen a su respecto, todo lo cual obliga a reducir las consecuencias penales de sus hechos delictivos y crear nuevas formas de sanciones penales y ejecutarlas de manera especial y personalizada.

Se procura con la pena juvenil su reintegración social a través de un proceso pedagógico (dimensión pedagógica de las garantías constitucionales) (Kemelmajer, 2004, pp. 80-81); cuando se habla de fines educativos o socioeducativos de las sanciones juveniles, habrá que entenderlos en el sentido de “*prevención especial*”, positiva -resocialización-, o negativa -intimidación individual- (Ramos, 2023, pp.4134-4135).

El principio de especialidad es exigido convencionalmente en el juzgamiento penal juvenil. Así surge de la **Convención de los Derechos del Niño**, en tanto el **art. 40 inc. 3** establece que:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes (1989).

Lo que importa no solo es establecer una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales, sino medidas, sin recurrir a procedimientos judiciales, así como sanciones especiales, teniendo como norte que la detención o encarcelamiento constituye el último recurso¹.

En nuestra Constitución Nacional no hay ninguna norma que permita identificar el sentido de la pena. Sin embargo, después de la reforma constitucional de 1994, cualquiera sea la justificación, ella debe servir a la "*resocialización*", conforme surge de la incorporación a la Carta Magna de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (art. 75 inc. 22 CN), **que establece como finalidad esencial de las penas privativas de libertad, la reforma y readaptación social de los condenados (art. 5, ap.6)**. En sintonía, **el art. 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** permite adscribir al fin de prevención especial positiva de la pena, al menos para las penas privativas de la libertad.

En sentido conteste, **el art. 40.1 de la Convención de los Derechos del Niño** (también incorporada al bloque constitucional) reconoce el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover su reintegración y de que este asuma una función constructiva en la sociedad. Mientras que el **art. 40.4** establece que se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (2019) señala en su Observación nº 24, que:

76. El Comité pone de relieve que la respuesta que se dé al delito debe ser siempre proporcionada no sólo 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. **La aplicación de un método estrictamente punitivo no se ajusta a los principios básicos de la justicia juvenil, enunciados en el artículo 40, párrafo 1, de la Convención. Cuando un niño cometa un delito grave, se podrá considerar la aplicación de medidas proporcionales a las circunstancias del infractor y a la gravedad del hecho, y se tomará en consideración la necesidad de seguridad pública y de sanciones. Se debe tener en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial, así como la necesidad de promover su reintegración en la sociedad.** (p. 14).

¹ Arts. 37.b; 40.3.a y b; 40.4 CDN.

Las consecuencias directas de estos estándares obligan a reforzar la prevención especial positiva que, en materia de derecho penal juvenil, adquiere el estatus de axioma².

A partir del modelo de la Doctrina de la Protección Integral (Beloff, 2004, pp.31-40), el nuevo ordenamiento introduce soluciones al conflicto jurídico penal originario a través de medidas alternativas y, sólo cuando ello no sea posible, se prevén sanciones. Por ello, las leyes más modernas prevén expresamente, sin dejar lugar a interpretaciones, cuáles son los delitos que pueden acarrear, llegado el caso, una sanción privativa de la libertad para un adolescente infractor (arts. 40.4 CDN; 17.1.c. Reglas de Beijing; 43 L. 13634 Pcia. Bs. As.)³.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002) especifica que la aplicación de sanciones penales a niños debe siempre observar los siguientes principios: ⁴ 1. **de última ratio y de máxima brevedad**, que en los términos del art. 37.b de la CDN, significa que “la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño ... se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda” (p. 79); 2. **de delimitación temporal desde el momento de su imposición**: las penas privativas de libertad cuya duración sea indeterminada o que impliquen la privación de dicho derecho de forma absoluta no deben ser aplicadas a los niños; 3. **la revisión periódica de las medidas de privación de libertad de los niños**: si las circunstancias han cambiado y ya no es necesaria su reclusión, es deber de los Estados poner a los niños en libertad, aun cuando no hayan cumplido la pena establecida en cada caso concreto.

De la interpretación armónica de los postulados esenciales del fuero minoril que se desprenden de los arts. 40.3 b) ⁵ y 37.b) ⁶ de la Convención, surge que **los Estados deben crear mecanismos para abordar el conflicto que surge del delito para evitar ingresar a los adolescentes en el sistema de justicia tradicional “respetando plenamente los derechos humanos y garantías constitucionales”**. En igual sentido, la Opinión Consultiva nº 17 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002, p.85).

² Caso “Maldonado”, CSJN - Fallos, 328:4343, parr. 22: La “necesidad de pena” a que hace referencia el régimen de la ley 22.278 en modo alguno puede ser equiparado a “gravedad del hecho”, o a “peligrosidad”. Antes bien, la razón por la que el legislador concede al juez una facultad tan amplia al momento de sentenciar a quien cometió un hecho cuando era menor de dieciocho años se relaciona con el mandato de asegurar que estas penas, preponderantemente, atiendan a fines de resocialización o, para decirlos con las palabras de la Convención sobre los Derechos del Niño, a “la importancia de promover la reintegración social del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad.

³ CSJN, Caso “Maldonado”, Fallos, 328:4343, parr. 35: De la conjunción de la ley 22.278 y la CDN se desprende con claridad que el derecho penal de menores está muy fuertemente orientado al examen de las posibles consecuencias de la aplicación de una pena respecto del condenado, en particular, desde el punto de vista de evitar que la pena privativa de libertad tenga efectos negativos para su reintegración a la sociedad. De allí que, al momento de determinar la pena, el tribunal no pueda omitir la consideración relativa a la concreta necesidad de pena, respecto de ese autor en concreto.

⁴ Corte IDH, caso “Mendoza y otros v. Argentina”, párr. 162.

⁵ El art. 40.3 b) CDN impone a los Estados como obligación “siempre que sea apropiado y deseable la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales”.

⁶ El art. 37.b CDN establece que la privación de libertad debe ser una medida de último recurso y lo más breve posible.

Conviene, además, despejar una de las objeciones más reiteradas en el debate público: que fijar una edad mínima de responsabilidad penal implicaría dejar sin respuesta a los hechos cometidos por adolescentes. Tal afirmación no se corresponde con la realidad institucional argentina. La Red de Juezas y Jueces Penales recordó que los ilícitos cometidos por adolescentes por debajo de la edad mínima de punibilidad no quedan impunes, sino que cuentan con respuestas jurisdiccionales a través de procesos, medidas y sanciones dentro del ámbito de las competencias provinciales; incluso mencionó que, en determinadas jurisdicciones como la Provincia de Buenos Aires, pueden existir centros socioeducativos de régimen cerrado para delitos graves cometidos por adolescentes no punibles. Por ello, la discusión no gira en torno a la existencia o no de respuesta estatal, sino a la calidad, finalidad y proporcionalidad de esa respuesta.

El Régimen Penal de la Minoridad existente en la Argentina, previo a la sanción de la nueva ley 27.801 – aún no vigente –, integrado por **la ley 22.278/80 y su modificatoria ley 22.803/83**, constituyen las normativas de fondo que rigen para todo caso de un joven menor de 18 años acusado de cometer un delito. La mencionada ley establece un régimen inquisitivo y tutelar, confundiendo las respuestas estatales para los niños, niñas y adolescentes que necesitan atención y protección por encontrarse en estado de vulnerabilidad, con las de aquellos que están en conflicto con la ley penal, a la vez que se mantiene el paradigma de la situación irregular instaurada en nuestro país por la ley 10.903, hoy derogada. Tampoco este régimen permite efectuar un abordaje sistémico, integral e interdisciplinario, que fomente la responsabilización del adolescente que ha cometido una infracción penal y, a la vez, promuevan su integración social mediante la oferta de servicios y programas para el cumplimiento de medidas socioeducativas, acordes a la dignidad de los niños, niñas y adolescentes, ignorando lo establecido en el art. 40.1 de la CDN.

Las normas internacionales de derechos humanos⁷, la regulación nacional⁸ y provincial⁹, así como las prácticas de los operadores, han establecido un sistema penal especializado respecto de los delitos cometidos por adolescentes, caracterizado por un

⁷ La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 20/11/1989, entrada en vigor el 02/09/1990, ratificada por la República Argentina mediante ley 23.849, sancionada el 27/09/1990 y promulgada el 16/10/1990; las Reglas de Beijing, Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (adoptada por la Asamblea General en 1985 mediante la Res. 40/33; Las Directrices de Riadh, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (adoptada por la Asamblea General en su Res. 45/112 del 14/12/1990; y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, adoptadas por la Asamblea General en su Res. 45/113 del 14/12/1990.

⁸ La República Argentina ha incorporado la Convención de los Derechos del Niño al texto constitucional en el año 1994 (art. 75 inc. 22 CN). El régimen penal de la minoridad se encuentra regulado en la Ley 22.278, promulgada de hecho 25/08/1980 y publicada en el B.O. del 28/08/1990.

⁹ Gran parte de las provincias han dictado leyes que regulan el proceso penal juvenil en ejercicio de sus competencias constitucionales y prevén una serie de medidas y sanciones alternativas a la privación de la libertad. En la provincia de Buenos Aires, Ley 13.634, promulgada el 18/01/2007.

procedimiento con garantías de mayor alcance¹⁰ y específicas¹¹ y, además, por sanciones especiales ¹² o reducidas ¹³, si se lo compara con el sistema penal de adultos.

La aplicación de este sistema juvenil especializado se efectúa teniendo en consideración la edad del joven al momento de cometer el hecho delictivo, aunque de conformidad con el Decreto-Ley N° 22.278 aún vigente, la sanción sólo puede aplicarse a jóvenes que superen los dieciocho años de edad.

El reconocimiento de los derechos del niño desde mediados del siglo XX se ha traducido paulatinamente en un reconocimiento de una mayor autonomía y participación. Ese reconocimiento va de la mano de la aceptación de responsabilidad por los actos ilícitos que cometen y ello conlleva la posibilidad de ser sometidos a sanciones penales.

De esta manera, la primera cuestión que surge es si se debe fijar legalmente, en forma general, una edad mínima de responsabilidad penal juvenil o, si el magistrado debe analizar el caso individual para determinar si el joven debe ser sometido a un proceso y a una sanción penal en el supuesto de ser considerado responsable del hecho delictivo imputado (Beloff, 2013, pp. 72-73). En este sistema se realiza una prueba de discernimiento, mediante la cual se analiza si el joven tiene el grado de madurez necesario para comprender la criminalidad de su conducta y dirigir sus acciones de acuerdo con esa comprensión. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño (2007) se ha pronunciado críticamente al respecto, ya que deja amplias facultades discrecionales al juez (párr. 30).

La Convención de los Derechos del Niño (2007) obliga a establecer, en forma general, una edad mínima a partir de la cual se pueden aplicar sanciones penales. Dispone que es un deber de los Estados partes “El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales” (p.11, párr. 31).

Los niños que no alcancen esta edad no pueden ser sometidos a una sanción penal, independientemente de su inimputabilidad o capacidad para comprender la criminalidad de la conducta y de dirigir sus acciones¹⁴. Esta edad mínima fijada por la ley, según la recomendación formulada por el Comité de los Derechos del Niño, no debe admitir excepciones, como la gravedad del delito o la madurez del adolescente.

¹⁰ Por ejemplo, la garantía de duración razonable del proceso penal ha sido interpretada como la exigencia de que el joven sea juzgado en un plazo menor que el establecido para los adultos.

¹¹ Por ejemplo, la garantía de participación de los padres en el proceso penal juvenil con el fin de proteger al adolescente.

¹² Se prevén distintos tipos de sanciones como la amonestación, la libertad asistida o la obligación de reparar los daños, combinadas con medidas preventivas como el deber de omitir el trato con determinadas personas o evitar que frecuenten ciertos lugares o locales y disposiciones vinculadas con la inserción social del adolescente como la orientación de los padres, la prestación de servicios a la comunidad, la derivación a los servicios locales de protección de derechos y asistencia a los centros educativos o de formación profesional.

¹³ A partir del fallo de la CSJN “Maldonado”, del 2005 (Fallos, 328:4343) se consideró imperativa, según el voto mayoritario, la aplicación de una escala penal reducida a los adolescentes cuando les resulta aplicable una pena privativa de la libertad.

¹⁴ Roxin (1997) ha categorizado que se trata de un supuesto de exclusión de responsabilidad que no necesariamente está vinculado a la culpabilidad del joven (pp. 847-848).

Los estándares internacionales de derechos humanos no disponen una determinada edad, pero sí establecen criterios. **Las Reglas de Beijing** ¹⁵expresan que la edad mínima para definir la condición de adolescente no debe ser demasiado baja, puesto que deben tenerse en cuenta aquellas circunstancias que afectan su madurez emocional, mental e intelectual, en el entendimiento de que el discernimiento y la capacidad de comprensión de sus actos están en relación con condiciones históricas y culturales ¹⁶. **El Comité de los Derechos del Niño** (2007) ha considerado: “... el establecimiento de una edad mínima a efectos de responsabilidad penal inferior a 12 años no es internacionalmente aceptable ...” (párr. 32). Por ello se alienta a los Estados a no reducir la edad mínima a los doce años y se considera que cuando la edad mínima se fija entre los catorce a dieciséis años de edad (la que fije el Estado como regla de política criminal) se contribuye a lograr el objetivo de adoptar medidas para tratar a los adolescentes sin recurrir a los procedimientos judiciales (Comité de los Derechos del Niño, 2007, párr. 33) (Comité de los Derechos del Niño, 2019, párr. 15).

En relación con la cuestión psicológica se considera, en general, que carecen de imputabilidad por su inmadurez antes de los catorce años de edad, por su dificultad para comprender el orden legal y dominar sus emociones. Asimismo, hay que tener en cuenta que cuando menor es la edad de una persona, mayor es la influencia de los condicionamientos y el contexto familiar y social, lo que disminuye la exigibilidad, entendida como la posibilidad de realizar otra conducta por el escaso espacio de autodeterminación (Beloff, 2013, pp. 77-78).

En tal marco, se sostiene que los adolescentes son más receptivos al cambio, a la rehabilitación. Esta premisa tiene sustento en la neurociencia (Barquet, Cillero & Vernazza, 2014). Durante la adolescencia el cerebro no se encuentra completamente maduro. Una de las últimas áreas en madurar de forma completa es el lóbulo frontal (especialmente la corteza prefrontal). Esta región cerebral es la responsable de regular actividades, tales como la toma de decisiones, la planificación, el juicio, la expresión de emociones y el control de los impulsos. Es posible que esta parte del cerebro recién alcance su plena maduración alrededor de los 25 años. El sistema límbico, responsable del procesamiento y el control de las emociones, también se encuentra en proceso de desarrollo durante la adolescencia. A pesar de eso, debe sustituir al lóbulo frontal en la tarea de procesar las emociones mientras este último se desarrolla. Por esta razón, los adolescentes experimentan mayores cambios de humor y adoptan comportamientos más impulsivos que los adultos. La dopamina es una sustancia química que produce el cerebro para conectar las acciones con sensaciones de placer. Durante la adolescencia, los niveles de producción de dopamina cambian. Esto puede llevar a que las actividades que antes resultaban emocionantes dejen de serlo y que los jóvenes busquen experimentar sensaciones de placer a través de un comportamiento cada vez más riesgoso. En la

¹⁵ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, del 29 de noviembre de 1985.

¹⁶ Regla de Beijing 4.1.

adolescencia, la materia gris del cerebro comienza a diluirse a medida que las sinapsis (los contactos entre neuronas para la transmisión y recepción de información) sufren un proceso de «poda». Aquellas sinapsis que no se utilizan son eliminadas y las que se usan con frecuencia se fortalecen. Esto explica que los cambios ocurridos en el cerebro adolescente puedan traer consecuencias a largo plazo: ciertas partes del cerebro utilizadas con frecuencia se verán fortalecidas, mientras que otras partes con menor uso se debilitarán y, eventualmente, desaparecerán. A la hora de adoptar una conducta riesgosa, los adolescentes no utilizan en la misma medida que los adultos las áreas del cerebro responsables de la reflexión, la toma de decisiones y la recompensa. Esto puede llevarlos a exagerar los beneficios de una acción, sin evaluar completamente los riesgos inherentes o las consecuencias de largo plazo.

Por otra parte, los cambios que se producen en aquellas partes del cerebro que son responsables de las emociones y la toma de decisiones llevan a que los adolescentes se comporten de manera diferente en circunstancias de «cognición cálida» (situaciones altamente emocionales) y «cognición fría» (situaciones escasamente emocionales). Es probable que un adolescente rodeado de amigos, en un contexto ruidoso y estimulante, tome una decisión más basada en las emociones que un adolescente situado en un contexto de calma y tranquilidad, acompañado por sus padres. Entonces, tal vez tome una decisión más intelectual y basada en las consecuencias. El efecto de la cognición cálida se potencia, porque la adolescencia también es tiempo de cambios hormonales y psicosociales. La toma de decisiones de los jóvenes se encuentra fuertemente influida por el contexto. En ocasiones, la capacidad intelectual de los adolescentes puede estar tan desarrollada como la de un adulto y ser capaces de tomar decisiones razonadas. Pero cuando un adolescente se encuentra en un contexto con posible presión de sus pares, donde se le apremia para tomar una decisión rápida, donde existe la posibilidad de asumir un comportamiento riesgoso o donde hay un elevado nivel de emocionalidad, resulta altamente probable que se guíe más por la emoción que por la razón.

Como señala el **Comité de los Derechos del Niño (2019) en su Observación General nro. 24**, más de 50 Estados Partes de la Convención han elevado la edad mínima de responsabilidad penal tras la ratificación de la Convención, aunque la más común a nivel internacional es 14 años. Las pruebas documentadas en los campos del desarrollo infantil y la neurociencia indican que la madurez y la capacidad de pensamiento abstracto todavía están evolucionando en los niños de 12 a 13 años, debido a que la parte frontal de su corteza cerebral aún se está desarrollando. Por lo tanto, es poco probable que comprendan las consecuencias de sus acciones o que entiendan los procedimientos penales. También se ven afectados por su entrada en la adolescencia. Como señala el **Comité de los Derechos del Niño en su Observación General nro. 20 (2016)** sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, esta es una etapa singular de definición del desarrollo humano caracterizada por un rápido desarrollo del cerebro, lo que afecta a la asunción de riesgos, a ciertos tipos de toma de decisiones y a la capacidad de controlar los impulsos. Se alienta a los Estados partes a que tomen nota de los últimos

descubrimientos científicos y a que eleven en consecuencia la edad de responsabilidad penal en sus países a 14 años, como mínimo. Además, las pruebas obtenidas en los ámbitos del desarrollo y la neurociencia indican que los cerebros de los jóvenes continúan madurando incluso más allá de la adolescencia, lo que afecta a ciertos tipos de toma de decisiones. Por consiguiente, el Comité encomia a los Estados partes que tienen una edad mínima de responsabilidad penal más elevada, por ejemplo 15 o 16 años, e insta a los Estados partes a que no la reduzcan en ninguna circunstancia, de conformidad con el artículo 41 de la Convención (Comité de los Derechos del Niño, 2019, párr. 22-23).

En las **Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina, elaborado por el Comité de los Derechos del Niño del 16 de septiembre de 2024**, el Comité insta al Estado parte a armonizar plenamente su sistema de justicia de menores con la Convención, incluida la derogación de la Ley 22278, y: (a) Mantener la edad mínima de responsabilidad penal en 16 años para todo tipo de delitos y abstenerse de rebajarla; (b) Promover la justicia restaurativa en el sistema de justicia juvenil; (c) Promover activamente medidas no judiciales, como la remisión y la mediación para adolescentes en conflicto con la ley, acusados o condenados por haber infringido las leyes penales y, siempre que sea posible, la aplicación de penas no privativas de libertad para niños, como la libertad condicional o los servicios a la comunidad, y garantizar la prestación de servicios sanitarios y psicosociales a estos adolescentes.

Como se adelantara, cabe señalar que la Ley 27.801 finalmente fijó la edad mínima de responsabilidad penal en los 14 años, apartándose del anteproyecto que proponía establecerla en los 13. Si bien esta modificación resulta formalmente más compatible con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño —que desalientan edades inferiores a los 14 años—, lo cierto es que continúa implicando una reducción respecto del régimen vigente previo (16 años), lo que mantiene abiertas las críticas relativas a la expansión del poder punitivo sobre adolescentes más jóvenes.

Antecedentes parlamentarios:

Desde el año 1990, con la ratificación por parte de la Argentina de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y de manera imperativa ya desde 1994, con la incorporación de esta Convención a la Constitución Nacional Argentina, el Régimen Penal de la Minoridad ha quedado inadecuado respecto de la CDN y demás normativas adoptadas por nuestro país, por lo que ha tenido varios intentos de ser modificado.

La experiencia comparada en derecho penal juvenil señala que los países han previsto y organizado reglas especiales de imputabilidad, juzgamiento y sanción de adolescentes que cometen delitos. Las variaciones o distinciones están dadas por la edad mínima de reproche penal y la respuesta diferenciada de reacción (sanciones) según la gravedad del delito, procurando que la privación de la libertad sea excepcional.

Así, los países de Latinoamérica han volcado sus esfuerzos en los últimos treinta años a la promulgación de leyes penales juveniles acordes con las convenciones internacionales, a fin de hacer efectivos sus derechos y garantías especiales. Estas

legislaciones penales juveniles modernas han querido establecer límites jurídicos a la actividad punitiva estatal contra los menores de edad, adoptando una serie de mecanismos y medidas propios del derecho penal de acto, procurando conciliarlos con la doctrina de la protección integral. De este modo se proponen medidas alternativas a la privación de libertad, reducción de la misma en forma diferenciada a la correspondiente a los adultos, imposición privilegiada de salidas alternativas al proceso penal, justicia restaurativa, entre otras (Ramos, 2023, p.63).

A modo de ejemplo, las legislaciones latinoamericanas postulan distintas edades de imputabilidad que oscilan entre los doce años (Brasil, Costa Rica, Ecuador, San Salvador), los trece años (Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay), y catorce años (Chile, Colombia), respectivamente (Beloff, 2013, pp.87-99).

Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, desde hace años, han cobrado y perdido estado parlamentario un sinnúmero de propuestas referidas a la modificación del Régimen Penal de la Minoridad. Unos, pretendiendo adecuar la legislación penal juvenil a la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales ratificados por la Argentina; otros, con el único objetivo de endurecer el proceso y las penas para los jóvenes. En ambos casos la mayoría de las veces la propuesta de bajar la edad de imputabilidad estaba presente, a veces como variable más importante y, otras, como parte de un articulado, donde el foco se colocaba en una reforma integral de la justicia juvenil.

Un relevamiento sociológico (Jorolinsky, 2015) da cuenta que los proyectos analizados con vigencia en el año 2002 fueron veintisiete. Quince de ellos proponían realizar alguna modificación a la ley 22.278 (en general, bajar la edad de imputabilidad de 16 a 14 años, aunque alguno proponía hacerlo desde los nueve años); mientras que los restantes se basaban en leyes penales juveniles que derogasen el actual Régimen Penal de la Minoridad. De estas últimas propuestas, tres mantenían la edad de imputabilidad en 16 años, mientras que las otras planteaban bajarla a 14 años.

Respecto de los fundamentos de los proyectos para el 2002, se pudo observar que la representación que más aparece es aquella que vincula a los jóvenes con el aumento de la delincuencia y la inseguridad¹⁷. Esta postura se recrudeció, toda vez que en el año 2002 hubo un hecho mediático: un adolescente fue acusado de matar al custodio del entonces canciller Carlos Ruckauf. En uno de los proyectos se explica que el hecho contribuyó a que un porcentaje importantísimo de la sociedad adhiriera a la postura de mano dura¹⁸. Los proyectos con vigencia en esta etapa reflejan, en su gran mayoría, la relación que los medios de comunicación se encargaron de difundir entre jóvenes y aumento de la delincuencia y la inseguridad.

¹⁷ Proyecto de ley 3969-D-01, presentado por Ricardo Bussi y Pinchetti de Sierra Morales; proyecto de ley 26211-D-01, presentado por Eduardo Adrián Menem; proyecto de ley 6468-D-01, presentado por Alberto Yaregui; proyecto de ley 0652-S-02, presentado por Pichetto.

¹⁸ Proyecto de ley 1797-D-02, presentado por Marta Milesi.

Tanto en el año 2007 como en el 2009, se pudo ver que la mayoría de los proyectos presentados en el Congreso proponen un Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil, un proceso con garantías y respeto de los derechos de los jóvenes. En este sentido, las representaciones de los legisladores en los proyectos de estos años, presentan al joven como sujeto de derechos, con garantías procesales. A su vez, los reconocen como sujetos en desarrollo, que, si bien por su estado “*en desarrollo*” deben tener un proceso especial, diferente al de los adultos, deben responsabilizarse por lo que han hecho. Por otra parte, unido a la idea de sujetos en desarrollo, con derechos, garantías y obligaciones, aparece también la baja en la edad de imputabilidad. En ese momento los proyectos que estaban siendo tratados en el Congreso llegaban a los 16. Diez de esos proyectos establecían que el régimen propuesto debía ser aplicable a personas menores de 18 años y mayores de 14. Once de estos proyectos tenían como finalidad una formación integral del adolescente y una pena socioeducativa, con la promoción de sanciones alternativas a la privación de la libertad (reparar el daño, apercibimiento) y diferentes maneras de privación de libertad (privación de libertad durante el fin de semana, privación de libertad en el domicilio, privación de libertad en centro especializado), prevista con carácter excepcional¹⁹.

En los fundamentos de este período, también empieza a aparecer la idea de joven unida a la de vulnerabilidad social; los jóvenes como víctimas de la situación social. Sin embargo, en este periodo también aparece la demanda de algunos sectores de la sociedad que no se condecían con un régimen penal de responsabilidad enmarcado en una perspectiva de derecho, sino que, por el contrario, pugnaban por una mayor punición para jóvenes. Reclamo absorbido y propagado por figuras, entre otros, como Juan Carlos Blumberg, quien luego del secuestro y posterior asesinato de su hijo en el año 2004 comenzó una carrera política postulando, entre otras cosas, bajar la edad de imputabilidad y endurecer las penas como respuesta a la falta de seguridad, en la inteligencia que mágicamente el Derecho Penal puede resolver problemas sociales. Por ello, unido a la idea de sujetos en desarrollo, con derechos y garantías y obligaciones, aparece también la baja de la edad de imputabilidad²⁰, vinculada al delito, a la inseguridad, aunque este tipo de argumentación es minoritario.

De los proyectos de ley relevados en el año 2009, la mayoría proponía un Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil, adecuando así la Ley Penal Juvenil a la Convención de los Derechos del Niño y demás tratados internacionales ratificados por la Argentina. Un aspecto destacable en la mayoría de estos proyectos era la propuesta de utilización de otros instrumentos previos a la aplicación de sanciones, como ser la mediación penal, la conciliación y la suspensión del juicio a prueba. Otra vez aparecía en los proyectos el referido a la edad de inimputabilidad, ya que casi todos los proyectos con trámite

¹⁹ Proyecto de ley 4593-D-06, presentado por Mabel Hilda Muller.

²⁰ Proyecto de ley 5933-D-06, presentado por José Eduardo Lauritto, Carlos Jaime Cecco, Juan Carlos Lucio Godoy, Raul Patricio Solanas, Amanda Susana Genem, Rosario Margarita Romero, Jorge Carlos Daud.

parlamentario coinciden, nuevamente, en bajarla a 14 años. Se observa la relación entre jóvenes y aumento de la delincuencia²¹. En este periodo cabe destacar que la Cámara de Senadores en noviembre de 2009 aprobó uno de esos proyectos, que pasó a ser discutido en la Cámara de Diputados, pero la sanción no se produjo. Por un lado, analizaron la posibilidad de implementar las propuestas del proyecto de Senadores y se encontraron con la falta de previsión presupuestaria. A su vez, el consenso de bajar la edad de imputabilidad a los 14 años tampoco fue compartido por algunos Diputados, aun pertenecientes al mismo bloque partidario, lo que produjo que el proyecto perdiera estado parlamentario en el año 2012.

En este año 2012 aparecen también otros proyectos. En los fundamentos de los proyectos vigentes a junio de 2012 aparecen representaciones de los jóvenes, como en los años anteriores, que los asocian en algunos pocos casos al aumento de la delincuencia, proponiendo una baja de la edad de imputabilidad a 14 años²².

También está presente en los fundamentos analizados del año 2012 la idea de joven como sujeto de derechos, con garantías constitucionales y procesales. Y la idea del joven como víctima de la situación social, vulnerable socialmente, unida otra vez a la propuesta de disminución del reproche penal²³.

Para diciembre de 2013 se habían presentado cuatro nuevos proyectos: 5227-D-2013, presentado por Garrido y Storani; 5438-D-2013, presentado por Bianchi; 6545-D-2013, presentados por Donda y Stolbizer; y, 7255-D-2013, presentados por Rogel, Biella Calvet, Benedetti, Storani, Alfonsín y Maldonado.

En el año 2019 el Poder Ejecutivo elevó a consideración del Congreso de la Nación un anteproyecto de ley tendiente a modificar el Régimen Penal de la Minoridad establecido por la ley 22.278 y sus modificatorias, creando un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil acorde con los estándares internacionales en la materia.

El ámbito de aplicación resulta ser adolescentes de 15 años, que cometieron algún delito reprimido con pena máxima de quince años de prisión o más en el Código Penal o leyes especiales; y, adolescentes mayores de 16 años y menores de 18 años, que cometieren un hecho previsto como delito de acción pública en el Código Penal o leyes especiales, con excepción de aquellos reprimidos con pena máxima de prisión igual o menor a 2 años, o sancionados con pena de multa o inhabilitación como pena principal. El anteproyecto estipulaba, como primera respuesta al delito, sanciones socioeducativas y disciplinarias, dejando las sanciones privativas de libertad como *última ratio* del sistema. Se hacía especial foco en la organización de una justicia especializada con un enfoque interdisciplinario, a la vez que se establecía el criterio de oportunidad y la remisión, que permitían, en algunos supuestos, prescindir del ejercicio de la acción penal, fundado en las circunstancias del hecho, la reparación del daño y luego de dar voz a la víctima, incorporando al adolescente a programas comunitarios, entendiéndose por tales planes

²¹ Proyecto de ley 2627-D-08, presentado por Eugenia Burzaco.

²² Proyecto de ley 2873-D-2012, presentado por Patricia Bullrich.

²³ Proyecto de ley 0242-D-2012, presentado por Liliana Beatriz Parada.

de promoción de los derechos de los adolescentes brindados en forma articulada por organismos gubernamentales descentralizados y organismos sociales. Se incorporaban los institutos de mediación, acuerdos restaurativos, conciliación y suspensión del proceso a prueba, con plazos de duración expresamente estipulados.

Traía una respuesta para los jóvenes inimputables, a quienes, determinada la existencia del hecho ilícito y su probable participación en este a través de una investigación preliminar, previa consulta a un equipo interdisciplinario, serían derivados a los órganos de protección previstos en la Ley de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes 26.061, para que implementen instancias restaurativas de resolución de conflictos con la víctima y la comunidad.

Más recientemente, entre otros, se han presentado los proyectos: 5883-D-2022, por los diputados Cristian Ritondo, María Lujan Rey, Alejandro Finocchiaro, Alberto Asseff, entre otros; 0804-D-2023, por el diputado Ricardo López Murphy; 2467-D-2024, por los diputados María Eugenia Alianiello, Victoria Tolosa Paz, entre otros; 0626-D-2024, por los diputados Cristian Ritondo, Alejandro Finocchiaro, María Sotolano, entre otros.

La sanción de la ley definitiva también muestra que el régimen no fue producto de una simple reproducción del anteproyecto originario, sino del tratamiento conjunto de múltiples iniciativas parlamentarias y de un dictamen que intentó condensar posiciones diversas. El dictamen de comisión reunió proyectos de distintos bloques y expedientes acumulados sobre la misma materia, lo que revela que la discusión legislativa terminó cristalizando en un texto más amplio, con modificaciones en puntos sensibles como la edad de punibilidad, el sistema de medidas, el rol del supervisor, los derechos de la víctima y la implementación del régimen acusatorio. Esa trayectoria legislativa es relevante porque permite ver que la ley final no sólo corrigió aspectos puntuales, sino que reordenó el diseño institucional del sistema penal juvenil.

Datos estadísticos:

La fundamentación del anteproyecto de Ley Penal Juvenil presentado el pasado 15 de julio, elevado por Mensaje N° 46/2024 (Expte. HCD 10-PE-2024) (Poder Ejecutivo Nacional, 2024) y que culminó con la promulgación de la Ley 27.801, dice “en nuestro país la tasa de delitos cometidos por adolescentes aumenta año a año” (p.4). Esta afirmación sólo está acompañada con datos sobre 4 semestres consecutivos de la Base General de Niños, Niñas y Adolescentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación²⁴ que, a nuestro entender, no resultan suficientes para respaldar tal diagnóstico.

Como contrapartida, la serie histórica del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires²⁵ de los últimos 14 años muestra el descenso del total de causas en que se investigan los delitos imputados a personas menores de 18 años (correspondientes al Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil). Se trata de una reducción de 11 % en términos

²⁴ <https://www.csjn.gov.ar/bgd/estadisticas/estadisticas-anuales>

²⁵ <https://www.mpba.gov.ar/estadisticas>

absolutos y del 21 % al considerar las tasas cada 100.000 habitantes. Tras un pronunciado descenso en 2020, los delitos de los últimos años continúan en valores inferiores a los registrados antes de la pandemia. Como contraste, esto no ocurre con las causas en que se investigan los delitos cometidos por personas mayores de edad, que aumentaron 53 % en términos nominales y 31 % si consideramos las tasas poblacionales en el mismo período (correspondientes al Fuero Criminal y Correccional).

De este modo, **se refuta la afirmación sobre el incesante aumento del delito juvenil, es decir, delitos cometidos por personas menores de 18 años de edad** y, se comprueba, además, que en el caso de la provincia de Buenos Aires se redujo a la mitad la participación de los delitos de las personas menores de 18 años, en el total de los delitos denunciados que representaban 4,2 % en 2009 y, en 2023, el 2,2 % (Basallo, Oyhandy & Sagasti, 2024).

De ese total, el 11,63% correspondió a robos agravados (incluido el uso de armas y otros agravantes); el 3,87% a delitos contra la integridad sexual; y el 0,96% a homicidios (más de la mitad, en grado de tentativa). El resto de las investigaciones iniciadas (83,54%) se debieron a amenazas, delitos contra la propiedad y lesiones, entre otros.

Según el Informe Estadístico BGD 2023 - Niños, Niñas y Adolescentes en la Justicia Nacional de Menores, realizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2024), que refleja la cantidad de NNyA con causas penales y/o medidas de privación de la libertad o alojamiento en residencias, iniciadas entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2023 en la Justicia Nacional, con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), surgen los siguientes datos de interés:

- 1) 1767 NNyA tuvieron al menos una causa penal iniciada en 2023 ante un Juzgado Nacional de Menores, lo que representa un 7.5% más que en el año 2022, y un 14% respecto al año 2021.
- 2) 380 NNyA tuvieron una causa elevada a un Tribunal de Menores, lo que representa uno de cada cinco jóvenes con causas iniciadas en los Juzgados de Menores;
- 3) El 71% del total de jóvenes con causas en la Justicia Nacional de Menores en 2023 (1258 NNyA) no había tenido otras causas con anterioridad. Este porcentaje resulta menor al 74% registrado en el año 2022;
- 4) En cuanto a la edad, el 54,5% tenía 16 o 17 años al momento del hecho; un 38,6% entre 13 y 15 años; un 5,5% 12 años o menos; en tanto un 1,4% corresponde a adolescentes que manifestaron ser menores de edad, corroborándose luego que eran mayores;
- 5) En cuanto al nivel educativo, de los 1311 NNyA con registro (74% del total), el 9,6% no cuenta con educación formal o ha abandonado la escuela primaria; el 4,2% se encuentra cursando; el 8,8% la ha completado; el 31% ha abandonado el nivel secundario; el 45,9% se encuentra cursando; y, el 0,5% ha finalizado sus estudios secundarios.

- 6) De los 1767 NNyA, más del 70% tuvo una sola causa en el período; un 13,4% tuvo dos causas; un 5,5% 3 causas; y, un 8,9% más de tres en todo el año;
- 7) El 82,7% de las causas iniciadas en 2023 corresponde a delitos contra la propiedad, principalmente distintos tipos de robos (casi ocho de cada diez). En cuanto al 17% restante, la mayoría fueron por delitos contra la integridad sexual (el 36,5%), contra la administración pública (el 21,9%), contra las personas (el 9%) y contra la libertad (el 6,2%), entre otros;
- 8) La cantidad de NNyA involucrados en delitos contra las personas aumentó de 39 en 2022 a 49 en 2023. El 41% corresponde a lesiones leves, el 7,7% a graves, el 5,1% a abuso o disparo de arma, el 2,6% a instigación al suicidio y el 43,6% restante a homicidios;
- 9) En cuanto a los delitos contra la integridad sexual, durante el año 2023 se investigaron 120 causas (6,3% del total de causas). Ello representa un 12% más de causas y un 11% más de NNyA que en el año 2022. El 67% corresponden a hechos que sucedieron en el mismo año 2023, mientras que 23% restante refiere a hechos que sucedieron anteriormente, habiendo sido denunciados durante el período.
- 10) Dos de cada tres resoluciones de juzgados nacionales de menores corresponden a un sobreseimiento por mediar una causa de justificación, inimputabilidad, inculpabilidad o excusa absolutoria, de acuerdo al art. 336 inc. 5° del CPPN. Mientras que, en los tribunales orales de menores, el tipo de resolución más frecuente fue el sobreseimiento por mediar una causa de justificación, inimputabilidad, inculpabilidad o excusa absolutoria, según el art. 336 inc.5° del CPPN (27%), la absolución según artículo 4° del CPPN (25,4%) y el sobreseimiento por cumplimiento de probation (17,5%), entre otros.

Por otra parte, según las estadísticas realizadas por el Ministerio Público Fiscal del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil en la Provincia de Buenos Aires (Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, s.f.) ²⁶, en el año 2022 se registraron un total de 22.018 Investigaciones Penales Preparatorias, mientras que en el año 2023 un total de 23.846, lo que representa un aumento de 8,3%. En el año 2021 se registraron un total de 18.503 investigaciones, lo que representó un aumento de 19% respecto del año 2022. En el año 2022 se registraron 17.988, lo que representó un aumento de 2,9%. Y, en cambio, en el año 2019 se registraron un total de 26.160 investigaciones, lo que representó una reducción del 31,2% respecto del año 2020.

Por otra parte, **las estadísticas dan cuenta que tampoco aumentaron los delitos más graves cometidos por personas menores de 18 años de edad, como resultan ser los homicidios dolosos.** Concretamente, las estadísticas indican que los

²⁶ También se utilizó la información recuperada de <https://www.mpba.gov.ar/estadisticas>

homicidios dolosos presuntamente cometidos por personas menores de edad se redujeron en un 61 % en los últimos 14 años.

Incluso la revisión de los indicadores permite señalar que no existe el estado de situación enunciado por el anteproyecto del Poder Ejecutivo, sino en el caso de los homicidios dolosos un proceso de descenso de homicidios presuntamente cometidos por personas menores de edad. Mientras en 2009 el 12,8% del total de los homicidios corresponden a personas menores de 18 años, en 2023 la participación se redujo a 8,9%.

Según estas estadísticas brindadas por el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, en el año 2020 se iniciaron un total de 2933 causas en el Fuero de Mayores por el delito de Homicidio, mientras que en el Fuero de Menores hubo un total de 205 causas por Homicidio. En el año 2021, en el Fuero de Mayores dichas causas aumentaron a 3007 investigaciones, mientras que en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil se redujeron a 166 causas. En el año 2022, en el Fuero de Mayores se redujeron las causas a 2877, mientras que en el Fuero de Menores aumentaron a 190. Por último, en el año 2023, en el Fuero de Mayores volvieron a aumentar a 3112 las investigaciones, mientras que en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil se mantuvieron en 190 causas.

Asimismo, en el Informe Breve del OPS de Delitos y Violencias en la provincia de Buenos Aires 2009-2022, surge una significativa disminución de los homicidios dolosos durante el período analizado, especialmente entre 2015 y 2022. La serie inicia con una tasa de 8,5 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2009, alcanza su punto más alto en 2014 (8,6) y llega a los valores más bajos en 2022.

Dicha tendencia descendente de los homicidios dolosos se presenta tanto en los casos de presuntos autores mayores de 18 años (correspondientes al Fuero Criminal y Correccional), como los que involucran a personas menores de edad (correspondientes al Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil). Los homicidios dolosos del Fuero Criminal y Correccional se redujeron en un 45,5% desde 2009 a 2022, mientras que los del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil lo hicieron en un 59,9%.

Pasamos a la revisión en profundidad de los datos citados en el anteproyecto del Poder Ejecutivo extraídos de la Base Nacional de Datos de Niños, Niñas y Adolescente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

¿Qué pasa con la cantidad de personas menores de 18 años incluidas en causas penales en la Justicia Nacional? La información sobre el lapso 2012-2023 muestra una curva con fluctuaciones, muy lejos de la afirmación de incremento interanual incesante y sostenido del delito juvenil que sostenían los redactores del proyecto de ley. **Mientras en 2012, 2034 NNyA estuvieron incluidos en al menos una causa judicial de la Justicia Nacional de Menores, en 2023 fueron 1767.** Como señalamos con relación a las estadísticas de la provincia de Buenos Aires, el dato más confiable es el de homicidios dolosos. La fuente citada permite reconstruir la **evolución de las causas en que se investigan homicidios dolosos de menores de 18 años en jurisdicción de la Justicia Nacional.** Vemos que **los dos últimos años (2022 y 2023) presentan las menores**

cantidades de casos de toda la serie. Al igual que en la provincia de Buenos Aires, descienden los homicidios dolosos cometidos por este grupo etario.

La Base de Datos sobre Niños, Niñas y Adolescentes presenta información relevante para diseñar políticas enfocadas en los NNyA en situación de delito. Por ejemplo, **en 2023, 1258 niños/as y adolescentes (71% del total) ingresaron por primera vez al sistema penal**, lo que contrasta con la imagen de una población reiterante que entra y sale de las comisarías o institutos de menores. **La gran mayoría se encuentra acusada de cometer delitos contra la propiedad (83 %) y, 9 de cada 10 niños/as y jóvenes, no poseen obra social ni prepaga.** Sin dudas son datos parciales, pero que permiten caracterizar preliminarmente a la población incluida en las causas penales de la Justicia Nacional.

Por último, la serie histórica disponible en esta fuente permite observar el **fuerte descenso de la cantidad de jóvenes con medidas privativas de la libertad incluidos en causas de la justicia nacional.** Dato que es congruente con lo que sucede en la provincia de Buenos Aires, donde también durante 2023 se encontraban privados de libertad 448 jóvenes, el punto más bajo de la serie histórica publicada que inicia en 2016 (Comisión Provincial por la Memoria, s.f.).

Como mencionamos, la inclusión de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el bloque constitucional de Derechos Humanos obliga al Estado Argentino a adaptar su normativa interna a estos estándares.

En base a estas estadísticas, tanto las de la Provincia de Buenos Aires como las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se coincide en que no existe un aumento sostenido en los delitos cometidos por menores en los últimos años. En ambos casos, los datos muestran una disminución en la criminalidad juvenil, especialmente en lo que respecta a delitos graves como homicidios.

La afirmación en el proyecto de ley de que "la tasa de delitos cometidos por adolescentes aumenta año a año" no se ve respaldada por las estadísticas. Tanto en Buenos Aires como en la Nación, los delitos juveniles muestran una tendencia a la baja o, en el peor de los casos, una estabilización.

Por lo tanto, las estadísticas de ambas jurisdicciones no avalan la premisa del proyecto de ley en cuanto al supuesto aumento del delito juvenil. Al contrario, reflejan una tendencia decreciente o estable, lo que refuerza la necesidad de una intervención que no sea meramente punitiva, sino que esté orientada a la prevención y rehabilitación a través de políticas restaurativas y de protección.

El Comité de los Derechos del Niño puso de manifiesto en diversas oportunidades las deficiencias de nuestra legislación interna. Los informes periódicos sobre Argentina de 2002 y 2010 y 2024, destacan la incompatibilidad del sistema de justicia penal juvenil con la CDN. En particular, en las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados para Argentina efectuadas en 2018, y ahora en las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina efectuadas en septiembre de 2024, el Comité recomendó la sanción de una ley compatible con la Convención y las

normas internacionales en materia de justicia juvenil, que no incluyera disposiciones que endurezcan las penas o reduzcan la edad de responsabilidad penal. Señaló, además, entre otros puntos, que debían remediarse las deficiencias en los centros de detención en todas las provincias y promover la adopción de medidas no judiciales.

El consenso general de todas estas organizaciones es que la ley debe mantener la edad mínima de punibilidad actual, contemplar medidas alternativas al proceso y a la pena, asegurar la excepcionalidad de la privación de la libertad y garantizar la especialización de la justicia juvenil y de los efectores que trabajan con niñas, niños y adolescentes, con el establecimiento de penas especiales y por montos también reducidos.

En tal marco, en consonancia con los datos antes analizados, desde la Defensoría General de la Nación y la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, las Dras. Stella Maris Martínez y Marisa Graham habían realizado observaciones al anteproyecto de ley penal juvenil, que compartimos, en cuanto a que la premisa afirmada en la exposición de motivos que sostiene que la “situación de los menores en conflicto con la ley penal es uno de los graves problemas que hoy atraviesa la sociedad argentina”, no tiene sustento alguno luego del análisis objetivo de las estadísticas que se mencionan (Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina y Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2024).

Se establecía la edad mínima de responsabilidad penal juvenil en 13 años (confr. arts. 1 y 2). Esta propuesta se apoya en criterios estrictamente securitarios y punitivistas, que son los que estructuran el diseño y sentido general del proyecto. No obstante, no brinda en su exposición de motivos ni en su articulado evidencias que demuestran que la baja de la edad de responsabilidad penal resultaría eficaz para los fines que pretende. El proyecto mencionaba como una connotación negativa que Argentina y Cuba son los únicos países de la región que sostienen los 16 años como edad mínima de responsabilidad penal. Esta afirmación desconoce, como mencionamos, la recomendación del Comité de los Derechos del Niño al Estado Argentino de no reducir la edad de punibilidad ni adoptar medidas regresivas. Si bien los instrumentos internacionales no fijan una edad mínima específica, establecen principios que indican que la edad mínima debe tender a elevarse. En ese sentido, el Comité recomienda, en la Observación General Nº 24, que no debe fijarse una edad menor a 14 años. Esta recomendación se dirige a aquellos países que tienen edades por debajo de los 14 años –por ejemplo, Brasil y Uruguay– y queda claro que insta a los Estados con edades fijadas en 15 y 16 años a no reducirlas, de conformidad con el art. 41 de la CDN, y a evitar reformas jurídicas regresivas.

No existe justificación empírica que sustente la reducción de la edad mínima de responsabilidad penal. La información utilizada en el proyecto para justificar la baja corresponde a un recorte sesgado, ya que se toman los datos desde el año 2020, año marcado por la pandemia. En efecto, un análisis objetivo de los registros de la Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Corte Suprema de Justicia de la

Nación (BGD), muestra que desde 2011 a la fecha existe, por el contrario, una clara estabilidad en las intervenciones de la Justicia Nacional de Menores.

Esta misma base de datos muestra que, durante 2023, el 82,7% corresponde exclusivamente a delitos contra la propiedad, de los cuales un 39% fueron en grado de tentativa. Esto pone en evidencia que el nivel de incidencia de los delitos más graves es muy reducido. En punto a ello, es dable observar que el artículo 1° del proyecto establece la punibilidad para todos los delitos del Código Penal o leyes especiales, sin establecer ningún criterio objetivo que excluya la punibilidad para aquellos delitos que puedan considerarse de escasa lesividad. En conclusión, las propuestas contenidas en el proyecto no sólo desconocen las recomendaciones internacionales, sino que también carecen de una base empírica sólida, poniendo en riesgo los avances logrados en materia de protección de NNyA desde el 2008 a la fecha.

Por otra parte, el anteproyecto presentaba a la pena privativa de libertad como eje de intervención. Una lectura transversal del texto del proyecto evidenciaba que la privación de libertad era la regla general aplicable a todos los delitos (art. 11). Esto se verifica al analizar la regulación de las medidas alternativas al proceso (principio de oportunidad, mediación y suspensión del juicio a prueba), cuya procedencia estaba sujeta a una cantidad de requisitos que torna ilusoria su aplicación real. En cuanto a la prisión preventiva, el proyecto menciona de manera enunciativa su procedencia ante “*riesgos procesales debidamente constatados*”, sin proporcionar mayores especificaciones ni establecer plazo alguno (conf. art. 5 inc. j, segundo párr.). Esta falta de precisión y los requisitos excesivos que habilitan las medidas alternativas, refuerzan la idea de utilizar la privación de libertad como la respuesta predominante en el sistema penal juvenil propuesto.

Con respecto a la intervención con Niños, Niñas y Adolescentes que no alcanzan la edad mínima de responsabilidad penal, el criterio general es que debe estar vedada la intervención del derecho penal sobre los que no hayan cometido un delito o que no alcancen la edad mínima de responsabilidad penal. Ante la presunta comisión de un delito de una persona no punible y ante la sospecha de una posible vulneración de sus derechos, se debe dar intervención inmediata y sin dilaciones al sistema de protección de derechos. En ningún caso está permitida la privación de libertad. El proyecto no seguía estos lineamientos básicos (Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina & Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2024, confr. arts. 24 y ss.). Al contrario, brindaba a los no punibles el mismo trato que a los punibles, con el agravante de no garantizarles un debido proceso y establecer como regla la privación de libertad (confr. art. 25). Además, habilitaba su privación de libertad (“internación”), bajo los términos de “*tratamiento educativo y curativo*” (Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina & Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2024, confr. arts. 26 y 27), conceptos propios del tutelarismo clásico que recurre a criterios subjetivos y de peligrosidad. Agravaba, además, las disposiciones del Decreto-Ley N° 22.278, al no definir un plazo de duración para la “*internación*”. Facultaba al juez a privar de la libertad a niños

y niñas menores de 12 años de manera indefinida y sin límite de edad. La iniciativa también preveía que, antes de resolver la libertad de los adolescentes, se realice un *“peritaje psicológico y psiquiátrico, así como otros estudios necesarios para determinar si la persona inimputable resulta peligrosa para sí misma o para terceros, o si existe riesgo de que incurra en nuevos delitos”* (Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina & Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2024, confr. art. 25 a). Esta combinación indebida de una evaluación en clave de salud mental, con una evaluación de pronóstico *“criminológico”* es imposible de realizar, ya que no existe disciplina alguna que pueda determinar esto con precisión

Por otra parte, el proyecto en algunos casos soslayaba, y en otros relajaba, el principio de especialidad exigido convencionalmente en el juzgamiento penal juvenil. Por ejemplo, habilitaba el alojamiento de adolescentes en dispositivos penitenciarios o de fuerzas de seguridad (confr. art. 28); remitía a la condena de ejecución condicional del Código Penal, sin establecer un criterio de imposición diferenciado (confr. art. 8); establecía el mismo requisito temporal del Código Penal para acceder a la libertad condicional (confr. art. 19); y disponía que, al alcanzar la mayoría de edad, el resto de la pena privativa de libertad deba cumplirse en los establecimientos penitenciarios para mayores de edad (confr. art. 31). En síntesis, el proyecto establecía el carácter facultativo del principio de especialidad, brindando en muchas disposiciones el mismo trato a los niños y niñas que a los adultos, aplicando las pautas de las normas penales y procesales penales del derecho penal para mayores de edad.

En relación a las penas, el proyecto establecía el máximo de la pena privativa de libertad en 20 años (confr. art. 19). Si bien preveía ciertas pautas específicas, como la prohibición de la reclusión o prisión perpetua (confr. art. 18), este máximo legal no permitiría vislumbrar un umbral de diferenciación razonable respecto de las penas que se aplican a los adultos. En este sentido, frente a los efectos negativos inherentes a los contextos de encierro, se suma la duración de la privación de libertad y se observa que una regulación con escalas penales de estas características puede representar, como mínimo, la mitad de las vidas de los menores afectados. Cabe destacar que penas con estos máximos, en el caso de adultos, se contemplan únicamente para delitos gravísimos. Por lo demás, la remisión a las reglas generales del Código Penal para acceder al beneficio de la libertad condicional resulta restrictiva, dado que la declaración de reincidencia y la comisión de determinados delitos impiden la aplicación de este instituto.

Por lo demás, el anteproyecto habilitaba el alojamiento de Niños, Niñas y Adolescentes en unidades penitenciarias (confr. art. 28 y 31).

En el caso de la prescripción de la acción penal, incorporaba entre los criterios de suspensión la *“intervención del profesional previsto en la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657”*, lo que no solo establecía mayores requisitos para menores de edad, sino que también implicaba un abordaje de salud mental individual, sin plazos estipulados, siendo estos determinados por la necesidad de la persona. Esta situación podía resultar en la suspensión indefinida de la acción penal, en contra del Niño, Niña y Adolescente, lo cual

atenta contra el principio de legalidad al no contar con un criterio objetivo, claro y cierto sobre su duración. Esta indefinición genera inseguridad jurídica y afecta negativamente la estabilidad del proceso penal juvenil

Genera serias dudas la evaluación presupuestaria de un proyecto de esta naturaleza, lo que refleja también la ley definitivamente sancionada. La iniciativa exige una ampliación de infraestructura, en distintos niveles de la administración estatal, que deben asumir tanto el Estado Nacional como las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, la creación, adecuación y ampliación de equipos de trabajo (confr. art. 23, 29, 32), el desarrollo de programas (confr. art. 25, inc. c, 32, 34) y la creación de espacios de detención adecuados (confr. Cap. VIII), exige erogaciones que deben estar aseguradas para cumplir, aun mínimamente, con los estándares constitucionales y convencionales ya enunciados.

Ello, teniendo en cuenta las contundentes conclusiones vertidas por el Comité de los Derechos del Niño en las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina, de septiembre de 2024, que dan cuenta que los cambios institucionales y políticos que se están proponiendo desde finales de 2023, que importan básicamente una disminución drástica de las asignaciones presupuestarias para los niños, incluida la desinversión en salud y educación, pueden provocar una falta de coordinación entre las diferentes instituciones y organismos responsables de la protección de la infancia a nivel provincial y municipal, lo que puede dar lugar no solo a la duplicación de esfuerzos, lagunas en las coberturas y falta de continuidad en la atención de niños en situación de riesgo, sino en la implementación y sostenimiento de este sistema penal (Comité de los Derechos del Niño, 2024) (Véanse ptos. II.4; II.A.9.c; II.A.10.a, b, c; II.A.11.a, b, c, d.).

Una Ley de Justicia Penal Juvenil, acorde con los estándares internacionales en materia de protección de derechos humanos, debe crear un sistema especializado en el que se apliquen - como regla - medidas no privativas de la libertad y medidas alternativas al proceso judicial, dejando como sanción excepcional (solo en casos de extrema necesidad) la restricción de la libertad personal. Estos dispositivos deben estar monitoreados por un organismo con independencia funcional y financiera que supervise y garantice el acceso a sus derechos de los adolescentes privados de la libertad.

Es clave que una reforma legislativa esté acompañada de una fuerte inversión en políticas públicas de protección integral de la niñez y adolescencia. La intervención desde el Sistema Penal Juvenil no puede ser utilizada como una respuesta tardía del Estado por fallas u omisiones de intervención previas desde el Sistema de Protección de Derechos (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] Argentina, 2019).

Análisis comparativo entre el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo Nacional y la Ley 27.801 de Régimen Penal Juvenil

En este sentido, cabe señalar las diferencias que se evidencian entre este anteproyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional, con la finalmente promulgada Ley 27.801. La sanción de la ley definitiva muestra que el régimen no fue producto de una

simple reproducción del anteproyecto originario, sino del tratamiento conjunto de múltiples iniciativas parlamentarias y de un dictamen que intentó condensar posiciones diversas. El dictamen de comisión reunió proyectos de distintos bloques y expedientes acumulados sobre la misma materia, lo que revela que la discusión legislativa terminó cristalizando en un texto más amplio, con modificaciones en puntos sensibles como la edad de punibilidad, el sistema de medidas, el rol del supervisor, los derechos de la víctima y la implementación del régimen acusatorio. Esa trayectoria legislativa es relevante porque permite ver que la ley final no sólo corrigió aspectos puntuales, sino que reordenó el diseño institucional del sistema penal juvenil.

En primer lugar, fijó la edad mínima de responsabilidad penal en los 14 años, apartándose del anteproyecto que proponía establecerla en los 13.

En relación con el sistema de sanciones, la ley aprobada introdujo modificaciones relevantes respecto del proyecto original. Por un lado, redujo el máximo de la pena privativa de libertad de 20 a 15 años, lo que constituye un límite más acorde con el principio de proporcionalidad en materia juvenil. Por otro lado, amplió el catálogo de sanciones al incorporar expresamente la reparación integral del daño a la víctima como respuesta penal autónoma, reforzando —al menos en el plano normativo— la dimensión restaurativa del sistema. No obstante, esta ampliación convive con la consolidación de un esquema que continúa habilitando la privación de libertad como herramienta central en determinados supuestos. Se reconoció a la víctima asistencia especializada, patrocinio jurídico gratuito y la posibilidad de participar en instancias de mediación.

Un aspecto especialmente relevante es que la ley suprimió la posibilidad —prevista en el anteproyecto— de alojar a adolescentes en secciones separadas dentro de establecimientos penitenciarios de adultos, estableciendo que la privación de libertad sólo podrá cumplirse en institutos especializados. Esta modificación representa un avance significativo en términos de adecuación a los estándares internacionales, que exigen una estricta separación respecto del sistema penal de adultos.

Asimismo, la ley amplió el umbral de aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, llevando el máximo de 6 a 10 años de pena en abstracto. Este cambio permite, en términos formales, una mayor utilización de respuestas no privativas de libertad, lo que podría favorecer la implementación de estrategias socioeducativas. Sin embargo, su efectividad dependerá de la capacidad real del sistema para desarrollar dispositivos territoriales adecuados, cuestión que excede el plano meramente normativo.

Un aspecto especialmente relevante es que la ley suprimió la posibilidad —prevista en el anteproyecto— de alojar a adolescentes en secciones separadas dentro de establecimientos penitenciarios de adultos, estableciendo que la privación de libertad sólo podrá cumplirse en institutos especializados. Esta modificación representa un avance significativo en términos de adecuación a los estándares internacionales, que exigen una estricta separación respecto del sistema penal de adultos.

Asimismo, en relación a la especialidad, el proyecto del Ejecutivo establecía que la sustanciación de los procesos estaría "en lo posible" a cargo de jueces especializados.

La Ley 27.801, en su artículo 38, es más enfática: establece que los procesos "deberán estar a cargo" de magistrados con capacitación especializada, y va más lejos al disponer que los organismos de selección de magistrados deberán verificar fehacientemente esa especialidad al momento del concurso. Esta diferencia es de importancia capital para quienes trabajamos en el fuero. La justicia penal juvenil requiere no solo conocimientos jurídicos sino comprensión del desarrollo adolescente, de los factores de riesgo y protección, y de los instrumentos internacionales específicos. La exigencia de especialización como requisito de selección —y no como mera aspiración— que establece la Ley 27.801 constituye una de sus disposiciones más valiosas desde la perspectiva de la calidad jurisdiccional

En relación al régimen de inimputables y las medidas aplicables, ambos textos coinciden en que la declaración de inimputabilidad no suspende la investigación, lo cual constituye un avance respecto del régimen anterior. Sin embargo, el proyecto del Ejecutivo regulaba con mayor detalle las consecuencias aplicables al menor inimputable, contemplando expresamente la posibilidad de disponer su internación en instituto especial mediante lo que denominaba "tratamiento educativo y curativo", con controles periódicos cada tres meses y condiciones estrictas para su cese. La Ley 27.801, en cambio, regula esta materia con menor exhaustividad en su articulado. Desde la práctica judicial, la regulación más detallada habría resultado operativamente útil, pues el vacío normativo sobre qué hacer con el menor inimputable en caso de delitos graves ha sido históricamente una de las mayores dificultades de los jueces del fuero, lo que además será escenario de conflictos con normativas provinciales que prevén la aplicación de medidas de seguridad para los inimputables en dichos supuestos.

Respecto de las medidas de coerción y la prisión preventiva, ambos textos coinciden en que las medidas de coerción sólo pueden fundarse en el peligro real de fuga o de obstaculización de la investigación, lo que representa un avance frente al uso histórico de la prisión preventiva como herramienta tutelar encubierta. La Ley 27.801 agrega, en su artículo 39, una referencia expresa al artículo 17 del Código Procesal Penal Federal como parámetro para la procedencia de estas medidas, lo que brinda mayor anclaje normativo para las decisiones judiciales en la materia. La Ley 27.801 sancionada (Artículo 39) dice: Que las medidas de coerción "sólo podrán fundarse en el peligro real de fuga o de obstaculización de la investigación, en los términos del artículo 17 del Código Procesal Penal Federal (Ley 27.063 y sus modificatorias)", y luego agrega: "en ningún caso el plazo de prisión preventiva podrá superar el impuesto por el artículo 1° de la Ley N° 24.390, conforme la modificación introducida por la Ley N° 25.430". Desde la perspectiva judicial, el texto representa un avance significativo porque por primera vez una ley de responsabilidad penal juvenil fija expresamente un límite temporal a la prisión preventiva de adolescentes, algo que la vieja Ley 22.278 no hacía, generando situaciones de detenciones cautelares que se extendían indefinidamente bajo el eufemismo del "tratamiento tutelar". Ahora bien, el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional le atribuye al Congreso la facultad de dictar los códigos de fondo, pero reserva a las

provincias la organización de su justicia y la regulación del derecho procesal. Las normas sobre prisión preventiva —sus presupuestos, plazos y condiciones— son inequívocamente normas procesales. No definen un delito ni establecen una pena: regulan una medida cautelar dentro de un proceso. Por lo tanto, en principio, corresponde a cada provincia legislar sobre ellas dentro de su propio sistema procesal. Esta lectura encuentra respaldo en la propia estructura de la Ley 27.801. El Capítulo X, que contiene el artículo 39 sobre prisión preventiva, se titula expresamente "Normas especiales para la competencia nacional ordinaria y federal". Esa denominación no es casual ni inocente: el legislador reconoció explícitamente que ese capítulo regula el fuero nacional y federal, y no pretende desplazar las legislaciones procesales provinciales. Varias provincias, como la de Buenos Aires, han sancionado normas procesales penales juveniles incorporando los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, las Reglas de La Habana y las Directrices de Riad. En muchos casos con regulaciones más garantistas que la propia Ley 27.801, estableciendo plazos más breves de prisión preventiva, mayores exigencias de fundamentación y controles periódicos más estrictos. Para esas provincias, la pretensión de aplicar el artículo 39 de la Ley 27.801 como piso o como techo resultaría constitucionalmente problemática en ambos sentidos. El primero se da cuando la legislación provincial es más garantista que la Ley 27.801, como entendemos ocurre con la normativa bonaerense. En ese caso no existe conflicto real: la provincia puede y debe aplicar su propio estándar más favorable, que además resulta más conforme con la Convención sobre los Derechos del Niño. El principio pro homine y el propio artículo 5° de la Ley 27.801 —que reconoce las constituciones provinciales y ordenamientos locales como fuente de derechos— avalan esta solución. Es relevante señalar que el artículo 49 de la Ley 27.801 no impone a las provincias la adecuación de su legislación procesal, sino que las invita a hacerlo. El uso del verbo "invitar" tiene un significado técnico-jurídico preciso en nuestro sistema federal: implica una exhortación sin fuerza coercitiva, reconociendo que las provincias conservan su autonomía procesal. Esto refuerza la lectura de que el legislador nacional no tuvo intención —ni competencia— para imponer normas procesales a las jurisdicciones locales. En una provincia que ya cuenta con legislación procesal penal juvenil adaptada a los estándares internacionales, el artículo 39 de la Ley 27.801 no desplaza esa normativa local. Lo que sí hace la Ley 27.801 en su conjunto es establecer el marco sustantivo —las penas, las medidas, los principios rectores— que tiene naturaleza de derecho de fondo y resulta de aplicación uniforme en todo el territorio nacional. La prisión preventiva de un adolescente en la Provincia de Buenos Aires, en Córdoba o en Santa Fe debe regirse por las normas procesales de cada una de esas jurisdicciones, siempre que respeten el piso constitucional e internacional de garantías. Y en aquellas provincias donde ese piso ya ha sido superado con regulaciones más protectorias, pretender retrotraer el estándar al límite de la Ley 24.390 citado por el artículo 39 de la Ley 27.801 implicaría un retroceso inadmisibles en materia de derechos humanos de niños y adolescentes

En definitiva, el texto finalmente aprobado introduce matices relevantes respecto del anteproyecto original —particularmente en la elevación de la edad mínima a 14 años, la reducción de las penas máximas y la eliminación del alojamiento en cárceles de adultos—, pero no altera sustancialmente la orientación general de la reforma, basada en la ampliación del alcance del sistema penal juvenil. En este sentido, persiste la tensión entre un enfoque orientado a la protección integral de derechos y otro de carácter más punitivo, cuya resolución dependerá en gran medida de la implementación concreta de la ley y de la asignación de recursos al sistema.

Experiencias empíricas:

En Argentina la reforma del Sistema de Justicia Penal Juvenil no requiere simplemente bajar la edad de punibilidad, algo que podría ser interpretado como un retroceso en materia de derechos humanos y como una medida regresiva. Es necesario encontrar un abordaje para la justicia juvenil que no afecte los derechos consagrados en los tratados internacionales que son parte de la Constitución Argentina.

Existen experiencias internacionales que han demostrado que disminuir la edad de punibilidad no ha sido una medida efectiva en el combate a la inseguridad. Dinamarca, en el 2010, bajó la edad de 15 a 14 años, y en el 2012 sube nuevamente a 15 años la edad de imputabilidad. En Georgia la edad fue bajada a 12 años y, luego, en el 2010, elevada a 14 años nuevamente (UNICEF Argentina, 2019).

Varios países de América Latina han debatido en los últimos años acerca del límite etario de la imputabilidad penal. En Brasil, Panamá o Costa Rica ha habido propuestas para bajar la edad en la que los adolescentes empiezan a ser juzgados como adultos, pero ninguna de ellas prosperó. Incluso tampoco prosperó recientemente en Uruguay, cuando un plebiscito negó al gobierno la posibilidad de someter a jóvenes de 16 años a la justicia no especializada (Barquet, Cillero & Vernazza, 2014).

Todos, a excepción de Argentina, tienen un sistema de responsabilidad penal juvenil que, tal como establece la CDN, se extiende hasta los 18 años. La edad mínima, como ya se expresara, varía entre los 12, 13 y 14 años. Hace poco, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Argentina en el caso “*Mendoza y otros vs Argentina*”, por violar el derecho internacional de los derechos humanos, tras aplicar el derecho penal de adultos a menores de 18 años y le ordenó modificar y ajustar su marco legal a las normas internacionales.

Otro ejemplo singular es Bolivia. Allí, hasta julio de 2014 rigió una ley penal que establecía los 16 años como límite de edad para ser juzgado como adulto, configurándose como el único país latinoamericano que tenía una situación similar a la que resultaría si Uruguay hubiera aprobado la reforma constitucional antes mencionada (de octubre de 2014). Recientemente, se modificó la normativa y se conformó un sistema especial para juzgar a los adolescentes, de entre 14 y 18 años, adecuándose así a lo que indica la CDN.

Mientras en Uruguay se discutía si juzgar a los adolescentes de 16 y 17 años como adultos, en Nueva York avanzaba un proyecto para hacer justamente lo contrario:

aumentar de 16 a 18 años la edad de imputabilidad penal, lo que finalmente ocurrió en octubre de 2018 (Departamento Legal de Nueva York, s.f.). El 1º de octubre de 2018 entró en vigencia la ley “Aumenta la edad” para los jóvenes de 16 años. Luego, el 1º de octubre de 2019, entró en vigencia para los jóvenes de 17 años, lo que implica que Nueva York ya no procesa como adultos a los jóvenes de esas edades. Quienes promovieron dicha reforma legal (autoridades y organizaciones sociales, principalmente) se basaron en los hallazgos de la neurociencia y la hipótesis de que más encierro no contribuye a la seguridad pública. En 2013, más de 30.000 adolescentes de 16 y 17 años pasaron por los juzgados de adultos en Nueva York y el 75 % fueron procesados por delitos menores. De acuerdo a información publicada por la organización Raise the Age, una de las principales promotoras del proyecto, los jóvenes comparten con los adultos las áreas comunes de las cárceles. Algunos adolescentes son reclusos en establecimientos para mayores y se los encierra en celdas aisladas, de modo de mantenerlos separados de los adultos. Raise the Age también advierte que juzgar a los jóvenes por el sistema de adultos aumenta la probabilidad de que cometan delitos o crímenes violentos en el futuro. Otros argumentos que maneja la organización para impulsar el aumento de la edad de imputabilidad es que cuando los menores de 19 años son reclusos, es menos probable que culminen su educación secundaria y más factible que vuelvan a la cárcel. Algunos estudios concluyen, en ese sentido, que los adolescentes que han sido juzgados como adultos son 34 % más proclives a ser arrestados nuevamente por delitos graves que quienes han sido tratados por un sistema penal juvenil (Barquet, Cillero & Vernazza, 2014).

En Europa existen grandes diferencias respecto a América, producto de la historia y la cultura de cada continente. La heterogeneidad jurídica dificulta las comparaciones. De todas formas, es notorio que en los últimos años distintos órganos del Consejo de Europa (integrados por los parlamentos y/o ministros de Justicia) han mostrado un significativo avance en tratar de adecuar los sistemas a los estándares de derechos humanos.

Los límites de edad de responsabilidad penal son muy diferentes en los diversos países de Europa, al igual que las normas especiales que regulan la aplicación de las sanciones penales juveniles (Dunket, 2015). Incluso las recomendaciones contenidas en los estándares internacionales en este ámbito son diversas, por ejemplo, las Reglas de Beijing de las Naciones Unidas (1985), la Convención de los Derechos del Niño (CDN) de 1989 o las Reglas Europeas para infractores menores de edad sometidos a sanciones y medidas (ERJOSSM) de 2008. Las reglas europeas (ERJOSSM) se ocupan de los límites de edad de la responsabilidad penal juvenil y establecen lo que sigue: para la imposición de una sanción o medida como reacción de un delito, es necesario que la edad mínima no debe ser muy baja y, asimismo, legalmente determinada y medida. Llama la atención el caso de Suiza donde la sanción privativa de libertad solo puede ser impuesta desde los 15 años. En 18 de 35 países europeos se establece la imputabilidad penal en la edad de 14 años (Bulgaria, Alemania, Estonia, Italia, Letonia, Austria, Rumania, entre otros). En los cuatro países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), más Grecia y República Checa, en 15 años; en Portugal, 16 años; y en Bélgica, que sigue un modelo

tutelar, para los delitos de tráfico de estupefacientes y delitos de especial gravedad (delitos violentos), desde 16 años. Solo nueve países establecen la imputabilidad penal bajo los 14 años. La imputabilidad penal desde los 13 años existe en Francia y Polonia; en 12 años en Irlanda, Holanda, Escocia y Turquía. Finalmente, tres países (Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Suiza) fijan la responsabilidad penal desde los 10 años, con la salvedad de Suiza, donde la pena privativa de libertad solo puede ser aplicada desde los 15 años.

Dinamarca y el resto de los países escandinavos ofrecen una respuesta muy similar a la delincuencia juvenil, al tener tras de sí una larga tradición de respuesta a los conflictos juveniles y a la delincuencia juvenil, a través de un modelo social o comunitario, en el que prevalece la educación frente a la punición o el castigo, instalado sobre la base de unos servicios sociales de asistencia a la juventud (the Child Welfare Services). A grandes rasgos, el modelo escandinavo del bienestar orientado hacia el individualismo y el universalismo, se puede caracterizar por un alto nivel de vida, en el que una gran mayoría de familias con hijos viven en condiciones económicas bastante buenas, trabajando generalmente ambos progenitores; una política de primera vivienda subvencionada para familias con hijos; una prestación por desempleo bastante alta; y un nivel de cobertura de seguridad social muy desarrollado. Este conjunto de medidas sociales, unido a una de las tasas de natalidad más bajas de Europa, un sistema altamente desarrollado de guarderías y un alto grado de escolarización infantil, contribuyen a reducir el efecto de las diferencias y desigualdades sociales y favorecer la integración socio-educativa de la juventud nórdica. Como ejemplo de la preocupación por la juventud existente en estos países, se puede mencionar que, en 1981, el Parlamento de Noruega creó la figura del Ombudsman o Commissioner for Children, estableciendo así el primer Defensor del Menor en el mundo. Estos Child Welfare Services, organizados en una estructura en la que el mayor nivel de implicación reside en la Administración Municipal, tienen como principal propósito asegurar que los niños y jóvenes que viven en condiciones que pueden afectar a su salud, educación, desarrollo o comportamiento, reciben el cuidado y la asistencia necesaria, llevando a cabo una importante función preventiva mediante actividades de vigilancia, supervisión, guía y asistencia. Se ocupan de todos los menores de 18 años, alcanzando en algunos supuestos también a los jóvenes de 21 y 23 años, a los que, mediante un procedimiento extrajudicial (generalmente de carácter administrativo), les pueden imponer una serie de medidas, presididas por el principio del "superior interés del menor", que pueden alcanzar el internamiento en alguna institución para aquellos casos en los que el menor observe serios problemas de comportamiento, actividades delictivas o abuso persistente de sustancias tóxicas. En la actualidad, pese a que siguen otorgando gran importancia al bienestar social de los jóvenes, han realizado un viraje hacia sistemas de justicia juvenil, más responsabilizante, aunque no por ello más severos, para con los menores, de acuerdo con las normas emanadas por las Naciones Unidas.

Como adelantamos, en los países escandinavos (Suecia, Noruega y Finlandia) el límite de edad de la responsabilidad criminal aparece situado uniformemente en los 15

años. Igualmente ocurre en Dinamarca. En estos países no existe un Derecho Penal Juvenil. De los delincuentes menores de 15 años se ocupan los servicios sociales y, se establecen una serie de reglas especiales para mitigar y atenuar las penas de prisión establecidas en el Código Penal para los jóvenes y/o jóvenes adultos.

La discusión sobre los límites de aplicación del derecho penal juvenil no se agota con la discusión desde cuándo debe aplicarse, sino que también debe considerar la discusión del hasta cuándo deben ser aplicadas sus normas, es decir, debe hacerse cargo de la problemática de los menores adultos (Dunket, 2015). Existen dos modelos: por un lado, el modelo alemán, esto es, el derecho penal juvenil, con consideración al grado de madurez o, dicho de otra forma, se incorpora al joven adulto al derecho penal juvenil cuando la aplicación de la sanción penal juvenil aparece para él como la más idónea. Existe el modelo del joven adulto como circunstancia atenuante en el marco de aplicación del derecho penal general. La primera variante, la aplicación del derecho penal juvenil, es seguido en 20 de 35 países. En Dinamarca, Alemania, Inglaterra y Gales, Finlandia, Italia, Portugal, Suecia y Suiza siguen los dos modelos, es decir, contemplan la aplicación del derecho penal juvenil, como también atenuantes en el derecho penal general. La tendencia actual, basada en la nueva evidencia levantada por la psicología del desarrollo y de la neurobiología, propone ampliar aún más los ámbitos de aplicación del derecho penal juvenil para los jóvenes adultos. En los hechos, como en la discusión alemana de la década del 50 y, actualmente en Holanda, se discute la ampliación del derecho penal juvenil para los jóvenes infractores hasta los 24 años. Holanda, producto de los nuevos estudios de la neurociencia, ha decidido aplicar el derecho penal juvenil hasta la edad de 23 años.

En síntesis, la experiencia muestra que un sistema basado en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, que garantice la especialidad al niño/adolescente, facilitando la reinserción, es mejor para la sociedad porque reduce la reincidencia y la violencia y, además, en muchos casos esa clase de medidas resultan también menos costosas en términos económicos.

III.- CONCLUSIONES:

El proyecto de reforma impulsado por el Poder Ejecutivo y aún la sancionada ley 27.801 presentan una tendencia punitiva que va en contra de los principios de justicia juvenil establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. En este sentido, la implementación de la privación de libertad, como regla general, en lugar de como última ratio, genera el riesgo de un encarcelamiento masivo de jóvenes. Esto refuerza un modelo que no ofrece soluciones reales para la reintegración social de los adolescentes, aumentando las tasas de reincidencia y perpetuando la exclusión social.

En resumen, si bien nos encontramos en contra de un régimen punitivista que solo busque encarcelar a los niños, niñas y adolescentes, reconocemos la necesidad de un sistema penal juvenil actual, aún una que contemple la baja de la edad de imputabilidad,

pero siempre y cuando el fin sea el de permitir una intervención temprana y efectiva por parte del Estado.

Este sistema debe estar enfocado en garantizar los derechos de los adolescentes y protegerlos mediante el acceso a servicios sociales, educativos y terapéuticos, sin recurrir a la privación de libertad como respuesta.

El desafío está en diseñar una ley que permita al sistema penal trabajar en conjunto con el Sistema de Protección Integral de Derechos, para intervenir de manera efectiva en aquellos casos en los que los adolescentes cometen delitos, sin que ello implique su exclusión social o la profundización de su vulnerabilidad. La combinación de medidas restaurativas, reglas de conducta y un enfoque centrado en la protección de derechos debe ser el eje rector de una política penal juvenil moderna y eficaz, lo que no se evidencia con nitidez en el texto legal sancionado.

Esta propuesta integra el enfoque original del trabajo práctico, pero le da una orientación más propositiva hacia la baja de imputabilidad, siempre que esté acompañada de políticas que eviten la criminalización excesiva de los jóvenes.

Se concluye que si bien muchos países de América, como Chile, Colombia, Brasil, México y Uruguay, han bajado la edad mínima de responsabilidad penal, esta tuvo como objetivo una intervención temprana en casos de delitos graves, pero con un enfoque en medidas restaurativas y socioeducativas. Brasil y México, por ejemplo, fijan la edad de imputabilidad en 12 años, pero con un fuerte componente de medidas socioeducativas. Esta aproximación se basa en garantizar la protección de derechos, no solo la sanción.

En España, aunque la edad mínima de imputabilidad es de 14 años, el sistema no busca encarcelar a los jóvenes, sino priorizar medidas alternativas como la supervisión y programas educativos.

En fin, la baja de imputabilidad debe tener como fin medidas restaurativas como herramienta principal en los sistemas juveniles, enfocándose en la reparación del daño, rehabilitación y reintegración de los menores en conflicto con la ley. Este enfoque es compartido por organismos internacionales que rechazan la simple criminalización de adolescentes (Comité de los Derechos del Niño, 2024) (véanse ptos. II.52.b y c.).

La realidad observada da cuenta que el problema de la seguridad pública no radica en una respuesta punitiva para las personas adolescentes en conflicto con la ley penal.

Sabemos que BAJAR LA EDAD DE PUNIBILIDAD es la respuesta al delito adolescente más simplista del problema. Desde la perspectiva aportada por las neurociencias, política criminal con asiento en estadísticas, el impacto del encierro en adolescentes, entre otros fundamentos, se debe propiciar un debate serio y comprometido acorde al principio de corresponsabilidad. **El delito adolescente puede ser producto de distintas faltas, vacíos, pero necesariamente la respuesta debe estar articulada con**

el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos, salud y demás efectores que permitan conocer su historia vital ²⁷.

Es sumamente importante que Argentina tenga una Ley de Justicia Penal Juvenil, en línea con los estándares internacionales.

Para esto se requiere un sistema de justicia especializado con un enfoque centrado en la prevención del conflicto con la ley penal antes que la represión, y una estrategia orientada a la reinserción social que ofrezca a los adolescentes oportunidades educativas, de formación laboral y recreativas, para facilitar su inclusión en un proyecto de vida alejado del delito, lo que se pretende lograr con la intervención del supervisor, a tenor de las facultades y obligaciones a él atribuidas en la ley. Los estándares internacionales para la justicia juvenil unánimemente consagran como objetivo principal la resocialización de las y los jóvenes y la no profundización de sus condiciones de vulnerabilidad.

Una justicia especializada para adolescentes y jóvenes debe garantizar el abordaje diferenciado desde el inicio de la investigación hasta la finalización del cumplimiento de la sanción, incluyendo cada una de las instancias superiores. Esto requiere, además de la modificación de la ley de fondo, la asignación de recursos económicos y el nombramiento de jueces, fiscales, defensores y equipos técnicos interdisciplinarios, por medio de procesos de selección que contemplen efectivamente la especialización en materia de niñez y adolescencia.

Hay un marco y un recorrido social desde que alguien es concebido como ser humano hasta que comete un delito. Como sociedad tenemos que sentirnos responsables para ayudar a “PREVENIR” la conducta de los niños y jóvenes que transgreden la ley. Debemos reflexionar: ¿quiénes estuvieron presentes para brindar contención en momentos decisivos? ¿La familia? ¿El Estado en general? ¿La escuela? ¿La Iglesia? ¿Los vecinos del barrio?... Cuando alguien comete un delito, transgrede la ley y cae preso, es porque alguien estuvo ausente: la familia, la sociedad, el estado, la escuela, la Iglesia, etc. Aquí y en cualquier sociedad del mundo las altas tasas de inequidad, exclusión y pobreza van acompañadas de altas tasas de conflicto con la Ley Penal

Se hace necesario un trabajo de prevención urgente que implica un mayor compromiso. También contar con el presupuesto necesario para acompañar a menores en conflicto con la ley, pero también de todas las Instituciones que forman parte de la sociedad civil, con profesionales idóneos y comprometidos. La importancia de hacer un relevamiento integral de las condiciones en las que viven los menores, “para entender mejor las causas de sus acciones y permitir una intervención más efectiva del Estado” (Comisión Episcopal de Pastoral Carcelaria Argentina, 2024, p.1).

Una de las principales razones para rechazar la baja del umbral para encarcelar adolescentes se debe a que el desarrollo cognitivo y psicológico de una

²⁷ Declaración de las X Jornadas Provinciales del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil, celebradas en La Plata, en septiembre de 2024.

persona, “que le permite razonar, anticiparse, planificar o realizar juicios críticos”, aún “está incompleto” entre los 18 y 19 años de edad.

Como indica la Iglesia Católica:

... Necesitamos a los jóvenes, necesitamos su creatividad, sus sueños y su valentía, su simpatía y sus sonrisas, su alegría contagiosa y también esa pizca de locura que saben llevar a cada situación, y que ayuda a salir del sopor de la rutina y de los esquemas repetitivos en los que a veces encasillamos la vida”. Los necesitamos, pero NO presos, sino como parte de una sociedad más justa, sana, solidaria, que los incluya para participar y evolucionar, no encerrados en una decadente y oscura involución. Nunca el encierro, ni penas más duras, ni la baja de la imputabilidad, son la solución para detener la violencia. Son salidas superficiales y sin lógica de solución hacia el futuro (Comisión Episcopal de Pastoral Carcelaria Argentina, 2024, p.1).

Las estadísticas no justifican la aplicación de la reforma penal en los términos que propone el Poder Ejecutivo.

La privación de la libertad tiene que ser una medida de último recurso y por el menor tiempo posible. La utilización de la privación de libertad como medida habitual no ha servido para reducir los índices de delincuencia ni para prevenir la reincidencia. Lejos de la pretensión resocializadora, el encierro temprano implica una socialización en la violencia, la adopción de códigos propios de la cultura de la cárcel, la anulación de la identidad y el desarraigo. Los adolescentes que son así sancionados tienen luego del encierro mayores dificultades para terminar la escuela e insertarse laboralmente. Existe un abanico amplio de sanciones y medidas no privativas de la libertad, previstas por la legislación internacional, que buscan promover la reinserción social - que se realizan en el entorno social y comunitario -, como la obligación de reparar el daño o satisfacción de la víctima, la advertencia, la amonestación, la multa, la prestación de servicios a la comunidad o la libertad asistida, libertad vigilada, entre otras.

Existe evidencia nacional e internacional (UNICEF Argentina, 2019) que muestra mejores resultados trabajando a través de programas de acompañamiento territorial personalizado, con operadores socioeducativos especializados, que elaboran junto con el adolescente un plan de trabajo determinado, acompañado y supervisado, orientado, entre otros, a los siguientes objetivos: reinserción educativa; tratamiento de consumos problemáticos y/o problemas de salud mental; formación en oficios; alejamiento de los jóvenes del conflicto con la ley penal, buscando que puedan responsabilizarse con justicia restaurativa. Todas estas medidas, que deben ser revisadas periódicamente, deben ser aplicadas respetando siempre todos los derechos y garantías constitucionales consagrados en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. **Sin la asignación específica de recursos económicos y el desarrollo de estrategias para el trabajo con adolescentes infractores de la ley en la actualidad, ampliando el sistema de justicia juvenil existente a un número mayor de adolescentes, muy probablemente empeorará la trayectoria vital de esos jóvenes y no aumentará los niveles de seguridad en la sociedad ni fortalecerá su desarrollo**

Para ello, es fundamental la articulación entre el Sistema de Protección Integral y el de Responsabilidad Penal Juvenil, ya que los y las jóvenes en conflicto con la ley penal siguen siendo plenos sujetos de derechos. **El objetivo fundamental de una legislación y política de justicia juvenil debe ser la prevención y protección antes que la represión. Es necesario y más eficaz que una reforma legislativa esté acompañada de una fuerte inversión en políticas públicas de protección integral de la niñez y adolescencia; políticas sociales que promuevan la educación, el deporte y la salud de los adolescentes son la mejor estrategia para prevenir el delito juvenil.**

Convencidos que la represión y el castigo no son más potentes que la educación, proponemos, en lugar de bajar la edad de imputabilidad a los efectos de buscar encarcelar a los jóvenes, destinar más recursos a la educación y a combatir las extremas diferencias sociales. Muchos de los casos de delitos contra la propiedad y, especialmente, los vinculados a la tenencia de sustancias que observamos en la práctica judicial, están fundados en problemáticas sociales vinculadas con la desigualdad, pobreza, indigencia y marginalidad, fenómenos en los cuales están involucrados muchísimos adultos, con cierta connivencia policial denunciada históricamente, y en los cuales los chicos son víctimas primero de las redes que los incorporan al consumo y después a la venta, incluso para pagar el consumo.

De este sucinto análisis surge la importancia de desarrollar políticas activas de intervención en cada territorio a fin de prevenir el tráfico de drogas y de desarrollar las políticas sociales de inclusión. Existe amplia evidencia que muestra que el abandono temprano de la escuela aumenta significativamente el riesgo de los adolescentes de ser captados para iniciar una trayectoria delictiva. Esta situación empeora cuando el Estado no garantiza espacios recreativos y formativos a nivel comunitario que fomenten la capacidad de aprendizaje y desarrollo de los niños y adolescentes (tales como programas deportivos, de formación musical y artística, actividades recreativas, etcétera). La exposición de los niños a situaciones y contextos de violencia - ya sea en el ámbito familiar, institucional o comunitario - también constituye un factor que puede facilitar su vinculación con las infracciones a la ley penal.

En cada comuna se debería organizar una red territorial de abordaje de la inclusión juvenil y adolescente para ir al encuentro de los chicos que abandonan la escuela, sea la primaria y, en mayor medida, la secundaria, hoy también obligatoria. Implica dotar a los profesionales y operadores sociales de recursos en becas, en pasantías, en alojamientos en hogares, en hoteles, en departamentos o casas habilitadas para viviendas juveniles, superando el estrecho criterio burocrático que hoy rige para el otorgamiento de recursos en las políticas sociales. En síntesis, ofrecer a los jóvenes que se incorporen a los programas de respaldo suficientes para organizar un proyecto de vida autónomo, en vez de pensar cuántos juzgados y dispositivos policiales y carcelarios ampliar para “*hacer justicia*”.

En síntesis, una reforma legal deberá estar centrada en la persona adolescente, garantizando el principio de especialidad, que importa que deben existir leyes,

procedimientos, instituciones y consecuencias específicas para quienes se alegue que han infringido las leyes penales.

Si bien los adolescentes toman decisiones impulsivas, su plasticidad, su etapa madurativa y su facilidad para el cambio hacen posible que - con un buen acompañamiento - puedan tomar decisiones para modificar el rumbo de su vida y alejarse del conflicto penal. La mejor inversión consiste en ofrecer orientación y rehabilitación a los jóvenes que delinquieron. Todos los adolescentes cometen errores, y la gran mayoría aprende de ellos y se convierten, más tarde, en adultos responsables.

Referencias bibliográficas

- Barquet, P., Cillero, M., & Vernazza, L. (2014). *Aportes para la cobertura periodística de la rebaja de la edad de imputabilidad*. UNICEF Uruguay. Recuperado de https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=125
- Basallo, C., Oyhandy, A., y Sagasti, A. (2024). *Informe breve - Julio 2024. ¿Qué muestran las estadísticas judiciales sobre el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil de la provincia de Buenos Aires?: aportes para un diagnóstico basado en evidencia frente a la discusión legislativa de un nuevo régimen penal juvenil*. Observatorio de Políticas de Seguridad, Secretaría de Extensión de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.7310/pm.7310.pdf>
- Base General de Niños, Niñas y Adolescentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Informes anuales*. Recuperado de <https://www.csjn.gov.ar/bgd/estadisticas/estadisticas-anuales>
- Beloff, M. (2013). Argumentos para una discusión pendiente acerca del futuro de la justicia juvenil en la República Argentina. En *Estudios sobre edad penal y derechos del niño*. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc SRL.
- Beloff, M. (2004). *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Buenos Aires: Editores del Puerto SRL.
- Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires (CMFBSAS). (2024, agosto). *X Jornadas Provinciales de Intercambio del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil: Abordaje del conflicto penal juvenil, la necesidad de una reforma legal centrada en la persona adolescente*, La Plata, Argentina.
- Comisión Episcopal de Pastoral Carcelaria Argentina. (08 de agosto de 2024). *No encerremos la esperanza*. Recuperado de https://episcopado.org/assetsweb/cont/4264/no_encerremos_la_esperanza_decla._pr oy._ley_baja_de_imputabilidad._080824.pdf
- Comisión Provincial por la Memoria · Mecanismo Local de Prevención de la Tortura. (s.f.) *Datos abiertos: violencia estatal en la provincia*. Niñez. Recuperado el 9 de junio de 2026 de <https://www.comisionporlamemoria.org/datosabiertos/ninez-datos/#titulo3>
- Comité de los Derechos del Niño. (2007). *Observación General N.º 10: Los derechos del niño en la justicia de menores*. Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2019). *Observación General N.º 24: Los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil*. Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2024). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina*. Naciones Unidas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002). Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Condición jurídica y derechos humanos del niño. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Mendoza y otros v. Argentina*, sentencia del 14 de mayo de 2013.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2005). *Maldonado, Daniel Enrique y otro s/ robo agravado*. Fallos, 328:4343.

Corte Suprema de la Nación (2024). *Informe estadístico 2023. Niños, niñas y adolescentes en la Justicia Nacional de Menores*. <https://www.csjn.gov.ar/bgd/archivos/verDocumento?idDocumento=8595>

Departamento Legal de Nueva York (s.f.). Recuperado de <https://www.nyc.gov/site/law/index.page>

Dunket, F. (2015). Edad de imputabilidad penal y jurisdicción de los tribunales juveniles en Europa. En *Revista de Pensamiento Penal*, (22), 31-49. Recuperado de <https://www.pensamientopenal.com.ar/index.php/doctrina/42466-edad-imputabilidad-penal-y-jurisdccion-tribunales-juveniles-europa>

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. *Observatorio de Políticas de Seguridad de la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de <https://www.fahce.unlp.edu.ar/facultad/secretarias-y-prosecretarias/extension/ops>

Jorolinsky, K. (2015). Proyectos y tentativas de modificación del Régimen Penal de la Minoridad: mil intentos y ningún invento. En *Políticas Penales y de Seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni Editores.

Kemelmajer de Carlucci, A. (2004). *Justicia Restaurativa. Posible respuesta para el delito cometido por personas menores de edad*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores.

Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina y Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (2024). *Observaciones al proyecto de Ley para un nuevo Régimen Penal Juvenil*. Recuperado de <https://ladefe.gob.ar/wp-content/uploads/2024/08/Observaciones-al-Proyecto-de-Ley-para-un-nuevo-regimen-penal-juvenil.pdf>

Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.) *Fuero de responsabilidad penal juvenil : IPP iniciadas*. Cuadros comparativos años 2022-2024. Recuperado de <https://www.mpba.gov.ar/files/estadisticas/Comparativo%20iniciadas%202022-2023-FRPJ.pdf>

Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

Organización de las Naciones Unidas.(1985).*Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores(Reglas de Beijing)*. Adoptadas por la Asamblea General, resolución 40/33.

Poder Ejecutivo Nacional. (2024, julio 15). *Proyecto de ley de régimen penal juvenil* [Proyecto de ley] (Mensaje N.º 46/2024, Expte. 0010-PE-2024). Recuperado de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/010-PE-2024.pdf>

Ramos, E. (2023). *Delitos cometidos por personas menores de edad. Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Acciones resarcitorias*. Buenos Aires: Hammurabi.

Roxin, C. (1997). *Derecho Penal: Parte General. Tomo I*. Madrid: Civitas.

Roxin, C. (2015). *Derecho Penal: Parte General. Tomo. I*. Madrid:Thomson Reuters Civitas.

UNICEF Argentina. (2019). *Ideas para contribuir al debate sobre la Ley de Justicia Penal Juvenil*. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/media/4336/file/Posicionamiento%20Justicia%20Penal%20Juvenil.pdf>

vLex España. (2006). *Países Escandinavos y Dinamarca*. Recuperado de <https://vlex.es/vid/paises-escandinavos-dinamarca-295387>