



El debate por una nueva ley penal juvenil. Mitos y realidades en torno a las niñeces y adolescencias y la lucha contra la inseguridad

El debate por una nueva ley penal juvenil. Mitos y realidades en torno a las niñeces y adolescencias y *la lucha contra la inseguridad*

Guillermo Orizaola^[1]

Introducción

Hay un fuerte consenso en la necesidad de reformular y pensar un nuevo esquema penal juvenil. Actualmente, la cuestión penal juvenil a nivel nacional se rige a partir del Régimen Penal de la Minoridad^[2] (RPM), Decreto Ley 22.278/80, promulgado durante la última dictadura cívico-militar, mucho antes que nuestro país ratificara la Convención de los Derechos del Niño (CDN) (1990) con rango constitucional desde 1994. También este régimen es anterior a la ley 26.061 (2005) de promoción y protección de derechos de las niñeces y adolescencias.

En cuanto a la edad de punibilidad, el RPM la limita en 16 años^[3], entendiendo también que no son punibles aquellos jóvenes de entre 16 y 18 años de edad respecto a delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de la libertad que no exceda los dos años con multa o con inhabilitación. Si bien esto significa que a los y las jóvenes incluidos en este artículo no se les puede aplicar pena, cualquiera sea el hecho que se le impute, no significa que el juez no pueda disponer de ellos. Esta última potestad judicial es válida tanto para jóvenes punibles, como no punibles^[4]. Como sostiene Rodríguez (2015) “[...] *el adolescente puede ser no punible pero susceptible de imputación, porque imputar es atribuir a un sujeto la responsabilidad de un hecho reprobable, aunque efectivamente no se lo pueda*

reprochar penalmente. Pero la ley permite al juez disponer provisionalmente al adolescente, lo que significa que éste debe estar donde el juez lo indique, lo que desde luego incluye establecimientos e instituciones. Aún para el caso de quedar absuelto, el juez puede disponer de él si encuentra que están dadas las (muy amplias) circunstancias señaladas".

En materia penal juvenil, la edad de punibilidad es un derecho que protege a las niñeces de las consecuencias de la punibilidad, expresadas en un sistema penal caracterizado por el castigo, y les posibilita el acceso a un sistema de protecciones en clave de promoción y protección de derechos. La normativa internacional plantea el principio de progresividad y no regresividad. **La progresividad parte de un piso mínimo de derechos que se desprende de los instrumentos internacionales de derechos humanos a partir del cual los Estados construyen una sociedad más justa** (Gusis, 2017). **De este principio de progresividad se desprende el de no regresividad, entendiendo a la misma como un retroceso en el grado alcanzado de reconocimientos y cumplimientos de derechos.** En este sentido es que una baja en la edad de punibilidad supone una grave falta a los tratados internacionales de derechos humanos.

La CDN y demás instrumentos internacionales en materia de justicia penal juvenil han generado el marco legal general para el desarrollo de sistemas penales juveniles en la búsqueda del reconocimiento y la garantía de los derechos de las niñeces. Dichos instrumentos expresan la necesidad de que los Estados creen sistemas basados en el principio de una justicia diferencial que reconozca la propia condición de niñez y a partir de esta se otorguen derechos adicionales a los y las adolescentes respecto a los adultos.

Este principio de especialidad se basa en la psicología evolutiva y considera a la adolescencia como una etapa de la vida en la que los sujetos se encuentran en un proceso de evolución intelectual, emocional y moral. Se trata de una etapa de formación y preparación para la vida adulta. El adolescente es un sujeto de derecho "[...] que exige ser tratado con todas las garantías constitucionales, más un plus, cual es atender a su peculiar proceso de formación, especialmente cuando déficit cultural y educativo lo han colocado en contacto con el sistema penal." (Barbirotto, P.; 2014; p:1). En este sentido, los ordenamientos internacionales^[5] instan a la creación de sistemas de justicia juvenil especializados en todos sus órdenes: leyes, procedimientos, unidades (policía, fiscalía, defensoría, jueces, tribunales y todo tipo de asistencia que los adolescentes requieran), lugares de alojamiento, etc. El proceso en su conjunto debe garantizar la administración de una justicia especializada que a partir de la etapa evolutiva de los sujetos, privilegie la prevención de la reincidencia.

De este modo, la CDN dispone que los sistemas penales juveniles deben garantizar que todo niño o niña acusado de haber infringido la ley penal debe "[...] *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 la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.*" Para esto se otorga un marco jurídico dentro del cual los Estados deben diseñar los distintos instrumentos.

En el caso de nuestro país, si bien ha habido avances en materia legislativa al respecto,

continúa en deuda el dictado e implementación de una ley de justicia juvenil acorde a los estándares internacionales.

Nuestro RPM presenta **diversas críticas** (Rodríguez, 2015). La primera es que más que de un sistema independiente de justicia juvenil, se trata de la aplicación del Código Penal a personas de menos de 18 años, bajo ciertas condiciones que le otorgan al juez un amplio margen de discrecionalidad, como por ejemplo la duración de las penas. Asimismo, el RPM habilita a que las disposiciones judiciales no sean solo a partir de un hecho penal ocurrido, sino que entran en juego también circunstancias personales como la *situación de abandono, la falta de asistencia, o el peligro moral o material*, que facultan al juez a disponer de la persona más allá del delito atribuido. En este sentido, termina funcionando como un selector para captar a un sector de la infancia atravesado por la pobreza y la exclusión, con lo que son los más vulnerados los que se encuentran más expuestos a las arbitrariedades judiciales, constituyendo de este modo un mecanismo de control social.

De esta manera, el RPM excede los límites de una institución del ámbito del delito penal juvenil, alcanzando todos los aspectos de la vida de las niñeces, operando como un rezago del patronato^[6].

Estas cuestiones también fueron resaltadas en el año 2005 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el fallo Maldonado^[7], marcando un quiebre en la justicia penal juvenil. Frente a la sentencia a cadena perpetua dictada por la Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal en los términos del Código Penal, la CSJN se pronunció en crítica al RPM afirmando que, además de no respetar los principios básicos de justicia, las amplias potestades otorgadas a los jueces -quienes pueden disponer de los jóvenes más allá de la existencia de delito- no permiten diferenciar claramente la aplicación de penas de otras disposiciones judiciales de carácter tutelar. Asimismo, el fallo sentó jurisprudencia respecto a la necesidad de que el sistema penal juvenil respete los principios de legalidad, de culpabilidad, de presunción de inocencia, de proporcionalidad y de defensa en juicio y que el reconocimiento de estos derechos no implique que deban ser tratados como adultos, dado que además de esos derechos, la propia condición de niñez les otorga otros.

En cuanto a la aplicación de penas, el fallo aporta dos elementos más a ser tenidos en cuenta. El primero, que en función de la psicología evolutiva y dada la *personalidad inmadura*, al mismo delito, las penas deben ser menores en adolescentes que en adultos.

El segundo, y basado en distintos instrumentos internacionales^[8], que las penas privativas de la libertad deben argumentarse a partir de las posibilidades de resocialización. Al referirse a la privación de la libertad, la CSJN sostiene que "*Dicho mandato, en el caso de los menores, es mucho más constrictivo y se traduce en el deber de fundamentar la necesidad de la privación de libertad impuesta, desde el punto de vista de las posibilidades de resocialización, lo cual supone ponderar cuidadosamente en ese juicio de necesidad los posibles efectos nocivos del encarcelamiento*". Aquí aparece una cuestión muy poco discutida dado que el hecho de que las penas deban ser fundamentadas a partir de las estrategias de reinserción, nos lleva a cuestionar el sistema actual donde la pena es el resultado de la aplicación de un esquema de equivalencias entre tipos de delitos y años

de prisión. Este tema no ha aparecido, al menos con la vehemencia que merece, en ninguno de los debates por la reforma del RPM. No ha habido avance alguno en materia legislativa de iniciativas que cambien el eje de la discusión de las penas, quitando del centro de la escena a la cantidad de años de prisión por tipo de delito, y proponiendo que las penas se fijen a partir de las estrategias de reinserción. **Esto, claramente, expresa que nuestro sistema penal no tiene por finalidad la reinserción sino el castigo.**

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se pronunció respecto a nuestro RPM en distintas oportunidades. Lo hizo a través de la sentencia del caso Bulacio en 2003 al señalar que *"el Estado debe garantizar que no se repitan hechos como los del presente caso, adoptando las medidas legislativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno a las normas internacionales de derechos humanos, y darles plena efectividad, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 122 a 144 de la presente Sentencia"* (CIDH. Caso Bulacio vs. Argentina. Sentencia 18 de septiembre de 2003).

Asimismo, en el fallo Mendoza vs Argentina (2013) consideró que *"[...] Argentina deberá ajustar su marco legal a los estándares internacionales señalados anteriormente en materia de justicia penal juvenil (supra párrs. 139 a 167) y diseñar e implementar políticas públicas con metas claras y calendarizadas, así como la asignación de adecuados recursos presupuestales, para la prevención de la delincuencia juvenil a través de programas y servicios eficaces que favorezcan el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes."* (CIDH. Mendoza y otros vs. Argentina, sentencia 14 de mayo de 2013, parr. 325). Esta exhortación fue retomada en 2021 cuando la CIDH advirtió sobre su *"preocupación que han transcurrido casi ocho años desde la notificación de la Sentencia y no existe avance alguno en la adecuación del régimen penal juvenil en Argentina a los estándares internacionales en la materia. Es grave que continúen estando vigentes disposiciones de la Ley No. 22.278 relativas a la determinación de sanciones penales a niños y niñas que ya este Tribunal determinó que eran contrarias a la Convención Americana y la Convención sobre los Derechos del Niño, pues ello posibilita que vulneraciones como las constatadas en este caso vuelvan a ocurrir"* (CIDH, Resolución sobre la supervisión de cumplimiento de sentencia, 23 de septiembre de 2021).

La agenda mediática y política y el imaginario social

El tema de la baja de edad de punibilidad ingresa en la agenda pública cada vez que se produce algún delito grave en el que aparentemente han participado niños de menos de 18 años, cuestión que suele estar asociada a fines electorales, una suerte de oportunidad de acumulación política. Las noticias, como el resultado de construcciones en función de distintos intereses e interpretadas a partir de diferentes posicionamientos ideológicos, se enmarcan en una lucha de los medios de comunicación por ocupar un espacio de poder tanto sobre el imaginario de las sociedades, como de las decisiones que adopten los Estados en materia de política pública (Ghea, Blázquez y Viale, 2015). **En estos casos no aplica ningún principio de justicia, como la presunción de inocencia, y se suele dar lugar a un debate que cosifica a las niñeces, concluyendo muchas veces en la necesidad de**

bajar la edad de la edad de punibilidad.

En agosto de 2023, el asesinato de Morena Domínguez en la localidad de Lanús, ocurrido previo a las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), tuvo un fuerte impacto político, que derivó en que los precandidatos suspendieran las campañas proselitistas. Luego de que el Intendente interino (quien además era secretario de seguridad y precandidato a Intendente) hiciera trascender que el crimen fuera cometido por jóvenes de menos de 16 años de edad, los principales candidatos de las fuerzas políticas mayoritarias se expresaron en favor de la baja en la edad de punibilidad. Lo cierto es que en la causa no constaba la información trascendida por el Intendente interino, y que por el crimen fueron detenidos dos adultos de 24 y 25 años. Sin importar esto, la agenda mediática y política continuó durante varios días alrededor del debate de la baja en la edad de punibilidad.

Como puede verse en este ejemplo, el debate que se genera a partir de la construcción de noticias en torno a la baja en la edad de punibilidad se da más allá de la culpabilidad o no de niños, niñas y adolescentes en la comisión de delitos y logra ocupar un lugar privilegiado en la agenda política, además de instalar en el imaginario social una suerte de verdades que no logran un sustento argumentativo veraz. **En relación con niños y niñas no punibles se han instalado distintos mitos que se utilizan para describir una realidad que no es.**

En primer lugar, y como marco general que ayuda a entender los postulados a favor de la baja en la edad de punibilidad, **aparece la afirmación de que los niños, niñas y adolescentes son un grave problema para la seguridad.** En estos casos, y siguiendo a Innamoratto, Hoffman, y Canavessi (2012), cuando se habla de seguridad se lo hace de una manera restrictiva, asociando la seguridad solo a los aspectos relacionados a las amenazas a la integridad de las personas y los bienes soslayando otras inseguridades como la *alimentaria, sanitaria, laboral, de género o de acceso a bienes culturales*. La seguridad, por tanto, se restringe principalmente a los delitos contra la propiedad privada y las violencias que se ejercen en el marco de ellos.

En este contexto, suelen arrojarse afirmaciones tales como que los niños y niñas inimputables cometen cada vez más crímenes y que estos son cada vez más violentos, que "entran por una puerta y salen por la otra" y que la policía y la justicia no pueden hacer nada.

Frente a esto, **un segundo postulado afirma que la baja en la edad de punibilidad resolvería el problema** (o parte de este). Aquí entran en juego dos aspectos. Por una parte, posiciones motivadas más por la búsqueda del castigo (en la lógica de "el que mata tiene que morir" u "ojo por ojo"), que por la búsqueda de justicia. La pena en estos casos es entendida como un castigo, como un fin en sí mismo y no como un medio para lograr la preparación de los jóvenes para la vida en sociedad. La pena es en sí una sanción que se da en el marco de un proceso en el que se busca que una persona asuma la responsabilidad frente a un acto tipificado como delito, dándole sentido a la falta y sociabilizándola. *"La escena jurídica con la ritualidad de sus procedimientos posibilita inscribir el acto como transgresión, apalabrarlo y recibir una sanción que no quede ligada al*

castigo y a la venganza. Porque en este último caso, sólo se potencia el acto criminal." (Capacete, L.; 2017: pág. 14)

Por la otra, y también entendiendo a la pena como un castigo, se apela a aquellas teorías del delito que se basan en esquemas racionales de costo-beneficio. Este tipo de teorías está volviendo a tomar fuerzas en nuestro país y argumentan que el delito es el resultado de un cálculo racional entre los costos y los beneficios en la comisión de ilícitos (mediados por la probabilidad de ser atrapado), donde al incrementar los costos (penas), los delitos tenderían a disminuir. Entendemos que, **basar propuestas en materia de políticas públicas en una lógica que restringe la pena al castigo, nos aleja indefectiblemente de los enfoques de derechos humanos, sus marcos legales internacionales y hasta de nuestra propia Constitución Nacional.**

Estas afirmaciones y postulados respecto a la situación del delito juvenil y el marco jurídico necesario para abordarlo han logrado arraigarse en un amplio sector del imaginario social, ocupando también un importante lugar en los debates legislativos al respecto, cuestión que será tratada en el siguiente apartado.

El debate legislativo

En materia legislativa y más allá de los proyectos presentados en el Congreso Nacional (no tratados) no ha habido avances significativos para lograr la reforma del RPM. Como mencionamos, en general la temática entra en agenda a través de procesos de instalación del problema impulsados por los medios de comunicación y asociados a fines electorales o de acumulación política donde, además, los mitos en torno al delito aparecen como argumentos en los proyectos propuestos. Lo cierto es que lejos de legislar sobre la creación de un sistema penal juvenil complementario a la Ley 26.061 y en el marco de la CDN, los proyectos, en su mayoría, terminan por enunciar una garantía de derechos que no se observa en los articulados.

Desde 2019 a la actualidad se han presentado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 14 proyectos de ley para la creación de un nuevo sistema penal juvenil, no logrando ninguno de ellos los consensos necesarios para convertirse en ley. **En todos los casos se fundamentan en la necesidad de adecuar nuestra legislación nacional a los instrumentos internacionales y en lo obsoleto del RPM, cuestión que tiene un total consenso, mientras que el punto central de desacuerdo y que ha generado más debate es el mantenimiento o la baja en la edad de punibilidad.**

En los proyectos presentados se observan fundamentos de lo más variados a partir de enfoques particulares respecto a las niñeces y a la interpretación de las normativas vigentes. Esto resulta central para entender los procedimientos, sanciones y disposiciones propuestos en cada proyecto.

Muchas propuestas legislativas presentan ejes argumentativos similares. **Uno de ellos es la llamada *lucha contra la inseguridad*, asociando directamente a las niñeces con esta.** En este sentido, el proyecto 3327-D-2023 se fundamenta en la necesidad de crear una sociedad menos violenta y más segura a través de la garantía del reproche penal a aquellos responsables de causar daños, con una lógica más cercana a un régimen de

castigo que de responsabilidad penal. *“El propósito que se persigue con esta propuesta no es otro que el de construir una sociedad menos violenta, y más segura. Para lograr este objetivo, no pueden quedar por fuera del reproche penal, quienes han delinquido teniendo discernimiento e intención de hacerlo, cuando pudieron dimensionar las consecuencias de sus hechos y aun así decidieron actuar de esa forma, a sabiendas de que causarían un daño irreparable a otra persona y en general a familias enteras.”*^[9] Según la lógica de este proyecto se avanzaría en materia de seguridad al incorporar a la niñez (toda) al sistema punitivo.

En el mismo sentido, el proyecto 5883-D-2022 *“[...] pretende ser la respuesta que el Poder Legislativo puede dar a uno de los problemas más graves que enfrenta nuestra sociedad, el de los menores en conflicto con la ley penal [...]”*^[10] y el proyecto 4770-D-2023, donde a partir de un hecho delictivo en el que una persona adulta en el contexto de un robo asesina a un comerciante en la localidad de Ramos Mejía se fundamenta en que *“[...] Roberto Sabo, comerciante, fue asaltado y asesinado por un hombre de 29 años y una menor de 15 años. Este hecho conmocionó nuevamente a una sociedad que se resiste a habituarse a una inaceptable situación de inseguridad, y ha puesto nuevamente de relieve la insuficiencia, inadecuación y obsolescencia de la respuesta normativo-institucional de nuestro país en materia de delitos cometidos por adolescentes.”*^[11] Corresponde resaltar que esta fundamentación, por una parte, falta a la verdad, dado que quien cometió el asesinato del comerciante no fue la niña, sino el adulto (quien ya había estado detenido en sistema penal de adultos) y que, por la otra, el propio argumento del proyecto de ley vulnera un principio de justicia fundamental que es el *principio de inocencia*, dado que el adulto fue declarado culpable en agosto de 2022 y el proyecto de ley fundamentaba la reforma del RPM a partir del homicidio, cometido por el “hombre” y la “menor”, en diciembre de 2021. Esta cuestión no resulta menor, dado que la fundamentación de este proyecto de ley, que dice ajustarse a los estándares internacionales de derechos humanos, ignora los principios básicos de justicia.

En otros casos, **los proyectos se fundamentan a partir de afirmaciones con un escaso soporte argumentativo**, como por ejemplo *“el sonoro reclamo social”*^[12], o que se trata de *“un dramático pedido de protección, un reclamo de nuestra sociedad, que en las últimas tres décadas muchísimos argentinos y argentinas perdieron la vida en manos de una delincuencia común, empoderada por una corriente ideológica que se ha desinteresado por la suerte de las víctimas, extremando un garantismo sin cordura ni límites, que ha terminado por favorecer la utilización de los menores como parte sustancial de la estrategia delictiva. Esta afectación a menores se verifica especialmente en las redes de narcotráfico, como con los famosos “soldaditos””*^[13].

En aquellos casos en los que las fundamentaciones apelan a fuentes, estas no son representativas. *“En un artículo periodístico, un comisario contaba desde un bar de la Avenida Pellegrini, en la Ciudad de Rosario, que: «Esta semana hubo seis homicidios en menos de 24 horas. De los seis, solo uno fue ordenado por una banda. En el resto estuvieron involucrados “pibitos” que trabajan solos, o que pertenecen a grupitos de cinco chicos*

jóvenes. El problema es que no hay control sobre ellos. Ni policial, ni jerárquico. No quedan estructuras narcocriminales grandes»^[14]. Esta fundamentación al proyecto de ley presentado en la HCDN resulta cuanto menos cuestionable no solo porque se argumenta el crecimiento de la inseguridad y del delito juvenil a partir de los dichos de un comisario en una entrevista periodística en un bar, sino también porque en la misma se plantea que no quedan estructuras narcocriminales que controlen a los niños. Esto último resulta de extrema gravedad dado que se trata de un proyecto de ley que valora de modo positivo que niños y niñas se encuentren dentro de bandas, controlados por estructuras delictivas. Aún en los proyectos que intentan dar cuenta del aumento de los delitos cometidos por jóvenes a partir de fuentes estadísticas, **la valoración y uso de los datos a los que se apela son poco representativos**. En este sentido, el proyecto 4770-D-2021^[15] argumenta un incremento del 22% en la intervención de la justicia nacional de menores en el primer semestre de 2021 respecto del mismo periodo del año anterior, según consta en la Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Corte Suprema. Cabe aclarar aquí que, por una parte, la propia fuente advierte que ese incremento podría explicarse a partir de las medidas de aislamiento decretadas en marzo de 2020 a raíz de la pandemia por covid-19^[16]. Por la otra, debe tenerse en cuenta que el aumento al que se hace referencia se asocia a un total de 822 situaciones relevadas por los juzgados nacionales y que dada la estructura política de nuestro país son las justicias provinciales las que abordan el grueso de las situaciones. Los datos a los que se apela en este caso tienen muy poca representatividad respecto de la situación real.

En el debate legislativo se expresa también la tensión entre el paradigma de la protección integral y el régimen del patronato. Si bien todos los proyectos pretenden enunciarse desde el primero, muchos terminan por expresarse -y pararse- a partir del segundo. De este modo, se observan distintas aclaraciones tales como: “[...] atento que estamos tratando un proyecto de régimen penal para la minoridad, la terminología debe ser precisa y no se puede hablar de niños, niñas, adolescentes o menores en forma indistinta, sin prestarse a confusiones. Es por eso que nos inclinamos a utilizar en todo el articulado la palabra menor o menores imputables [...]”^[17] o “[...] cuando esta ley se refiera genéricamente al menor o a los menores, se entenderá que lo hace a todos los menores imputables incluidos en su ámbito de aplicación”^[18].

Se ve una fuerte correspondencia entre las observaciones hasta aquí señaladas y los proyectos que buscan la baja en la edad de punibilidad. Mientras que en los proyectos que proponen sostener la misma edad de punibilidad^[19], la creación de un nuevo régimen penal juvenil a la luz del paradigma de la protección integral y en el marco de la CDN es un fin en sí mismo, los proyectos que proponen la baja expresan la tensión entre ambos paradigmas.

Tal vez uno de los proyectos más difundido en los últimos años, y alrededor del cual más se discutió acerca de la edad de punibilidad, fue el impulsado por el poder ejecutivo nacional en 2019. El proyecto, se enmarcaba en lo que se había denominado Programa Justicia 2020. Dicho programa, lanzado en 2016, tenía como objetivo “(...) la elaboración,

implementación y evaluación de políticas para construir, junto a la sociedad, una justicia que genere resultados socialmente relevantes y permita la solución de los conflictos en forma rápida y confiable." Para ello, proponía a través de mecanismos participativos la realización de mesas de trabajo (virtuales y presenciales) alrededor de diversos ejes temáticos. Uno de estos ejes se centró en la creación de un régimen penal juvenil. El resultado fue la presentación de un proyecto de ley^[20] en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), en marzo de 2019, que no logró los consensos necesarios para prosperar. De todos modos, la dinámica de trabajo que proponía el Programa Justicia 2020 permitió que distintos sectores sociales se pronunciaran y discutieran diferentes aspectos en relación con el delito en niños, niñas y adolescentes.

De los siguientes proyectos presentados hasta 2023, 8 impulsaban la baja en la edad de punibilidad y 3 optaron por mantenerla en 16 años. De los que proponen la baja, seis la llevan a 14 años, tres a 15 años y uno no establece edad mínima (contrariamente a lo establecido en la CDN) proponiendo que en el caso de los menores de 16 años de edad, la punibilidad se habilite *"[...] cuando a través de un informe pericial se determinará que en el momento de cometer el hecho del que se le acusa, tuvo real comprensión de la criminalidad del mismo, capacidad de dirección de sus acciones y posibilidad de ejercerla."*^[21]

Pueden observarse en todos los casos, fundamentaciones similares para argumentar la baja en la edad de punibilidad. Sumados a los argumentos de la lucha contra la inseguridad y el crecimiento no argumentado del delito juvenil, se apela también a la normativa internacional en la materia. Los proyectos resaltan las edades de punibilidad tanto de países de la región, como de países europeos donde las edades rondan desde los 14 años hasta los 7 años. En ninguno de los casos se muestra evidencia de que en dichos países los indicadores de delito juvenil sean mejores o que hayan disminuido a partir de la baja en las edades, con lo que este argumento termina solo siendo descriptivo de la situación internacional, sin aportar dato alguno que fundamente los beneficios de bajar la edad de punibilidad.

Por último, se afirma que esto no resulta contrario a lo dispuesto por la CDN dado que esta no establece una edad mínima de punibilidad, sino que lo que dice es que los países deben fijar una edad mínima a partir de la cual los niños tienen la capacidad de infringir las leyes penales^[22]. Ahora bien, como ya planteamos, la normativa internacional también hace referencia al principio de progresividad que expresa la obligación de los Estados de avanzar de modo progresivo en el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"*. (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, inc. 1, art. 2, parte II).

Mitos, postulados y realidades en torno al delito juvenil

Como fuera dicho con anterioridad, se ha logrado instalar en el imaginario social que el delito juvenil es un grave problema para la seguridad en nuestro país y que los niños, niñas y adolescentes cometen cada vez más delitos. Apelar a las estadísticas para corroborar esta afirmación resulta dificultoso debido a la carencia de datos en la materia. Si bien algunos organismos intentan avanzar en la formación de datos a nivel nacional^[23] que den cuenta de la situación de los sistemas penales juveniles, las diferencias en el funcionamiento, criterios y adecuación de las legislaciones provinciales hacen que los datos producidos, además de no ser comparables entre sí, no resulten adecuados para describir el agregado nacional.

Pese a esto, se entiende que puede resultar ilustrativo, utilizar datos respecto a niños, niñas y adolescentes en dispositivos penales juveniles, en cumplimiento de penas. Cabe aclarar aquí que, si bien los datos utilizados a nivel nacional no dan cuenta de la totalidad de delitos penales cometidos por niños, niñas y adolescentes, los mismos son presentados a los fines de tener una aproximación a la realidad de la problemática.

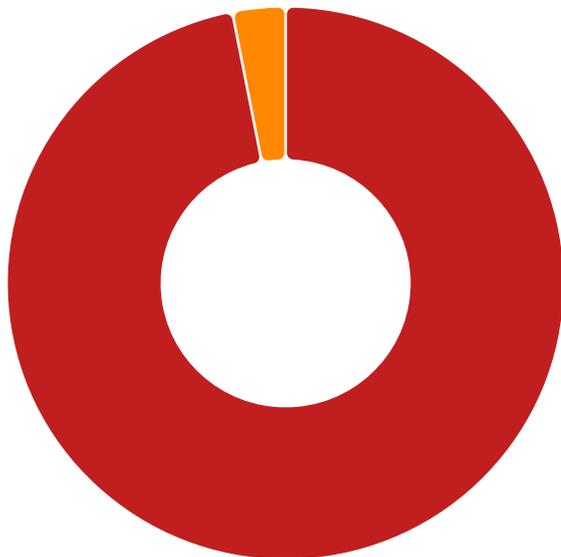
En 2022, según datos de SENAF-UNICEF^[24] la población penal juvenil de hasta 17 años era de 1.887 personas, siendo 1.413 en cumplimiento de alguna medida penal en territorio^[25], 77 con restricción de la libertad y 397 con privación de la libertad. De estos, 34 tenían menos de 16 años (no punibles). Además, dentro de los dispositivos penales juveniles había, para ese año, 2200 adolescentes de más de 18 años que continuaban en dispositivos del sistema penal juvenil por haber cometido algún delito antes de haber cumplido la mayoría de edad. En total, para 2022, eran 4.112 los y las adolescentes que se encontraban en dispositivos penales juveniles.

En el caso de los adultos, según datos del sistema nacional de estadística sobre ejecución de la pena (SNEEP)^[26], en 2022 había en nuestro país 129.811^[27] personas adultas privadas de libertad ya sea en unidades de detención, en dependencias policiales o de fuerzas de seguridad, o con prisión domiciliaria o con monitoreo electrónico.

En términos de incidencia, si se propone un universo que incluya a los adolescentes que se encuentran en dispositivos penales juveniles y a las personas adultas privadas de la libertad, observamos que **los primeros representan solo un 3,17% del total, expresando este dato que los niños y adolescentes lejos se encuentran de explicar el problema de la seguridad (desde una mirada restrictiva del concepto) en nuestro país (gráfico N°1).**

Gráfico 1: Incidencia de los adolescentes en el total de personas en dispositivos penales. 2022. En porcentaje.

- Adultos privados de la libertad
- Niños y adolescentes en dispositivos penales juveniles

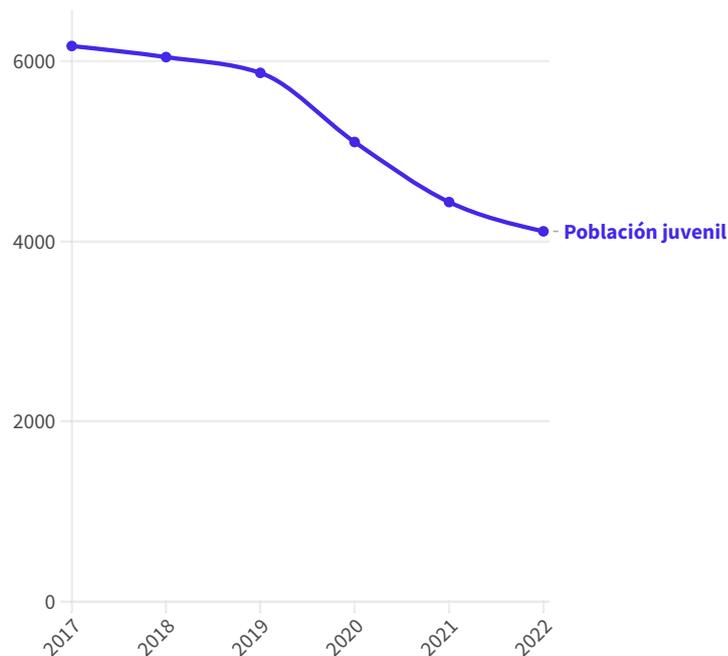


Fuente: elaboración propia en base a datos de SNEEP y SENAF - UNICEF

✿ A Flourish chart

Al evaluar la evolución, a los fines de constatar si se trata de una problemática en crecimiento como se afirma, en función de los sistemas penales de adultos y de niños y adolescentes, se advierte que mientras que en el primero de los casos la tendencia es a la suba, en el segundo es a la baja. En el primero de los casos, donde incluimos a personas mayores de 18 años que se encuentran en unidades de detención y en dependencias policiales y de fuerzas de seguridad, el total asciende de 92.093 en 2017 a 117.775 en 2022. En el segundo caso, donde se incluyen a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en dispositivos de cumplimiento de alguna medida penal (medida penal en territorio, restricción de la libertad o privación de la libertad, sin incluir el arresto domiciliario que para 2022 era de 187 situaciones en todo el país), el total desciende de 6.170 en 2017 a 4.112 en 2022 (Gráfico N°2).

Gráfico n°2: Evolución de la población penal juvenil 2017 – 2022.



Source: Fuente: elaboración propia en base a datos de SENAF - UNICEF

✿ A Flourish chart

Al evaluar estos datos pueden observarse dos elementos de gran importancia que desmienten los postulados respecto a la magnitud del problema del delito juvenil y su crecimiento. Para la primera de las cuestiones y, en términos de poblaciones en dispositivos penales, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes expresa un porcentaje marginal sobre el total. Respecto a la segunda cuestión, que se trata de un problema en crecimiento, los datos a nivel nacional muestran que cada vez menos personas menores de 18 años han cometido delitos que ameritan el cumplimiento de penas. Este dato adquiere mayor valor al compararlo con lo que sucede con la población adulta, donde la tendencia es al crecimiento.

Otro postulado que suele utilizarse y que ha logrado instalarse en el imaginario social y en el discurso político es que "con los inimputables no se puede hacer nada", que los jueces no tienen herramientas y que los "menores delincuentes" entran por una puerta y salen por la otra. Los datos expuestos dan cuenta del uso de la potestad judicial de aplicar medidas punitivas a los y las adolescentes de entre 16 y 18 años y de imputar a los niños y niñas de menos de 16 años.

Como fuera dicho anteriormente, el RPM establece la potestad judicial de aplicar medidas penales y asistenciales (bajo la figura del *abandono o peligro moral o material*). En materia penal y a partir del RPM y las distintas normativas provinciales, los jueces no solo pueden hacer, sino que muchas veces hacen de más. **El eje no es entonces si modificar o crear un nuevo régimen penal juvenil (cuestión ya consensuada) porque el sistema judicial no tiene herramientas para los jóvenes, sino de modificarlo para que los jueces dejen de utilizar mecanismos que vulneran derechos y garantías constitucionales.**

Aquí aparece otra cuestión a resaltar que, si bien no se encuentra en la agenda del imaginario social, sí lo está en los fundamentos de los sectores políticos que proponen bajar la edad de punibilidad. El planteo es que para terminar con prácticas judiciales que disponen de niños y niñas "inimputables", en contradicción con la CDN, hay que bajar la edad de punibilidad logrando que dichos niños y niñas accedan al sistema de garantías otorgadas por una nueva ley penal. Esto es, como ya se están dando disposiciones judiciales privativas o restrictivas de la libertad sobre niños y niñas no punibles, es que debe bajarse la edad de punibilidad para que la "nueva ley" los ampare al volverlos punibles. Este postulado resulta cuestionable dado que si la edad de punibilidad es un derecho (establecido en el art 40 de la CDN), **¿por qué no se garantiza el cumplimiento del mismo adecuando la normativa nacional a los estándares internacionales de protección de derechos para lograr que el sistema judicial deje de aplicar medidas punitivas contra niños y niñas no punibles?**

Volviendo al mito de que los jueces no pueden hacer nada con los jóvenes y principalmente con los niños no punibles porque carecen de herramientas, surge nuevamente la tensión entre los dos paradigmas. Cierto es que los jueces perdieron muchas funciones y competencias con la derogación de la Ley Agote, pero esas potestades no desaparecieron por completo. Muchas fueron reconceptualizadas y modificadas en función del nuevo paradigma y se sumaron otras, todas en clave de la promoción y protección de derechos, y se encuentran ahora en el marco de un sistema integral del que participan actores de otros poderes del Estado, de los distintos niveles de gobierno, la sociedad y hasta las propias niñeces. Las herramientas están, con mayores o menores grados de desarrollo y con mayor o menor efectividad. Cualquiera sea el caso, afirmar que no se puede hacer nada resulta falaz.

Asociado a esto, también resulta falso afirmar que "entran por una puerta y salen por la otra". Dependiendo de cada uno de los casos, cada vez que un NNyA comete un delito se activa el funcionamiento de un entramado institucional que puede incluir juzgados, fiscalías, defensorías, dispositivos de salud, fuerzas policiales, organismos de protección, programas específicos, comunidad, etc. Son muchas las puertas que se habilitan en cada causa judicial y muchos los organismos que toman conocimiento. **El problema no es la falta de puertas, sino quién las atiende, quién recibe a cada adolescente y qué acciones desarrolla en cada caso.**

La responsabilidad penal juvenil de la provincia de Buenos Aires

En el año 2007 y como complementaria a la Ley de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, se promulga en la provincia de Buenos Aires la Ley 13.634 de responsabilidad penal juvenil. En ella se crean el "fuero de familia" y el "fuero de la responsabilidad penal juvenil" (FRPJ). Respecto a este último y, para el abordaje de las posibles situaciones de delito en las que participan NNyA, se parte de la base del Código Procesal Penal (Ley 11.922) y se incorporan particularidades en relación con los principios generales de la normativa internacional en materia de derechos de las niñeces. En conjunto con las leyes nacionales 26.061 y el RPM y la ley provincial 13.298, constituyen el marco para intervenir en situaciones de delitos cometidos por NNyA. Alrededor de este

esquema normativo, diferentes organismos del aparato judicial y de los ejecutivos provinciales y locales intervienen (en el ideal de modo corresponsable) cada vez que se toma conocimiento de la posible comisión de delitos por parte de adolescentes (punibles y no punibles).

Los marcos normativos establecen también que toda posible comisión de delitos sobre la que se toma conocimiento habilita el inicio de una Investigación Penal Preparatoria (IPP). Finocchiaro (2015) describe el proceso de la IPP señalando que esta es la primera etapa del proceso penal y se inicia a partir de la toma de conocimiento de la presunta comisión de un hecho aparentemente delictivo. Puede darse por: a) la iniciación por parte del fiscal en virtud de *prevención policial*, esto es, a partir de la toma de conocimiento de la fiscalía de un hecho atípico por comunicación de las fuerzas de seguridad; b) iniciación fiscal por *oficio*, donde es el propio fiscal quien toma conocimiento de un hecho presuntamente delictivo de modo directo y lo formaliza (puede darse a modo de ejemplo a partir a partir del conocimiento a través de medios de comunicación, informes, o directamente presenciándolo); c) *flagrancia*, cuando el posible autor de un hecho es sorprendido en el momento del presunto delito; d) *denuncia*, por parte de particulares o funcionarios públicos al fiscal; e) *querrela*, se da a partir de la admisión al caso judicial de un particular afectado por un hecho presuntamente delictivo, impulsando este una acción penal.

Iniciada la IPP, el fiscal debe adoptar alguna de las siguientes decisiones^[1]: la desestimación por inexistencia de delitos, el archivo, la aplicación de algún criterio de oportunidad, el inicio a la investigación previa a la formalización, la formalización de la investigación o la aplicación de algún otro procesamiento especial contemplado. En esta instancia se define si existen elementos para continuar con el proceso penal no solo en función de la existencia de un posible delito, sino también en relación con las personas imputadas (Finocchiaro, 2015).

Esto nos permite analizar distintas situaciones. Por un lado, que no todo delito cometido resulta en la formación de una IPP, para que esto suceda, debe darse alguna instancia en la que ese hecho ingrese al Ministerio Público Fiscal y desde ahí se impulse una investigación. Por otro lado, que por el solo hecho de que se inicie una IPP, no necesariamente existe algún hecho delictivo o que el imputado en dicha IPP haya cometido algún delito. Por último, en el caso de niños, niñas y adolescentes, que aun conformada la IPP, los niños pueden ser declarados no punibles, iniciando esto el cierre del proceso penal.

A continuación, presentaremos algunos datos que muestran la evaluación de las IPPS en el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil de la Provincia de Buenos Aires^[2]

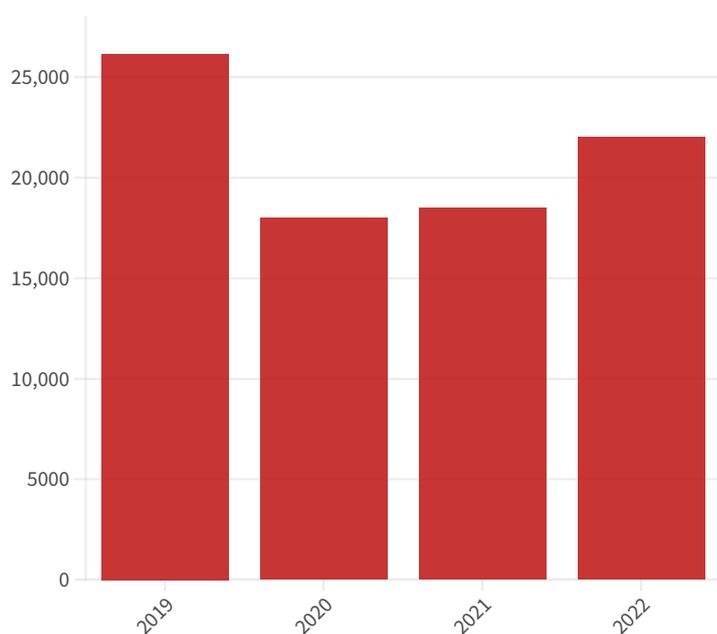
Según datos de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, durante 2022 se iniciaron en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil de la provincia 22.018 IPPs, de las cuales, y según la Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CSJN, solo el 7,77% devinieron en la formación de causas penales con niños imputados, con un total de 1654 de NNyA imputados formalmente.

Si bien las IPPs iniciadas tienen un incremento de un 19 % respecto a 2021, debe tenerse

en cuenta que en marzo de 2020 se declara la pandemia por COVID-19^[3] y se disponen medidas que restringen la libre circulación de personas (ASPO^[4] y DISPO), cuestión que tuvo un fuerte impacto en la cantidad de IPPs iniciadas en 2020 y 2021 llevándolas de 26.160 en 2019 a 17.988 en 2020 y 18.503 en 2021. **Aun así, los índices actuales muestran que en 2022 la posible comisión de delitos registrados en el FRPJ disminuyó en un 15.8 % respecto a las IPPs iniciadas en 2019 (Gráfico N°3).**

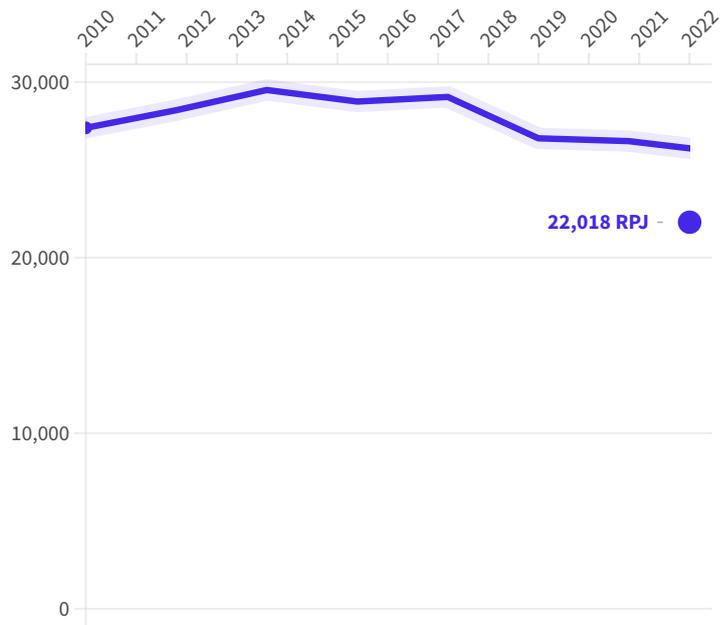
Analizando estos datos en términos históricos, puede verse, como se muestra en el gráfico N° 4, que desde los inicios del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil^[5], **la cantidad de IPPs iniciadas tiene una tendencia a la baja, siendo de 27.395 en el año 2010 y de 22.018 en 2022.**

Gráfico n° 3: Total IPPs iniciadas en el FRPJ 2019 – 2022.



Source: Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

Gráfico n° 4: Evolución de las IPPs en el FRPJ 2010 – 2022.

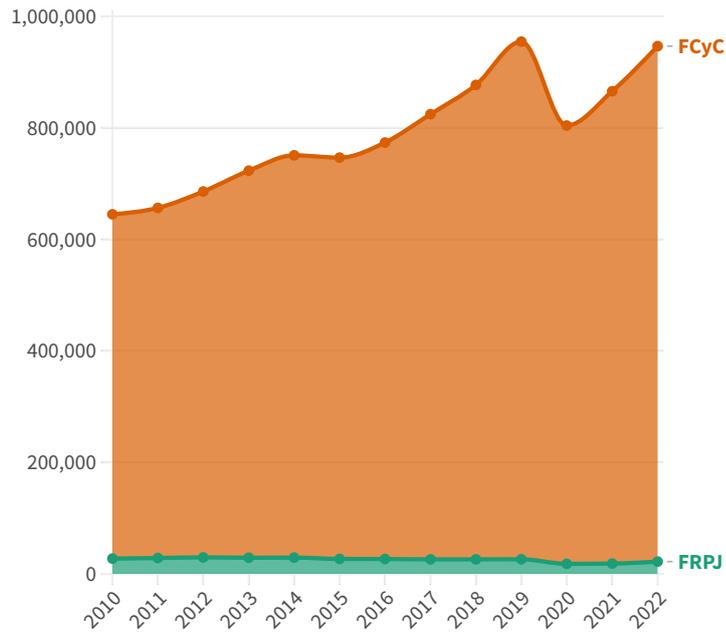


Fuente: Elaboración propia en Procuración General- Ministerio Público de la Provincia de Bs. As. Sistema Informático del Ministerio Público.

 A Flourish chart

Al comparar lo que sucede en el FRPJ con el Fuero Criminal y Correccional de adultos (FCyC) (Gráfico N° 5) puede verse que, en los últimos 12 años, la cantidad de IPPs iniciadas en el FRPJ muestra una tendencia a la baja mientras que en el FCyC la tendencia va en aumento.

Gráfico n° 5: Evolución de las IPPs en el FRPJ y FCyC 2010 – 2022.

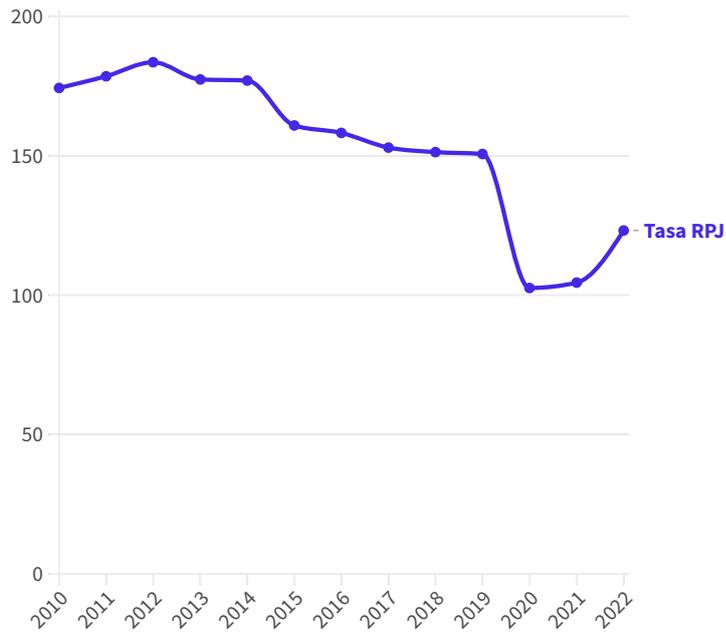


Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

 A Flourish chart

Asimismo, los datos muestran que en los últimos 12 años en términos de la tasa de litigiosidad^[1] las IPPs del FRPJ descienden respecto de 2010, pasando de 174,3 cada 100 mil habitantes a 123,17 (Gráfico N° 6), mientras que en el FCyC aumentan pasando de 3928,89 cada 100 mil habitantes en 2010 a 5171,77 en 2022 (Gráfico N°7).

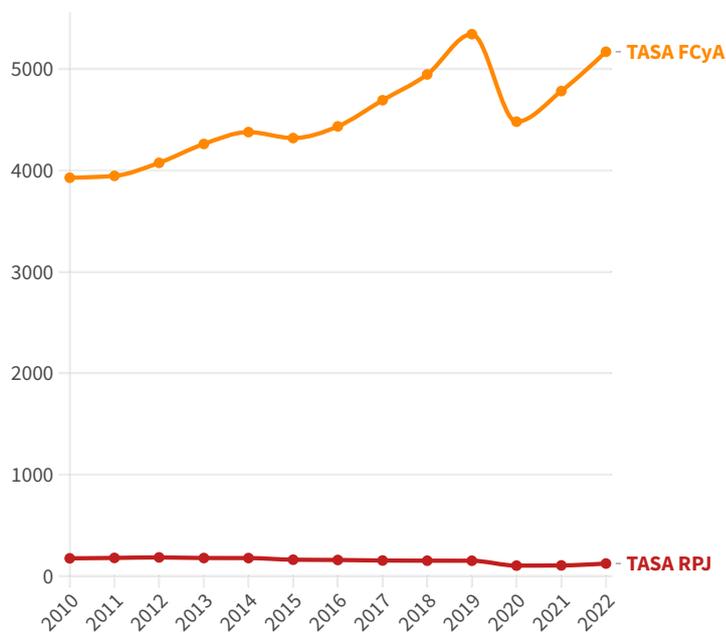
Gráfico n° 6: Evolución de la tasa de litigiosidad FRPJ 2010 – 2022.



Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

 A Flourish chart

Gráfico n° 7: Evolución de la tasa de litigiosidad FRPJ y FCyC 2010 – 2022.



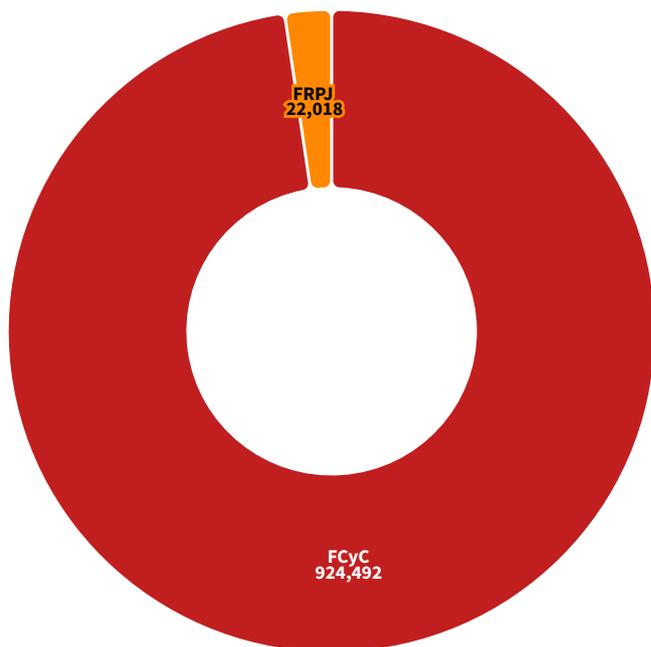
Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

 A Flourish chart

Por otra parte, cabe resaltar que la incidencia de las IPPs iniciadas en el FRPJ, resultan ínfimas en el total de IPPs provinciales. Para 2022, de las 946.510 IPPs iniciadas en el

territorio provincial, solo el 2.33 % pertenecen al FRPJ (Gráfico N°8).

Gráfico n° 8: Incidencia de las IPPs del FRPJ en el total provincial de IPPs. 2022.



Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

 A Flourish chart

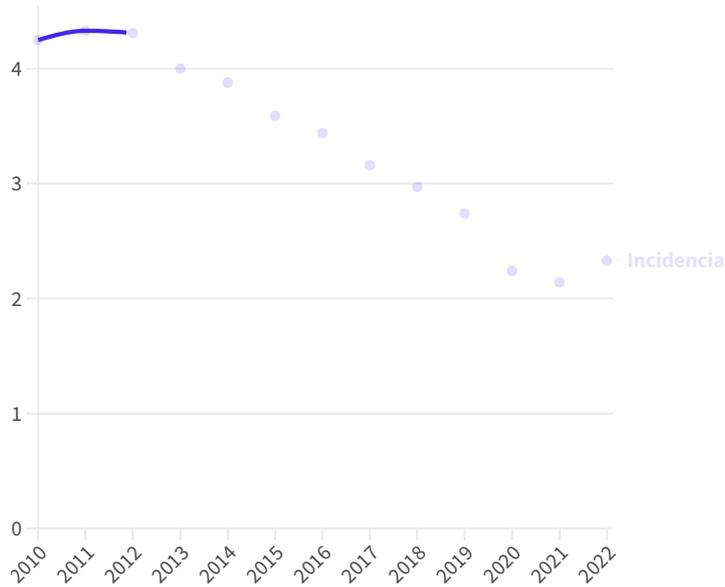
Asimismo, la evolución de la incidencia de las IPPs del FRPJ en el total de IPPs de la provincia es cada vez menor considerando los años 2010-2022, pasando del 4,25 al 2,33 (Cuadro N° 1 y Gráfico N° 9). Esto es, los NNyA explican cada vez menos el delito en el territorio provincial.

Cuadro N° 1: Evolución de la Incidencia de las IPPs del FRPJ en el total de IPPs de la provincia 2010 – 2022

Año	FRPJ	FCyC	Total	Incidencia
2010	27.395	617.502	644.897	4,25
2011	28.399	627.995	656.394	4,33
2012	29.550	656.258	685.808	4,31
2013	28.892	694.246	723.138	4,00
2014	29.155	721.501	750.656	3,88
2015	26.798	719.728	746.526	3,59
2016	26.637	746.952	773.589	3,44
2017	26.026	798.485	824.511	3,16
2018	26.016	850.908	876.924	2,97
2019	26.160	928.450	954.610	2,74
2020	17.988	786.110	804.098	2,24
2021	18.503	847.173	865.676	2,14

Fuente: Elaboración propia según datos de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires

Gráfico n° 9: Evolución de la incidencia de las IPPs iniciadas en el FRPJ en el total de IPPS. 2010 – 2022. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

A Flourish chart

Pasaremos ahora a analizar la evolución de las IPPs del FRJP en relación con los distintos tipos de delitos. Consideraremos como categorías las siguientes tipificaciones: dentro de los delitos contra las personas (consumados) homicidio, homicidio *criminis causa*, otros homicidios agravados, homicidio en ocasión de robo y homicidio culposo; dentro de los delitos contra la integridad sexual, abuso sexual con acceso carnal y otros delitos contra la integridad sexual; y dentro de los delitos contra la propiedad, robo, robo agravado por el uso de arma y otros robos agravados.

El análisis de las IPP del FRPJ entre 2009 y 2022, permite observar que las distintas tipificaciones de los delitos de homicidio disminuyeron sustancialmente, pasando de 165 homicidios en 2009 a 61 en 2022 (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2: Evolución de cantidad de delitos por tipo de delito contra las personas

DELITOS CONTRA LAS PERSONAS

AÑO	Homicidio	Homicidio criminis causa	Otros homicidios agravados	Homicidio en ocasión de robo	Total
2009	113	15	15	22	165
2010	99	11	15	16	141

2011	111	23	21	17	172
2012	103	21	19	10	153
2013	123	24	12	17	176
2014	91	27	18	13	149
2015	75	21	20	10	126
2016	66	18	14	14	112
2017	47	23	8	10	88
2018	55	15	17	13	100
2019	44	12	6	3	65
2020	46	12	8	8	74
2021	35	12	9	5	61
2022	35	9	12	5	61

Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires

En relación a los delitos contra la propiedad, la tendencia en el FRPJ ha sido la misma, pasando de 8578 en 2009 a 3519 en 2022 (Cuadro N°3).

Cuadro N° 3: Evolución de cantidad de delitos por tipo de delito contra la propiedad

DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD

Año	Robo	Robo agravado por el uso de armas	Otros robos agravados	Total
2009	4268	2917	1393	8578
2010	3736	2346	1367	7449
2011	3262	2168	1397	6827
2012	3319	2336	1577	7232
2013	3073	2373	1625	7071
2014	3322	2208	1776	7306
2015	2912	1912	1464	6288
2016	2941	1619	1479	6039
2017	2531	1328	1278	5137
2018	2734	1242	1277	5253
2019	2554	1150	1300	5004
2020	1773	940	852	3565
2021	1710	784	788	3282
2022	1826	809	884	3519

Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires

En cuanto a los delitos contra la integridad sexual la tendencia es contraria. En la evolución de las IPPs iniciadas desde el año 2009 se ve un fuerte incremento pasando de

765 en 2009 a 3119 en 2022. Este dato resulta llamativo a la luz de lo que pasa con otros tipos de delito, donde la tendencia es a la baja. Si bien no es objeto de este documento analizar las causas que explican el aumento o disminución de los delitos investigados, corresponde señalar que se trata de una problemática históricamente invisibilizada.

En la última encuesta nacional de victimización publicada por el INDEC[1] se expresa que la tasa de no denuncia para las ofensas sexuales a nivel nacional asciende a 87,4 %, siendo para 2016 el delito violento menos denunciado. Si bien esta elevada tasa puede deberse a distintas barreras que operan alrededor de la problemática, como procesos de estigmatización, vergüenza, sentimientos de inacción policial y judicial, obstáculos institucionales y barreras simbólicas y materiales (principalmente en las situaciones de violencia sexual intrafamiliar), entre otros, la adecuación de los marcos normativos[2], la implementación de políticas, programas y acciones específicas y el desarrollo del aparato institucional de promoción y protección hacia las niñeces han logrado una mejora en el registro de las situaciones de violencia sexual en NNyA[3]. Esta mejora en la identificación de la problemática y la formalización de denuncias, alcanza tanto a adultos[4] como a NNyA y a víctimas y victimarios y da cuenta de que el aumento en las IPPs analizadas podría no deberse exclusivamente a un aumento en las situaciones de abuso sexual, sino que podría explicarse también a partir de la mejora en la identificación y registro de la problemática.

Cuadro N° 4: Evolución de cantidad de delitos por tipo de delitos contra la integridad sexual

DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD SEXUAL

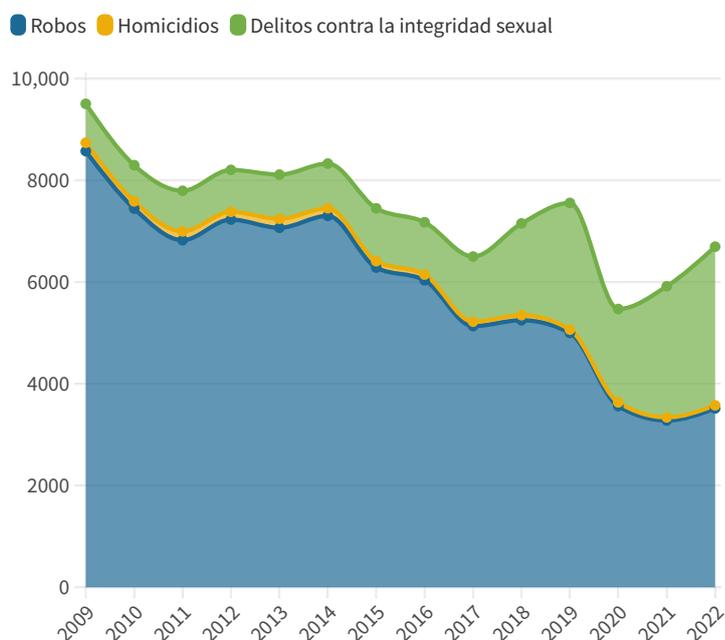
Año	Abuso sexual con acceso carnal	Otros delitos contra la integridad sexual	Total
2009	65	700	765
2010	60	652	712
2011	64	735	799
2012	85	739	824
2013	75	794	869
2014	79	800	879
2015	77	962	1039
2016	95	934	1029
2017	97	1183	1280
2018	147	1656	1803
2019	172	2319	2491
2020	156	1679	1835
2021	190	2388	2578
2022	242	2877	3119

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires

Nuevamente, pueden verse a partir de la lectura de estos datos, tendencias que se daban

en el análisis de los datos a nivel nacional. Según los datos de las IPPs en la provincia de Buenos Aires los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal no constituyen un grupo significativo que amerite el lugar que ocupan en la agenda mediática y política, más aún, en comparación con la situación de los adultos, resulta marginal. Los datos totales muestran un importante descenso en las IPPs para el período 2009 – 2022, con lo que no son cada vez más, sino menos. En cuanto a la violencia en la posible comisión de delitos, las IPPs muestran un descenso en los delitos entendidos como más violentos tanto en la categoría “delitos contra las personas”, como en la categoría “delitos contra la propiedad”. Si bien en el caso de “delitos contra la integridad sexual” la tendencia es al aumento, las distintas consideraciones señaladas anteriormente que muestran las limitaciones del indicador, dan cuenta de su incapacidad de expresar con cierta certeza un incremento en la gravedad de los delitos investigados, con lo que **no hay argumentos que sostengan la afirmación de que los y las adolescentes cometen crímenes cada vez más violentos.**

Gráfico n° 10: Evolución de IPPs FRPJ por tipo de delito. 2009 – 2022.



Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

A Flourish chart

La situación en el Conurbano bonaerense

En los 8 departamentos judiciales^[1] que incluyen los municipios del conurbano bonaerense (más los municipios de Pilar y Gral. Rodríguez) se repiten las tendencias que se dan a nivel provincial (cuadro N° 5).

Durante 2022, se iniciaron en el conurbano 11.524 IPPs que expresan una significativa disminución respecto a las 13.868 IPPs iniciadas en 2016^[2]. Durante el periodo 2016 -2022 las IPPs descienden a nivel provincial un 17,35%, pasando de 26.637 a 22.218, mientras que

en el conurbano este descenso es del 16,72%.

Cuadro N° 5: IPPs del FRPJ – Conurbano Bonaerense por Do Judicial. 2016 – 2022

IPPs conurbano totales 2016 – 2022

Dto Judicial	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Avellaneda – Lanús	-	-	-	-	-	815	964
La Matanza	1226	1392	1370	1319	941	989	1184
Lomas de Zamora*	3915	4113	4177	4022	2.487	1962	2373
Moreno – Gral. Rodríguez	710	905	880	944	624	963	850
Morón	1490	1685	1454	1386	873	915	1384
Quilmes	1431	1419	1289	1110	916	1050	1156
San Isidro	2108	1864	1816	1767	1076	1152	1492
San Martín	2958	2421	2223	2332	1740	1757	2121
Total	13838	13799	13209	12880	8657	9603	11524

* Incluye los datos de Avellaneda y Lanús hasta 2020

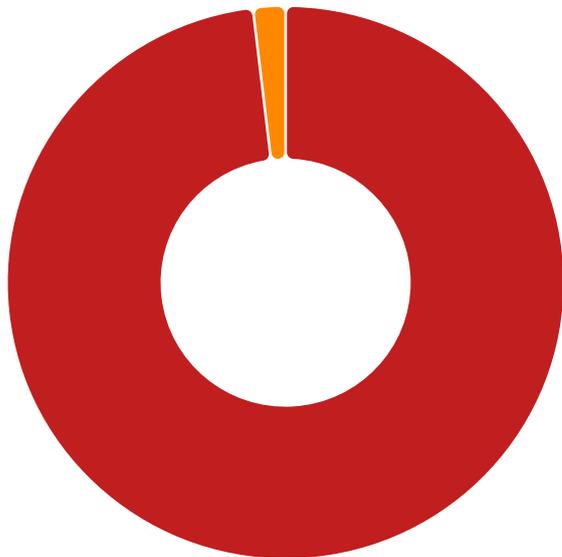
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Procuración General de la Pcia de Buenos Aires

En el caso del Conurbano, la incidencia del FRPJ respecto a la totalidad de IPPs iniciadas es aún menor que en los totales provinciales dado que, en 2022, **solo el 1,88 % de las IPPs corresponden a dicho fuero (Gráfico N° 11).**

La evolución de la incidencia de las IPPs iniciadas en el Conurbano Bonaerense, en el período 2016 – 2022, también presenta un fuerte descenso pasando de 2,78 en 2016 a 1,88 (0,9 puntos menos), similar al que se evidencia a nivel provincial, donde descienden de 3,44 en 2016 a 2,33 en 2022 (1,1 puntos menos) (Gráfico N° 12 y Cuadro N° 6).

Gráfico n° 11: Incidencia de las IPPs del FRPJ en el total de IPPs iniciadas en el conurbano bonaerense. 2022. En porcentaje

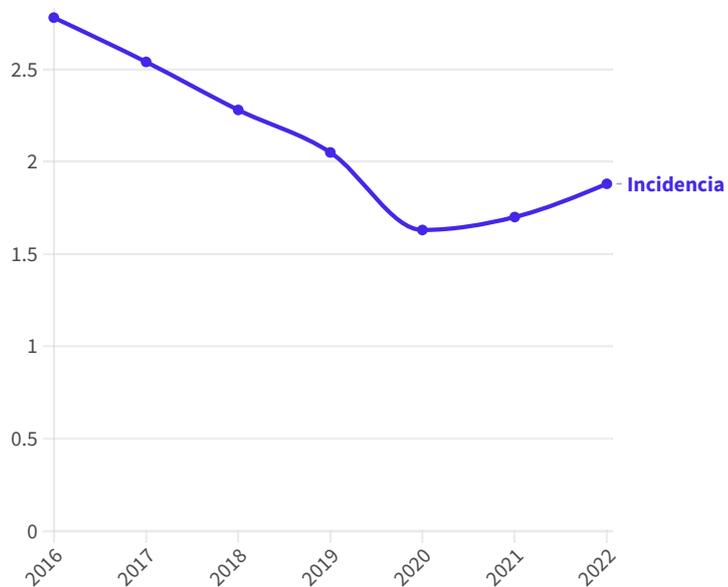
FCyC FRPJ



Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

A Flourish chart

Gráfico n° 12: Evolución de la incidencia de las IPPs del FRPJ en el total de IPPs del conurbano bonaerense . 2016 – 2022. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia según datos de la Procuración general de la Pcia de Buenos Aires

A Flourish chart

Cuadro N° 6: Evolución de la incidencia de las IPPs del FRPJ por departamento judicial en el total de IPPs del conurbano bonaerense . 2016 – 2022. En porcentaje.

Evolución de la incidencia IPPs del FRPJ por dto, judicial en el total de IPPs del conurbano bonaerense

Dto. Judicial	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Avellaneda – Lanús	-	-	-	-	-	1,61	1,92
La Matanza	1,97	1,93	1,83	1,61	1,38	1,40	1,56
Lomas de Zamora*	2,95	2,91	2,70	2,39	1,74	1,89	2,05
Moreno – Gral. Rodríguez	2,88	2,69	2,39	2,29	1,75	2,52	2,22
Morón	2,48	2,56	2,05	1,83	1,39	1,44	1,90
Quilmes	2,49	2,28	1,98	1,53	1,36	1,43	1,44
San Isidro	2,96	2,51	2,31	2,07	1,62	1,58	1,89
San Martín	3,31	2,60	2,28	2,28	1,95	1,89	2,08
Total	2,78	2,54	2,28	2,05	1,63	1,70	1,88

* Incluye los datos de Avellaneda y Lanús hasta 2020

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Procuración General de la Pcia de Buenos Aires

Conclusiones

El debate por una nueva ley penal juvenil en nuestro país se encuentra lejos de la creación de un sistema penal diferencial que otorgue las protecciones especiales que los instrumentos del derecho internacional y nacional otorga a las adolescencias. El uso mediático y la necesidad de acumulación política continúan asociando la creación del nuevo esquema penal juvenil de manera directa a la llamada *lucha contra la inseguridad*.

A lo largo de este análisis fue haciéndose hincapié en la necesidad de cambiar los ejes de discusión al momento de plantear un nuevo régimen penal juvenil. A partir del enunciado de *la lucha contra la inseguridad*, distintos ejes de debate han logrado cierta hegemonía como los montos de las penas, la falta de herramientas o la baja en la edad de punibilidad, cuestiones que no resultan adecuadas porque, o bien, no son representativos de la situación actual, o sus implicancias quedan por fuera de los marcos normativos nacionales e internacionales de derechos humanos. El debate actual, asociado principalmente a la lucha contra la inseguridad, enmascara propuestas de intervención de corte tutelar en enunciados de promoción y protección de los derechos de las niñeces. Frente a esto, es necesario volver a darle centralidad a la creación de un sistema penal juvenil garante de los derechos de las niñeces que busque la prevención del delito y la resocialización de quienes han cometido acciones penales.

El eje no es la inseguridad, porque estadísticamente los NNyA no la explican, sino la garantía de derechos a través de una norma acorde a la CDN. El eje no es la pena, sino la *reintegración del adolescente y que este o esta asuma una función constructiva en la*

sociedad, porque de lo contrario se violaría la normativa internacional en materia de derechos humanos y específicamente de los derechos de las adolescencias. El eje no es la falta de herramientas para actuar con adolescentes en conflicto con la ley, porque las herramientas están, aunque a veces escasas, pero están. El eje no son los medios de comunicación, los imaginarios sociales o la acumulación política, son los NNyA y el cumplimiento de sus derechos. El eje no es la baja de la edad de punibilidad, porque este derecho está resguardado en la CDN.

Quitar el eje de la lucha contra la inseguridad no implica desconocer el problema. Si bien a partir de los indicadores analizados las tendencias que describen la posible comisión de delitos por parte de las niñeces muestran un histórico descenso en el caso de la provincia de Buenos Aires, el problema sigue estando. No solo porque continúa en deuda la creación de un sistema penal juvenil adecuado, sino porque se siguen dando situaciones de delitos que podrían ser evitables. En este sentido, el debate por el nuevo régimen penal juvenil no puede desconocer los diversos indicadores que describen la situación del delito penal juvenil e intentar identificar y fortalecer aquellas cuestiones que abonen a la disminución de los índices de delito. **En un sistema respetuoso del paradigma de la protección integral, el eje son las propias niñeces y adolescencias, siendo los aparatos institucionales los instrumentos para garantizar sus derechos.**

La discusión del nuevo régimen penal juvenil debe centrarse en los principios rectores de la normativa en materia de niñez descosificando a las adolescencias y volviéndolas protagonistas del ejercicio de sus propios derechos. ¿Quiénes son los adolescentes que cometen delitos? ¿Qué los empujó a ese lugar? ¿Qué pasó en sus trayectorias de vida con otros actores? ¿Cómo hacemos para que no vuelvan a ser empujados al delito? También debe avanzarse en la construcción de un sistema de justicia juvenil moderno incorporando cuestiones relacionadas a otras formas de administración de justicia como la restaurativa, ^[1] como herramienta de prevención y resolución de conflictos. Continuar discutiendo acerca de cómo mejorar un sistema de castigo, atrasa.

El eje son siempre los y las adolescentes y sus derechos y ahí debe centrarse la atención. El denominador común en los adolescentes en que transgreden la ley penal son situaciones de vulneración de derechos previas que los arrojaron a ese lugar.

Trabajos realizados con adolescentes en conflicto con la ley penal privados de la libertad ^[2] muestran una constante de vulneraciones de derechos que marcaron su vida, donde si bien hay un pasaje por distintas instituciones estatales, estas no logran garantizar un efectivo cumplimiento de los derechos. Frente a este fracaso institucional, se fortalece un sistema penal con un fuerte sesgo punitivista que pareciera seleccionar a los que menos recursos tienen para someterlos.

Revertir las situaciones de delito nos obliga a centrarnos en las trayectorias educativas, de acceso a la salud y de protección a las distintas formas de violencia y desde ahí proponer estrategias para lograr la *reintegración del adolescente y que este asuma una función constructiva en la sociedad*, siempre en clave restitución de derechos. Esta es la particularidad (lo diferencial) que debe tener todo régimen penal juvenil.

Bibliografía

Aversa, María Marta (2006): "Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931)", en LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan –compiladores- Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952, UNGS-Prometeo, Buenos Aires.

Barbirotto, P. A. (2014) "Métodos alternativos para la resolución de conflictos en la justicia penal juvenil. Remisión de casos". Recuperado el 10/12/21 de

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina31692.pdf>

Barbirotto, P. A. (2014). "El principio de especialidad en la justicia penal para niños y adolescentes. Necesidad de respetar el derecho a un juzgamiento especializado en los procesos de reforma y modernización de la justicia penal juvenil." Recuperado el 21/03/2024 de

<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina30640.pdf>

Barbirotto, P. A. (2017), "Aportes para la sanción de una ley de responsabilidad penal juvenil. Delitos y sanciones especializadas acordes a los estándares internacionales y nacionales en materia de niñez y adolescencia". Recuperado el 15/01/22 de

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/06/doctrina45440.pdf>

Capacete, L. (2017). "Función clínica del derecho". En Capacete, L. (Comp). Jóvenes con conductas sexuales violentas. Ed. Letra viva. Bs. As.

Ciappina, C. (2017). "La baja en la edad de imputabilidad penal para niños y jóvenes: reflexiones en torno a equívocos, mitos y realidades". Recuperado el 11/12/23 de <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/44680-baja-edad-imputabilidad-reflexiones-torno-equivocos-mitos-y-realidades>

CIDH, Caso Mendoza vs. Argentina, Sentencia del 14 de mayo de 2013.

CIDH resolución sobre la supervisión de cumplimiento de sentencia, 23 de septiembre de 2021

CSJN (2015). Caso Maldonado, Daniel Enrique y otro s/ robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado – causa N° 1174. Sentencia del 7 de diciembre de 2005.

Finocchiaro E. (2015): "La investigación penal preparatoria y la etapa de control en el sistema acusatorio". Recuperado el 24-05-2023 de

<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina42114.pdf>

Freedman. D. (2021): "Reflexiones sobre el fallo "Maldonado" (2005) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". En Senaf, colección derecho penal juvenil. Serie fallos comentados, fascículo 1

Ghea, M.; Blázquez, V. y Viale Patricia (2015). "¿A qué se refiere el concepto de construcción, selección y jerarquización de la información?". En Ghea María Elisa (Editora), El entramado de la producción y circulación de la información. Aportes para el análisis de contenidos periodísticos. Facultad de periodismo y Comunicación social de La Plata. Ed. Ediciones de periodismo y comunicación. La Plata

Gusis, G. (2017). "Estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Ejecución Penal, a propósito de los principios de progresividad e irreversibilidad en materia de derechos humanos". Recuperado el 1/12/23 de <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/06/doctrina45459.pdf>

Innamoratto, M., Hoffman, X. y Canavessi J. (2012). "Descripción y análisis del involucramiento de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social en prácticas de delito urbano. En Inseguridad social, jóvenes vulnerables y delito urbano. Experiencia de una política pública y guía metodológica para la intervención". Cátedra Unesco, Ed. Espacio, CABA.

Naciones Unidas (2006). "Manual sobre programas de justicia restaurativa". recuperado el 2/2/2024 de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf

Rodríguez J. A. (2015). "El régimen penal de minoridad y los dispositivos penales juveniles". Recuperado el 18/11/23 de <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina41944.pdf>

SENAF-UNER (2008). "El sistema de responsabilidad penal en Argentina: aportes conceptuales para una respuesta penal juvenil diferenciada". Colección Desafíos Cuadernillo N° 2, Buenos Aires, SENAF-UNER, CABA

SENAF – Unicef (2022). "Relevamiento nacional de dispositivos penales juveniles y su población". Recuperado el 12/12/23 de <https://www.unicef.org/argentina/media/18881/file/Relevamiento%20Nacional%20de%20Dispositivos%20Penales%20Juveniles%20y%20su%20Poblaci%C3%B3n%20-%20A%C3%B1o%202022.pdf>

UNICEF (2018). "Las voces de las y los adolescentes privados de la libertad en Argentina". Recuperado el 22/12/2023 de <https://www.unicef.org/argentina/media/3936/file>

Vernazza, L. (2013). "Adolescencia y Delito: seis contra argumentos al aumento del castigo." Recuperado el 19/08/23 de [https://sonadolescentes.org.uy/campana2014/files/c_Adolescencia_y_delito_seis_contra_argumentos_al_aumento_del_castigo\(LV\).pdf](https://sonadolescentes.org.uy/campana2014/files/c_Adolescencia_y_delito_seis_contra_argumentos_al_aumento_del_castigo(LV).pdf)

Zapiola, María Carolina (2019): "Excluidos de la niñez. Menores, tutela estatal e instituciones de reforma. Buenos Aires, 1890-1930". Ediciones UNGS. Buenos Aires.

[1] Lic. en Política Social. Consultor en Políticas Sociales, Investigador Externo, Instituto del Conurbano, UNGS.

[2] Decreto ley 22278/80 mod. Ley 22.803.

[3] Art. 1, ley 22278 mod Ley 22.803.

[4] Art. 2, Ley 22278 mod. Ley 22.803.

[5] CDI; Opinión consultiva 17/2022 de la CIDH; Directriz 52° de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil; Observación general N° 10 del Comité de derechos del niños; art 5.5 de la Convención americana de derechos humanos; Reglas de Beijing 2.3, 6.1, 6.2, 6.3 y 22.

[6] El régimen del patronato expresa un sistema de prácticas y representaciones sobre un sector particular de las niñeces que comienza a darse en nuestro país hacia finales del siglo XIX, y rige formalmente las intervenciones estatales en materia de niñez a partir de la sanción de la ley 10.903 en 1919. Basado en el paradigma de la situación irregular, se caracteriza por intervenir sobre niños, niñas y adolescentes ajenos a las pautas de comportamiento, localización espacial, educación, trabajo, sexualidad y relación con los adultos aceptables para su edad, quienes a partir de las categorías de *abandono moral* o *peligro moral* podían ser separados de los adultos responsables, quedando bajo la tutela estatal. Lejos de constituir una garantía de derechos, la tutela estatal permitió el desarrollo de un efectivo mecanismo de control social de la pobreza sobre niños, niñas y adolescentes vulnerados. Para un mayor desarrollo ver: Aversa (2006) y Zapiola (2019).

[7] "Maldonado, Daniel Enrique y otro s/robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado – causa N° 1174".

[8] Art. 10, inc. 3, PIDCP; art. 5, inc 6, CADH; art. 40, CDN.

[9] Proyecto 3327-D-2023, Dip. Agustina Propato

[10] Proyecto 5883-D-2022. Dip. Cristian Ritondo

[11] Proyecto 4770-D-2021. Dip. Luis Petri

[12] Proyecto 3143-D-2023. Dip. Alberto Asseff

[13] Proyecto 5883-D-2022. Dip. Cristian Ritondo

[14] Proyecto 5883-D-2022. Dip. Cristian Ritondo

[15] Dip. Luis Petri

[16] "Respecto del mismo período de 2020, se registró un aumento en la cantidad de NNyA del 22 %, lo que podría explicarse por la declaración del aislamiento social, preventivo y obligatorio por el COVID-19, en marzo de 2020"

(<https://www.csjn.gov.ar/bgd/verNoticia.do?idNoticia=5093>)

[17] Proyecto 5883-D-2022. Dip. Cristian Ritondo

[18] Proyecto 4739-D-2022. Dip. Ramiro Carrizo

[19] Proyecto 1613-D-2019. Dip. Victoria Donda; Proyecto 2912-D-2020. Dip. Ana Carrizo; Proyecto 6500-D-2022. Dip. Eugenia Alianiello.

[20] Proyecto 0001-PE-2019

[21] Proyecto 3327-D-2023, Dip. Agustina Propato

[22] CDN, art. 40

[23] Como la CSJN a través de la Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes.

[24] SENAF – Unicef. Relevamiento nacional de dispositivos penales juveniles y su población, 2022.

[25] Se trata de medidas judiciales que tienen por finalidad la vinculación de los adolescentes con su entorno socio comunitario.

[26] Dependiente de la Dirección nacional de política criminal en materia de justicia y legislación penal del Ministerio de justicia y derechos humanos de la nación.

[27] A los datos publicados en el SNEEP se restan 14 personas que corresponden a adolescentes de menos de 18 años.

[28] C.P.P.N, art 215.

[29] A los fines del siguiente análisis y en cuanto la capacidad descriptiva de nuestros indicadores, lo planteado nos permite aclarar, en primer lugar, que las IPP iniciadas en el FRPJ pueden incluir uno o más partícipes en cada una, no discriminándose en el grado de participación de las personas sindicadas como autores y que en los casos en los que en la misma investigación se encuentren mayores y al menos un menor de 18 años, serán tramitadas en el FRPJ. En segundo lugar, si bien las IPP no reflejan fielmente la totalidad de situaciones en relación con hechos delictivos, dado que no implican ningún grado de responsabilidad o culpabilidad, sirven para describir algunas tendencias respecto a la comisión de delitos. Por último y en cuanto al FRPJ, al ser previas al establecimiento de la edad de los supuestos autores, en la posible comisión de delitos, incluyen también a las personas de menos de 16 años de edad.

[30] El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declara la pandemia por CORONAVIRUS. En Argentina, el 12 de marzo de 2020 se decreta la emergencia pública en materia de sanidad

[31] El 20 de marzo de 2020 se decreta el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio

[32] Si bien el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil se crea en 2007 a partir de la implementación de la ley 13.634, los datos publicados por el departamento de estadística de la Procuración general respecto a las IPPs del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil se dan a partir de 2009.

[33] Tasa de litigiosidad: cantidad de IPPs iniciadas cada 100.000 habitantes.

[34] https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/env_2017_02_18.pdf

[35] Ley 26150 de Educación Sexual Integral; Ley N° 27.234 Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género; Resolución C.F.E. N° 45 – Lineamientos Curriculares para la Educación Sexual Integral; Resolución C.F.E. N° 340 Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para Educación Sexual Integral; Resolución del Ministerio de Educación de la Nación N° 419 de Educación Sexual Integral; entre otros.

[36] A modo de ejemplo, el Ministerio público tutelar de la CABA afirma en un informe publicado en 2020 que los niños y niñas de 12 a 14 años identifican las clases de ESI como el principal factor de develación de situaciones de abuso.

<https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/Libro-perros-asistencia-web.pdf>

[37] En el caso del FCyC las IPPs iniciadas en 2022 por delitos contra la integridad sexual presentan un incremento de casi 280 % respecto de 2009.

[38] Se describen los datos de los departamentos judiciales de Avellaneda – Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno – Gral. Rodríguez, Morón, Quilmes, San Isidro y San Martín. En el caso de los departamentos judiciales de Moreno – Gral. Rodríguez y San Isidro, se incluyen los datos de los Municipios de Gral. Rodríguez y Pilar, que no forman parte de los 24 municipios del conurbano bonaerense.

[39] A fines analíticos, se toma como año de corte 2016 dada la creación del dto. judicial Moreno – Gral. Rodríguez.

[40] *“La justicia restaurativa es un proceso para resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también, a menudo, involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto. La participación de las partes es esencial al proceso y enfatiza la construcción de relaciones y reconciliaciones así como el desarrollo de acuerdos en torno a un resultado deseado por las víctimas y los delincuentes”* (Naciones Unidas, 2006)

[41] Ver: UNICEF (2018)

Comparta esta información en su red Social favorita!



DIRECCIONES

ENCONTRANOS EN
FACEBOOK

**INSTITUTO DEL
CONURBANO**

Teléfono: (54 11) 4469-
7793/7794

Fax: (54 11) 4469-7750

Email:

ico@ungs.edu.ar

Email:
observatorioconurbano@ca

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

Campus Universidad
Nacional de General
Sarmiento, J.M.
Gutiérrez 1150 -
B1613GSX
Los Polvorines,
Buenos Aires,
Argentina
www.ungs.edu.ar



Observatorio del ...
2462 seguidores

 Seguir página

Copyright 2014 - 2023 | Observatorio del Conurbano

