

Enero 2024

Consideraciones de la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes sobre el Proyecto de Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos

1. Introducción

La **Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** es una institución autónoma, autárquica y federal creada por la Ley Nacional N° 26.061, cuyas funciones, surgen de los **Principios de París** y de la **Observación General N° 2** del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Comenzó su tarea con el apoyo y **convergiendo con las Defensorías provinciales preexistentes (Misiones, Córdoba, Santa Fe, Santiago del Estero, La Pampa)** y, desde el primer momento y para avanzar en la realización de los objetivos planteados, entabló un diálogo institucional permanente con los **tres Poderes del Estado, de nivel nacional, provincial y municipal**, en la búsqueda de un Estado en donde tome centralidad la protección especial de las niñas, niños y adolescentes.

La Defensoría vela por **el reconocimiento, la garantía, respeto y restitución de los derechos de la niñez y adolescencia**, en su **doble misión: propositiva y de colaboración**, por un lado; **reactiva y de supervisión, control y exigibilidad**, por el otro. Desde su inicio, atravesado por la pandemia de COVID-19, la agenda de trabajo de la Defensora estuvo marcada por temas centrales de seguimiento continuo (**la seguridad alimentaria, la seguridad social, el acceso a la educación y a la salud**). La actividad marcó también una atención particular sobre la primera infancia y sobre grupos supravulnerados como la niñez y adolescencia migrantes, discapacitada, indígenas, así como temas emergentes del contexto y de la voz de las niñas, niños y adolescentes, que fueron nutriendo la agenda de trabajo.

Mas allá de las opiniones jurídicas sobre la constitucionalidad y respeto a la convencionalidad del **Proyecto de Ley Ómnibus como el Decreto de Necesidad y**

Urgencia (DNU) 70/2023 ;¹ en el presente documento emitimos un posicionamiento y aportes al debate parlamentario sobre el Proyecto “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”,

Tal como lo hemos expresado en el pronunciamiento emitido en conjunto con las y los Defensores y Defensoras provinciales en Agosto de 2023, “A 40 años de democracia la deuda es con la niñez y la adolescencia”².

El proyecto de Ley contiene en el CAPÍTULO II - ARTÍCULO 3º, **una declaración de “emergencia pública** en materia económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social hasta el 31 de diciembre de 2025” y prevé que se faculte del Poder Ejecutivo que sea “prorrogado por el Poder Ejecutivo nacional por el plazo máximo de DOS (2) años”.

Declarar emergencia no es un hecho inocuo para las niñas, niños y adolescentes de por sí, más allá del tiempo que dure, **en particular atendiendo a uno de los cuatro principios fundantes de la Convención sobre los Derechos del Niño: El derecho a la vida digna, a la supervivencia y al desarrollo.**

En efecto, aún ante una supuesta situación extraordinaria, las niñas, niños y adolescentes no pueden padecer en pos de ningún reordenamiento social, político ni económico del país. Por el contrario, deben ser los más cuidados ante cualquier situación extraordinaria, tal como lo indica el principio de especialidad y protección especial consagrado en Art 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros instrumentos internacionales que forman parte de la Constitución Argentina.

¹ El principio republicano de gobierno reconocido y establecido por el artículo 1º Constitución Nacional se basa en la separación del poder estatal en diferentes poderes específicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los cuales debe agregarse desde 1994 el Ministerio Público. El fundamento último de la separación de poderes y su recíproco control se encuentra en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, lugar de asiento de la soberanía. Tal separación se encuentra explicitada y regulada también en el art. 29 de la CN¹.

² https://ladefe.gob.ar/images/DOC_Pronunciamientos/Pronunciamiento-conjunto.pdf

Al respecto sumamos una preocupación central, a la ya expresada sobre el art 1 y 29 de la CN, y es el tiempo previsto para la duración de la emergencia y aquellas decisiones que esta habilite, ya **que dos años de vida de un niño implica para su desarrollo mucho más que el mismo tiempo en las personas adultas.**

La Observación General Nro. 5 del Comité de los Derechos del Niño expresa, sobre las medidas de aplicación de la Convención sobre Derechos del Niño, en el párrafo 52 que:

“las políticas económicas no son nunca neutrales en sus consecuencias sobre los derechos del niño, el Comité expresa su profunda preocupación por los frecuentes efectos negativos que tienen sobre los niños los programas de ajuste estructural y la transición a una economía de mercado. Las obligaciones relativas a la aplicación establecidas en el artículo 4 y en otras disposiciones de la Convención exigen una rigurosa vigilancia de los efectos de esos cambios y el ajuste de las políticas para proteger los derechos económicos, sociales y culturales del niño”.

El compromiso de los estados de asegurar la inversión a favor de los niños hasta el máximo de los recursos de que dispongan, no puede quedar a elección de los gobiernos de turno y sus políticas económicas (párrafo 65)

“Ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, ... a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y, dentro de éste, a los niños, tanto directa como indirectamente” (párrafo 51)

Según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2022, en Argentina viven **12,2 millones de niñas, niños y adolescentes**, que representan el 26,6% de la población. El 58% se concentra en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y en la CABA, aunque en términos de población relativa, las provincias del norte del país tienen mayor proporción de niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo con los últimos datos oficiales disponibles correspondientes al primer semestre de 2023, **el 57% de las niñas, niños y adolescentes viven en hogares cuyos ingresos no llegan a cubrir la Canasta Básica Total (CBT) y el 14,3% vive en hogares en los que los ingresos no cubren la Canasta Básica Alimentaria (CBA)**, es decir están bajo la línea de indigencia o pobreza extrema.

Los ingresos de los hogares provienen principalmente del mercado de trabajo, en promedio, el 76,8% de los ingresos per cápita de los hogares son laborales. En el decil más alto, este indicador asciende a 78,1%, mientras que en decil más bajo desciende al 63,5%.

Dentro de los ingresos no laborales se enmarcan los ingresos por jubilaciones, pensiones, así como el **sistema de protección social destinado a la niñez y la adolescencia**, en cumplimiento del artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño *que* establece que los Estados Parte "reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social".

Según la información publicada por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) en junio de 2023, del total de niñas, niños y adolescentes del país, **el 95,2% cuenta con alguna cobertura de protección social**. Dentro de este porcentaje, el 32,8% (4.224.733) recibe Asignación Universal por Hijo (AUH), el 37,1% (4.780.635) recibe asignaciones familiares, en tanto que el 15,3% se encuentra en condiciones de deducir ganancias.

Tanto el SIEMPRO como UNICEF han desarrollado estimaciones que dan cuenta de la importancia de las transferencias de ingresos en la morigeración de la pobreza y especialmente en la disminución de la indigencia. Tanto UNICEF como el SIEMPRO estimaron que, para el primer trimestre de 2023, sin los ingresos por transferencias la pobreza extrema hubiese alcanzado a un millón trescientos mil chicos más.

Desde el rol propositivo de la Defensoría **presentamos sintéticamente algunas preocupaciones y aportes respecto a temas centrales de seguimiento**, identificados en el **Proyecto de Ley propuesto por el Poder Ejecutivo nacional**, que hacen a la garantía de los **Derechos Humanos** de niños, niñas y adolescentes.

Cada señalamiento es acompañado de evidencia elaborada y exige las consideraciones de las medidas pertinentes para la promoción y la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en nuestro país.

2. Preocupaciones y señalamientos sobre el Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos

TÍTULO III – REORGANIZACIÓN ECONÓMICA

CAPÍTULO III - MOVILIDAD DE LAS PRESTACIONES

Las transferencias de ingresos destinadas a la niñez y la adolescencia tienen diferente génesis y población destinataria: por una parte están las asignaciones familiares, contributivas y no contributivas que junto con las Pensiones para madres de 7 hijos conforman el **sistema de seguridad social de la niñez y adolescencia**, por otro lado están la Tarjeta Alimentar principalmente destinada a la alimentación y el Programa Mil Días que contiene entre otros aspectos un componente alimentario, ambos se montan principalmente sobre la arquitectura de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Específicamente destinadas a sostener las trayectorias educativas, se encuentran las Becas Progresar que alcanzan a adolescentes de 16 y 17 años.

El seguimiento que la Defensora realiza mensualmente para evaluar la suficiencia que tienen las prestaciones - para cubrir las canastas alimentaria y total de niñas, niñas y adolescentes-, evidencia que **es necesario que cualquier modificación que se haga al respecto de la fórmula de movilidad, prevea un mecanismo automático de y que el mismo logre suficiencia de los ingresos por transferencias en los hogares con niños, que compitan con la inflación.**

Venimos solicitando al Poder Ejecutivo nacional, y seguiremos haciéndolo, que para evitar la depreciación de los ingresos, **se actualice también de forma automática el importe**

previsto en la TA, así como se amplíe su cobertura para cubrir familias con adolescentes hasta las 17 años.

El incremento del 100% para la AUH y del 50% en la TA establecidos al inicio del gobierno actual son medidas muy importantes en pos de mejorar las condiciones de vida de los niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, los ejercicios realizados sobre proyecciones inflación para el trimestre demuestran que la suficiencia de estas prestaciones en relación a las canastas de niñez y adolescencia, **para marzo de 2024 volverían a los niveles de noviembre del año pasado en el caso de la AUH y sería inferior al mes de diciembre en el caso de la TA** (considerando que para diciembre se estima un incremento de la CBA de 27,7% y el IPC es del 25,5%, para el mes de enero se prevé una inflación del 26,4%, para febrero del 21,2% y para marzo del 16,8%).

Por otra parte, se advierte que al momento no se han implementado ni anunciado aumentos de las AAFF para hijos de trabajadores registrados, monotributistas y jubilados. Que son más bajas y que afecta a trabajadores/as formales que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, además de implicar una distribución absolutamente desigual entre AUH y AAFF.

La situación del deterioro de los ingresos en los hogares con niñas, niños y adolescentes, destinados en su mayoría a la compra de alimentos, comprometen severamente la seguridad alimentaria³ de la población de 0 a 17 años, de la cual como expresamos anteriormente, el 14% no cubre la canasta básica alimentaria.

Para evitar que las prestaciones sigan perdiendo su poder adquisitivo es necesario **contar con aumentos que contemplen el componente inflacionario como por ejemplo el modelo aplicado para la actualización de las tarifas de transporte**. Esto permitirá ajustar de manera regular las prestaciones, garantizando su suficiencia y brindando respuestas efectivas a las necesidades de la población.

³ Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la Seguridad Alimentaria "a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana".

El proyecto en debate establece modificaciones sobre la Asignación Universal por Embarazo (AUE) contemplada en la Ley 24.714 Régimen Nacional de Asignaciones Familiares que condicionan el pago a la certificación de los controles de salud, ante lo cual la Defensora solicita que se **aclare explícitamente que la acreditación no comprometa el derecho a la seguridad social**. Actualmente, la acreditación de la realización de controles mensuales de salud condiciona el cobro del 20% de la prestación retenido mensualmente. La formulación actual del proyecto sugiere que la falta de certificación implicaría la suspensión de la prestación, lo cual podría vulnerar el derecho al acceso a la seguridad social previsto en la Ley 24.714/96.⁴

La Defensora insta a:

- **Establecer nueva fórmula de actualización de los montos de las prestaciones (tanto de seguridad social como alimentarias) que contemple el componente inflacionario, que hasta hoy se ajusta trimestralmente.**
- **Sostener políticas que garanticen un precio accesible de los alimentos en los hogares con niñas, niños y adolescentes.**
- **Precisar en el artículo 507 del proyecto de ley sobre la Asignación Universal por Embarazo (AUE) que la falta de certificación no resulte la suspensión de la prestación, salvaguardando así el derecho fundamental a la seguridad social de las beneficiarias.**

CAPÍTULO V - MEDIDAS FISCALES- Sección IX. Otras Medidas Fiscales

⁴ Ley 24.714, art 18 inc. I "Asignación por Embarazo para Protección Social: la mayor suma fijada en el inciso a) Durante el período correspondiente entre la DECIMO SEGUNDA y la última semana de gestación, se liquidará una suma igual al OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo, la que se abonará mensualmente a las titulares a través del sistema de pago de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). El VEINTE POR CIENTO (20%) restante será abonado una vez finalizado el embarazo y en un solo pago, a través del mismo sistema que se utilice para la liquidación mensual de esta asignación, en la medida que se hubieran cumplido los controles médicos de seguimiento previstos en el "Plan Nacer" del MINISTERIO DE SALUD,

La falta de acreditación producirá la pérdida del derecho al cobro del VEINTE POR CIENTO (20%) reservado.

El acceso a la **vivienda** es uno de los temas de agenda de la Defensora. En tal sentido consideramos que la modificación sugerida en el art 211 del Proyecto de Ley, (sobre el artículo n° 42 de la Ley 27.541 que establece las prioridades en la distribución de lo recaudado por el impuesto PAÍS), debe mantener el financiamiento de las obras de vivienda social del fideicomiso Fondo de Integración Socio Urbana de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU).

Estas obras comprenden la ampliación y mejoramiento de las viviendas e infraestructura (redes viales, de agua, electricidad, cloacas, entre otras). Además, implican la generación de equipamientos urbanos como juegos para niñas, niños y adolescentes, centros comunitarios, y espacios públicos como plazas y parques seguros y accesibles para la recreación y el juego.

La SISU lleva adelante el **Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) sancionado por Ley 27.453/2018**, el cual realiza un conteo actualizado sobre la cantidad de adultos, niños, adolescentes y familias que residen en esos barrios y sus condiciones materiales de vida.

Las políticas de integración sociourbana tienen impacto directo en la vida de las niñas, niños y adolescentes al asegurar su derecho al hábitat, que implica que todas las personas, sin importar su condición social, económica o cultural, puedan acceder a los servicios, bienes y oportunidades que la ciudad ofrece.

A partir de estas políticas de integración se realizaron avances significativos en obras que involucran una mejora en las condiciones de vida en barrios populares. Entre ellos según la información oficial se puede destacar la generación de 464.677 metros cuadrados de espacios verdes, 193 espacios comunitarios, 168 centros de recreación y deporte, 26 espacios educativos, construcción de 1.532 viviendas, 251.567 mejoramientos de viviendas, 75.725 conexiones a la red de agua, 58.127 a la red eléctrica, 37.787 a la red cloacal, entre otros.

El déficit habitacional es la gran deuda de la democracia en nuestro país, y es imprescindible contar con políticas públicas que promuevan viviendas en condiciones dignas para la infancia y adolescencia, (si bien no es objeto de análisis de este documento

del 70/2023 al derogar la ley de alquileres pone en seria dificultades a 2.440.00 a niñas, niños y adolescentes que habitan viviendas alquiladas).

La Defensora insta a que se sostengan políticas públicas para la garantía del derecho a la vivienda de la población de niñas, niños y adolescentes. Sin techo no hay derecho que pueda garantizarse.

TÍTULO IV - SEGURIDAD Y DEFENSA / CAPÍTULO I - SEGURIDAD INTERIOR

Tal como lo hemos expresado con las Defensorías provinciales en la Recomendación Conjunta (Mayo 2022) -con el acompañamiento de Unicef Argentina- y en el Acuerdo de Principios Básicos (Octubre 2022), -firmado con el Ministerio Publico de la Defensa, Procuración Penitenciaria de la Nación, Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, Comité Nacional para la prevención de la Tortura y Defensoría del Pueblo de la Nación-, documentos sostenidos con argumentos suficientemente sólidos sobre tema penal juvenil, damos cuenta que las reformas propuestas en el Proyecto de Ley sobre el Código Penal lejos de resolver situaciones aumentan la conflictividad. La propuesta extiende la respuesta del sistema penal a situaciones donde niñas, niños y a adolescentes -por el solo hecho de ejercer su derecho a participar y manifestarse, pueden ser procesados o privados de libertad cuando el imperativo jurídico es que el reproche penal a conductas de la niñez y adolescencia debe ser siempre la última ratio, por el menor tiempo posible y por determinadas acciones excepcionales.

En tal sentido el endurecimiento del sistema penal – aumentando la escala penal y creando tipos penales nuevos y abiertos – resulta regresivo en materia de derechos humanos de la población de adolescentes y torna al Estado pasible de responder internacionalmente por ello.

La Defensora se ha expresado públicamente acerca de la necesidad de que el régimen penal juvenil se adecue a los estándares, *“La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y su jerarquización al integrar el bloque constitucional de Derechos Humanos obliga al Estado Argentino a ajustar la normativa interna a dichos estándares. En tal sentido, es necesario promover el debate de una justicia juvenil para adolescentes*

infractoras a la ley penal que sea respetuosa de los estándares internacionales de derechos humanos con la protección especial que los Estados deben garantizar a las niñas y adolescencias". Declaración Conjunta interinstitucional: Acuerdo de principios básicos para la Derogación del Decreto -Ley 22.278 y la sanción de un Sistema de Justicia Juvenil.

En virtud de lo expuesto **rechazamos las modificaciones propuestas al Código Penal** sobre la población de las y los adolescentes. Ya se ha demostrado que el mero punitivismo no ha resuelto en ningún país del mundo la violencia o los índices de criminalidad que supuestamente es lo que se busca disminuir con las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley.

Remarcamos que las modificaciones propuestas en los art 326, 327, 328, 331, 332, 333, 342, 343 y 344 del proyecto **aumentan penas convirtiendo en no excarcelables delitos que a la fecha lo son y convierte en punibles por el delito a personas menores de 18 años** (actualmente no son punibles por delitos con penas menores a 2 años de PL). También penaliza la reunión entre personas lo cual impacta directamente a las y los adolescentes que tienen derecho consagrado a reunirse y organizarse, por ejemplo, en centro de estudiantes. Del mismo modo se promueve **la creación de nuevas figuras penales de manera inconstitucional**, sumando conductas no tipificadas anteriormente, como las sanciones a quien ejerza derechos constitucionales fundamentales como la participación, manifestación, circulación o reunión de personas, incluso creando la figura de "la responsabilidad solidaria" que es ajena e impropia del derecho penal, desconociendo el derecho penal de acto, reemplazado por el de autor.

Advertimos que el Art. 332 del proyecto de ley propone establecer una nueva figura penal, cuya acción típica se define como el hecho de "**encontrarse una persona menor de 13 años sin adulto responsable, en peligro inminente a su integridad física**"._De esa tipificación inconstitucional, sin asignar una conducta TIPICA específica surge el hecho de incorporar al código penal a niñas, niños y adolescentes no punibles conforme la Ley 22.278, que establece en su Art. 1º: "No es punible el menor que no haya cumplido dieciséis años de edad. **Tampoco lo es el que no haya cumplido dieciocho años, respecto de delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de la libertad que no exceda de dos años, con multa o con inhabilitación**".

Por su parte, destacamos que el Art. 344 del proyecto de Ley propone modificar el Art. 34 del CP: amplía las justificaciones por **“legítima defensa” de manera excesiva y habilitando circunstancias que están vagamente descritas** y con conceptos que no son claros, sin contemplar proporcionalidad y razonabilidad en el uso de la fuerza.

La legítima defensa se ve ampliada justificando el accionar en particular en el inc. 4 donde permite que la proporcionalidad del medio **empleado sea siempre interpretada en favor de quien obra en cumplimiento de su deber o en el legítimo ejercicio de su derecho, autoridad o cargo**. Es una modificación que amplía la discrecionalidad de las fuerzas de seguridad como también el uso de la fuerza letal para su concreción.

La Defensora insta a NO MODIFICAR el Código Penal de la Nación en ninguno de los artículos precedentes, absteniéndose del uso del sistema penal para con las y los adolescentes, y garantizando que este sea la última ratio y por el menor tiempo posible, acorde a las normas internacionales y nacionales vigentes.⁵

TITULO V – JUSTICIA – CAPITULO III

Preocupa a esta Defensoría que lo propuesto en el art 352 del Proyecto de Ley en relación al llamado “divorcio administrativo” deje sin protección los derechos de hijas e hijos menores de edad o con discapacidad, que en el vigente CCC de la Nación están garantizados por la participación necesaria de los llamados a defender y representar sus derechos (Ministerio públicos de la defensa, defensoras de menores, asesores de menores, tutelares, tutores ad litem, entre otros) así como las y los Magistradas y Magistrados que tengan competencia en materia de familia según la jurisdicción.

La Defensora insta a legisladores y legisladoras a no derogar ni modificar el libro segundo Relaciones de Familias del CCC de la Nación.

⁵ Observaciones General Nro 24, relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, (2019) Principios Rectores, párrafos 85 a 88
Observaciones finales del Comité de los derechos del Niño, sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina (2018) párrafo 44.

TÍTULO V - JUSTICIA - CAPITULO XIII - “Juicio por Jurado en materia Penal”.

El enjuiciamiento por jurado obligatorio para el juzgamiento de todos los delitos que tengan prevista pena máxima de 5 años – **avasalla los derechos de niñas, niños y adolescentes por cuanto vulnera el principio de especialidad**, en tanto no prevé un trato diferenciado, cuando se trate de niñas y niños, sean víctimas o victimarios, tal como manda la normativa nacional y convencional. La realización de este tipo de proceso sin contemplar la particularidad de las niñas y los niños - en cualquier proceso judicial ya sea como imputados/as o, en calidad de víctima/s de delitos cometidos por adultos/as –podría resultar gravemente revictimizante por el tipo de proceso y porque tampoco está contemplado la formación y capacitación de los integrantes del jurado en niñez y adolescencia.

El acceso a la justicia es un derecho humano protegido de forma reforzada para niñas, niños y adolescentes en virtud del principio de especialidad y protección especial consagrados entre otros instrumentos en el Art 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Convención de los Derechos del Niños y en la Opinión Consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dicha OC ha manifestado que *“es evidente que las condiciones en las que participa un niño en un proceso no son las mismas en que lo hace un adulto (...) es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un procedimiento (...); y “si bien los derechos procesales y sus correlativas garantías son aplicables a todas las personas, en el caso de los niños el ejercicio de aquéllos supone, por las condiciones especiales en que se encuentran los menores, la adopción de medidas específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías (...) No basta con disponer protecciones y garantías judiciales si los operadores del proceso carecen de capacitación suficiente sobre lo que supone el interés superior del niño y, consecuentemente, sobre la protección efectiva de sus derechos.”*

Nuestra propia CSJN expresó que **los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos, menores y adultos, y tienen además derechos especiales derivados de su condición**, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado, reconocimiento que constituye un imperativo jurídico de máxima

jerarquía normativa derivado de los tratados internacionales suscriptos por nuestro país, en especial de la Convención sobre los derechos del Niño y el Pacto de San José de Costa Rica. (Fallos: 330:5294; 328:4343).

La Defensora advierte que de ser aprobada la modificación propuesta al Código Penal, no se garantizarán las obligaciones contraídas por el Estado Argentino en cuanto firmante de tratados de DDHH y el que podría ser susceptible de responder internacionalmente por ello.

TÍTULO VI - INTERIOR, AMBIENTE, TURISMO Y DEPORTE - CAPÍTULO III - AMBIENTE

La protección del ambiente es condición para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien la degradación del ambiente y los efectos negativos del cambio climático tienen un impacto universal, es significativamente mayor en niñas, niños y adolescentes. Su especial afectación se debe a las diferentes características biológicas que presentan en relación con la población adulta (distinta madurez de órganos y tejidos y otras dinámicas metabólicas), sumado a que por su edad estarán más tiempo expuestos a sus consecuencias nocivas. **El uso de recursos naturales debe realizarse de manera sostenible y sustentable sin una explotación indiscriminada que impacte negativamente en el efectivo goce de los derechos de las personas, específicamente de niñas, niños y adolescentes.**

Como afirmó la Defensora en el Pronunciamiento N° 18⁶ sobre el vínculo entre degradación del ambiente sus consecuencias en la vulneración de los derechos de las infancias y adolescencias, **es necesario que las políticas públicas ambientales contengan especial participación de las y los ciudadanos que más tiempo de exposición tendrán a los efectos negativos del cambio climático, generando espacios genuinos de participación y protagonismo de las niñas, niños y adolescentes** y otorgando entidad

⁶ PRONUNCIAMIENTO N° 18. Cambio climático y degradación del ambiente, consecuencias en la vulneración de los derechos de infancias y adolescencias. Junio 2023. Disponible en: https://ladefe.gob.ar/images/DOC_Pronunciamentos/PRONUNCIAMIENTO-18-Junio-2023.pdf

a los movimientos sociales generados por la defensa del ambiente que están especialmente compuestos por adolescentes y jóvenes.

El Comité de los Derechos del Niño ha publicado la **Observación General N° 26** relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con particular atención al cambio climático en la que considera que *“Las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del artículo 6 de la Convención también son aplicables a los problemas estructurales y a largo plazo provocados por condiciones ambientales que pueden suponer una amenaza directa para el derecho a la vida, por lo que es necesario adoptar medidas adecuadas para hacerles frente, por ejemplo, haciendo un uso sostenible de los recursos requeridos para cubrir las necesidades básicas o proteger la salud de los ecosistemas y la biodiversidad”* (párrafo 21).

En este sentido, las modificaciones propuestas en el “Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” resultan regresivas y preocupantes en materia ambiental.

Advertimos que el proyecto propone modificar la ley de **presupuestos mínimos para el control de actividades de quema**, la ley de protección ambiental de bosques nativos y el régimen de preservación de los glaciares y el ambiente periglacial. Restringe las limitaciones para la explotación ambiental y amplía los requisitos que deben cumplir para ingresar en la órbita de protección, permite el desmonte sin autorización de los bosques comprendidos en la categoría III de la Ley General de Ambiente, al momento de otorgar las autorizaciones pertinentes no se exigirán requisitos de sostenibilidad y aprovechamiento en el uso de los suelos, entre otras modificaciones que impactarán directamente en la degradación ambiental.

El desmonte resulta extremadamente peligroso en un contexto de emergencia climática y de eventos meteorológicos cada vez más extremos, y está estrechamente relacionado con **el acceso al agua segura**, especialmente para las poblaciones indígenas. Algunas de las problemáticas más apremiantes de estas comunidades como la falta de acceso a los alimentos por la imposibilidad de producir/cultivar debido al desplazamiento e inseguridad por el **desmonte** que avanza sobre la frontera agrícola ganadera y obstaculiza el acceso al agua segura, las **fumigaciones de campos productivos** privados en los alrededores de estas comunidades y las normas restrictivas que impiden la pesca libre para

consumo sumado a la **contaminación de las aguas** donde pescan. Particularmente la Defensora ha presentado en 2021 un Amparo para la población de niñas, niños y adolescentes que habitan los departamentos en emergencia sanitaria del Chaco Salteño⁷.

Destacamos la preocupación por que la modificación propuesta a la Ley de Glaciares habilitaría la explotación minera en el sector periglacial permitiendo la explotación en zonas claves para la protección de los glaciares que hasta la actualidad se encontraban protegidas.

En el marco de los espacios de intercambio y escucha con los chicos y las chicas que forman parte de la **Red de Promotores de Derechos creada por la Defensora**, y de distintas comunidades especialmente afectadas por la degradación del ambiente, como Andalgalá, provincia de Catamarca, con la actividad minera y en el Chaco Salteño, vinculado al desmonte. También las chicas y chicos marcaron su preocupación por los **basurales a cielo abierto** en las ciudades y la **fumigación con agroquímicos** en zonas cercanas a sus viviendas y escuelas, y sobre la **necesaria Ley de Humedales** para resguardar los reservorios de agua dulce, temas sobre los cuales la Defensoría está trabajando y que fueron recogidas en la Observación General 26 del CDN ya citada.

La Defensora señala que Argentina como parte de los Estados que ratificaron la Convención de los Derechos del Niño (CDN) debe **desarrollar políticas públicas concretas y efectivas para la protección del ambiente en el que nacen, crecen y se desarrollan las niñas, niños y adolescentes.**

La Defensora solicita a las legisladoras y legisladores:

- ***Evitar las regresiones en materia de derechos ambientales, especialmente en relación a la ley Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.***
- ***No aprobar la modificación propuesta para la Ley de quema ni la de Glaciares.***

⁷ En noviembre de 2021 la Defensora interpuso Acción de amparo colectivo, en favor de la totalidad de niñas, niños y adolescentes de comunidades de pueblos indígenas que habitan y viven en los departamentos de Rivadavia, Oran y San Martín. (Salta)

- ***Garantizar las políticas y obras de infraestructura necesarias para el acceso al agua segura de todas las niñas, niños y adolescentes, con especial atención a las poblaciones indígenas.***

TÍTULO VII - CAPITAL HUMANO- CAPÍTULO I - NIÑEZ Y FAMILIA

Secciones I y II - Reforma de las Leyes N° 27.611 de Mil Días

Desde el inicio de su gestión la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes incluyó la mirada específica sobre la primera infancia como grupo con vulneraciones propias y solicitó “Garantizar las condiciones de infraestructura, recursos humanos y financiamiento que permitan expandir cobertura, en particular donde ya está legislada la obligatoriedad de la educación inicial”⁸, así como a través de espacios de cuidado que no dependen del sistema educativo. Cuidar, educar y criar conforman un sentido indisoluble.

Las políticas y programas para la primera infancia son cruciales para que niñas y niños desarrollen las habilidades intelectuales, la creatividad y el bienestar necesarios no sólo para convertirse en adultos/as sanos/as sino porque deben como ciudadanas y ciudadanos contar la protección especial que requieren para desarrollar su vida de manera plena y feliz. **Dada la sensibilidad y la vulnerabilidad de esta etapa de la vida, es fundamental que las políticas públicas orientadas a la primera infancia sean oportunas y de calidad y que su abordaje sea federal para que lleguen a todas las infancias del país de forma universal.**

Sabemos que las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes no son iguales en las diferentes regiones del país, con tasas de pobreza muy disímiles según la región. Teniendo en cuenta estas enormes desigualdades es preocupación de esta Defensoría la relación presupuestaria entre la administración pública nacional y provincial. Resulta necesario garantizar los presupuestos destinados a políticas públicas que impactan de

⁸ PRONUNCIAMIENTO N°1. Los derechos de la niñez y la adolescencia: Algunos desafíos críticos post pandemia. Junio 2020. Disponible en: <https://defensoraderechosnnya.gob.ar/wp-content/uploads/2020/06/PRONUNCIAMIENTO-1-Junio-2020.pdf>

forma directa o indirecta sobre las condiciones de vida de la niñez y adolescencia a lo largo de todo el territorio nacional con miras a achicar esas brechas.

Es imprescindible que el Gobierno nacional acompañe y potencie la implementación de las políticas públicas de primera infancia y su articulación interministerial en todas las provincias, que vienen realizando importantes esfuerzos liderados por las Defensoras y Defensores provinciales así como otros actores institucionales competentes. Por ello es importante sostener la Unicidad Ejecutora Nacional del Programa 1000 Días que el proyecto de Ley propone desarticular.

En su Observación General N° 7, el Comité de los Derechos del Niño alienta a los Estados Partes a elaborar programas positivos en relación con los derechos en la primera infancia (párrafo 5), y dentro de las políticas públicas destinadas a este sector en nuestro país, el Programa Mil Días atiende y contribuye a mejorar las condiciones de vida de esta población.

En la lectura del Proyecto de Ley respecto a la reforma de la Ley 27.611 "Mil Días", como explicitamos en el capítulo sobre movilidad de las prestaciones, se condiciona, la percepción de la Asignación por Embarazo a los controles médico sanitarios que establezca la autoridad de aplicación, sin explicitar si la falta de los mismos serian penalidades sobre el derecho a la seguridad social,

La Defensora solicita a las y los legisladores que:

- ***La implementación del Plan Mil Días prevea una articulación interministerial a nivel nacional, que sea replicada en las provincias y CABA, permitiendo darle a las políticas de primera infancia la preponderancia e integralidad que ameritan.***
- ***Que se reconozca el impacto diferenciado que tienen algunas vulneraciones de derechos sobre las niñas y las adolescentes.***

CAPÍTULO II - EDUCACIÓN - Sección I - Contenidos de la Educación

La escuela es mucho más que un espacio para aprender, y no solo es la puerta de acceso a otros derechos como la alimentación, la detección y prevención de violencias, la socialización y recreación. **Es un factor de protección** de los derechos de niñas, niños y adolescentes y es por eso que la presencialidad en el espacio escolar es insustituible para las niñas, niños y adolescentes, En tal sentido advertimos que lo previsto en el art **550 del Proyecto de Ley sobre educación híbrida atenta contra el derecho a la educación consagrado para todas las niñas, niños y adolescentes.**

El proceso de aprendizaje es un proceso colectivo, de integración social central en la sociedad, y cuando este proceso se rompe en sus formas repercute negativamente en la calidad de los aprendizajes. La escuela tiene un rol central en la sociedad, no solo proporciona educación, sino que también organiza la vida cotidiana de las familias. Es un punto de apoyo fundamental en situaciones críticas que enfrenta la sociedad, como lo fue la crisis del 2000 y 2001, como emergencias sanitarias, sociales y económicas. Como afirmó la Defensora en el pronunciamiento N° 13, Continuidad educativa: La Post pandemia y el lazo de la niñez y adolescencia con la escuela:

[La escuela] Es la institución del Estado que tiene una relación más frecuente, cercana y continua con las y los estudiantes, por lo cual se encuentra en una situación privilegiada para detectar problemas y articular con otros actores estatales y territoriales, para canalizar situaciones, encontrar soluciones, y desplegar mecanismos de prevención y promoción de derechos.

En relación con la modificación propuesta en el artículo 547 del proyecto, sobre el artículo número 91 de la Ley de Educación Nacional, es pertinente proseguir con el fortalecimiento de las bibliotecas escolares, incluyendo aquellas de modalidad digital. No obstante, es importante subrayar que **no se debe quitar del mismo la creación de nuevas bibliotecas.**

La Defensora sostiene que la realización de evaluaciones a los estudiantes es un instrumento válido para mejorar los procesos de aprendizaje cuando estos son **continuos y a fines estadísticos.** En tal sentido advertimos que la sustitución de los artículos número

95 y 97 de la Ley de Educación Nacional propuesta en el art 548 del Proyecto de Ley podría **alejarse de este sentido y adquirir carácter punitivo o discriminatorio.**

Por su parte lo expuesto en el Art 545 del Proyecto de Ley sobre evaluación a docentes también resulta pertinente acompañado de condiciones de trabajo y salarios adecuados.

Sección II - Financiamiento de la Educación

La Defensora se ha pronunciado a favor de la cantidad del cumplimiento de los **190 días de clase consensuados en el Consejo Federal de Educación**, advirtiendo sobre el ausentismo docente y la necesidad de capacitación. El principio de especialidad también incluye a **las y los docentes y para eso necesitamos que estén debidamente capacitados** para la garantía del derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes.

Sección IV- Disposiciones Varias

Aceptar la modificación prevista en el artículo 6° de la Ley N° 26.759 según lo establecido en el **artículo n° 557** de este proyecto, es un riesgo en tanto **la autorización de publicidades empresariales en las escuelas pueden ser en detrimento de los contenidos escolares**, especialmente en lo que respecta a la educación ambiental y la alimentación saludable contemplados en la Observación General n° 26 sobre los derechos del niño y el medio ambiente del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, con especial atención al cambio climático, así como en la Ley n° 27.621 para la implementación de la educación ambiental integral y en la Ley n° 27.642 de promoción de la alimentación saludable.

En función de lo indicado en los párrafos anteriores, la Defensora solicita que a las y los legisladores:

- 1. Que se rechace la modificación del artículo 109 de la ley 26.206, con la finalidad de evitar la apertura de la modalidad híbrida para menores de edad.***
- 2. Que se rechace la modificación de los artículos n° 95 y 97 de la ley 26.206 evitando evaluaciones que resulten discriminatorias de los procesos de aprendizajes y continuar con evaluaciones a fines estadísticos.***

- 3. Mantener la paritaria nacional docente para asegurar la presencialidad docente, son un salario mínimo y capacitación adecuada, que garantice la continuidad educativa y los 190 días de clases.**

TITULO VIII SALUD PUBLICA

Salud mental

Como se señaló en la introducción de este documento, las niñas, niños y adolescentes son ciudadanas y ciudadanos que merecen protección especial y especificidad en su atención en salud. Es por esto que esta Defensoría ha realizado juntos con las Defensorías provinciales, debates con expertos nacionales e internacionales sobre las debilidades y fortalezas de la Ley Nacional de Salud Mental, frente a los padecimientos subjetivos y/o emocionales de los chicos y las chicas, que la experiencia de las Defensorías evidencia que se han incrementado en los últimos años.

A los fines de garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes con padecimientos subjetivos y/o emocionales es relevante no discontinuar las políticas efectivas que se vienen desarrollando en cada territorio y han generado resultados positivos.

Si algo hay que hacer en materia de salud mental no es lo que se propone que no resuelve los problemas de la niñez y adolescencia, sino que habría que dismantelar las practicas del tutelarismo clásico y abordar la salud mental de niñeces y adolescencias como parte de la salud integral, sosteniendo y ampliando programas adecuados que se implementen desde las diferentes carteras de salud de cada jurisdicción y en articulación con las escuelas.

La **Ley Nacional de Salud Mental (N° 26.657)** representa un avance significativo al incorporar una perspectiva basada en los derechos humanos, un enfoque federal y un abordaje integral que **fortalece el primer nivel de atención**. Si bien la atención de la salud mental de niñas, niños y adolescentes, atravesada por situaciones de violencia, consumos problemáticos y autolesiones y suicidios, es aún deficitaria, es crucial no dar marcha atrás

en los logros ya consolidados acorde a lo solicitado específicamente al estado argentino por el Comité de los Derechos del Niño en 2018.⁹

En el apartado sobre salud pública, el proyecto de Ley promueve la internación en instituciones monovalentes (manicomios) y se exime de la obligación a los hospitales generales de estar preparados para internar personas con padecimientos de salud mental, resignificando el modelo rehabilitador de la salud mental que exige que el individuo que padece se normalice y se adapte al medio, profundizando el estigma y la discriminación. La Ley Nacional de Salud Mental vigente en cambio avanza hacia la implementación de un modelo social y comunitario de abordaje de los padecimientos mentales, el cual reconoce a las personas con sus singularidades pero con las mismas condiciones de dignidad, como ciudadanas y ciudadanos con plenos derechos.

Si lo mejor para cualquier persona es un modelo social y comunitario de abordaje de padecimientos mentales, lo es aún más en niñas, niños y adolescentes.

Advertimos además que el proyecto de ley busca modificar la composición y el principal objetivo (protección de los derechos humanos) del **órgano de revisión de la Ley Nacional de Salud Mental**, desvirtuando el sentido del mismo, despojándolo de composición interdisciplinaria, intervención de los usuarios del sistema y de *organizaciones no gubernamentales*.

En base a lo expresado, la Defensora considera de suma importancia que las y los legisladores prevean:

- ***La plena vigencia de la Ley Nacional de Salud Mental, y la armonización de esta con el Código Civil y Comercial de la Nación.***
- ***El sostenimiento de una estrategia nacional de salud mental respetuosa de los derechos de los niños, manteniendo iniciativas que fortalezcan la atención primaria en salud mental para la población de 0 a 17 años, así como diferentes***

⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina * (2018) párrafo 31.

dispositivos para el abordaje en preventivo de la salud mental, tales como los espacios recreativos (juegotecas, entre otros);

- **La exigibilidad de la adecuación de los hospitales generales para admitir la internación de niñas, niños y adolescentes con padecimientos mentales, cuando se hayan agotado las instancias familiares, sociales y comunitarias de abordaje; y la eliminación de las instituciones monovalentes que generan estigmatización y discriminación.**



Juan Facundo Hernández
Defensor Adjunto de los Derechos
de las Niñas, Niños y Adolescentes



Marisa Graham
Defensora de los Derechos
de las Niñas, Niños y Adolescentes