

# *Proyecto de Ley*

El Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, sancionan con fuerza de ley.

## **REGLAMENTACIÓN DEL INDULTO, AMNISTÍA Y CONMUTACIÓN DE PENAS PARA LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN Y LA LIBERTAD INDIVIDUAL.**

**ARTÍCULO 1:** Los delitos tipificados en el Código Penal Título XI, Libro Segundo, titulado "Delitos contra la Administración Pública" y Título V, Libro Segundo, titulado "Delitos contra la Libertad" Capítulo I titulado "Delitos contra la libertad individual", artículo 145 bis y 145 ter; Ley Nacional N° 26.842 y en las que en lo sucesivo la reemplacen, como los establecidos en leyes especiales; no pueden ser objeto de amnistía, bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga.

Así también, las personas en proceso judicial o condenadas por los delitos contra la administración pública, la seguridad de la Nación y la trata de personas, del párrafo primero, no podrán ser favorecidas con el indulto o de la conmutación de penas bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga.

**ARTÍCULO 2:** Las penas o procesos penales sobre los delitos del Título XI, Libro Segundo, titulado "Delitos contra la Administración Pública" y Título V, Libro Segundo, titulado "Delitos contra la Libertad" Capítulo I titulado "Delitos contra la libertad individual", artículo 145 bis y 145 ter del Código Penal, no pueden ser objeto de amnistía, indulto o conmutación de pena, bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga.

**ARTÍCULO 3:** Lo establecido en los artículos precedentes, se aplica, aunque hayan sido dictados con fecha anterior a la promulgación de esta ley.

**ARTÍCULO 4:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Alberto Asseff

Diputado de la Nación

Cofirmante. Diputado: Gerardo Cipolini.

## FUNDAMENTOS

Sra. Presidente,

El artículo 99 inciso 5 de la Constitución Nacional establece que es atribución del Presidente de la Nación *"indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados."*

No obstante, existen delitos que configuran una grave violación a los derechos humanos y que además, por su importancia y significación institucional y/o social, no pueden quedar impunes.

En ese sentido, el presente proyecto de ley establece que los delitos contra la administración pública, la seguridad de la Nación y la trata de personas no pueden ser objeto de amnistía ni beneficiarse del indulto o de la conmutación de penas, en todos los casos bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga.

Por un lado, respecto de los delitos contra la administración pública y la seguridad de la Nación, es dable destacar que el capítulo segundo de la Carta Magna contiene los nuevos derechos y garantías y que específicamente el artículo 36, contempla: *"Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático."*

*Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el Artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles. Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función."*

Este artículo refleja que ningún delito previsto expresamente en la letra de la constitución puede ser objeto de los beneficios del indulto, la conmutación de pena o amnistías, Bidart Campos manifestó *"no puede amnistiarse por delitos que están tipificados en la misma constitución"*.

*"El indulto, regulado en el artículo 99 inc. 5º de la Constitución Nacional, establece que el Presidente de la Nación puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal. Esta facultad adolece de las mismas restricciones que se indicaron con respecto a la facultad de concesión de amnistía. Sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 99 inc. 5º, en tanto no procede el indulto*

*en los casos de juicio político, el artículo 36 de la Constitución hace expresa referencia a los delitos que quedan excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Por otro lado, juristas como Bidart Campos sostienen que tampoco pueden indultarse las penas aplicadas judicialmente por los delitos que define la misma constitución en los arts. 15, 22, 29, 36 y 119, a saber; 15, esclavitud - compra y venta de personas; 22, sedición; 29 concesión de facultades extraordinarias, suma del poder público, o sumisiones o supremacías; 36, delitos contra el orden institucional y el sistema democrático y grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento; 119 traición contra la Nación.”<sup>1</sup>*

*“En el inciso 5 del artículo 99 se enumeran expresamente los siguientes requisitos para otorgar el indulto o la conmutación de penas: 1) que se trate de delitos sujetos a jurisdicción federal; 2) que cuente con un informe previo del tribunal interviniente; 3) se exceptúan los casos de acusación por la Cámara de Diputados. Como punto 4) tenemos que contar con una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada —pero como veremos, esto surge de la interpretación de la cláusula constitucional—. A su vez, hay que señalar que —en virtud de lo normado en el artículo 1º de nuestra Constitución— se requiere, además de: 5) motivación y 6) publicidad. Posteriormente, como elemento 7) debemos mencionar los casos en que no procede, es decir, no son susceptibles de indulto. Al listado, es necesario agregar un requisito implícito —8) consentimiento del beneficiario— y otros dos requerimientos que, si bien*

---

<sup>1</sup> Fundamentos del proyecto de ley N° 0478-D-2018.

*no cuentan con previsión constitucional, es —desde nuestro punto de vista— prudente considerarlos: 9) participación de la víctima en el procedimiento y 10) audiencia pública previa. A continuación, analizaremos en detalle cada uno de los casos enumerados.”<sup>2</sup>*

El mundo y en especial los ciudadanos de la República Argentina asistieron asombrados, ante decisiones del Gobierno Nacional, que determinó la liberación de miles de presos. No respetando la división de poderes y el orden constitucional. *“Ahora, el ex juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N.) y actual integrante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Eugenio Zaffaroni, renovó sus críticas al funcionamiento del Poder Judicial Argentino y propuso la sanción de una “ley de amnistía” para dirigentes políticos con condenas y causas abiertas. La iniciativa está enfocada en aquellos que permanecen presos y fueron funcionarios del gobierno Nacional, Presidido por Cristina Fernández de Kirchner, entre el año 2011 al 2015. Por otro lado, también están planteando altas autoridades del P.E.N. y reclamando al Presidente de la Nación Alberto Fernández, que en ejercicio de sus atribuciones, indulte a “todos los compañeros” con condenas y causas abiertas.”<sup>3</sup>*

*“A partir de lo expresado en la Constitución Nacional sobre los institutos del indulto y de la conmutación de penas, así como también tomando en cuenta las diferenciaciones mencionadas respecto de la amnistía, podemos afirmar que: 1) La competencia de emitir el indulto y*

---

<sup>2</sup> Taglianetti, E. “Análisis constitucional del indulto y la conmutación de penas. ¿Qué requisitos se deben cumplir para su legítima emisión?”.

<sup>3</sup> Nota Infobae 16/02/2021.

la conmutación de penas es exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo.

2) Esta competencia se encuentra limitada por los requisitos expresos e implícitos de la Constitución, cuya violación acarrea la inconstitucionalidad del acto. Es decir, el Poder Ejecutivo puede indultar, pero su competencia —a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos— no puede instrumentar una amnistía indirecta, ni una intromisión en causa judicial abierta. Caso contrario, se estaría practicando una violación a la reserva de las atribuciones o competencias concedidas expresamente a otros poderes del Estado.

3) La competencia asignada debe interpretarse a luz de los restantes principios y reglas establecidos por la Constitución. En especial, en lo que respecta a los institutos examinados, por lo dispuesto en los siguientes artículos del texto fundamental: 109 (donde se prohíbe el ejercicio de la función judicial por parte del presidente o sus órganos dependientes), 29 (referido a la imposibilidad de que se le atribuya facultades extraordinarias o la suma del poder a persona alguna) y 23 (que expresamente prohíbe la posibilidad de que el presidente aplique penas, aun en estado de sitio).

4) Se controvierte el orden establecido en la Constitución tanto cuando se ejerce una facultad reservada a los Gobiernos Provinciales, como cuando se invade la zona asignada a otro órgano.

5) El indulto o la conmutación de penas pueden solamente recaer sobre delitos de la jurisdicción federal. Es decir, las Provincias pueden regular este instituto en sus constituciones, pero no tienen competencia para amnistiar, conforme la distribución de competencias hecha por la norma federal.

6) El indulto o conmutación es personal, no puede ser general, pues, en tal caso, se estaría violando el artículo 75, inciso 20, que



*le atribuye tal facultad al Poder Legislativo federal. 7) Estos institutos sólo puede alcanzar a condenados, excluyéndose la posibilidad de hacerlo a procesados. 8) Atento a que la Constitución establece que el presidente tiene la atribución para el dictado de los indultos o de la conmutación de penas, se sigue que éste no puede delegarla en ninguna otra persona. La Corte ha dicho esto en el fallo "Luengo" (Fallos: 6: 227)."*<sup>4</sup>

La Carta Magna de nuestro país, le otorga al Sr. Presidente de la Nación la competencia de indultar o conmutar penas impuestas por los jueces federales, previo informe del tribunal interviniente. Asimismo, esto se encuentra limitado por los requisitos de la Constitución, implicando su violación la inconstitucionalidad del acto. *"La competencia asignada debe interpretarse a luz de los principios y reglas establecidos por la Constitución. En especial, en lo que respecta al instituto examinado, por lo dispuesto en los artículos 109 (donde se prohíbe el ejercicio de la función judicial por parte del presidente o sus órganos dependientes), 29 (referido a la imposibilidad de que se le atribuya facultades extraordinarias o la suma del poder a persona alguna) y 23 (en cuanto la norma, aún en estado de sitio, prohíbe expresamente la posibilidad de que el presidente de aplicar penas) del texto fundamental."*<sup>5</sup>

Sra. Presidente, el indulto y/o la conmutación de penas y/o la amnistía pueden -potencialmente- constituirse en mecanismos

---

<sup>4</sup> Taglianetti, E. "Análisis constitucional del indulto y la conmutación de penas. ¿Qué requisitos se deben cumplir para su legítima emisión?"

<sup>5</sup> (Taglianetti, E. "Análisis constitucional del indulto y la conmutación de penas. ¿Qué requisitos se deben cumplir para su legítima emisión?")



constitucionales para permitir la impunidad de determinadas personas, hoy afines al Gobierno Nacional, de allí, nuestra ocupación por reglamentar esta atribución constitucional, evitando su utilización para proteger o liberar a personas que hayan cometido delitos contra la Administración Pública y contra la seguridad de la Nación.

Por otro lado, respecto delito de la trata de personas, en el marco normativo, el derecho a la libertad está protegido por nuestra Carta Magna, incluido en el mismísimo Preámbulo. Y específicamente, el delito de la trata de personas está sancionada por Convenios internacionales, leyes especiales y el Código Penal. Siendo su contra cara el derecho a la libertad individual de todas las personas.

A nivel internacional, es dable destacar que nuestro país en el año 2002 aprobó la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su protocolo complementario para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

En el Prefacio de la referida Convención, el Secretario General Kofi A. Annan se refirió al delito de trata de personas de la siguiente manera: *“Considero que la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, para someterlos a trabajos forzosos y a la explotación, incluida la explotación sexual, es una de las violaciones más atroces de los derechos humanos a que hacen frente las Naciones Unidas en la actualidad. Se trata de un fenómeno muy difundido que se agrava cada vez más. Tiene sus raíces en las condiciones sociales y económicas de los países de origen*

*de las víctimas y se ve facilitado por las prácticas discriminatorias contra la mujer e impulsado por la cruel indiferencia ante el sufrimiento humano de parte de los que explotan los servicios que las víctimas están obligadas a prestar. El destino de esas personas más vulnerables es una afrenta para la dignidad humana y un grave problema para todo Estado, todo pueblo y toda comunidad. En consecuencia, insto a los Estados Miembros a que ratifiquen no solo la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, sino también el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que puede operar una auténtica transformación en la lucha por eliminar ese comercio censurable de seres humanos."*

En relación a leyes especiales, la Ley Nacional N° 26.842 que modifica la Ley 26364 regula la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas con más su Decreto reglamentario 111/2015.

Respecto del Código Penal de la Nación, el delito en cuestión está penado en el Libro Segundo, Título V titulado "Delitos contra la Libertad", Capítulo I titulado "Delitos contra la libertad individual", artículo 145 bis y 145 ter del Código Penal.

Para finalizar, las dolorosas palabras de una mujer secuestrada y sometida a la prostitución durante 16 años en el sur de nuestro país: "(...) nos estamos enfrentando es a uno de los delitos más graves que hay en la humanidad. Y la gravedad no es ni más ni menos por

*la finalidad que tiene: el enriquecimiento. Es un delito económico que daña y ultraja la dignidad humana. En general no podemos llegar a denunciar, porque o nos matan por el camino o perdemos la vida en el intento o porque tenemos tanto miedo que es imposible avanzar contra los proxenetas. (...) Nos deja vacías. Nos deja a oscuras. Nos deja tristes. Nos deja con enfermedades, con dolor. Nos deja sin deseo y sin placer. Nos deja absolutamente podridas por dentro, en todos los sentidos, en el literal y en el metafórico. Nos deja con un cuerpo para sanar y con todo un proceso psicológico durísimo por delante para dormir en paz, de un tirón, para dormir sin pesadillas, sin sueños (...)*

Por todo lo expuesto, no existen dudas que para juzgar los delitos contra la administración pública, la seguridad de la Nación y la trata de personas no debe existir impedimento legal de ninguna índole y que los responsables deben ser juzgados siempre.

Por ello, solicito a mis pares el acompañamiento con su firma del presente proyecto de ley.

Alberto Asseff

Diputado de la Nación

Cofirmante. Diputado: Gerardo Cipolini.