

SESIONES ORDINARIAS

2018

ORDEN DEL DÍA N° 838

Impreso el día 23 de noviembre de 2018

Término del artículo 113: 5 de diciembre de 2018

COMISIÓN DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ
Y ADOLESCENCIA

SUMARIO: **Protocolo** para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres –femicidio–, elaborado por el Ministerio Público Fiscal de la Nación. Declaración de interés de esta Honorable Cámara. **Macha, Yasky, Donda Pérez, Mendoza (M. S.), Frana, Alonso, Álvarez Rodríguez, Salvarezza y Carmona.** (5.483-D.-2018.)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia ha considerado el proyecto de resolución de la señora diputada Macha y otras/os señores/as diputadas/os, por el que se declara de interés de la Honorable Cámara, el protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres, elaborado por el Ministerio Público Fiscal de la Nación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su aprobación.

Sala de la comisión, 13 de noviembre de 2018.

Silvia A. Martínez. – Analía A. Rach Quiroga. – Verónica E. Mercado. – María C. Álvarez Rodríguez. – Eduardo P. Amadeo. – María G. Burgos. – Gabriela B. Estévez. – Nathalia I. González Seligra. – María I. Guerin. – Leonor M. Martínez Villada. – María L. Masin. – Mayra S. Mendoza. – Rosa R. Muñoz. – Estela M. Regidor Belledonne.

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara el protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes

violentas de mujeres (femicidio), elaborado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Mónica Macha. – Laura V. Alonso. – María C. Álvarez Rodríguez. – Guillermo R. Carmona. – Victoria A. Donda Pérez. – Silvina P. Frana. – Mayra S. Mendoza. – Roberto Salvarezza. – Hugo Yasky.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, al considerar el proyecto de resolución de la señora diputada Macha y otras/os señores/as diputadas/os, por el que se declara de interés de la Honorable Cámara el protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres, elaborado por el Ministerio Público Fiscal de la Nación, cree innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hace suyos y así lo expresa.

Silvia A. Martínez.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Es innegable que para luchar contra el machismo y los femicidios necesitamos de marcos legales y equipos especializados que puedan resolver con velocidad hechos tan crueles y violentos como los que sufrimos las mujeres. La muerte violenta de mujeres por razones de género, llamada también femicidio o feminicidio, constituye la forma más extrema de violencia contra las mujeres. Es un fenómeno extendido a nivel regional y global; su prevalencia va en aumento en todo el mundo y está cobrando proporciones alarmantes.

En ese sentido, el protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidio), elaborado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) Ministerio Público Fiscal - Procuración General de la Nación, define pautas claras de cómo hay que abordar e investigar estos casos. Dicho protocolo adaptó a la realidad y al contexto jurídico argentino el modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) –Protocolo ONU– emitido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) y la Organización de las Naciones Unidas para Promover la Igualdad de Género (ONU Mujeres). Por eso resulta relevante que esta Honorable Cámara lo declare de interés.

Introducción: el concepto de género

La perspectiva de género destaca la diferencia entre el sexo, referido a las condiciones biológicas con las que nace cada ser humano y el género, referido a las construcciones sociales, representaciones simbólicas, actitudes, comportamientos, roles y funciones en la sociedad, etc. creadas culturalmente en torno a esas diferencias biológicas. El concepto género no es sinónimo de mujer y según Bonder (2004) “alude a las distintas dimensiones socio-simbólicas que estructuran las relaciones entre mujeres y varones o entre lo que se considera femenino y masculino en cada contexto histórico”. Además, afirma Laub (2007) que “por su carácter relacional, el género involucra tanto a las mujeres y/o lo femenino como a los varones y/o lo masculino, y requiere analizar la dinámica entre ambos polos, sus tensiones e intersecciones”.

Fruto de la desigual relación de poder entre hombres y mujeres que resulta en la situación de permanente subordinación jerárquica de la mujer, las mujeres son cotidianamente propensas a sufrir violencia. En este marco, entendemos la violencia de género como “un tipo de agresión en contra de una persona o grupo de personas por razón de su género, y se manifiesta de manera más intensa y predominante en contra de las mujeres y niñas” (PNUD).¹ Según Giordano, Isnardi y Sánchez, la violencia contra las mujeres, “comprende todas las acciones de violencia que se ejercen contra las mujeres en el ámbito privado como en el público, y por lo tanto abarca múltiples y heterogéneas problemáticas”².

En la década del 70 del siglo XX, y como fruto del trabajo del movimiento feminista en el mundo tuvo lugar la primera Conferencia Mundial sobre la situación de las mujeres de las Naciones Unidas (1975), de la

que resultó luego la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW– de 1979.³ La importancia central de esta convención es que define la discriminación contra la mujer y establece un concepto de igualdad, así como también fija como responsabilidad de los Estados la discriminación que la mujer puede sufrir tanto en el ámbito público como en el privado.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el Comité CEDAW) identificó la violencia basada en el género como una de las manifestaciones de la discriminación cuya causa principal es la desigualdad de género, entendidas como relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres. En nuestro continente, fue de trascendental relevancia la Convención de Belem do Pará (1994) que afirma en el artículo 1 que “la violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer”.

Antecedentes normativos en el mundo y en nuestro país

En 1987 se presentó el primer proyecto de ley sobre violencia doméstica que no llegó a sancionarse. Luego en 1994 surge un nuevo proyecto que culmina con la sanción de la ley 24.417 (reglamentada en 1996). Respecto de otros instrumentos político-jurídicos, para América Latina fue de especial importancia la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará). En la Argentina, uno de los principales logros recientes por los derechos de las mujeres fue la inclusión de la Convención de la CEDAW en nuestra Constitución Nacional de 1994, haciendo que el cumplimiento de dicha convención se vuelva obligación del Estado argentino.⁴ En este marco, en marzo de 2010 se aprueba la ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales, considerada de vanguardia en América

3 Todas estas prácticas discriminatorias y de violencia atentan contra los derechos humanos de las mujeres, derechos que recordemos son universales, irrenunciables, integrales, indivisibles, interdependientes y jurídicamente exigibles. Si bien inicialmente la doctrina y la aplicación de los derechos humanos fue concebida originalmente en clave masculina y pensando a las mujeres como una minoría, con el transcurso de los años, los instrumentos internacionales de derechos humanos fueron modificándose y actualmente apuntan a la igualdad de condiciones entre los hombres y las mujeres (en la vida política, económica, social y cultural). En las últimas décadas, la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo han sido enunciadas como objetivos prioritarios de los organismos internacionales. Todas estas prácticas discriminatorias y de violencia atentan contra los derechos humanos de las mujeres, derechos que recordemos son universales, irrenunciables, integrales, indivisibles, interdependientes y jurídicamente exigibles.

4 Ley 26.171. Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

1 Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, PNUD. “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”.

2 Sánchez, Paula; Isnardi, Virginia y otras, “Mujeres penitenciarias. Una experiencia de trabajo y reflexión”. Buenos Aires. Imprenta Pasart. 2001, página 95.

Latina. En el año 2012, a través de la ley 26.791 se modificó el Código Penal argentino para incorporar como agravante del artículo 80 del Código Penal, el homicidio agravado por razones de género (en casos en que el victimario es familiar, pareja o ex pareja) y en crímenes en los que las víctimas tenían identidad de género femenina, que incluye a las personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI). Otras leyes fundamentales fueron la ley 26.364 de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas.

La investigación judicial adecuada en casos de violencia de género e intrafamiliar y los compromisos internacionales del Estado argentino

La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer definió la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.⁵ Esta definición incluye hechos violentos dirigidos en contra de las mujeres por su pertenencia al sexo femenino, por razones de género, o que las afectan en forma desproporcionada.

Con la finalidad de combatir la violencia hacia las mujeres, el marco jurídico internacional de los derechos humanos ha determinado una serie de normas y estándares que obligan a los Estados a tomar medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones sufridas. En el “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)” publicado por la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) con el apoyo de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), se destaca que “El deber de debida diligencia constituye un marco de referencia para analizar las acciones u omisiones de las entidades estatales responsables y evaluar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales”.

Además, según el artículo 7° de la Convención de Belem do Pará, los Estados partes –entre ellos, Argentina– convinieron en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir,

sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y en actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer. Por su parte, nuestro Congreso Nacional sancionó la Ley 26.485, de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, entre cuyos objetos están (artículo 2°) los de promover y garantizar las condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos y el acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia.

En el mismo sentido, la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia en su resolución 364-14, afirma que “los objetivos principales del sistema regional de derechos humanos y el principio de eficacia requieren la implementación de dichas garantías. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de estos derechos aún no está garantizado de jure y de facto por los Estados en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo con el artículo 2° de la Convención Americana, tienen el compromiso de adoptar medidas legislativas y de otro tipo necesarias para llevarlos a la práctica. Por lo tanto, el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas...” (Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. I-B.1. Obligación de debida diligencia).

En tanto que la violencia de género es considerada una violación a los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de “iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos”.⁶

Como antecedentes previo a la elaboración del “Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidio)”, cabe destacar el documento redactado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) en el que “se consignan ciertas medidas y directrices dirigidas a optimizar la actuación del Ministerio Público Fiscal en la investigación de causas que involucren violencia contra las mujeres –y en particular, de índole intrafamiliar–, a que dichas investigaciones se adecuen a los estándares de debida diligencia que se derivan de la CADH y de la Convención de Belem do Pará, tal como ambos tratados han sido interpretados por la Cor-

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, artículo 1. La Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), adoptada el 9 de junio de 1994 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1°).

⁶ “Campo Algodonero”, párrafo 290, con cita de caso *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, párrafo 143, caso “Heliodoro Portugal vs Panamá”, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 12/8/2008, ser C, número 186, párrafo 144; y caso “Valle Jaramillo y otros vs Colombia”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 4/12/12, serie C, número 192, párrafo 101.

te Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y a que se evite la revictimización de las personas que sufren violencia de género. Sus tres ejes principales son: 1) la adopción de medidas de prueba que complementen el testimonio de la víctima; 2) la necesidad de tomar en consideración el contexto de cada uno de los hechos de violencia contra la mujer, y 3) la obligación de adoptar, en el marco de las investigaciones, medidas dirigidas a evitar que la víctima vuelva a sufrir hechos de violencia por parte del denunciado (deber de prevenir), específicamente en referencia a la necesidad de neutralizar de manera inmediata los riesgos que acarrea la presencia de armas de fuego en los hogares donde las víctimas sufren violencia de género”.

*El Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidio/feminicidio)*⁷

Tal como indica el mismo, los femicidios se relacionan a menudo con la violencia ejercida en el marco de una relación de pareja o ex pareja. No obstante, sus manifestaciones son múltiples, muchas de ellas todavía invisibilizadas. Suceden tanto en el ámbito privado como en el público, en el marco de los diferentes tipos de relaciones interpersonales o en el ámbito comunitario. Pueden ser perpetrados tanto por particulares como ejecutados o tolerados por agentes del Estado. También están asociados con otros fenómenos violentos –lo que los vuelve aún más invisibles, como la delincuencia organizada, ligada a tráfico de armas, drogas o personas– u otros contextos, como la ruta de las migraciones o los conflictos armados.

El odio y los prejuicios por razones de orientación sexual e identidad de género también motivan la comisión de crímenes de género.

A pesar de los notables avances ocurridos en los últimos años, persisten algunas condiciones para que los casos de femicidios queden impunes e invisibilizados. Entre otras: (i) la recolección incompleta de las pruebas; (ii) las investigaciones parciales o inconclusas (por fuga o suicidio del acusado o por falta de resolución del caso); (iii) las calificaciones jurídicas erróneas; (iv) el uso de estereotipos de género en contra de las mujeres o de lo femenino. Esos déficits derivan a menudo de la falta de comprensión por parte de los/las operadores/as de justicia de las características de la violencia de género, de sus causas, de su gravedad, de sus manifestaciones específicas y de sus consecuencias.

El nombrado protocolo fue desarrollado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres del Ministerio Público Fiscal de la Nación (en adelante, UFEM), con el acompañamiento del programa de

cooperación entre América Latina y la Unión Europea EUROsociAL, de la Oacnudh y de ONU Mujeres. Además, contó con la asistencia técnica de Françoise Roth y Miguel Lorente –corredactores del Protocolo ONU–, de profesionales del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y con la colaboración de referentes del sistema de justicia (fiscales, jueces, juezas, abogadas/os y académicas/os), así como de otras estructuras fiscales especializadas y áreas técnicas de este Ministerio Público: la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), la Unidad Fiscal de Ejecución Penal (UFEP), la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a Víctimas (DOVIC), la Dirección General de Investigaciones y Apoyo Tecnológico a la Investigación Penal (DATIP), la Dirección General de Políticas de Género, la Dirección General de Derechos Humanos y la Dirección de Relaciones Institucionales de la Procuración General de la Nación. El presente Protocolo ofrece a las y los integrantes del MPF pautas sencillas y ágiles para investigar y litigar casos de muertes violentas de mujeres de manera eficaz y con perspectiva de género, asegurando que la actuación del organismo se desarrolle de acuerdo con los estándares internacionales de debida diligencia reforzada aplicables a la criminalidad de género.

En particular, pretende:

- Ofrecer pautas para asegurar la incorporación de la perspectiva de género desde el inicio de la investigación de las muertes violentas de mujeres y a lo largo de todo el procedimiento penal.

- Facilitar la identificación de signos e indicios de violencia de género asociados a contextos femicidas en las distintas fases de la investigación.

- Promover la coordinación entre el MPF, las fuerzas de seguridad, las/os médicas/os forenses y los demás actores y auxiliares de justicia que intervienen en la investigación de muertes violentas de mujeres.

- Garantizar el respeto de los derechos de las víctimas y de las víctimas sobrevivientes e indirectas y su participación en el proceso penal.

Celebramos, en este sentido, el Protocolo aprobado mediante resolución PGN 31/2018, medida que sin dudas constituye un importante avance para la prevención, sanción y erradicación de la violencia basada en género contra las mujeres, niñas y adolescentes en el país.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares diputadas y diputados, acompañen con la aprobación de la presente iniciativa.

Mónica Macha. – Laura V. Alonso. – María C. Álvarez Rodríguez. – Guillermo R. Carmona. – Victoria A. Donda Pérez. – Silvina P. Frana. – Mayra S. Mendoza. – Roberto Salvarezza. – Hugo Yasky.

⁷ https://www.fiscales.gov.ar/wp-content/uploads/2018/03/Informe_ufem_2018.pdf