

## *Proyecto de Ley*

### *El Senado y Cámara de Diputados...*

## **Modificación de la Ley 23.737. Programa Nacional de Protección, Contención y Asesoramiento para las mujeres involucradas en delitos menores relacionados con el narcotráfico**

### **Capítulo I**

#### **Modificación de la ley 23.737**

**Artículo 1°.** - Incorpórese a la Ley 23.737 el artículo 29 quáter, que quedará redactado de la siguiente manera:

*Artículo 29 quáter.* - *A las personas incursoas en cualquiera de los delitos previstos en la presente ley y en el artículo 866 del Código Aduanero, el tribunal podrá reducirles las penas hasta la mitad del mínimo y del máximo o eximir las de ellas, cuando durante la sustanciación del proceso o con anterioridad a su iniciación, se comprobara su situación de vulnerabilidad socioeconómica, su participación como actores menores, su condición de madres de niños/as menores de edad o su estado de embarazo y falta de antecedentes penales.*

### **Capítulo II**

#### **Programa Nacional de Protección, Contención y Asesoramiento para las mujeres involucradas en delitos menores relacionados con el narcotráfico**

**Artículo 2°.** - Créase el Programa Nacional de Protección, Contención y Asesoramiento para las mujeres involucradas en delitos menores relacionados con el narcotráfico en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

**Artículo 3°.** - El Programa tiene como objetivo brindar protección, contención y asesoramiento a las mujeres comprendidas por lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley, ya sea que se haya reducido su pena o se las haya eximido de la misma.

**Artículo 4°.** – Son objetivos del Programa Nacional de Protección, Contención y Asesoramiento para las mujeres involucradas en delitos menores relacionados con el narcotráfico:

- a. *Brindar asesoramiento y acompañamiento jurídico gratuito con perspectiva de género, a partir de los Programas y acciones promovidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la nación, a través de los Centros de acceso a Justicia (CAJ).*
- b. *ofrecer opciones de capacitación laboral con posibilidades de inserción inmediata en el ámbito laboral, a través de su incorporación en el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo local "Potenciar Trabajo" a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la nación*
- c. *para las mujeres eximidas de la pena, promover la terminalidad de los estudios obligatorios a través del Plan FinEs, y el acceso a Becas de finalización de la educación obligatoria y fomento de cursos de formación profesional, sin límite de edad, a través del Progresar, dependiente del Ministerio de Educación de la nación.*
- d. *acompañar, en los casos en que se requiera, los procesos de maternidad.*
- e. *Apoyar en la crianza de los hijos/as menores de edad.*
- f. *ofrecer la posibilidad de alojamiento en casas-refugio para la atención y albergue de mujeres en riesgo.*
- g. *Ofrecer contención en situaciones de consumo problemático, a través de la articulación con la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la nación Argentina (SEDRONAR).*

**Artículo 5°.** - Los gastos que demande su cumplimiento del Programa serán atendidos con las partidas que al efecto destine en forma anual el Presupuesto General de la Administración Pública para el Ministerio Justicia y Derechos Humanos.

**Artículo 6°.** - Los bienes derivados de los decomisos por delitos de narcocriminalidad, podrán tener como destino específico un Fondo de Asistencia para el sostenimiento del **Programa Nacional de Protección, Contención y Asesoramiento para las mujeres involucradas en delitos menores relacionados con el narcotráfico.**

**Artículo 7°.** - La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y el Poder Ejecutivo deberá reglamentarla dentro de los sesenta (60) días de su publicación.

**Artículo 8°.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.



MARÍA LUCILA MASIN  
DIPUTADA NACIONAL

## *Fundamentos*

### *Sr. Presidente.*

Según el Informe anual 2010 de la Procuración Penitenciaria de la Nación entre 2009 y ese año ocurrieron 91 muertes evitables en cárceles federales argentinas. Muchas de esas muertes fueron producto del suicidio, pero lo que es más alarmante es que 82 se produjeron en el Penal de mujeres de Ezeiza.<sup>1</sup> Estas cifras no han variado sustancialmente hasta la actualidad, superando ampliamente su media anual de 2,8 para el período 2009-2016.<sup>2</sup> Otros datos oficiales arrojan que hacia febrero de 2019 había 13.574 personas privadas de libertad en cárceles federales, de las cuales 1.102, es decir solo el 8,12% eran mujeres y 44 (0,32%) personas trans. Hacia el comienzo de 2019 había 8 mujeres embarazadas y 29 madres con hijos (2,63%)<sup>3</sup> Hasta agosto de 2018 había 387 mujeres extranjeras presas en el Servicio Penitenciario Federal (SPF) argentino. De ellas, 76% cayó por delitos relacionados al narcotráfico y drogas. Los encarcelamientos por estos delitos han aumentado mucho más entre mujeres que hombres.<sup>4</sup>

“Entre los años 2002 y 2016 la población total de mujeres detenidas ha oscilado entre 2172 (2005) y 3184 (2016) mientras que la de hombres ha variado entre 40.393 (2003) y 73014 (2016). A lo largo del período analizado, tal como puede observarse en el gráfico n° 3, los mayores porcentajes de mujeres privadas de libertad se encontraban bajo jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires y jurisdicción Federal. Así, entre los años 2002 y 2006 la mayor cantidad de mujeres se encontraban bajo jurisdicción Federal (oscilando entre un 30,71 % y un 47,19 %), a partir del año 2007 la tendencia se modifica y la mayor proporción de ellas se encuentra bajo la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires (fluctuando entre un 29,78 % y un 41,44%). Ello es coincidente con la

---

<sup>1</sup> *Parlamentario*. 28/09/2011

<sup>2</sup> Informe 2017. Procuraduría Penitenciaria de la Nación.

<sup>3</sup> Servicio Penitenciario Federal. Estadísticas.

<sup>4</sup> Servicio Penitenciario Federal.

desfederalización de la Ley N° 23.737 mediante la cual la Provincia de Buenos Aires asumió la investigación de los delitos vinculados al narcomenudeo.”<sup>5</sup>

Distintas investigaciones permiten apreciar que el principal delito por el que se encuentran detenidas las mujeres en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal es el de estupefacientes, y en las cárceles de la provincia de Buenos Aires comienza a advertirse un incremento en el mismo sentido.<sup>6</sup> Asimismo, el informe realizado por la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación en 2006 en dos unidades distintas, muestra que allí los porcentajes alcanzaban el 65 por ciento y el 72 por ciento, respectivamente; mientras que la mayoría de las detenidas por estos delitos son extranjeras.

La Procuraduría Penitenciaria de la Nación, señala que las mujeres participan en el delito de narcotráfico como último eslabón de la cadena, son correos humanos, vulgarmente denominadas *mulas*, en tanto suelen transportar pequeñas cantidades de droga en sus equipajes o en sus propios cuerpos.<sup>7</sup>

Si profundizamos en el perfil de estas personas, se puede advertir que, si bien la mayoría de éstas han participado en conductas vinculadas al tráfico de estupefacientes, lo hicieron como actores menores y llevadas por situaciones de vulnerabilidad, que en el caso de las mujeres aparecen acentuadas y si son extranjeras, más aún. De manera que podemos afirmar que las mujeres que se encuentran recluidas por conductas relacionadas con el tráfico de estupefacientes generalmente desempeñan roles de poca importancia en la cadena del tráfico ilícito de drogas, ya que son las encargadas de entregar las sustancias a los consumidores, o bien quienes transportan el estupefaciente escondido en su cuerpo o disimulado entre sus pertenencias, las “mulas”, asumiendo los papeles de mayor

---

<sup>5</sup> Informe Sneep. Mujeres y personas tras privadas de libertad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

<sup>6</sup> En julio de 2005 se sancionó la Ley 26.052 de desfederalización de la investigación judicial de los delitos vinculados con estupefacientes a menor escala, una norma impulsada políticamente por el entonces gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá.

<sup>7</sup> Informe 2017. Procuraduría Penitenciaria de la Nación.

exposición, ya que son los eslabones visibles de la cadena y por ende con mayor riesgo de detección y aprehensión.<sup>8</sup>

Se criminaliza a estas mujeres bajo el argumento de que así se protege la salud pública y se combate al narcotráfico. La realidad es que la protección de la salud pública no se resuelve con el Código Penal y el negocio del narcotráfico no se perjudica en lo absoluto castigando a sus eslabones más débiles, que más bien deberíamos caracterizar como otras de sus víctimas. Por el contrario, el mercado ilícito de drogas sigue más floreciente que nunca y las cárceles repletas de mujeres a las que se vulneran sus derechos humanos fundamentales, víctimas del hacinamiento y la exclusión. "Esta demostrado que el enfoque actual que enfatiza el trato penal para enfrentar el mercado ilícito de las drogas no solamente es ineficaz para detener el tráfico de drogas, sino que ha generado enormes consecuencias negativas, como la sobrecarga de tribunales y cárceles, con un impacto severo en la eficacia de los procedimientos jurídicos. Poner tras las rejas a miles de personas por pequeños delitos de drogas o por su simple posesión no fue una decisión acertada. Como tampoco es del interés público que el mayor peso de la ley penal caiga en los niveles más bajos de la cadena del tráfico de drogas, hecho que delata la injusticia e ineficacia del actual sistema de control de drogas."<sup>9</sup>

Es importante volver a destacar que en ámbito de los delitos vinculados al tráfico de drogas, los puestos más bajos son los que están más expuestos al poder punitivo del estado y estos roles en gran medida son ocupados por mujeres sujetas a una gran vulnerabilidad socioeconómica. Por este motivo, el incremento de las penalizaciones en torno a la tenencia, el tráfico y la comercialización de estupefacientes significó también un proceso de criminalización diferencial entre los géneros, que impactó con mayor crudeza sobre las mujeres, y ya hemos advertido que no es un fenómeno local sino que afecta a toda la región en general.

---

<sup>8</sup> Alejandro Corda- "Leyes de Drogas y cárceles en América Latina. Encarcelados por delitos con estupefacientes en Argentina". Intercambios, Asociación Civil. Mayo, 2010.

<sup>9</sup> Amira Armenta y Pien Metaal (ed). "Al filo de la justicia. Leyes de drogas y cárceles en América Latina". Programa Drogas y Democracia. Drogas y Conflicto. Documento de Debate. Febrero, 2011. Nº18.

Un dato al que ya hemos hecho referencia es que existe un alto índice de extranjeras en la población carcelaria ya que conforman casi la mitad del total de presas. De acuerdo con las consideraciones anteriores, este dato confirmaría la hipótesis de que existe una creciente participación femenina en las redes internacionales de tráfico de estupefacientes.

Algo fundamental es que la mayoría de las mujeres privadas de libertad está detenida bajo la imputación de delitos no violentos, como la comercialización o el contrabando de estupefacientes. Dentro del grupo de las detenidas por delitos relacionados con las drogas, entre las argentinas hay una mayor cantidad de casos por comercialización de estupefacientes, mientras que en el grupo de las extranjeras predomina el encarcelamiento por contrabando. María Santos, responsable del Equipo de Género de la Procuración Penitenciaria de la Nación. Una de las autoras de la *Investigación Mujeres en Prisión. Los alcances del castigo*, considera que la actual Ley produce un costo humano en daños irreparables y sufrimiento sostenido ya que 7 de cada 10 mujeres están detenidas por comercialización de estupefacientes y de estas el 90% son extranjeras. La mayoría están presas por primera vez, son pobres, no terminaron sus estudios, no tienen ocupación formal, son madres, jefas de hogar, con un promedio de 3 hijos, menores de edad.<sup>10</sup> No es ninguna excepción encontrar estos tres fenómenos reunidos en una sola persona: mujer, mula y extranjera. La aplicación de leyes severas sobre drogas ha disparado la tasa de encarcelamiento contribuyendo a un grave hacinamiento en las cárceles.

“...nosotros sabemos que la criminalización no puede tener ningún éxito en reducir la criminalidad, esto es una coincidencia de todos los investigadores del mundo. En este sentido la pena no es útil. La criminalidad, si existe como noción, no se reduce a través del derecho penal. Sabemos que el derecho penal es sufrimiento, es dolor. Un instrumento que ocasiona dolor en una sociedad debe ser reducido a su expresión mínima.” Así se expresa Máximo Pavarini, el reconocido investigador italiano en una entrevista realizada

---

<sup>10</sup> CELS. Informe Anual 2008: “La situación carcelaria: una deuda de nuestra democracia”.

por Página 12, sosteniendo de forma contundente que “la única víctima del derecho penal es el imputado.”<sup>11</sup>

En un proceso penal o sentencia es necesario prestar también consideración especial a los derechos de las personas dependientes de mujeres. El encarcelamiento de mujeres madres y cuidadoras en particular, puede tener consecuencias devastadoras para sus familias y comunidades. Para entender y encarar la condición de mujer, en cualquiera de los planos de las dinámicas sociales, es necesario considerar a las “personas dependientes”, que no son solo sus hijas e hijos, sino también otras personas menores y mayores de la familia y de la comunidad, a las que las mujeres cuidan. En ausencia de redes de protección social fuertes, las personas dependientes quedan expuestas a situaciones de abandono y marginalidad. Incluso, el encarcelamiento de las mujeres puede, paradójicamente, aumentar la probabilidad de que las personas a su cargo consuman drogas o se vinculen a las redes ilegales de tráfico.<sup>12</sup>

En el año 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) sancionó 70 reglas, que tienen como objetivo instar a que responsables de políticas, legisladores, operadores del sistema de justicia penal y personal penitenciario, elaboren sugerencias para mejorar las condiciones y necesidades de las mujeres privadas de libertad, estas son las Reglas de Bangkok. Estas parten de la premisa que varones y mujeres no deben recibir un “trato igual”, sino por el contrario, debe asegurarse un trato diferente, bajo leyes y políticas sensibles al género de las personas.<sup>13</sup> La Regla 64, va dirigida a privilegiar la aplicación de medidas no privativas de libertad cuando se juzgue a mujeres embarazadas o con hijos bajo su cuidado. En la tercera parte del documento se establecen algunas cuestiones referidas a las Medidas No Privativas de Libertad, tales como el uso de albergues, recintos de organizaciones no gubernamentales y el servicio comunitario, para proteger a aquellas mujeres que lo soliciten. Estas medidas no privativas de libertad deben estar unidas a

---

<sup>11</sup> Entrevista a Máximo Pavarini. Página 12. 27/09/2011

<sup>12</sup> WOLA. Incidencia a Favor de los Derechos Humanos en las Américas. Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina

<sup>13</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/que-son-las-reglas-de-bangkok>

medidas de apoyo que permitan a las mujeres superar “los problemas más habituales por los que las mujeres se ven sometidas al sistema de justicia penal”, entre los que destacan “cursos terapéuticos y orientación para las víctimas de violencia en el hogar y maltrato sexual, tratamiento adecuado para las que sufran discapacidad mental y programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo”.<sup>14</sup>

Obviamente no estamos en condiciones como sociedad de eliminar el sistema punitivo, menos en el actual contexto en que desde muchos sectores se cree erróneamente que el endurecimiento de las penas genera seguridad, aunque muchos otros sabemos que la seguridad se genera con derechos, con garantías, con ciudadanía. Lo que si podemos es intentar invadir el derecho penal con derechos humanos y las modificaciones que se puedan introducir para aligerar las penas de estas mujeres “mulas”, sin duda van en este sentido; como lo van el garantizar la educación de las personas privadas de la libertad o descriminalizar el consumo de drogas. Se debe dar especial atención al enfoque de género en el desarrollo, la implementación y la evaluación en las reformas de la legislación y las políticas de drogas. Los sistemas de justicia penal deben ser capaces de tomar en consideración circunstancias atenuantes como, por ejemplo, las de aquellas mujeres que tienen personas dependientes a su cargo o la situación de aquellas que están embarazadas. En ningún caso, mujeres acusadas o condenadas por delitos de drogas no violentos deberían ir a la cárcel; para ellas, en cambio, se deben implementar medidas alternativas a la prisión. De hecho, las medidas alternativas al encarcelamiento son respuestas menos costosas y dañinas, y más efectivas para enfrentar los delitos de drogas. Por todo lo expuesto solicito la aprobación del presente Proyecto de Ley.

Acompañan: Dip. Monica Macha, Dip. Mirta Tundis,

Dip. Itai Hagman, Dip. Mara Brawer, Dip. Carolina Moises.



MARÍA LUCILA MASIN  
DIPUTADA NACIONAL

---

<sup>14</sup>Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)