

Proyecto de Ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación reunidos en Congreso...

SANCIONAN

LEY DE EQUIDAD DE GÉNERO EN LAS FUERZAS FEDERALES DE SEGURIDAD ARGENTINAS

CAPÍTULO I

DE LOS FINES DE LA PRESENTE LEY

ARTÍCULO 1° — Objeto. La presente ley tiene por objeto disponer medidas tendientes a alcanzar la equidad de género dentro de las cuatro fuerzas federales de seguridad - la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria-.

ARTÍCULO 2° — Principio General. La presente ley procura la efectividad del principio de equidad de género en las fuerzas federales de seguridad argentinas, y en especial, en lo que refiere al régimen de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas de su personal. Toda normativa referida a dicho personal deberá ajustarse a este principio.

ARTÍCULO 3° — Derechos Protegidos. Esta ley busca garantizar la vigencia dentro de las fuerzas federales de seguridad de los derechos de las mujeres establecidos en nuestra Constitución Nacional, en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - ambos de jerarquía constitucional-, en la Convención Interamericana para Prevenir,

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -Convención de Belém do Pará-, en el Consenso de Quito, y en la Ley de Protección Integral a las Mujeres N° 26.485.

ARTÍCULO 4° — Adhesiones. Se invita a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios o localidades que actualmente cuentan con fuerzas de seguridad bajo su jurisdicción, así como a aquellos que las creen en el futuro, a adherir a la presente ley.

CAPÍTULO II

SISTEMA DE CUPOS

ARTÍCULO 5° — Establecimiento de cupo en el ingreso. Cada promoción anual de ingresantes a cada una de las fuerzas en todos los escalafones que existan deberá estar compuesta, como mínimo, por un 40 (CUARENTA) por ciento de mujeres.

De no alcanzar el total de mujeres aspirantes a representar un 40 (CUARENTA) por ciento de las vacantes a cubrir, ingresarán todas las aspirantes mujeres que haya que cumplan con los requisitos de ingreso a fin de acercarse la proporción a la cuota deseada.

ARTÍCULO 6° — Establecimiento del cupo en los ascensos. En cada ascenso deberá ascender un 40 (CUARENTA) por ciento de mujeres como mínimo, en tanto estén dadas las condiciones en términos de dotación de personal.

ARTÍCULO 7° — Establecimiento del cupo en las plantas mayores. Las plantas mayores deberán contar con un 40 (CUARENTA) por ciento de mujeres como mínimo, en tanto estén dadas las condiciones en términos de dotación de personal.

ARTÍCULO 8° — Juntas de Calificaciones. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6° y 7°, las Juntas de Calificaciones de las cuatro Fuerzas Federales de Seguridad deberán constituirse y obrar considerando una perspectiva de equidad de género.

ARTÍCULO 9° — Rendición de cuentas. Las Fuerzas Federales de Seguridad deberán

presentar anualmente a las autoridades competentes del Ministerio de Seguridad de la Nación la nómina del personal que haya ingresado y ascendido para dar cuenta de que los criterios de cupo se han ajustado a la presente norma.

El reporte anual de cada fuerza será remitido también para su análisis al Grupo de Trabajo para el Estudio de las Condiciones de Acceso, Permanencia y Progreso de Mujeres y Varones en el ámbito de las Fuerzas Policiales y de Seguridad -creado por la Resolución ministerial 58/2011- y la Dirección Nacional de Políticas de Género del Ministerio de Seguridad de la Nación o de la dependencia que el Ministerio designe a tales efectos.

CAPÍTULO III

CREACIÓN DEL CENTRO DE DENUNCIAS Y ACOMPAÑAMIENTO PARA CASOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

ARTÍCULO 10° — Creación del Centro de Denuncias y Acompañamiento. Créase el Centro de Denuncias y Acompañamiento para casos de Violencia de Género dentro de las Fuerzas Federales de Seguridad, que funcionará en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación y dependerá de la Dirección Nacional de Políticas de Género de ese Ministerio, o de la dependencia que el Ministerio designe a tales efectos. El Centro constituirá el ámbito necesario de recepción de las denuncias de delitos o faltas asociados con las violencias de género dentro de las Fuerzas Federales de Seguridad.

Se procurará asimismo que el Centro de Denuncias y Acompañamiento funcione coordinadamente y de forma descentralizada en base a las delegaciones del Ministerio de Seguridad de la Nación en las diferentes regiones del país, o las que se creen con posterioridad a esta norma.

ARTÍCULO 11° — Funciones del Centro de Denuncias y Acompañamiento. El Centro de Denuncias y Acompañamiento para casos de Violencia de Género dentro de las Fuerzas Federales de Seguridad tendrá las siguientes funciones:

- a) Recepcionar las denuncias de hechos de violencia de género cuya víctima sea agente de las fuerzas de seguridad y que hayan tenido lugar, ya sea dentro o fuera de la órbita laboral, siempre y cuando involucren a otro u otros agentes de la fuerza, y labrar el acta correspondiente. Las denuncias podrán ser realizadas: (1) en forma directa por cualquier miembro de las fuerzas federales de seguridad que haya sido víctima de violencias de género; (2) por los Centros Integrales de Género de cada fuerza que hayan tomado conocimiento del hecho.
- b) Tomar las medidas conducentes -trabajando en conjunto con los Centros Integrales de Género de cada fuerza- para que el proceso de realización de las denuncias sea rápido, accesible, efectivo y claro en pos de favorecer la denuncia de hechos de violencia de género dentro de las fuerzas.
- c) Proporcionar contención a la persona que haya realizado la denuncia al momento de efectuarla y durante todo el proceso administrativo.
- d) Informar a las/los denunciantes acerca de cuáles son los cursos de acción posibles según el conflicto que hayan manifestado padecer, efectuando en su caso las derivaciones pertinentes.
- e) Realizar seguimiento de las redes de servicio y derivación que se establezcan.
- f) Representar y acompañar a la/el denunciante durante el proceso administrativo correspondiente en conjunto con el Centro Integral de Género de la fuerza, proveyéndole del asesoramiento necesario.
- g) Disponer la realización de exámenes médicos, psicológicos, psiquiátricos y/o sociales que sean necesarios en aras de acompañar a la víctima y de contar con peritajes de parte para aportar al proceso administrativo.

- h) Tomar medidas conducentes -en coordinación con el Centro Integral de Género de la fuerza correspondiente- a proteger a la/el denunciante tanto en su integridad emocional como física durante la duración de la investigación del caso, pudiendo solicitar -de considerarlo necesario- su traslado o el otorgamiento de una licencia extraordinaria con el objeto de preservar integralmente su salud.
- i) Tomar las medidas conducentes -en coordinación con el Centro Integral de Género de la fuerza correspondiente- para evitar que la/el denunciante sea víctima de presiones, extorsiones, amenazas o sanciones informales dentro de la institución en todos sus niveles durante la duración del proceso.
- j) Supervisar el proceso administrativo -en coordinación con el Centro Integral de Género de la fuerza correspondiente-, procurando que no exista vulneración al debido proceso legal.
- k) Realizar recomendaciones a la fuerza en relación al caso y en relación a cuestiones generales vinculadas a la violencia de género dentro de la institución que surjan del caso.
- l) Promover que el Centro Integral de Género revise los antecedentes y el legajo de la persona acusada en los casos en los que la víctima desiste de la denuncia o decide no ratificarla, en pos de evaluar si existe un patrón de violencia.
- m) Colaborar con el Poder Judicial y otras instancias administrativas en las que se radique la denuncia por los mismos hechos, y acompañar a la víctima -si lo requiere- en el proceso de radicación de dicha denuncia.
- n) Coordinar esfuerzos con otras áreas del Estado Nacional y de los Estados

Provinciales que tengan competencias asociadas.

- o) Elaborar estadísticas e informes de evaluación del funcionamiento del Centro de Denuncias y Acompañamiento, y sobre el fenómeno de la violencia de género dentro de las fuerzas de seguridad.

ARTÍCULO 12° — Composición del Centro de Denuncias y Acompañamiento. El Ministerio de Seguridad de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Políticas de Género -o de la dependencia que designe a tales efectos- dispondrá la composición específica del Centro de Denuncias y Acompañamiento de acuerdo a las necesidades funcionales y el caudal de casos.

El Centro de Denuncias y Acompañamiento se compondrá de profesionales seleccionados en pos de garantizar la interdisciplinariedad y la equidad de género, por personas idóneas que cuenten con antecedentes destacados y verificables en la materia específica a trabajar. Su selección se realizará a través de un concurso público cuyas bases y condiciones serán establecidas a tales efectos.

ARTÍCULO 13° — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Fundamentos

Sr. Presidente:

La presente iniciativa reproduce los términos del proyecto de mi autoría que llevó el número de expediente 1821-D-2022 y no tuvo oportuno tratamiento por la Cámara de Diputados.

El presente proyecto se enmarca jurídicamente en el hecho de que el derecho a la igualdad y el ejercicio de los derechos en forma igualitaria y sin discriminación por género, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, ni por otras condiciones subjetivas, constituyen principios jurídicos universales, reafirmados en la Carta de las Naciones Unidas y reconocidos en diversos tratados internacionales de Derechos Humanos, entre los que se destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²; y, específicamente, la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer³. A todos esos instrumentos internacionales de Derechos Humanos se les ha reconocido jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, 2º párr. de la Constitución Nacional). Dentro de la legislación propiamente nacional, este proyecto tiene como marco y antecedente la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales⁴. Asimismo, el presente texto se apoya en la facultad otorgada por el artículo 75, inciso 23 de nuestra Constitución, que prevé a cargo del Congreso de la Nación legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y por los Tratados Internacionales vigentes sobre Derechos

¹ Del 22 de noviembre de 1969, aprobada por la República Argentina mediante la Ley N°23.054 en 1984.

² Ambos firmados el 19 de diciembre de 1966 y aprobados por la República Argentina por la Ley N°23.313 del año 1986.

³ Conocida internacionalmente por sus siglas en inglés como CEDAW, fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, suscrita por la República Argentina el 17 de julio de 1980 y ratificada mediante Ley N° 23.179 del año 1985.

⁴ Nro. 26.485, sancionada el 11 de marzo del 2009.

Humanos, en particular respecto de la niñez, las mujeres, personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

En términos generales, puede decirse que la violencia de género, la precarización laboral de las mujeres -y las diferencias salariales y previsionales a ella ligadas-, y la presencia reducida de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, son muestras de cómo la igualdad plena y efectiva entre mujeres y varones dista mucho aún de ser concreta, y precisa de nuevos instrumentos jurídicos. En este sentido, y dentro de este contexto, es que el presente proyecto encuentra su razón de ser: las Fuerzas Federales de Seguridad particularmente, así como las Fuerzas de Seguridad provinciales⁵, han sido históricamente -y son aún hoy- espacios signados por una cultura fuertemente patriarcal y desigual.

Las fuerzas federales de seguridad, desde su conformación, estuvieron constituidas exclusivamente por hombres dada la consideración epocal de que las tareas y actividades asociadas a la seguridad interior, en tanto las características especiales que revisten, no podían ni debían ser llevadas a cabo por mujeres. En las últimas décadas del siglo XX, en tanto los estándares epocales de género cambiaron -y la perspectiva sobre las cuestiones referentes a la seguridad ciudadana también-, se habilitó el ingreso de mujeres a las distintas fuerzas de seguridad en distintos momentos y de diferentes maneras⁶. La gestión de Nilda Garré en la cartera de Seguridad incorporó una serie de

⁵ Éstas, a pesar de no ser directamente objeto de este proyecto, son destinatarias potenciales de la norma en caso de la adhesión de las provincias.

⁶ **Policía Federal Argentina (PFA):** la Escuela de Cadetes de la Policía Federal recibió por primera vez mujeres en 1978 y las incorporó a la institución a través del denominado 'Escalafón Femenino del Agrupamiento de Apoyo'. La necesidad de adecuarse a las disposiciones de la Constitución Nacional fue el principal motivo que llevó a la eliminación del Escalafón Femenino a través del Decreto 1613/2001. A fin de garantizar una efectiva incorporación y desempeño de la mujer, estas modificaciones fueron recogidas en la propia ley de personal y su reglamentación a través de modificaciones a la Ley 21.965 para el Personal de la Policía Federal Argentina.

Gendarmería Nacional Argentina (GNA): recibe mujeres suboficiales desde 1992, pero el ingreso de mujeres oficiales data del 2008 (Decreto 980/2008). La primera promoción de mujeres oficiales gendarmes es de fines del año 2009.

Prefectura Naval Argentina (PNA): habilitó el ingreso femenino en ambos niveles (suboficial y oficial) en el año 2000 al eliminar el escalafón femenino de su reglamentación interna (Decreto 1217/2000).

herramientas jurídicas e institucionales valiosas para abordar la problemática de género en las fuerzas⁷.

Sin embargo, estos avances han sido desgraciadamente insuficientes para contrarrestar la cultura institucional imperante que se encuentra ampliamente documentada y es de público conocimiento. Las mujeres siguen prácticamente sin ocupar lugares de toma de decisión en estas instituciones⁸, y su ingreso continúa siendo muy limitado en relación a la cantidad de aspirantes en cada caso⁹. Los 'nuevos argumentos' que sostienen este 'techo de cristal' que les impide a las mujeres ascender en las jerarquías de las instituciones, están vinculados ya no a la índole de las tareas sino sobre todo a su condición de mujeres y/o madres (maternidad, embarazo, lactancia, etc.).

Esta cultura institucional marcadamente vertical y patriarcal tiene corolarios negativos en una multiplicidad de niveles. En primer lugar, el sesgo patriarcal - cuando no misógino- de las instituciones bajo análisis condiciona de múltiples formas el vínculo con la comunidad, el tratamiento de los delitos y las violencias (particularmente

⁷ Entre las normas más salientes en este sentido, pueden mencionarse las siguientes: Res. MS 1021/2011 que crea los Centros Integrales de Género en cada fuerza; Res. MS 58/2011 que crea el Grupo de Trabajo para el Estudio de las Condiciones de Acceso, Permanencia y Progreso de Mujeres y Varones en el ámbito de las Fuerzas Policiales y de Seguridad; Res. MS 472/2011 que regula la situación de las mujeres gestantes y en período de lactancia dentro de las fuerzas federales de seguridad; Res. MS 469/2011 que crea establece los parámetros de las licencias por maternidad de las agentes; Res. MS 548/2011 que deroga la obligación de solicitar autorización formal para contraer matrimonio; Res. MS 1181/2011 que obliga a las fuerzas a respetar lo dispuesto en materia de identidad de género; Res. MS 559/2012 que establece el protocolo de actuación de los Centros Integrales de Género; Res. MS 1019/2011 que establece las garantías mínimas que deben proveerse a un denunciante en casos de violencia de género; Res. MS 299/2013 que establece la necesidad de revisar la tenencia de armas de fuego por parte de miembros de las fuerzas de seguridad que se encuentren involucrados en casos de violencia intrafamiliar.

⁸ Hasta el año 2003, en el que se designó a Leyla Perazzo como jefa de la policía de Santa Fe, ninguna mujer había detentado el máximo cargo de una fuerza de seguridad. En los últimos años, en fuerzas como la PFA, la Policía de las provincias de Salta, Río Negro y Córdoba, por primera vez en la historia de sus instituciones, han sido designadas mujeres como jefas o subjefas.

⁹ Estos hechos incluso han sido denunciados públicamente. Cabe mencionar el caso de la Policía de Santa Fe, cuando en el año 2017 en su formulario de inscripción no admitía la opción de "sexo femenino" (<https://www.rosario3.com/noticias/Denuncian-que-Santa-Fe-no-acepta-ingresantes-mujeres-a-la-Policia-20170927-0061.html>), o la manifestación frente al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, en el año 2018, por la discriminación de género que se realizaba al momento de aplicar para el ingreso a la fuerza (<https://www.infoblancosobrenegro.com/denuncian-que-la-provincia-discrimina-a-las-mujeres-en-la-seleccion-de-ingresantes-a-la-policia/>).

aquellos vinculados a la cuestión de género), y los valores institucionales asociados a una cosmovisión arcaica y tradicional. En este sentido, la incorporación de mujeres a estas instituciones a través de medidas de lo que se conoce como *acción afirmativa*¹⁰, y en particular el sistema de cupos que pretende el presente proyecto, colaborarán con la puesta en jaque de esta cultura institucional, mejorando la calidad de las intervenciones de las fuerzas y comprometiendo a los agentes -pasados y futuros- con una ética de la equidad de género que impregne todos los ámbitos en los que se conduzcan como funcionarios y como ciudadanos. La presencia de mujeres en espacios de toma de decisión sin dudas será también un cambio fundamental en este sentido.

La equidad de género en las fuerzas podrá así colaborar con un vínculo más orgánico con la comunidad en general, y con que las intervenciones en casos de violencia de género en particular se lleven a cabo de una forma más adecuada -ya sea en la instancia de la toma de denuncia, o en la de atención y contención de las víctimas, etc.-. Desde ya, debe reconocerse que las modificaciones que se produzcan en este sentido no serían directas o lineales: se trata de generar un contexto institucional más equitativo, que impulse las temáticas propias de la agenda de género y colabore en construir un clima de trabajo y de intervención comunitaria que supere las deficiencias graves que existen actualmente. Por supuesto, estas modificaciones serán encauzadas y retroalimentadas por otras medidas que trabajen en la misma dirección. En este orden de cosas, la llamada Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para los Tres Poderes del Estado (Ley N° 27.499) es un antecedente particularmente positivo en tanto involucra la capacitación obligatoria para las fuerzas de seguridad.

En segundo lugar, esta cultura institucional prevalente en las fuerzas tiene otro corolario negativo ya no hacia la comunidad sino hacia adentro de las propias instituciones: las mujeres que forman parte de las fuerzas de seguridad son víctimas habituales de discriminación y de distintos tipos de violencias de género en el

¹⁰ En español solía utilizarse el término ‘discriminación positiva’ cuyo uso ha sido reemplazado por ‘acción afirmativa’. Se trata de la traducción del concepto de ‘affirmative action’, acuñado inicialmente en inglés.

desempeño de sus actividades. La inviabilidad de realizar la denuncia o contar con la posibilidad de impulsar un proceso fuera de las propias instituciones deja a estas mujeres a merced del silenciamiento y la complicidad propios de esta cultura institucional vertical y patriarcal. En múltiples ocasiones, las mujeres en esa situación se ven perjudicadas profesional y personalmente por esta circunstancia (por ejemplo, al ser obligadas a seguir trabajando con su victimario o a continuar en contacto con éste, al ser ignoradas para las instancias de ascenso, al ser castigadas ellas mismas por realizar la denuncia, etc.¹¹). La creación de centros de denuncia dependientes del Ministerio de Seguridad de la Nación plantea una vía externa de encauce de las denuncias vinculadas a la discriminación y las violencias de género que tienen lugar dentro de las fuerzas. Estos ámbitos ministeriales permitirán el abordaje inter y multidisciplinario de los casos, y la contención adecuada de las víctimas, en el marco de un equipo profesional que combine idoneidad no sólo para lidiar con ese tipo de violencias sino también con las peculiaridades de cada fuerza. Además, habilitarán mecanismos de evaluación, indagación y sanción que estén por fuera del alcance de la complicidad intrainstitucional mejorando el tratamiento de estas cuestiones y favoreciendo un contexto de mayor equidad.

El presente proyecto se nutre de aquel que fuera ingresado a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el día 10 de noviembre de 2020, bajo el número de expediente 6070-D-2020, y girado a las comisiones de Mujeres y Diversidad, Seguridad Interior y Defensa Nacional (dado que involucraba un título que refería a las fuerzas armadas). Contó al momento de su presentación con la adhesión de las

¹¹ En una encuesta informal realizada en 2019 por la Red Nacional de Mujeres Policías con Perspectiva de Género a 250 mujeres policías víctimas de algún hecho de violencia dentro de la institución en todo el país, se consigna que los agresores - "una vez comprobado el delito"- no fueron sancionados en el 96% de los casos. En el 67% de los episodios relevados, los victimarios eran jefes, el 10% eran compañeros, y un 18%, compañeros y también parejas. En cuanto a lo que sucedió con las denunciadas, un 21% de las víctimas relevadas debió buscar un nuevo destino luego de denunciar a acosadores dentro de la fuerza; un 17% fueron trasladadas a otros sectores dentro de la misma repartición; un 15% no encontró ninguna solución a su situación y siguen siendo violentadas; un 8% manifestaron que les iniciaron un sumario administrativo luego de denunciar; y más del 5% de las mujeres que denunciaron fueron dadas de baja.

siguientes diputadas y diputados: Paula Andrea Penacca, del Frente de Todos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Lia Veronica Caliva, del Frente de Todos de Salta; Mabel Luisa Caparros, del Frente De Todos de Tierra Del Fuego; Claudia Alicia Bernazza del Frente de Todos de la Provincia de Buenos Aires; Silvana Micaela Ginocchio del Frente de Todos de la Provincia de Catamarca; Rosana Andrea Bertone del Frente de Todos de la Provincia de Tierra Del Fuego; Nancy Sand del Frente de Todos de la Provincia de Corrientes; Estela Hernandez del Frente de Todos de la Provincia de Chubut; Mayda Cresto del Frente de Todos de la Provincia de Entre Ríos; María Rosa Martinez del Frente de Todos de la Provincia de Buenos Aires; Alcira Elsa Figueroa del Frente de Todos de la Provincia de Salta; Ayelén Sposito del Frente de Todos de la Provincia de Río Negro; y Lucas Javier Godoy del Frente de Todos de la Provincia de Salta.

Transcurrido el plazo dispuesto por ley, el proyecto mencionado perdió estado parlamentario pero dada la persistencia de las condiciones que motivaron su presentación inicial, consideramos que reviste una utilidad contundente y clara para actuar sobre algunas de las problemáticas en términos de género que aquejan a la cultura institucional de nuestras fuerzas de seguridad. Por este motivo, presentamos el proyecto número de expediente 1821-D-2022, el cual perdió estado parlamentario. En esta ocasión, volvemos a presentar un proyecto que reproduce los términos de la iniciativa mencionada en vistas de una coyuntura que aún demanda la necesidad de esta norma.

Por estas razones, vuelvo a presentar este proyecto y solicito a mis colegas diputadas y diputados acompañen con su firma esta necesaria propuesta.