

DICTAMEN FISCAL

N.º 0532 DIA. 21 MES 02 AÑO 2022

ORIGINAL



SRA. SECRETARIA
GENERAL DE LA GOBERNACIÓN

Ref.: Expte. N° 257/110-L-2022 y Agdos.

Por el expediente de la referencia se eleva a consideración el Proyecto de Ley N° 07/2022, sancionado en sesión celebrada el 8 de febrero de 2022, por el cual se modifica la Leyes N° 8981 y sus modificatorias (Emergencia por Violencia Contra la Mujer) y N° 5140 (Contravenciones Policiales) (fs. 1/3).

El proyecto de ley consta de cuatro artículos:

El artículo 1° dispone: "Modificase la Ley N° 8981 y sus modificatorias (Emergencia por Violencia Contra la Mujer) en la forma que se indica a continuación:

- En el artículo 2°, incorporar el siguiente inciso:

"9.- La prevención y sanción del acoso sexual de carácter verbal o físico, en espacios públicos o con acceso de público, que implique hostigamiento, maltrato o intimidación y que afecte en general la dignidad, la libertad, el libre tránsito y el derecho a la integridad física y moral de las personas, sin distinción de sexo, identidad u orientación sexual."

El artículo 2° dispone: Modificase la Ley N° 5140 (Contravenciones Policiales), en la forma que a continuación se indica:

1- Sustituir el artículo 8°, por el siguiente:

"Artículo 8°- El arresto por contravenciones policiales no podrá exceder de noventa (90) días y se aplicará según los casos determinados en la presente Ley. Los días de arresto son períodos ininterrumpidos de veinticuatro (24) horas."

2- Incorporar como artículo 19 ter, el siguiente texto:

"Art. 19 ter- Quien acosare sexualmente a otro en espacios públicos o con acceso de público, será sancionado con hasta noventa (90) días de arresto o noventa (90) días de multa, siempre que el hecho no constituya delito.

Se entiende por violencia contra las mujeres en el espacio público o acoso callejero, aquella ejercida contra las mujeres por una o más personas, en lugares públicos o de acceso público, como medios de transporte o centros comerciales, a través de conductas o expresiones verbales o no verbales, con connotación sexual, que afecten o dañen su dignidad, integridad, libertad, libre circulación o permanencia y/o generen un ambiente hostil u ofensivo.

Se consideran circunstancias agravantes:

1. Si el acoso es realizado por dos (2) o más personas.
2. Si la víctima tiene menos de dieciocho (18) años o más de sesenta (60) años de edad.
3. Si el acto está basado en la desigualdad de género."

El artículo 3° dispone: "Instrúyase al Ministerio de Educación de la Provincia para que incluya en los contenidos mínimos curriculares, temáticas sobre "violencia contra las mujeres en el espacio público", conocida como acoso callejero"



///Continúa Expte. N° 257/110-L-2022 y Agdos

-2-

A fs. 10/11 la Secretaría de Estado de las Mujeres, Géneros y Diversidad y la Subdirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Social realizan informe de su competencia, sin formular objeciones de índole legal. Señala que el proyecto de ley se encuentra en plena sintonía con la labor que sobre la temática viene llevando a cabo desde el año 2017, fortaleciendo interinstitucionalmente el objetivo de erradicar el acoso como violencia de género que flagela a la sociedad. Indica que ese organismo continuará sumando los esfuerzos necesarios para la prevención de esta clase de violencias mediante el diseño y la ejecución de políticas públicas, en aras de develar la naturalización de la violencia estructural, simbólica y de género que es manifestada cotidianamente en la calle, hecho que afecta a miles de mujeres y personas LGBTI+ a diario.

A fs. 17 la Asesoría Letrada del Ministerio de Seguridad emite dictamen realizando las siguientes observaciones al proyecto: a) en cuanto al aumento del monto de días del arresto a 90 días, debería tenerse en cuenta la situación por la que atraviesa el Sistema Penal Carcelario de la Provincia y la Ley N° 9057, modificada por la Ley N° 9424, que declara la Emergencia en Seguridad Pública y Carcelaria en la totalidad del territorio provincial; b) la descripción de la figura o tipo contravencional resulta muy amplia y de interpretación extremadamente subjetiva; c) sería propicio modificar para la sanción de este tipo de contravenciones, alternativas al arresto, como ser el Servicio Comunitario, prohibición de acudir a determinados lugares, tratamiento médico obligatorio, etc.; d) actualmente se encuentra cuestionada la figura de la contravención policial porque la sanción es impuesta por el Jefe de Policía, por diferentes argumentos que dieron origen a planteos judiciales y que, en un futuro cercano, puede sufrir modificaciones legislativas. Más allá de las observaciones expuestas, no realiza objeción legal con la prosecución del trámite.

A fs. 24 la Secretaría de Estado de Derechos Humanos y Justicia intervine sin formular observaciones al proyecto de ley.

A fs. 27 la Asesoría Letrada del Ministerio de Gobierno y Justicia emite dictamen de su competencia. Estima que no existe impedimento legal para la viabilidad del proyecto, siempre que, por cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia así lo considere el Poder Ejecutivo.

A fs. 33/34 intervienen la Secretaría de Estado de Educación y la Dirección de Asuntos Jurídicos, sin formular objeciones.

A fs. 35 emite opinión la Subsecretaría de Asistencia Legal y Técnica del Ministerio de Educación. Respecto al artículo 3 del proyecto de Ley en cuestión aclara que, en relación a la inclusión de contenidos mínimos curriculares, debe tenerse presente lo normado por el artículo 85 de la Ley Nacional de Educación (Ley N° 26.206), siendo ello competencia del Consejo Federal de Educación. Agrega que los Núcleos de Aprendizaje Prioritario (conforme Ley N° 8391, artículo 9) son lo suficientemente amplios para incorporar los temas tratados en el proyecto de ley, a las propuestas curriculares.



///Continúa Expte. N° 257/110-L-2022 y Agdos

-3-

MI OPINIÓN:

La Constitución Nacional, en el capítulo cuarto, artículo 75, inciso 22, establece que los Tratados de Derechos Humanos tienen jerarquía constitucional. Entre ellos se encuentra la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ratificada por Ley N° 23.179, del año 1985). Asimismo, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) dispone que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 3).

La Ley N° 8981 (y sus modificatorias) declara la “Emergencia por Violencia Contra la Mujer” en todo el territorio de la provincia, por un plazo de dos años a partir de su sanción, prorrogable por igual término. Tiene por objeto revertir el número de víctimas por Violencia Contra la Mujer, reforzar la política preventiva en la materia y optimizar los recursos del Estado en la lucha contra este grave flagelo social.

El artículo 2 de la Ley N° 8981 declara política prioritaria para el Estado Provincial el logro de los siguientes objetivos y principios: la prevención y sanción del acoso sexual que implique hostigamiento, maltrato o intimidación y que afecte en general la dignidad, la libertad, el libre tránsito y el derecho a la integridad física y moral de las personas, sin distinción de sexo, identidad u orientación sexual.

Con la finalidad de articular las normas provinciales al plexo normativo vigente en materia de violencia y no discriminación contra la Mujer y alcanzar los objetivos y el cumplimiento de los principios reseñados, el proyecto de ley propicia modificar la Ley N° 5140 (Contravenciones Policiales), adaptando su texto a las previsiones de la Ley N° 26.485.

Respecto a las observaciones formuladas por la Asesoría Letrada del Ministerio de Seguridad (fs. 17) corresponde señalar:

- En cuanto al aumento de días de arresto por contravenciones policiales y a la especial situación que atraviesa el Sistema Penal Carcelario de la Provincia invocados, existe un equívoco en el abordaje de las cuestiones planteadas. No cabe vincular el agravamiento de la pena según el tipo contravencional con el estado edilicio e infraestructura del sistema carcelario.

Así pues, corresponde advertir que no estamos ante un incremento de la pena, pues ésta será fijada en cada caso según las especiales circunstancias de la conducta desarrollada. Así se entiende que la redacción propuesta sea “hasta 90 días de arresto o 90 días multa, siempre que el hecho no constituya un delito”.

Lo manifestado permite aclarar toda confusión. Una opinión contraria condicionaría el ejercicio de una atribución del Legislador al estado edilicio del sistema carcelario -lo cual luce manifiestamente inconstitucional- permitiendo, a su vez, posiciones irrazonables: “a los efectos de evitar el abarrotamiento de las cárceles y centros de detención, ninguna pena debería superar los dos años”.

///Continúa Expte. N° 257/110-L-2022 y Agdos

-4-

- En lo que refiere a la incorporación del inciso 9 del artículo 2 de la Ley N° 8981 y sus modificatorias, que declara la “Emergencia por Violencia contra la Mujer” en la totalidad de la Provincia, corresponde señalar que no se trata de la previsión de una figura o tipo contravencional, conforme se observa. Concretamente se introduce como un objetivo y principio de la política prioritaria del Estado Provincial de la mencionada norma legal. De ello no resulta *prima facie* amplia su redacción ni extremadamente subjetiva su interpretación.

Como objetivo, la incorporación que se propicia está vinculada al texto del artículo 1 de la Ley N° 8981, que prevé los siguientes objetivos en el marco de la emergencia que declara: “revertir el número de víctimas por Violencia contra la Mujer en el territorio de la Provincia, reforzar la política preventiva en la materia y optimizar los recursos del Estado en la lucha contra este grave flagelo social”.

Como principio, es preciso advertir que, mientras las normas responden a una cierta estructura lógica, donde tanto la proposición jurídica constituida por el supuesto de hecho que ella determina como su consecuencia se encuentran formuladas con similar propósito de precisión, los principios aparecen con un margen de indeterminación y abstracción que los lleva a requerir siempre de un acto posterior que los precise en una formulación más detallada, ya sea en su incorporación al derecho positivo o, a falta de éste, en su aplicación al caso concreto (Cassagne, Juan Carlos, “*Los grandes principios del derecho público constitucional y administrativo*” 1ª. Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cap. I.12 La Ley, 2015”).

- Con respecto a la observación referida a la modificación, en general y en particular, para la sanción del tipo de contravenciones que se propician y a la consideración de otras alternativas al arresto (evitar el abarrotamiento de las cárceles), se trata de aconsejamiento que no obstan a la promulgación del proyecto en examen.

- Finalmente, en cuanto las normas que se propician, en consideración a los planteos judiciales referidos a la Ley N° 5140 (Contravenciones Policiales) y a las futuras modificaciones legislativas que podrían promoverse, corresponde señalar que el texto propuesto se sancionó en el marco de los avances legislativos incorporados al ordenamiento jurídico provincial en materia de violencia contra la mujer.

Así pues, por la Ley N° 8336 la Provincia se adhirió a la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley N° 26485).

La norma nacional, en su artículo 6, prevé los distintos tipos de violencia contra las mujeres en los diferentes ámbitos e incorpora, por el artículo 1 de la Ley N° 27.501, el inciso g), que dispone: “Violencia Contra las Mujeres en el Espacio Público: aquella ejercida contra las mujeres por una o más personas, en lugares públicos o de acceso público, como medios de transporte o centros comerciales, a través de conductas o expresiones verbales o no verbales, con connotación sexual, que afecten o dañen su dignidad, integridad, libertad, libre circulación o permanencia y/o generen un ambiente

///Continúa Expte. N° 257/110-L-2022 y Agdos

-5-

hostil u ofensivo". El texto propuesto en el 1 artículo del proyecto es casi una reproducción de la norma nacional.

Por su parte, el artículo 4 de la ley 27.501 incorpora en el art. 11 de la ley 26.485, el inc. f) punto 5.2: "f) Instar a las fuerzas policiales y de seguridad a actuar en protección de las mujeres víctimas de violencia de género cuando la violencia ocurre en el espacio público o de acceso público, incluida la modalidad de "violencia contra las mujeres en los espacios públicos" conocida como "acoso callejero".

En cuanto a los planteos judiciales, el Poder Judicial en general exhorta al Estado Provincial a adoptar medidas, entre ellas legislativas, para adecuar el actual régimen de contravenciones en pos del respeto del núcleo de derechos que componen el debido proceso, según los estándares constitucionales y convencionales vigentes.

Como consecuencia de este nuevo paradigma que importa el reconocimiento de los derechos de la mujer con perspectiva de género, el Estado debe actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar las conductas que vulnere o impliquen el avasallamiento de aquéllos.

En ese marco, las normas propiciadas justamente están inspiradas en los principios señalados y persiguen la concreción de sus fines últimos.

Por lo expuesto y en atención a los informes técnicos agregados, desde el punto de vista legal no existe objeción para que el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades conferidas en el artículo 71 de la Constitución Provincial, proceda a la promulgación del proyecto sancionado.

Es mi dictamen

JMS/FMA

