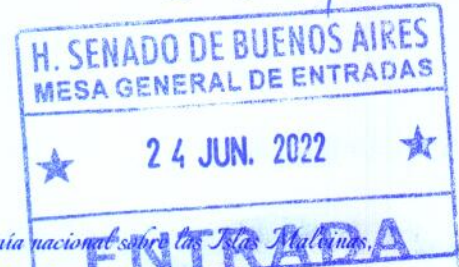


E-307/22-23



*H. Cámara de Senadores  
Provincia de Buenos Aires*



*Año de la soberanía nacional sobre las Islas Malvinas,  
Georgias del Sur y Santhorren del Sur y de la defensa y el  
cuidado de las niñeces, adolescencias y juventudes*

## PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

### CAPÍTULO I. DEFENSA DE LAS MUJERES.

ARTÍCULO 1°.- Las asociaciones civiles constituidas como tales en cualquier jurisdicción de la República que tengan por objeto la promoción y defensa de los derechos de las mujeres, la igualdad entre los géneros, o la democracia paritaria, podrán actuar como parte en los procesos judiciales o administrativos en que existan indicios de que se ha ejercido discriminación o violencia contra una mujer en los términos de la "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer" aprobada por la Ley Nacional N° 23.179, la "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer" aprobada por la Ley Nacional N° 24.632, y la Ley Nacional N° 26.485 de "Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales".

En los mismos casos, cualquier persona podrá instar los trámites con la sola demostración sumaria de que la mujer afectada se encuentra de hecho, física o emocionalmente, impedida aun temporariamente y por todo el tiempo que subsista ese impedimento.

### CAPÍTULO II. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL ÁMBITO DE LA VIOLENCIA FAMILIAR.

ARTÍCULO 2°.- Incorpórase como artículo 5 bis de la Ley N° 12.569 el siguiente:

"Artículo 5 bis.- El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, o dependencia que en el futuro lo reemplace, podrá

solicitar ser tenido por parte en todos los procesos y trámites previstos en esta ley cuando las víctimas sean mujeres.”

### CAPÍTULO III: DEFENSA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

ARTÍCULO 3°.- En la Provincia de Buenos Aires los niños, niñas y adolescentes cualquiera sea su edad son parte en todos los procesos judiciales y administrativos que se susciten entre sus personas progenitoras, con excepción de los juicios de divorcio y de liquidación de sociedad conyugal, cuando existan indicios de que se ha ejercido contra ellos o ellas violencia física, moral o económica.

ARTÍCULO 4°.- El Poder Ejecutivo, a través del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia, o dependencia que en el futuro lo reemplace, está legitimado para intervenir como parte en todo proceso judicial o administrativo en que los niños, niñas y adolescentes sean parte conforme esta ley.

ARTÍCULO 5°.- Las asociaciones civiles constituidas como tales en cualquier jurisdicción de la República que tengan por objeto la promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes y los derechos humanos en general estarán legitimadas para actuar como tercero legitimado, en los términos de esta Ley y sin necesidad de ratificación, en todos los procesos judiciales y administrativos en que aquellos y aquellas sean parte conforme esta ley, aunque no deriven de las relaciones de familia.

ARTÍCULO 6°.- El Poder Ejecutivo y las asociaciones civiles indicadas en el artículo anterior estarán legitimados para pedir el nombramiento, reemplazo o remoción del abogado del niño previsto en la ley 14.568.

ARTÍCULO 7°.- En los casos indicados en el Artículo 3° de la presente ley los niños, niñas y adolescentes no podrán compartir patrocinio letrado con sus personas progenitoras.

ARTÍCULO 8°.- Incorpórase como último párrafo del artículo 4 de la Ley N° 12.569 el siguiente:

“El Poder Ejecutivo, a través del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia, o dependencia que en el futuro lo reemplace, está legitimado para intervenir como parte en los procesos previstos en esta ley, cuando las víctimas fueran niñas, niños o adolescentes.”

### CAPÍTULO IV: DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 9°.- Esta ley se considera de orden público y entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 10°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



DRA. SOFÍA VANNELLI  
Senadora  
Bloque Frente de Todos  
Honorable Cámara de Senadores  
Provincia de Buenos Aires



*H. Cámara de Senadores  
Provincia de Buenos Aires*

*Año de la soberanía nacional sobre las Islas Malvinas,  
Georgias del Sur y Sandwich del Sur y de la defensa y el  
cuidado de las niñeces, adolescencias y juventudes*

## FUNDAMENTOS

Honorable Legislatura:

I.- En la Provincia de Buenos Aires las mujeres todavía no obtienen respuesta oportuna y adecuada de parte del sistema de justicia. Múltiples son las causas de esta falencia. Algunas tienen que ver con problemas de la Justicia que afectan a toda la ciudadanía, no sólo a las mujeres. Pero otras son específicas de ese colectivo. Por estas razones, entre otras más de fondo, es que se han alzado recientemente voces que postulan la necesidad de una "reforma judicial feminista".

En el caso de las víctimas de violencia, o que atraviesan conflictos familiares, o deben reclamar por la prestación alimentaria debida a sus hijas e hijos, el acceso a la justicia es más declamación que realidad efectiva. Los procedimientos judiciales en esos casos se tornan, especialmente para las mujeres que deben atravesarlos con escasos conocimientos o sin recursos materiales, una frontera casi infranqueable. El necesario asesoramiento profesional y patrocinio letrado no está disponible, llega tarde, es de baja especialidad, carece de compromiso sostenido en el tiempo, o no cuenta con la deseable perspectiva de género.

No es inusual que se aborden los problemas familiares desde los extremos, ya sea como una disputa civil más o como un asunto menor que debe ser conciliado rápidamente a cualquier costo. A veces los tribunales -justo es decirlo- terminan fomentando acuerdos a los que se llega más por el agotamiento emocional de la parte débil de la contienda que por la voluntaria aceptación de concesiones recíprocas basadas en el valor justicia. Esos convenios se exhiben como éxitos del sistema, y hasta se representan en estadísticas de desempeño pero, por intrínsecamente injustos, no logran contribuir a zanjar el conflicto familiar, ni devuelven las cosas a su quicio.

Así, en muchos casos las mujeres abandonan los procesos judiciales sin instarlos o aceptan "algo" para librarse rápidamente de la disputa que las atormenta y consume sus vidas cotidianas. Mientras los reclamos más admisibles para el común sentido de justicia consumen

Otro tanto puede decirse de la indefensión de niñas, niños y adolescentes que son, muy frecuentemente, las primeras víctimas del conflicto entre sus personas progenitoras. Además de los casos de violencia vicaria, -violencia, incluso económica, ejercida contra hijas e hijos para dañar al otro progenitor- también se presentan casos en que el conflicto entre adultos termina por invisibilizar el daño infligido a las hijas e hijos menores. Cuando la madre, por los motivos que fuere -incluso justificables-, decide no reclamar la debida prestación alimentaria, o se abstiene de perseguir su cobro efectivo para no profundizar la disputa con el otro progenitor, la hija o hijo resultan directamente perjudicados al no recibir los recursos necesarios para su vida y adecuado desarrollo.

Este proyecto pone de resalto la responsabilidad primaria del Estado en defensa de colectivos tradicionalmente desprotegidos como son las mujeres y sus hijas e hijos. Pero además, nuestra propuesta pretende reconocer el papel fundamental que han jugado los operadores de la sociedad civil en el reconocimiento y efectividad de los derechos fundamentales -particularmente aquellos objetos de nuestro proyecto- a partir de la recuperación democrática argentina en 1983.

El ordenamiento jurídico argentino cuenta ya con una extensa y saludable tradición de reconocimiento y defensa de los derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes. Este proyecto tiende a completar los instrumentos procesales que permitan hacer operativos esos derechos a través de su tutela judicial efectiva.

Se suele referir a los avances de estos derechos con una mirada historicista, relatando los importantes pasos en este sentido que se dieron durante el siglo XX y los años ya transcurridos de este siglo. Prescindiremos de esas referencias, ya ampliamente conocidas. Importa sí, a los efectos de este proyecto, el punto en el que se encuentran actualmente los derechos de las mujeres y las infancias. Sin duda, resta mucho por hacer, y entendemos que es a través de instrumentos concretos que se harán efectivos los derechos cuyo reconocimiento han alcanzado esos colectivos, a la vez que se avanzará en procura de los faltantes.

II.- El Estado Nacional, a través de la ley 23.179, sancionada el 8 de mayo de 1985 aprobó la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1979, y suscripta por la República Argentina el 17 de julio de 1980. La citada Convención tiene jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22 de nuestra Ley Fundamental.

Al adoptar la Convención, las Naciones Unidas tuvieron en consideración que los Estados partes en los pactos internacionales de derechos humanos tienen la obligación de

garantizar al hombre y a la mujer la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Sin embargo, actuaron desde la preocupación de comprobar que a pesar de lo establecido en esos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones. Recordaron asimismo que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad.

Actuaron también las Naciones Unidas en el convencimiento de que la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz, al tiempo que señalaron que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y **la sociedad en su conjunto** (énfasis agregado).

Por último las Naciones Unidas, a través de la Convención de referencia, se atribuyeron una misión de acción afirmativa o positiva al entender que *"para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario **modificar** el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia"* (énfasis agregado). Es decir, que para alcanzar los altos objetivos de la Convención no basta con reglar lo existente sino que es necesario avanzar hacia el cambio de las actuales condiciones. Se requiere, en definitiva, acción concreta y afirmativa del Estado.

Ello así, el artículo 2 inciso "f" de la Convención impuso a los Estados partes el compromiso de *"adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer"*.

III.- El 13 de marzo de 1996 el Congreso nacional sancionó la ley 24.632 por la cual se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer —"Convención de Belem Do Pará"—, suscripta en Belem do Pará —República Federativa del Brasil—, el 9 de junio de 1994.

Los Estados signatarios de la Convención de Belem do Pará afirmaron que *"la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades"* y actuaron en el convencimiento de que *"la eliminación de la*

*violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida*".

En tales condiciones, los Estados partes -entre ellos la República Argentina- se obligaron a "tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer" (artículo 7, inciso "e") y a "**establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el **acceso efectivo** a tales procedimientos**" (artículo 7, inciso "f", énfasis agregado).

IV.- A nivel nacional se 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", recientemente modificada por la ley 27.533 en el año 2019.

La ley 26.485, en su texto vigente, establece los "preceptos rectores" a los que deben ajustarse las políticas públicas y, en particular, en su artículo 7 dispone que "los tres poderes del Estado, sean del ámbito nacional o **provincial**, adoptarán las medidas necesarias y ratificarán en cada una de sus actuaciones el respeto irrestricto del derecho constitucional a la igualdad entre mujeres y varones. Para el cumplimiento de los fines de la presente ley deberán garantizar" (...) "la asistencia en forma integral y oportuna de las mujeres que padecen cualquier tipo de violencia, asegurándoles el acceso gratuito, rápido, transparente y **eficaz** en servicios creados a tal fin, así como promover la sanción y reeducación de quienes ejercen violencia" (inciso "c", énfasis agregado) y "todas las acciones conducentes a efectivizar los principios y derechos reconocidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres" (inciso "h").

Por su parte, el artículo 16 de la ley nacional 26.485 establece que los organismos del Estado deberán garantizar a las mujeres, en cualquier procedimiento judicial o administrativo, además de todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por la Nación Argentina, y las leyes que en consecuencia se dicten, el derecho a "**obtener una respuesta oportuna y efectiva**" (inciso "b", énfasis agregado").

V.- En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la ley 12.569, modificada por las leyes 14.509 y 14657 vino a regular específicamente el proceso y los procedimientos aplicables a la protección contra la violencia familiar.

Es claro que las posibilidades de discriminación o violencia contra las mujeres no se agotan en el ámbito contemplado por la ley provincial 12.569. Con todo, resulta útil ejemplificar con esa norma para echar luz sobre las profundas limitaciones que enfrentan las mujeres en el ámbito provincial al reclamar tutela judicial efectiva de sus derechos vulnerados.

En efecto, si bien ha sido objeto de las modificaciones que se citan, la ley 12.569, sancionada en 2005, tras casi dos décadas de aplicación requiere una actualización acorde a la experiencia adquirida en la materia. Particularmente, y si bien la ley prevé que terceras personas pueden -y en algunos casos deben- formular la denuncia correspondiente (artículos 3, 4, 4 bis, 5 y concordantes de la ley 12.569) esa facultad no alcanza para instar activamente el procedimiento. Por lo demás, la ley, en su redacción actual, confía en exceso en la actuación de oficio de las autoridades judiciales, cuando en rigor ello no se verifica en los hechos con la celeridad que sería de esperar en casos de violencia, particularmente los graves. Del mismo modo, la posibilidad de contar la mujer con un "acompañante" en los términos del artículo 6 ter de la ley 12.569 no viene a solucionar la falencia apuntada, máxime teniendo en cuenta que la figura del "acompañante" es extraña al ordenamiento procesal, se presenta como sumamente limitada en los términos de la misma ley, y no cuenta en general facultades procesales legalmente definidas.

Por lo demás, cierto es que la ley 12.569 que citamos aquí como ejemplo prevé que no se requiere patrocinio letrado y dispone la gratuidad de las actuaciones. Sin embargo, esas previsiones por sí solas, resultan insuficientes para garantizar a las víctimas el debido acceso a la justicia. En muchos casos esas víctimas requieren asesoramiento especializado inmediato y los servicios de patrocinio gratuito que funcionan en el ámbito de los colegios de abogados departamentales (artículos 22 y 23 de la ley 5177) no alcanzan a representar adecuada y oportunamente a quienes lo requieren, particularmente en las jurisdicciones con mayor cantidad de habitantes.

VI.- Corresponde aquí volver al concepto de acción positiva o afirmativa, contenido en los tratados internacionales de aplicación a la materia.

Recordamos que el artículo 4 de la "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer", aprobada por la ley nacional 23.179 prevé la posibilidad para los Estados partes de adoptar "*medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer*". Esas medidas especiales o "acciones positivas", se encuentran también previstas en el artículo 37 y en la Cláusula Transitoria Segunda de nuestra Constitución Nacional, es decir que en modo alguno resultan extrañas al sistema jurídico argentino.



La igualdad elemental que consiste en asegurar a todos los seres humanos los mismos derechos civiles requiere, como presupuestos básicos, que: a) El Estado remueva los obstáculos de tipo social, cultural, político, económico que limitan de hecho la libertad y la igualdad; b) Exista un orden social y económico justo y se "igualen las posibilidades" de todas las personas para su desarrollo integral; y c) Se promueva el acceso efectivo al goce de los derechos personales por parte de todos.

En el ámbito provincial, el art. 11 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires consagra el principio de igualdad desde un doble aspecto: la "igualdad ante la ley", obligando al creador de la norma, así como a los órganos encargados de aplicarla, a no efectuar discriminaciones arbitrarias o irrazonables y, la "igualdad de hecho" procurando del Estado la realización de acciones positivas tendientes a remover los obstáculos que impidan a los ciudadanos de la Provincia un ejercicio real y efectivo de sus derechos.

La igualdad de oportunidades no es sólo eliminar barreras formales. Se impone arbitrar medios para lograr la "igualdad de resultados", considerando que la igualdad es una meta que no puede conseguirse con un tratamiento equitativo formal y que para lograrla es necesario introducir medidas de compensación. Volvemos entonces a las acciones positivas o afirmativas que se identifican con el principio de igualdad sustancial. Proponen desigualar para igualar; colocar a todos en el mismo punto de partida, porque es la única forma de obtener la igualdad sustancial.

El imperativo de acción positiva o afirmativa no se limita al legislador o al poder administrador. Compromete a todos los poderes y estamentos del Estado, inclusive, a los jueces.

Recurrimos aquí a lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia. Las *"acciones positivas son estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades por medio de medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales (...) y tienen como objetivo el establecimiento de una igualdad de hecho entre un grupo dominante y un grupo discriminado. (...). Si bien son un mandato que va dirigido al Congreso, pueden ser tomadas en cuenta por los jueces con el fin de orientar en la interpretación judicial de las causas sometidas a su decisión."* (SCBA, 7/3/2007, "L., F. F. c/M. d. I. P. s/ Demanda contencioso administrativa", LP B 58760 S.) En otras palabras, *"tienen por finalidad garantizar la igualdad real de trato, desbrozando los impedimentos culturales que condicionan y limitan la igualdad en los hechos. Y se refieren a los medios dispuestos por el Estado para procurar alcanzar la igualdad de oportunidades mediante el*

*otorgamiento de ventajas en forma imperativa que corrija una desigualdad fáctica precedente."* (SCBA, 15/07/2009, "O., P. D. s/Homicidio en ocasión de robo", LP P 96366 S).

El punto de la acción afirmativa en materia de género fue objeto de especial tratamiento en nuestra Constitución Nacional -reformada en 1994- y estuvo presente tanto en los debates del plenario de la Convención Constituyente como en sus comisiones.

El dictamen de mayoría elaborado en relación al artículo incorporado bajo el número 37 fue claro al señalar que *"la Comisión interpreta que la participación de la mujer, reflejada en el dictamen, debe estar garantizada por las acciones positivas"* (Convención Nacional Constituyente, 32a Reunión - 3a Sesión Ordinaria, 17 de agosto de 1994, versión taquigráfica, pág. 4368).

Se entendió, y con razón que en muchos casos existe *"una sola forma de restablecer el equilibrio: mediante la ley."* Es que *"más allá de las buenas intenciones o manifestaciones que podamos tener, más allá de que aceptemos intelectualmente determinadas cuestiones, la única forma de que las respetemos es mediante una ley que brinde el marco que nos contenga."* Por eso, el único modo de reparar los desequilibrios es a través de las acciones positivas con el marco regulatorio de la ley (De la intervención de la Convencional por Chubut, Marta N. Martino de Rubeo, Convención Nacional Constituyente, 32a Reunión - 3a Sesión Ordinaria, 17 de agosto de 1994, versión taquigráfica, pág. 4385). Es que si bien *"el artículo 16 de la Constitución de 1853 dice que todos los habitantes de la Nación Argentina son iguales ante la ley (...) esto no fue posible para las mujeres sino muchos años después de la sanción"* de la Constitución. Recién a partir de 1947 las mujeres argentinas obtuvieron el derecho al voto, por ejemplo, y no fue sino a través de una ley (De la intervención de la Convencional por Chubut, Marta N. Martino de Rubeo, Convención Nacional Constituyente, 32a Reunión - 3a Sesión Ordinaria, 17 de agosto de 1994, versión taquigráfica, pág. 4387).

Las acciones positivas o afirmativas se identifican con el principio de la igualdad sustancial. Proponen *"desigualar para igualar; colocar a todos —o tratar de hacerlo— en el mismo punto de partida, porque es la única forma de obtener la igualdad sustancial."* *"Cuando ha habido una discriminación, el peso de ella por el pasado no se supera sino con alguna preferencia que otorgue la legislación y que es, en definitiva, una especie de discriminación a la inversa. (...). Es necesario contrarrestar los efectos de la discriminación social, y que por ello se hace imperativo atemperar o eliminar en lo posible los efectos inhabilitantes de tales discriminaciones. Este es el funcionamiento de las acciones afirmativas: cuando hay una discriminación, cuando hay una desigualdad, es necesario desigualar para igualar"* (De la

intervención del Convencional por Santa Fe, Iván J.M. Cullen, Convención Nacional Constituyente, 32a Reunión - 3a Sesión Ordinaria, 17 de agosto de 1994, versión taquigráfica, pág. 4391).

*"Nuestra Constitución consagra la igualdad en su artículo 16, pero tenemos que asumir que esa igualdad formal no era real en la vida institucional de nuestro país. En las elecciones de 1951, la mujer pudo votar por primera vez en la historia institucional argentina." "En el Concilio Vaticano II se sentó el apotegma de que entre el débil y el fuerte la libertad oprime y la ley iguala. Allí está el fundamento de las acciones positivas, las cuales son temporales y tienden a corregir las desigualdades reales; y si las dejamos andar se acentúan con el paso del tiempo. Para superar esa injusticia social y esa grave discriminación es necesario que se dicten normas positivas que sean capaces de cambiar el orden social"* (De la intervención de la Convencional por La Rioja, Isabel Marta Salinas, Convención Nacional Constituyente, 32a Reunión - 3a Sesión Ordinaria, 17 de agosto de 1994, versión taquigráfica, págs. 4396-4397).

Y ese reconocimiento de la discriminación existente fue bien expreso en la Convención. Como expuso el Convencional radical Luis Cáceres, *"hay algo que es cierto: hay discriminación. Vivimos en una sociedad machista y quiero pensar que por lo menos vamos a tratar de vivir en una sociedad un poco menos hipócrita"* (De la intervención del Convencional por Santa Fe, Luis A. Cáceres, Convención Nacional Constituyente, 33a Reunión - 3a Sesión Ordinaria, 18 de agosto de 1994, versión taquigráfica, pág. 4544).

VII.- Con el marco conceptual reseñado hasta aquí este proyecto propone la incorporación a la legislación provincial de instrumentos procesales concretos que, en ejercicio de acciones positivas o afirmativas a las que el Estado está obligado en materia de derechos fundamentales de las mujeres, propendan a su tutela judicial efectiva.

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende tres aspectos fundamentales: 1) El acceso a la justicia sin obstáculos procesales; 2) La obtención de una sentencia motivada y fundada, en un tiempo razonable y 3) Que se materialice, también en debido tiempo, el cumplimiento de esa sentencia.

La tutela judicial efectiva se vincula al Estado de derecho. Estos aspectos están garantizados por la Constitución Nacional, los distintos Tratados de Derechos Humanos de igual rango, como asimismo por nuestra Ley Fundamental Provincial. Sin embargo, distintos formalismos y prácticas del derecho adjetivo local dificultan ese derecho a la tutela judicial a un grupo especialmente vulnerable como son las mujeres, y las niñas, niños y adolescentes.

En ese camino el proyecto que hoy presento, confiere atribuciones al Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, para intervenir como parte en los procesos y trámites abarcados por la norma en tratamiento, como asimismo se otorga un papel preponderante a las asociaciones civiles que tengan por objeto la promoción y defensa de los derechos de las mujeres, la igualdad entre los géneros o la democracia paritaria, facultándolas para actuar activamente en el proceso judicial y administrativo.

El acceso efectivo -y eficaz- a las garantías y protecciones judiciales, es indispensable para la erradicación de la violencia contra las mujeres, quienes frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos, permaneciendo la gran mayoría de estos incidentes impunes, en grave violación a los derechos humanos.

VIII.- Este proyecto, al proponer una intervención más activa del Estado provincial en ejercicio de sus obligaciones en materia de derechos fundamentales, se enmarca también en aquello que la doctrina ha caracterizado como "tutela jurisdiccional diferenciada".

La más calificada doctrina nacional ha entendido que *"habrá tutela diferenciada cuando -excepcionalmente y a raíz de experimentar urgencias apremiantes el requirente del servicio de justicia o de las singularidades del derecho material cuya aplicación se reclama- se hubiera instrumentado un montaje procesal autónomo de cierta complejidad, portador de una pretensión principal y que cuenta con la dirección de un órgano jurisdiccional investido de facultades incrementadas e inusuales: estructura que deberá satisfacer, en la medida de lo razonable, la garantía del debido proceso (que ampara tanto al requirente del servicio de justicia como al requerido) y que se deberá apartar, en varios aspectos, y, notoriamente, de las matrices vigentes clásicas. Dicho montaje procesal deberá **brindar al demandante un trato preferencial** y admitir, por lo común, una **legitimación activa amplia**"* (Peyrano, Jorge W. "Precisiones sobre el concepto de tutela diferenciada", Revista de Derecho Procesal, Ed. Rubinzal-Culzoni, número 2009-1, págs. 22-23; énfasis agregado).

Al tiempo que cita también calificada doctrina que sostiene la necesidad del "trato preferencial" y de los procedimientos "bonificados" (Morello y Berizonce), Peyrano recuerda - bien que escribiendo en 2009- que *"el trato preferencial no ha sido (...) merecedor de regulación legal en muchos aspectos de "nuevos derechos" existentes en cabeza de personas en desventaja (ancianos, discapacitados, etc.) y han quedado en meras proclamaciones sin ir acompañados del montaje procesal correspondiente"* (Peyrano, Jorge W. "Precisiones sobre el concepto de tutela diferenciada", Revista de Derecho Procesal, Ed. Rubinzal-Culzoni, número 2009-1, pág. 23).

Cierto es que nuestra legislación ha avanzado desde 2009 en el diseño e implementación de instrumentos procesales que tiendan a hacer efectivos los derechos fundamentales de personas en desventaja, pero aún resta por abordar temáticas, como la defensa integral de los derechos de las mujeres y sus hijas e hijos. Este proyecto propone remediar esa deuda del Estado.

IX.- Como dijimos, la legitimación ampliada que proponemos en materia de derechos fundamentales de las mujeres no es extraña al ordenamiento jurídico argentino. Ofrecemos aquí un ejemplo.

La ley nacional 27.412 estableció la paridad de géneros en ámbitos de representación política. Dicha ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo nacional a través del Decreto N° 171/2019. Esta última norma dispuso específicamente que *"todas las personas inscriptas en el padrón electoral de un distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de precandidatos y precandidatas o candidatos y candidatas cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley N° 27.412 o la presente reglamentación"*. Confió así legitimación amplia para velar por la efectividad de los derechos fundamentales en materia electoral. Pero aún antes del dictado del citado decreto, ya la Cámara Nacional Electoral reconocía amplia legitimación a las mujeres para accionar en tutela de los derechos de otras mujeres, como lo demuestran los precedentes CNE 1836/95, CNE 1919/95, CNE 2953/01, CNE 6713/2016, entre otros.

Si el ordenamiento jurídico nacional decidió tutelar de tal manera uno de los derechos fundamentales de las mujeres, no se advierten motivos por los cuales podría inferirse que esa misma tutela ampliada no debiera alcanzar a otros derechos fundamentales de ese mismo colectivo de personas. Máxime teniendo en cuenta la progresividad que debe primar en la interpretación de la garantía de tales derechos.

X.- En los casos que este proyecto prevé, las asociaciones civiles deben considerarse también colectivamente legitimadas en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, en cuanto reconoce la posibilidad de actuar en defensa de derechos de incidencia colectiva en general a *"las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley"*.

De otro lado, sabido es que la legitimación colectiva se ha beneficiado con un marcado impulso a partir del fallo "Halabi" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Allí, además de dibujar con precisión los contornos de la legitimación colectiva y de "reglamentar" su ejercicio a través del proceso judicial, la Corte nacional vino a echar luz sobre supuestos que antes quedaban olvidados o cuya admisión parecía trabajosa. Uno de ellos se da cuando,

precisamente, negar la legitimación colectiva dejaría una situación injusta y "justiciable" fuera del control de la jurisdicción. Son los casos, por ejemplo, en que el ejercicio individual de la acción judicial podría encontrarse seriamente impedido. En otras palabras, en determinadas situaciones es ilusorio pretender que cada mujer, accione e inste el proceso puntual e individualmente porque los costos personales o la efectiva posibilidad de represalias son evidentes.

También el recordado fallo "Halabi" viene en auxilio de otro aspecto de la cuestión que no puede ser soslayado. Como dijo la Corte Nacional, la legitimación colectiva *"también procederá cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados"* (C.S.J.N., 24/2/2009, "Halabi, Ernesto c/ PEN - LEY 25873 DTO 1563/04 - s/ amparo ley 16.986. (REX), S.C. H.270, L.XLII, Considerando 13).

XI.- Es más, en punto a la legitimación ampliada que se prevé en este proyecto a favor de las asociaciones civiles, corresponde destacar que el artículo 12 de la Convención de Belem do Pará establece que *"cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte"*. Al ser ello así, parece un contrasentido que se niegue o limite legitimación para intervenir en juicio local en protección de la víctima de violencia a las mismas personas o asociaciones a quienes se reconoce la posibilidad de denunciar ante el organismo regional de derechos humanos.

XII.- Asimismo este proyecto de ley procura extender la defensa de niñas, niños y adolescentes, considerándolos parte en todos los procesos judiciales y administrativos que se susciten entre sus personas progenitoras, con excepción de los juicios de divorcio y de liquidación de sociedad conyugal, cuando existan indicios de que han sido víctimas de violencia.

Por la ley nacional 23.849 se aprobó la "Convención sobre los Derechos del Niño", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA) el 20 de noviembre de 1989.

Establece el artículo 19 apartado "I" de la Convención que *"los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre*

*bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.*

*Corresponde destacar también que el artículo 12 apartado “II” de la Convención dispone que “se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimientos de la ley nacional”.*

Se trata de proveer a los niños, niñas y adolescentes protección efectiva de sus derechos, entendida como la consecución de los fines doctrinales de la protección integral del menor, a través de la voluntad permanente de accionar en favor del interés superior de los niños, niñas y adolescentes cada vez que sea necesario o conveniente y de evitar u omitir toda práctica perniciosa, lesiva o desfavorable para ese interés. Se establece una línea de acción de carácter obligatorio para las instituciones públicas y se impone la responsabilidad de establecer las condiciones para el ejercicio de una nueva ética y el deber de encontrar en este principio el límite de su discrecionalidad en la toma de decisiones con respecto a la niñez y la adolescencia.

En el ámbito nacional, el artículo 27 de la ley 26.061 de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece el derecho de las niñas, niños y adolescentes a contar con asistencia letrada preferentemente especializada, incluso gratuita.

La Provincia de Buenos Aires ha sancionado el marco normativo de referencia mediante la Ley 13.298 y es una de las jurisdicciones que ha avanzado en la implementación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos en consecuencia. En esa línea, constituye un pilar fundamental: la consideración de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y no como objeto de protección. De esta manera, reconociéndole la capacidad de tener y ejercer derechos, se supera la noción de niño definido por su incapacidad jurídica.

Si bien las normativas citadas acuerdan a las niñas, niños y adolescentes el derecho a ser “oídas y oídos”, y hasta se les concede la posibilidad de una “entrevista personal” con la jueza o juez “cuando se encuentren afectados de modo directo” (ver al respecto también los artículos 98 y 208 del Anteproyecto de Código Procesal de Familias, Civil y Comercial en su versión final del 25 de marzo de 2022), este proyecto va más allá, entendiendo que en los casos de violencia ejercida contra ellas y ellos las niñas, niños y adolescentes de cualquier edad y sin importar su “grado de madurez” deben ser parte con plena potestad de actuación, patrocinio letrado obligatorio y gratuito y la asistencia efectiva del Estado provincial, que también será parte en el proceso.

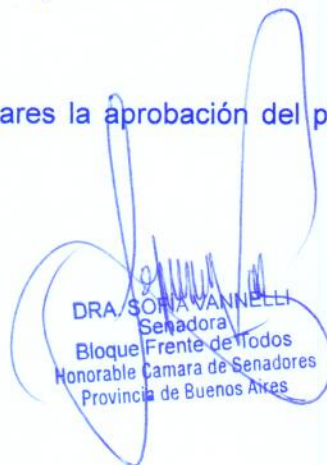
de violencia ejercida contra ellas y ellos las niñas, niños y adolescentes de cualquier edad y sin importar su "grado de madurez" deben ser parte con plena potestad de actuación, patrocinio letrado obligatorio y gratuito y la asistencia efectiva del Estado provincial, que también será parte en el proceso.

En este plano, se legitima además la intervención del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia y las Asociaciones Civiles que tengan por objeto la promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes y los derechos humanos en general, en todo proceso judicial o administrativo en que los niños, niñas y adolescentes sean parte, como también para pedir el nombramiento, reemplazo o remoción del abogado del niño previsto en la Ley 14.568.

XIII.- Pero también, al proteger a niños, niñas y adolescentes protegemos a las mujeres. Con las reformas que proponemos tratamos de combatir también la llamada "violencia vicaria".

La violencia vicaria es un tipo de violencia familiar que incluye conductas tendientes a generar un daño a otra persona, ejerciéndose de forma secundaria a la principal. Es normalmente una forma de maltrato infantil que se presenta como agresiones directas contra un menor como método para causar perjuicio a un tercero. El hijo o hija es utilizado de manera instrumental con el objetivo de hacer daño al auténtico objetivo de la violencia, la pareja. La violencia vicaria o la amenaza de ella es también usada como mecanismo de coacción y control hacia la víctima adulta. Ante el conocimiento de lo que el agresor es capaz, la madre o padre del menor se ve forzado a ceder ante las pretensiones y deseos del otro. Además, ante el temor de que el menor sea agredido, la víctima adulta tiene menos opciones de denunciar o buscar ayuda. Este tipo de violencia se ejerce de múltiples maneras, tanto como maltrato psicológico, privación de necesidades básicas, abusos físicos, etc.

Por todo lo expuesto, vengo a solicitar de mis pares la aprobación del presente proyecto.

  
DRA. SONIA VANNELLI  
Senadora  
Bloque Frente de Todos  
Honorable Cámara de Senadores  
Provincia de Buenos Aires