

Comentario a la Ley 27.499 por la cual se instituye la capacitación obligatoria de todos los empleados públicos en materia de violencia de género*

Miriam M. IVANEGA**

I. LA CAPACITACIÓN DE LOS AGENTES PÚBLICOS

Nos encontramos en un plano a veces olvidado de la función pública: la capacitación de los agentes públicos.

En indudable que la capacitación de todos los agentes públicos, constituye un pilar esencial en la construcción de una función pública eficaz y eficiente.

Tanto desde la óptica estatal y de la realización de sus objetivos específicos, como a partir de la visión del ciudadano cuyas necesidades deben ser satisfechos, capacitar a todos aquellos que se desempeñan en el Estado es el eje vertebral del Estado Constitucional de derecho.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, ha instituido como principio rector de todo sistema de función pública al “mérito, desempeño, capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera u las restantes políticas de recursos humanos” (punto 8).

Es decir que estamos en el ámbito de la idoneidad, que en el empleo público adquiere un especial alcance en atención al interés público involucrado.

* Publicada el 10 d enero de 2019 en el Boletín Oficial de la República Argentina.

** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Master en derecho administrativo. Profesora universitaria. Contacto: <mimaiv@hotmail.com>.

¿Qué es ser idóneo? Es, ser “adecuado y apropiado para algo”¹, cualidad que en el empleo público se vincula con la aptitud y los conocimientos para ejercer una función, conforme a los objetivos institucionales, identificada como idoneidad técnica e idoneidad moral.

Sin embargo, más allá de los cánones burocráticos y de las especificidades técnicas-profesionales que exige la gestión pública, las desigualdades y las discriminaciones presentes en la actualidad obligan a una capacitación que complemente los conocimientos propios de aquellos. Éste es el núcleo de la ley que se comenta.

II. LOS ANTECEDENTES INTERNACIONALES

El instrumento que específicamente se refiere al tema que nos ocupa en el presente trabajo es la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y por la República Argentina en 1995².

Dicha Convención define a la discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por ella, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Así, la norma contempla como discriminatorio el acto que denote distinción, exclusión o restricción fundada en sexo. En otras palabras, comprende tanto el establecer diferencias, como el dejar afuera o limitar y refiere a los efectos, es decir, que dicho acto ten-

¹ Diccionario de la Lengua española. Edición del Tricentenario. Actualización 2017.

² Ley 23.179 (B.O. N° 25.690).

ga por objeto o por resultado, menoscabar o anular el reconocimiento de los derechos humanos y libertades fundamentales en todas las esferas posibles³.

En ese sentido, el Comité de la CEDAW, en el año 1992 emitió la Recomendación General N° 19 con la finalidad de proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia.

En ella, formuló precisiones en torno ala definición de discriminación contenida en la Convención y señaló que ella incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer. Incluyó, asimismo, los actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad⁴.

Por otra parte, en lo que aquí interesa, el Comité también recomendó a los Estados partes adoptar medidas preventivas relativas a programas de información y educación tendientes a modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer, a fin de proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia⁵.

Este instrumento se inscribe en la obligación de modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres⁶.

³ WLASIC, Juan C., *Manual Crítico de Derechos Humanos*, 2ª ed. actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2011, p. 377.

⁴ Párrafo 6, Recomendación General N° 19.

⁵ Párrafo 24, Recomendación General N° 19.

⁶ Artículo 5º, Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene dicho que “Es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se refle-

En este marco, el mencionado Comité en el año 2017, emitió una nueva Recomendación General, la N° 35 con el objeto de ofrecer a los Estados partes una orientación adicional para acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer⁷.

Allí reconoció que, a pesar de los avances, la violencia por razón de género seguía siendo generalizada en todos los países y conducía a una cultura de impunidad, convirtiéndose aquella recomendación en un complemento y actualización de la orientación formulada a los Estados partes anteriormente⁸.

Asimismo, consideró que la violencia por razón de género constituye uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados, a la vez que hizo hincapié en que, esa violencia, constituye un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales⁹.

Desde ese punto de mira, reafirmó la obligación de los Estados partes de seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, en especial, la violencia por razón de género contra la mujer¹⁰; destacando que su incumplimiento genera responsabilidad

jan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas (...). La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer”. Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, sentencia del 16 de noviembre de 2009.

⁷ Párrafo 3, Recomendación General N° 35.

⁸ Conviene recordar aquí que la violencia contra la mujer ya había sido abordada por el Comité de la CEDAW, por primera vez, en su Recomendación General N° 12 (1989). No obstante, fue en la Recomendación General N° 19 en donde dicho Comité ofreció un examen detallado y amplio de la violencia contra la mujer y una base para su labor ulterior sobre el tema.

⁹ Párrafo 10, Recomendación General N° 35.

¹⁰ Párrafo 21, Recomendación General N° 35.

estatal, por un lado, por los actos propios u omisiones y por los de sus agentes y, por el otro, por los de los agentes no estatales.

Ahora bien, en lo concerniente a la responsabilidad motivada por actos u omisiones de los funcionarios estatales, el mencionado Comité aconsejó como medida de prevención la instrumentación de instancias de capacitación a través de programas de concientización que promuevan la comprensión de la violencia por razón de género contra la mujer como algo inaceptable y perjudicial¹¹.

A su juicio, dicha instancia de capacitación obligatoria y periódica deberá promover la comprensión sobre la forma en que los estereotipos y prejuicios de género conducen a la violencia contra la mujer, el trauma y sus efectos, las disposiciones jurídicas e instituciones nacionales; etc.

Por último, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, denominada Convención Belém do Pará por el sitio de adopción en 1994 -incorporada al ordenamiento argentino nacional con jerarquía superior a las leyes¹²- establece que los Estados partes deben adoptar progresivamente medidas específicas con el propósito de asegurar el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, que incluya el derecho a ser libre de toda discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Entre los instrumentos previstos se encuentra el de fomentar la educación y la capacitación del personal de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley; así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer¹³.

Es decir que esta medida es coincidente con lo señalado en la Recomendación General N° 19 respecto a que resulta indis-

¹¹ Párrafo 30, Recomendación General N° 35.

¹² Ley 24.632 (B.O. N° 28.370).

¹³ Artículo 8°, apartado c.

pensable para la aplicación de la CEDAW, que los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y todo otro funcionario público estén capacitados y sensibilizados en los distintos tipos de violencia contra las mujeres¹⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos no fue ajena en el tema, habiendo juzgado con perspectiva de género, al resolver los casos de violación de los derechos de las mujeres. El análisis de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, México, es un ejemplo de ese enfoque; con sustento en la influencia de una cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad, con el arraigo de estereotipos admite que la violencia se produjo en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer². En esa decisión emblemática, se incluyó el informe de la Relatora sobre la Violencia contra la Mujer de la ONU, quien explicó que tales situaciones en México sólo podían entenderse en el contexto de “una desigualdad de género arraigada en la sociedad”.

III. LA LEY MICAELA

Un reciente Informe de Femicidios de la Justicia Argentina elaborado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, da cuenta de un total de 278 víctimas letales de crímenes de violencia de género¹⁵. A su vez, la Oficina de Violencia Doméstica del Alto Tribunal reportó que durante el primer trimestre de 2019 aumentó en un 19% la cantidad de denuncias de mujeres mayores de 14 años afectadas por hechos de violencia de este tipo, en relación con el mismo período del año anterior. En total, 2518 mujeres requirieron asistencia¹⁶.

¹⁴ Párrafo 24.

¹⁵ Disponible en <<https://www.csjn.gov.ar/om/verNoticia.do?idNoticia=3248>>

¹⁶ Disponible en <<http://www.ovd.gov.ar/ovd/verNoticia.do?idNoticia=3233>>

A) LA REALIDAD OBLIGABA A ADOPTAR MEDIDAS CONTUNDENTES

Ya en el año 2010 el Comité de la CEDAW, en su sexto informe periódico de la Argentina¹⁷, instó a velar porque la judicatura, incluido jueces, abogados, fiscales y defensores públicos, conozca los derechos de la mujer y las obligaciones del Estado parte con arreglo a la Convención y alentó a que imparta capacitación sobre cuestiones de género a todos los miembros del sistema de justicia, entre ellos, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y a que vigile los resultados de esa labor.

A su vez, en el marco de los informes emitidos por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI)¹⁸-cuyo objeto fue evaluar los avances en su implementación-la República Argentina recibió la recomendación de realizar capacitaciones permanentes, no esporádicas, con contenidos educativos en violencia contra las mujeres dentro de los planes de formación de los servidores públicos, a fin de garantizar que los funcionarios y funcionarias públicas estén capacitados y sensibilizados en los distintos tipos de violencia contra las mujeres¹⁹.

¹⁷ Dicho examen tuvo lugar durante las sesiones 926° y 927°, celebradas el 13 de junio de 2010.

¹⁸ El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) fue creado en 2004 debido a la implementación efectiva de la Convención requería de un proceso de evaluación y apoyo continuo e independiente. Es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os. Analiza los avances en la implementación de la Convención por sus Estados Partes, así como los desafíos persistentes en las respuestas Estatales ante la violencia contra las mujeres.

¹⁹ Informe Final del año 2012, Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones de 2014 e Informe Final del año 2017.

Finalmente, el 19 de diciembre de 2018 en la República Argentina, el Congreso de la Nación sancionó la ley 27.499²⁰ que establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres, para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías, en los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.

Esta ley lleva el nombre de “Ley Micaela” en homenaje a Micaela García por su lucha militante por los derechos de las mujeres y de los más vulnerables, quien fuera secuestrada, abusada y asesinada en la ciudad de Gualeguay, Provincia de Entre Ríos, el 1º de abril de 2017²¹.

Además de los instrumentos internacionales, en la Argentina el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020 del Poder Ejecutivo Nacional, constituye una valiosa herramienta de planificación para el impulso de políticas públicas que promuevan la igualdad entre los géneros.

Su objetivo es generar las condiciones necesarias para que todas las personas, independientemente de su género, tengan las mismas posibilidades de acceder y ejercer sus derechos y desarrollar su proyecto de vida libremente.

En cuanto a la ley, destacamos:

1. Al definir el universo comprendido, se adoptó un criterio amplio

²⁰ Promulgada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 38 del 9 de enero de 2019 y publicada el 10 de enero (B.O. N° 34.031).

²¹ “El crimen de Micaela García causó gran conmoción en el país. La joven tenía 21 años, era una activa participante de #Niunamenos contra la violencia de género y por los derechos de las mujeres. Era oriunda de Concepción del Uruguay, pero vivía en Gualeguay, donde cursaba el profesorado universitario de Educación Física. La joven desapareció el 1º de abril de 2017 y, una semana después, encontraron su cuerpo debajo de un árbol, en un campo denominado Seis Robles, a 2,5 kilómetros de la Ruta 12. La Nación, 30/07/2018, “El asesinato de Micaela García: el caso que conmovió a Gualeguay”. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-asesinato-de-micaela-garcia-el-caso-que-conmovio-a-gualeguay-nid2157687>

al prever que la capacitación obligatoria alcanza a todas las personas que se desempeñan en los diferentes sectores del Estado²², en todos sus niveles y jerarquías, siguiendo el camino emprendido por la ley 26.485²³ de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que incluyó en las acciones de capacitación a los tres poderes del Estado²⁴.

2. El Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) es su autoridad de aplicación. Se trata de un organismo descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales²⁵.
3. Con la colaboración de las áreas, programas u oficinas de género si las hubiere, las máximas autoridades de los organismos y las organizaciones sindicales que correspondan son responsables de garantizar que la implementación de las capacitaciones comience a impartirse dentro del año de entrada en vigencia de la ley²⁶. A tal efecto, podrán hacer adaptaciones de materiales y/o programas ya utilizados por los poderes del Estado o desarrollar uno propio, debiendo en cualquier caso regirse por la normativa, recomenda-

²² El artículo 1° de la ley 27.499 siguió la noción conceptual amplia de funcionario y empleado público, conforme a la cual "... funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuya a que se lleven a cabo funciones esenciales y específicas del Estado, es decir, fines públicos propios del mismo". MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed. actualizada, Tomo III-B, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1994.

²³ Sancionada el 11 de marzo de 2009, promulgada de hecho el 1° de abril y publicada en el en 14 de abril (B.O. N° 31.632).

²⁴ Artículos 7° y 9°.

²⁵ Artículo 10, dec. 698/2007 (B.O. N° 33.703).

²⁶ Recordemos que la "Ley Micaela" fue publicada en el Boletín Oficial el 10 de enero de 2019 y entró en vigencia después del octavo día de su publicación oficial (conf. el art. 5° del Código Civil y Comercial de la Nación).

ciones y otras disposiciones establecidas por los organismos de monitoreo de las convenciones vinculadas a la temática de género y violencia contra las mujeres suscriptas por el país.

4. Prevén en la cláusula transitoria que, si a su entrada en vigencia, los organismos no elaboraron o adaptaron sus programas de capacitación de género, quedarán obligados a utilizar los programas, cursos u otras plataformas de capacitación diseñados por el Instituto.
5. El Instituto Nacional de las Mujeres tiene a su exclusivo cargo certificar las capacitaciones que se elaboren e implementen en las jurisdicciones, pudiendo realizar modificaciones y sugerencias para su mayor efectividad y es, además, el responsable de la capacitación obligatoria destinada a las máximas autoridades de los órganos del Poder²⁷. Anualmente deberá publicar un informe sobre el cumplimiento de la ley, debiendo incluir la nómina de altas autoridades del país que se han capacitado.
6. Con el objeto de cumplir con las obligaciones de transparencia activa, la autoridad de aplicación deberá publicar en su página

²⁷ En ese contexto, el 28 de febrero de 2019 se suscribió un Convenio de Colaboración entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación y el Instituto Nacional de las Mujeres por el cual este último, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley 27.499, reconoce el cumplimiento de dicha norma para la capacitación obligatoria en género de todas las personas que integran el Poder Judicial, a través del Taller sobre Perspectiva de Género diseñado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Asimismo, el Alto Tribunal asumió la realización a través de dicha Oficina, de un programa de capacitación de personas replicadoras presenciales tutoras virtuales del mencionado taller, proporcionando protocolos, materiales audiovisuales, formato virtual y soporte técnico todas las dependencias judiciales del país que así lo requieran, para el cumplimiento de la ley. Asimismo, la Oficina de la Mujer llevará el registro de personas capacitadas, para la elaboración del informe anual que se publicará en el portal de internet del máximo tribunal.

web el grado de acatamiento de las disposiciones de la ley por parte de cada uno de los organismos obligados. Además, deberá identificar en cada organismo las personas responsables de cumplir con las obligaciones legales establecidas e indicar el porcentaje de personas capacitadas, desagregadas según su jerarquía.

7. Por último, se le encomienda al Instituto Nacional de las Mujeres publicar una reseña biográfica de la vida de Micaela García y su compromiso social, así como las acciones del Estado vinculadas a la causa penal por su femicidio, como una forma de reconocimiento expreso de su trayectoria, a través del recuerdo de su historia de vida de fuerte compromiso social y militante mediante diversas acciones que en su corta vida logró en favor de los que menos tienen²⁸.
8. Se regula también la potestad de sancionar la conducta de las personas obligadas que se negaren sin justa causa a realizar la capacitación obligatoria prevista, por considerarla falta grave.

III. EN CONCLUSIÓN

Cabe remitirse a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que “(...) la capacitación, como sistema de formación continua, se debe extender durante un lapso importante para cumplir sus objetivos”, “(...) una capacitación con perspectiva de género implica no solo un aprendizaje de las normas, sino debe generar que todos los funcionarios reconozcan la existencia de discriminación contra la mujer y las afectaciones que generan en éstas las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos”²⁹.

²⁸ Conf. los fundamentos del proyecto de ley (Expediente 1.776-D.-2017).

²⁹ “Espinoza Gonzáles vs. Perú”, Sentencia de fecha 20 de marzo de 2014, párrafo 326.

