

LEY MICAELA DE CAPACITACIÓN OBLIGATORIA EN GÉNERO PARA TODAS LAS PERSONAS QUE INTEGRAN LOS TRES PODERES DEL ESTADO

Ley 27499

Disposiciones.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

LEY MICAELA DE CAPACITACIÓN OBLIGATORIA EN GÉNERO PARA TODAS LAS PERSONAS QUE INTEGRAN LOS TRES PODERES DEL ESTADO

Artículo 1° - Establécese la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.

Art. 2° - Las personas referidas en el artículo 1° deben realizar las capacitaciones en el modo y forma que establezcan los respectivos organismos en los que desempeñan sus funciones.

Art. 3° - El Instituto Nacional de las Mujeres es autoridad de aplicación de la presente ley.

Art. 4° - Las máximas autoridades de los organismos referidos en el artículo 1°, con la colaboración de sus áreas, programas u oficinas de género si estuvieren en funcionamiento, y las organizaciones sindicales correspondientes, son responsables de garantizar la implementación de las capacitaciones que comenzarán a impartirse dentro del año de la entrada en vigencia de la presente ley.

Para tal fin, los organismos públicos podrán realizar adaptaciones de materiales y/o programas, o desarrollar uno propio, debiendo regirse por la normativa, recomendaciones y otras disposiciones que establecen al respecto los organismos de monitoreo de las convenciones vinculadas a la temática de género y violencia contra las mujeres suscriptas por el país.

Art. 5° - El Instituto Nacional de las Mujeres certificará la calidad de las capacitaciones que elabore e implemente cada organismo, que deberán ser enviadas dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, pudiéndose realizar modificaciones y sugerencias para su mayor efectividad.

Art. 6° - La capacitación de las máximas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación estará a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres.

Art. 7° - El Instituto Nacional de las Mujeres, en su página web, deberá brindar acceso

público y difundir el grado de cumplimiento de las disposiciones de la presente en cada uno de los organismos referidos en el artículo 1°.

En la página se identificará a las/os responsables de cumplir con las obligaciones que establece la presente ley en cada organismo y el porcentaje de personas capacitadas, desagregadas según su jerarquía.

Anualmente, el Instituto Nacional de las Mujeres publicará en esta página web un informe anual sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, incluyendo la nómina de altas autoridades del país que se han capacitado.

Además de los indicadores cuantitativos, el Instituto Nacional de las Mujeres elaborará indicadores de evaluación sobre el impacto de las capacitaciones realizadas por cada organismo. Los resultados deberán integrar el informe anual referido en el párrafo anterior.

En la página web del Instituto Nacional de las Mujeres se publicará 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.

Art. 8° - Las personas que se negaren sin justa causa a realizar las capacitaciones previstas en la presente ley serán intimadas en forma fehaciente por la autoridad de aplicación a través y de conformidad con el organismo de que se trate. El incumplimiento de dicha intimación será considerado falta grave dando lugar a la sanción disciplinaria pertinente, siendo posible hacer pública la negativa a participar en la capacitación en la página web del Instituto Nacional de las Mujeres.

Art. 9° - Los gastos que demande la presente ley se tomarán de los créditos que correspondan a las partidas presupuestarias de los organismos públicos de que se trate.

Art. 10. - Invítase a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias a adherir a la presente ley.

Cláusula Transitoria: De conformidad con lo previsto en el artículo 4°, los organismos que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan elaborado o adaptado programas de capacitación en género, deberán utilizar los programas, cursos u otras plataformas de capacitación diseñados por el Instituto Nacional de las Mujeres.

Art. 11. — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DIECINUEVE DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO.

REGISTRADA BAJO EL N° 27499

MARTA G. MICHETTI - EMILIO MONZO - Eugenio Inchausti - Juan P. Tunessi

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley lleva el nombre de Micaela García, víctima de un brutal femicidio; en reconocimiento por su lucha militante por los derechos de las mujeres y de los más vulnerables. Como bien se dijo: “El Estado es responsable del feminicidio de Micaela como de cada uno de los femicidios que nos están desangrando, por no prevenirlos, por llegar tarde” (Mariana Carbajal, “Estamos de duelo”, Página 12, 08/04/2017).

En este contexto, el presente proyecto de ley tiene por objetivo capacitar y sensibilizar a quienes integran los diferentes estamentos del Estado; entendido no como una mera elección de preferencia personal sino a los fines de dar cumplimiento a un deber que asumió nuestro país al firmar la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (“Belém do Pará”).

Esta Convención establece en su artículo 8c que los Estados parte fomentarán “la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer”. En igual sentido, la Recomendación General N°19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señala que “es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención”.

Las recomendaciones a los Estados han continuado en esta línea. El informe particular para Argentina N° 6 de la CEDAW (2010) en el párrafo 16, insta:

“al Estado parte a que vele por que la judicatura, incluidos jueces, abogados, fiscales y defensores públicos, conozca los derechos de la mujer y las obligaciones del Estado parte con arreglo a la Convención, y alienta a este 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.”

Por su parte el MESECVI, en el Informe final de Argentina (2012) recomienda al Estado el desarrollo de planes de formación continuos sobre violencia contra las mujeres y derechos de las mujeres en el marco de la Convención de Belém do Pará, destinados a legisladores/as, operadores/as de justicia (jueces/zas, fiscales/as, funcionarios/as legales, comisarios/as de familia) y otros/as funcionarios/as públicos/as, operadores/as de salud, educadores/as, fuerzas militares y policiales, organizaciones sociales y comunitarias de mujeres, centros de atención especializados en violencia y otras públicos similares.

Finalmente, el Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI (2014) insta a los Estados Partes a implementar capacitación permanente con contenidos educativos en violencia contra las mujeres dentro de los planes de formación de servidores públicos. En este punto el reto radica en que “esta capacitación no se limite a talleres o actividades esporádicos que no responden a un programa permanente, o que sean proyectos cuya vigencia es temporal o parcial”.

Además de estas normas y recomendaciones que se refieren concretamente a nuestro país, debe considerarse que varios Estados han sido objeto de condenas internacionales por la falta de diligencia en la prevención de los asesinatos de mujeres por razones de género (femicidios), y en especial los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han dispuesto la obligación de realizar programas de capacitación.

Así, en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Del 16 de noviembre de 2009, la Corte IDH ordenó a México continuar “... implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en: i) derechos humanos y género; ii) perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y iii) superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres. “Asimismo refirió que los programas y cursos estarán destinados a policías, fiscales, jueces, militares, funcionarios encargados de la atención y asistencia legal a víctimas del delito y a cualquier funcionario público, tanto a nivel local como federal, que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación.”

En el caso también contra México, *Fernández Ortega* del 30 de agosto de 2010, el tribunal dispuso “que el Estado continúe implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad. Dichos cursos deberán impartirse a los funcionarios federales y del estado de Guerrero, particularmente a integrantes del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Policía así como a personal del sector salud con competencia en este tipo de casos y que por motivo de sus funciones constituyan la línea de atención primaria a mujeres víctimas de violencia. En el mismo sentido: *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 246.”

En el caso *Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, del 25 de octubre de 2012, dijo que “este Tribunal considera importante fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante la capacitación de los integrantes de la Fuerza Armada de la República de El Salvador sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los cuales deben estar sometidas. Para ello, el Estado debe implementar, en un plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia y con la respectiva disposición presupuestaria, un programa o curso permanente y obligatorio sobre derechos humanos, incluyendo la perspectiva de género y niñez, dirigido a todos los niveles jerárquicos de la Fuerza Armada de la República de El Salvador.”

En el caso *Atala Riffo y Niñas Vs. Chile* del 24 de febrero de 2012, el Tribunal ordena que el Estado continúe implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en: i) derechos humanos, orientación sexual y no discriminación; ii) protección de los derechos de la comunidad LGBTI, y iii) discriminación, superación de estereotipos de género en contra de la población LGTBI. Los cursos deben estar dirigidos a funcionarios públicos a nivel regional y nacional, y particularmente a funcionarios judiciales de todas las áreas y escalafones de la rama judicial.

En el fallo *Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica* del 28 noviembre de 2012, la Corte ordenó que el Estado implemente programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos, derechos reproductivos y no discriminación, dirigidos a funcionarios judiciales de todas las áreas y escalafones de la rama judicial.

Por último, más recientemente, en el caso Espinoza González Vs. Perú del 20 de noviembre de 2014. La Corte recordó que la capacitación, como sistema de formación continua, se debe extender durante un lapso importante para cumplir sus objetivos. De igual modo y a la luz de la jurisprudencia de este Tribunal, advierte que 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.

En definitiva, de lo expuesto se colige que según los casos y temas la Corte IDH ha ordenado que los países realicen capacitaciones sobre perspectiva de género a personas de diferentes sectores del Estado. Esta formación debiera ser obligatoria, no limitada a lo normativo y lograr un aprendizaje que produzca cambios culturales que impacten en la vida de las mujeres. Para ello, los organismos especializados recomiendan la sostenibilidad de la capacitación y el seguimiento de sus resultados.

En efecto, en estos años, los organismos de monitoreo de las convenciones vinculadas a los derechos de las mujeres, han afinado la mirada sobre las políticas en torno a la capacitación, exigiendo planes de formación continuos, destinados a funcionarias/os públicas/os y otros e informes de medición cuantitativa y cualitativa de su impacto.

En el Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI, se recomienda específicamente: “que estos programas de capacitación deben contar con los mecanismos de institucionalización, efectividad y seguimiento necesarios para lograr cambios sostenibles. El reto continúa siendo, como lo señaló el Comité de Expertas desde 2012, que esta capacitación no se limite a talleres o actividades esporádicas que no responden a un programa permanente, o que sean proyectos cuya vigencia es temporal o parcial. El Comité estima que además de impartir la capacitación a un número creciente de funcionarias y funcionarios públicos, los países deben medir los posibles cambios que se generan a partir de los cursos impartidos. Los datos presentados sobre el monitoreo y evaluaciones de la capacitación no permiten conocer el número total de personas capacitadas a nivel nacional, salvo en procesos concretos, ni el impacto de esas capacitaciones en los conocimientos o actitudes de las y los funcionarios del Estado o los efectos en la provisión de servicios a las víctimas de violencia.”

Finalmente, nuestro país cuenta con una ley de Protección integral a las mujeres (ley 26.485), en donde las acciones vinculadas a la capacitación ya están mencionadas en cabeza de cada uno de los Poderes del Estado y Ministerios.

Desde la perspectiva práctica, cabe destacar que en nuestro país, pese a la contundencia y claridad de las obligaciones y recomendaciones internacionales para que se capacite en temas de género a las personas que cumplen funciones en el Estado, sólo ha habido esfuerzos esporádicos y espasmódicos que no satisfacen los recaudos arriba expuestos.

Una experiencia en nuestro país que resultó muy interesante al punto de ser mencionada por los organismos internacionales, fue la capacitación en género organizada por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación bajo la dirección de la Ministra Carmen María Argibay. En 2010, un grupo de personas especialmente entrenadas comenzó a realizar réplica de los talleres en sus propios ámbitos empleando un material elaborado por dicha oficina y validado por el Sistema de Naciones Unidas en Argentina. El material tenía por objeto que quienes se desempeñan en la Justicia adquirieran las herramientas conceptuales que les permitiera, por un lado, mejorar las relaciones interpersonales,

ajustándolas a los estándares internacionales de igualdad y no discriminación, y por el otro, dar una respuesta acorde con el programa constitucional y los tratados internacionales firmados por nuestro país a quienes se presentan al sistema de Justicia.

Según el informe de gestión elaborado por dicha oficina en 2015, la capacitación llegó a cerca de 30.000 integrantes del sistema judicial, al tiempo que originó la formación de Oficinas locales en varias de las provincias argentinas.

Este sistema de capacitación fue compartido con seis países de la región y más recientemente compartido con todos los países pertenecientes a la Cumbre Judicial Iberoamericana. No obstante lo cual, no ha tenido en nuestro país la fuerza para implementarse como una verdadera política de estado, fundamentalmente por la dificultad de convocar a esos talleres a las máximas autoridades judiciales, muchas de las cuales eran y son reticentes a concurrir a los talleres que se organizan.

Resulta importante aclarar que estos materiales, también fueron utilizados para la capacitación de personal legislativo, fuerzas de seguridad, docentes, abogadas/os de la matrícula, y por lo tanto podrían constituir una base sobre la que los organismos podrían trabajar, haciendo algunas adaptaciones. En este sentido, por un convenio de colaboración firmado en 2015 entre la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que se encuentra vigente, estos materiales pueden ser utilizados, pues allí se dispuso que las partes firmantes cooperarán compartiendo los programas que desarrollen, en especial los recursos que contribuyan a la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y/o ejecución de políticas en los respectivos ámbitos de competencia de cada una de las partes, con miras a optimizar la labor de capacitación y sensibilización en la temática a través de la complementariedad.

Por otro lado, en otros poderes del Estado también se han realizado grandes esfuerzos pero siquiera han tenido este grado de planificación y organización.

Mientras tanto, los femicidios en los últimos años han ido en aumento, tal como lo muestran los datos que anualmente muestra la Asociación Civil La Casa del Encuentro, como más recientemente el Registro de Femicidios de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Algunos de ellos, evitables, si hubiera existido una eficiente intervención de los agentes del Estado, en sus distintos niveles y jerarquías.

Es por ello que más allá de la adopción de otras medidas que deben implementarse, muchas de las cuales están contempladas en el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (2017-2019) elaborado por el Consejo Nacional de las Mujeres, urge involucrar a todas las personas que integran los poderes del Estado, y en sus distintos estamentos en capacitaciones en perspectiva de género, de modo de lograr prontamente intervenciones más eficientes y al mismo tiempo comenzar a resquebrajar las estructuras patriarcales, que reproducen a través de la impericia y/o violencia institucional, la violencia contra las mujeres.

En este contexto, el presente proyecto de ley propone una medida tan básica que resulta incuestionable: que todos los servidoras/es públicas/os conozcan la Constitución, en particular, lo que a través de las convenciones internacionales sobre los derechos de las mujeres incorporadas a ella constituyen obligaciones de idéntica jerarquía. En efecto, a través de la incorporación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) a nuestra carta magna, el contenido y obligaciones allí contenidas debieran ser conocidos por todos. Para ello, y tal como lo expresa la Corte IDH no resulta suficiente transmitir el contenido normativo sino

fundamentalmente proporcionar las herramientas que permitan visualizar las desigualdades estructurales de las mujeres, de modo de generar una práctica transformadora.

Se propone también, en cabeza de las máximas autoridades, la obligación de poner a disposición de todas las personas bajo su órbita de incumbencia las capacitaciones en género que cumplan con las observaciones internacionales mencionadas más arriba. Son ellas las que deben bregar porque cada uno de los integrantes de la institución se comporte de acuerdo al marco constitucional vigente, que en nuestro país implica actuar con perspectiva de género.

Por otro lado, resulta necesario generar mecanismos de monitoreo y seguimiento, tal como lo han sugerido los organismos especializados en la materia, y en este punto la sociedad civil puede implicarse para verificar el cumplimiento de las obligaciones de capacitación. Se propone entonces el monitoreo social a partir de una página web disponible a la ciudadanía, desde la cual se pueda, además de identificarse a la máxima autoridad responsable, asentarse el porcentaje de personal de la institución capacitados/as, discriminados por su jerarquía.

A su vez, se propone que el Consejo Nacional de las Mujeres, en tanto constituye el organismo rector de las políticas públicas en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, que sea la autoridad de aplicación de la presente ley, fundamentalmente a través de: a) la certificación de la calidad de las capacitaciones que diagrame cada organismo, b) la capacitación de las máximas autoridades, a su vez responsables de implementar las capacitaciones dentro de sus respectivas áreas de incumbencia y c) el monitoreo de la ejecución de la presente ley a través de informes y seguimiento en una página web.

Cada organismo dispondrá de parte de su partida presupuestaria para el cumplimiento de lo propuesto en esta ley. En este punto, en especial si se establece un sistema de complementariedad con otros organismos del Estado y la asunción de las más alta autoridades de la responsabilidad a través de un sistema de réplicas, el costo de estas capacitaciones debiera ser totalmente accesible a cualquiera de los organismos.

Asimismo, en la página web se deberá publicar la biografía de Micaela García, 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 ha logrado en favor de los que menos tienen.

Por último, cabe destacar que el presente proyecto de ley ha sido elaborado por un grupo de docentes, académicas, investigadoras y/o funcionarias comprometidas con las cuestiones y problemáticas de género. Por orden alfabético:

Flora Acselrad

Marina Andrino

María Braga Beatove

Sibila Camps

Genoveva Cardinalli

Andrea Casaball

Julieta Casas

Norma Graciela Chiapparrone

Fabio Frontelli

Virginia Guardia

Lorena Guzzetti

Marisa Herrera
Eleonora Lamm
Alejandra Lauria
Eduardo Llugdar
Nidia Marsero
María Menendez
Paola Muratorio
Carolina Patrón
Amilcar Paz
Felicitas Rossi
Cecilia Urcola
Marieta Urueña Russo
Susana Yappert

Por estas razones, solicitamos a las/os señoras diputadas y señores diputados la aprobación del presente proyecto.