

Resumen

Esta contribución conjunta realizada por el *Grupo de Trabajo de Seguimiento de Recomendaciones del EPU en relación a los Derechos Humanos de las Mujeres* (GTEPUDHM) se centra en las recomendaciones que Uruguay recibió en el primer ciclo de revisión del Examen Periódico Universal en 2009. En este marco destacamos la **participación política de las mujeres** en relación a las recomendaciones 27, 37, 38, 72, 73,74,75; **situación de las trabajadoras migrantes** de acuerdo a las recomendaciones 43, 48; **racismo** referido a las recomendaciones 22, 23, 24, 36; y **violencia hacia las mujeres en el ámbito familiar** vinculado a las recomendaciones 29, 41, 42, 50. Asimismo, también presentamos recomendaciones sobre **derechos sexuales y reproductivos** en el marco de la ley de interrupción voluntaria del embarazo; **medios de comunicación y políticas sociales y género**, áreas sobre las que no se recibieron recomendaciones en el ciclo anterior.

1- Derechos Sexuales y Reproductivos

Vulneración del acceso a la salud: Ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo

1. La Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, ley No. 18.987, después de un largo proceso de discusión y negociación fue sancionada el 22 de octubre de 2012 y publicada en el Diario Oficial el 30 de octubre de 2012. Posteriormente la reglamentación fue elaborada y presentada por el Poder Ejecutivo en los términos y plazos establecidos por ley.

2. Esta ley se enmarca en la idea de que “el Estado *reconoce el valor social de la maternidad, tutela la vida y promueve el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población de acuerdo a lo establecido en el Capítulo I de la Ley No. 18.426*¹”.

3. En el proceso de discusión de esta normativa se fue desdibujando el espíritu que originalmente se perseguía y se desconocieron algunos aportes sustantivos planteados por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

4. En el tiempo que lleva implementada la LIVE se han presentado numerosos obstáculos: la efectividad de las pastillas abortivas no se adecua muchas veces con los plazos establecidos por ley, razón por la cual han habido casos que tras el fracaso del aborto con fármacos muchas mujeres han recurrido a abortos clandestinos. Asimismo, existe estigmatización de las mujeres que deciden interrumpir su embarazo lo cual se traduce en malos tratos en los Centros de Salud.

5. Otro aspecto es la escases de equipo técnico para la atención de las mujeres, específicamente de trabajadores sociales; otra situación preocupante se ha recurrido de manera generalizada a la excepción de la “objeción de conciencia” como recurso ideológico para frenar la implementación de la ley

6. **Recomendación:** Que el Estado Uruguayo promueva la correcta aplicación de la Ley 18.987 con el objetivo de que las mujeres puedan acceder a la interrupción voluntaria del embarazo de manera segura y con garantía de que sus derechos serán respetados y que no sufrirán discriminación ni estigmatización durante el proceso que establece la ley.

2- Libertad de expresión y asociación y de reunión pacífica, y derecho a participar en la vida pública y política

¹ Es importante mencionar que la Ley No. 18.426 y Ley No. 18.987 están estrechamente ligadas ya que puede considerarse que la primera vino a “cubrir” el vacío normativo que quedó luego del veto del entonces presidente Tabaré Vázquez.

Participación política de las mujeres

7. Uruguay no ha logrado garantizar los niveles de igualdad y representatividad asumidos como obligación en diferentes instancias tanto nacionales como internacionales a fin de incrementar la participación política de las mujeres. Actualmente de los treinta miembros integrantes del Senado únicamente el 13% son mujeres; mientras que 16% del noventa y nueve miembros de la Cámara de Diputados, son mujeres.

8. Las dificultades estructurales que impiden garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos políticos derivaron en la aprobación de la ley No. 18.476² que regirá para el próximo ciclo electoral 2014-2015 y por única vez quedando supeditada su continuidad a la evaluación de esa legislatura. (...)”³

9. Este avance se considera “un paso tímido y a destiempo de la tendencia internacional” En este sentido, desde distintos espacios de las OSC y la academia se considera que Uruguay se encuentra en un franco estancamiento considerando que mientras “el país estaba instaurando la cuota (...) en el mundo se está discutiendo la paridad, consagrada en instrumentos internacionales suscritos por el propio Uruguay como el Consenso de Quito (2007)”⁴

10. **Recomendación:** Que el Estado Uruguayo promueva la participación política de las mujeres de acuerdo a los estándares e instrumentos internacionales implementando la paridad en los ámbitos políticos y disminuyendo la brecha existente entre hombres y mujeres.

3- Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo

Trabajadoras domésticas. Elementos estructurales de discriminación que sufren las mujeres migrantes

11. Si bien se ha avanzado en el plano del reconocimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas, mediante la Ley 18.065 y su reglamentación, persisten situaciones de vulneración de derechos de las trabajadoras domésticas, tanto nacionales como migrantes. En el caso de las mujeres migrantes las dificultades específicas que enfrentan es que debido a la centralización de los servicios estatales, entre ellos las oficinas de migración, en ocasiones no pueden regularizar su situación debido a falta de tiempo y permiso de sus empleadores para acudir a dichas entidades.

12. Asimismo consideramos que el concepto de ventanilla única (y línea telefónica especial) destinada a trabajadores migrantes, es un concepto que debe retomarse, inclusive dichos módulos podrían facilitar la protección de los derechos de este grupo que se encuentra aislado y en situación de vulnerabilidad.

13. No existe una respuesta institucional específica para el caso de trabajadoras domésticas migrantes víctimas de trata con fines de explotación laboral. Si bien en la órbita del MIDES el

² Misma que “estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos-titulares y suplentes- en las listas electorales presentadas en los tres comicios – internas, nacionales, departamentales- que integran el ciclo electoral quinquenal uruguayo, y también en todos los procesos electorales propios de las distintas colectividades políticas en los cuales eligen autoridades(...) Sin embargo, para los cargos de representación nacional y departamental- los cargos realmente importantes del sistema político- la ley regirá recién para el ciclo electoral 2014-2015 y por única vez, quedando supeditada su continuidad a la evaluación de esa legislatura. Cfr. Johnson, Niki y Verónica Perez, "Representación (s)electiva", Una mirada feminista a las elecciones uruguayas" Uruguay, 167 pp. 2009,

³ Johnson, Niki y Verónica Perez, "Representación (s)electiva", Una mirada feminista a las elecciones uruguayas" Uruguay, 167 pp. 2009,

⁴ Idem

servicio de trata es un espacio muy importante, resulta fundamental considerar opciones más específicas que puedan atender las características diferenciadas de los casos de trabajadoras domésticas que sean víctimas de este tipo de prácticas. Mejorar las condiciones de los refugios para mujeres que han vivido algún tipo de situación de esta naturaleza que ponga en peligro su vida e integridad, es también otro desafío.

14. El sistema procesal uruguayo, orientado a la persecución penal obligatoria a cargo del Estado, tutela bienes jurídicos de manera diferente a la forma en que lo hace la Constitución. Este ordenamiento no consagra ningún derecho de la víctima (ni si quiera se utiliza la expresión víctima. Los artículos 11, 14, 17 y 18 del Código del Proceso Penal refieren a “ofendido” o “damnificado, sin siquiera definir qué se entiende con tales conceptos”). En el caso específico de las mujeres víctimas de trata (sexual o laboral) ven vulnerados sus derechos por este tipo de sistema que no protege sus derechos ni garantiza su seguridad. La discrecionalidad y el silencio prolongado de los jueces ha generado situaciones de impunidad y continuidad en la vulneración de los derechos de estas mujeres..

15. **Recomendaciones:** **i)** Que el Estado Uruguayo asegure el completo goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las trabajadoras domésticas, especialmente de las mujeres migrantes, quienes dependiendo de su lugar de trabajo no siempre pueden acceder a realizar el trámite pertinente, por falta de permiso de sus empleadores-as; **ii)** Que el Estado Uruguayo retome los mecanismo de ventanilla única y línea telefónica especial para garantizar el cumplimiento de los derechos de las trabajadoras migrantes; **iii)** Que se articule los esfuerzos existentes en la órbita ministerial con el objetivo de prestar asistencia y atender las denuncias de las trabajadoras migrantes víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral.

4- Discriminación y Racismo

16. Con respecto a las medidas adoptadas por el gobierno para implementar las recomendaciones recibidas por el país, se considera que es central la Institucionalidad de la Comisión Honoraria contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación, por el papel articulador que se le confiere en el análisis del derecho internacional y sus avances, vigilar la aplicación de las normas nacionales, asesorar, orientar para la formulación de políticas públicas. Además se prevé que aporte para la realización de campañas educativas e informar a la opinión pública sobre situaciones de discriminación .

17. La Comisión Honoraria tiene entre sus cometidos más relevantes "Recibir y centralizar información sobre conductas racistas, xenofóbicas y discriminatorias; llevar un registro de las mismas y formular la correspondiente denuncia judicial si eventualmente correspondiere." Consultada la Comisión, al 23 de mayo del 2013 expresa que el número de peticiones recibidas asciende a 160. No se obtuvo información desagregada de los casos de denuncia recibidos.

18. La Comisión no ha avanzado en campañas de comunicación que acerquen a la ciudadanía instrumentos y herramientas para el pleno ejercicio de sus derechos, para canalizar denuncias y/o consultas, ni sobre las cometidos competencias y formas de canalizar las mismas.

19. Este es uno de los componentes centrales para poder cumplir con el objeto que la ley le otorga "proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, incluyendo normas de discriminación positiva." Resulta indispensable conocer la realidad nacional, analizar cuáles son las situaciones que los y las ciudadanas/os consideran que vulneran derechos de equidad por razones de discriminación, su

frecuencia, qué grupo poblacional involucra, para elaborar propuestas de acción que respondan a las preocupaciones reconocidas, expresadas y denunciadas por la población. Poco se puede avanzar si no se generan los mecanismos para sistematizar la información que se va produciendo desde la misma Comisión.

20. **Recomendación:** i) Que la Comisión Honoraria contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación sistematice y publique datos desagregados (sexo, edad, lugar de residencia y tipo de discriminación) sobre las denuncias y peticiones que recibe sobre hechos de discriminación racial en Uruguay; ii) Que se agilice el proceso de acceso a la información de datos y se avance en una campaña de formación, información, difusión y formas de acceso a la ciudadanía de todo el país de los cometidos de la Comisión Honoraria contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación; iii) Que se provea de más recursos a la Comisión Honoraria contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación para que pueda cumplir con sus objetivos satisfactoriamente.

5- Medios de Comunicación

21. Actualmente Uruguay atraviesa una etapa de importantes cambios regulatorios y tecnológicos en el ámbito de las comunicaciones. Dicho proceso obliga a revisar los mecanismos actuales en materia de regulación de los medios masivos de comunicación, mismos que reproducen estereotipos y visiones discriminatorias.

22. **Recomendación:** Que La programación de los servicios previstos en el nuevo marco regulatorio propicie contenidos que no promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, etnia, sexo, orientación sexual, identidad de género, el idioma, el origen nacional o social, la posición económica, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o todo aquello que menoscabe la dignidad y la integridad humana.

6- Políticas Sociales

23. Debido a que los programas de transferencias condicionadas (PTC), ocupan en Uruguay, al igual que en el resto del continente, un importante lugar en la estrategia de las políticas sociales consideramos pertinente, propiciar el debate en torno a los aspectos por los cuales consideramos que esta estrategia, de carácter focalizado, no constituye propiamente una política social, habilitando al mismo tiempo la discusión en torno a la fiscalización y evaluación de las políticas sociales desde una perspectiva de derechos.

24. La propia política del tiempo de los programas de asistencia está estructurada en torno al rol de las mujeres como cuidadoras. Si bien las condicionalidades no incrementan necesariamente el tiempo que las mujeres dedican al cuidado de los hijos e hijas, sí resulta en una consolidación de este rol cuidador⁵. Este efecto debe además entenderse dentro de un panorama más grande de la propia política del tiempo que incluye los desplazamientos por el territorio (transporte), el tiempo de los trámites en el sector público, la conciliación de los tiempos de los nuevos programas de

5

Es importante subrayar que en Uruguay, a diferencia de lo que sucede en otros países de la región, las contraprestaciones no han sido, hasta el momento, condicionantes para recibir las transferencias reforzando así el carácter de prestación para toda la población y no “para pobres” que le da el propio nombre de asignación familiar, el mismo que tiene la antigua prestación contributiva existente. Cuanto más punitivas las contraprestaciones, más se refuerza el rol cuidador de las mujeres en los programas y simultáneamente la política se aleja más de su vocación universalista.

apoyo escolar y liceal que operan sobre la base de una familia con una madre cuidadora que asiste a reuniones, inscribe en programas, controla asistencia a centro educativo y realiza controles sanitarios de los hijos a cargo⁶.

25. **Recomendación:** Que se realice una reformulación del enfoque asistencialista de las políticas sociales desarrolladas específicamente en el caso de las Transferencias condicionadas, las cuales al no incorporar una perspectiva de derechos y de género condicionan el rol de la mujer a un mero instrumento de política pública.

4- Violencia hacia las mujeres en el ámbito familiar: una expresión de la violencia de género Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica

26. En Uruguay desde el año 2007 la violencia doméstica es el delito más denunciado luego del hurto, tratándose del delito contra las personas más denunciado. En el año 2012 las denuncias ascendieron a 23.9887, incrementándose un 51% con respecto al 2011. El aumento de las denuncias y la instalación de nuevos programas estatales no ha logrado la disminución de las muertes de mujeres en situación de violencia, ni tampoco la mejora las condiciones de vida de las mujeres sobrevivientes. Con la aprobación de la Ley 17514 se crea el Consejo Nacional Consultivo de Violencia Doméstica que reúne a representantes de los organismos gubernamentales del Poder Ejecutivo y Judicial, así como a organizaciones de la sociedad civil. Una de las principales funciones del CNC es promover la coordinación e integración de políticas sectoriales y territoriales. Con este objetivo se elaboró el Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia doméstica el que se ejecutó desde el año 2004 y 2010. La evaluación de dicho plan dejó en evidencia que muchos de sus objetivos fueron cumplidos parcialmente o incumplidos⁸. En la actualidad todos los organismos han implementado alguna política pública a efectos de abordar la temática. Sin embargo en su mayoría las líneas de trabajo han sido diseñadas e implementadas sin una adecuada articulación intersectorial.

27. Asimismo el CNCLVD creó 19 comisiones departamentales (una en cada departamento del país), que no han logrado la adecuada implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.

28. Si bien muchos de los organismos públicos han aprobado protocolos de actuación estos no son aplicados adecuadamente, brindándose respuestas dispares dependiendo del lugar o de las personas que actúen. A modo de ejemplo el Ministerio del Interior aprobó en el año 2008 la Guía de Procedimiento Policial en situaciones de Violencia Doméstica, la que establece “ Si se constatará el incumplimiento de la orden (de protección), se dará inmediata cuenta al juez interviniente que dictó la medida o al de turno cuando no fuere posible enterar a aquél, para que en su caso, indique las actuaciones pertinentes a recaer sobre el infractor”. Sin embargo en los hechos esto es incumplido en reiteradas ocasiones. Prueba de ello es la información publicada en la página oficial del Poder Judicial el día 29 de noviembre del 2012 que relata las actuaciones judiciales y policiales en el homicidio de una mujer en situación de violencia doméstica. De acuerdo a lo publicado la mujer

⁶ GUTIERREZ, Magdalena, “Del combate a la pobreza a las políticas de igualdad”, Montevideo, Uruguay, 2012, www.cotidianomujer.org.uy

⁷ Observatorio de Violencia y Criminalidad, Informe Anual 2012

⁸ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18258/1/evaluacion_pnlcvd_-_informe_final.pdf

recurrió al servicio de justicia el 2 de julio, disponiéndose un retiro del hogar del agresor y prohibición de acercarse y comunicarse por 90 días. El 28 de agosto cuando aún estaban vigentes las medidas concurre nuevamente ante la sede policial denunciando una vez más a la pareja por amenazas, lo cual fuera comunicado a la sede judicial el día 13 de setiembre, 15 días después⁹.

29. **Recomendaciones:** i) Que se apruebe un nuevo Plan de Lucha contra la Violencia Doméstica que haga especial hincapié en la articulación intersectorial. ii) Que el estado uruguayo instrumente mecanismos tendientes a que las personas responsables de aplicar los protocolos de actuación los cumplan y apliquen las sanciones correspondientes cuando se aparten de los mismos.

Aplicación de la norma vigente

30. Uruguay asumió la obligación de garantizar el acceso a la justicia, mediante el diseño e implementación de un recurso judicial de naturaleza cautelar, sencillo, rápido y accesible, capaz de funcionar como un remedio idóneo y efectivo, para la prevención, detección temprana, tratamiento y erradicación de situaciones de violencia contra las mujeres. A ésta obligación se pretende dar cumplimiento parcial mediante la aprobación en 2002 de la Ley N° 17.514, atendiendo las situaciones de violencia familiar. Sin embargo, la aplicación de la norma se aparta frecuentemente de las previsiones.

31. *Confrontación.*- El Artículo 18 de la Ley 17.514 prohíbe la confrontación o comparecimiento conjunto de la víctima y el agresor con carácter absoluto en víctimas niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, y relativo para la víctima adulta donde es necesario: 1°) se requiera la confrontación; y 2°) se certifique con antelación que la víctima está en condiciones de realizarla. Pese a la claridad de la norma que regula la excepcionalidad del instituto, la experiencia forense indica que la confrontación constituye una práctica común en nuestros Tribunales.

32. *Resoluciones Infundadas y Simbólicas.*- Los Artículos 9 y 10 de la Ley N°17.514, instituyeron medidas de protección, como aquellas que deben decretarse de inmediato y en forma fundada, toda vez que se acredite que un derecho intrínseco al ser humano se vea vulnerado o amenazado. Son medidas tendientes a la protección de la vida, la integridad física o emocional de la víctima, la libertad y seguridad personal, así como la asistencia económica e integridad patrimonial del núcleo familiar. La ley enuncia medidas y faculta al Tribunal a adoptar otras análogas.

33. Pronunciamientos infundados como ‘intímese a las partes a evitar conflictos’, o ‘intímese a las partes a mantener la armonía familiar’, constituyen una práctica forense generalizada y habitual que resultan inútiles e insuficientes para la protección de la víctima y conceptualizan de manera errónea la violencia familiar, en el entendido que refiere a un conflicto entre partes. Otra práctica extendida son las denominadas ‘medidas de protección recíprocas’, bajo el imperio de las cuales, el agresor recibe protección, y la víctima restricciones o limitaciones a sus derechos, y viceversa. La reciprocidad torna a la práctica en francamente ilegítima, siendo en la actualidad uno de los obstáculos más serios para el goce del derecho de acceso a la justicia.

34. *Incumplimiento a las Medidas Cautelares.*- El Artículo 11 párrafo segundo de la Ley N° 17514 dispone “ *Si las medidas dispuestas no se cumplen, el Juez ordenará el arresto del agresor por un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 21.3, 374.1, 374.2 y 374.4 del Código General del Proceso*”. Sin perjuicio de ello, de oficio o a pedido de la víctima debe el Tribunal imponer conminaciones de naturaleza personal, y puede imponer las de

⁹ Ver Anexo 1

naturaleza pecuniaria, dando cuenta -además- a la sede con competencia en materia penal si se encuentra ante un hecho con apariencia delictiva.

35. La practica forense revela que en situaciones de violación a las medidas cautelares, se sustituye a la aplicación de sanciones por el dictado de resoluciones tales como: 'íntímese al denunciado a cumplir con las medidas cautelares dispuestas' o 'cúmplase con lo oportunamente dispuesto bajo apercibimiento'. En aquellos casos en los cuales se notifica a la sede penal luego de múltiples denuncias de incumplimiento a la medida de prohibición de acercamiento, se han dictado autos de procesamiento considerando la existencia de elementos de convicción suficientes para imputar la comisión de un delito de desacato, pero como medida sustitutiva a la prisión se decreta la prohibición de acercamiento a la víctima. Esto es, idéntica prohibición que ya incumplió y motivo la intervención penal.

36. *Supervisor de las Medidas*- El Artículo 11 de la Ley 17.514 obliga al Decisor/a en todos los casos a ordenar al Alguacil o a quien entienda conveniente, la supervisión del cumplimiento de la medida adoptada. Esa orden y designación debe efectivizarse al tiempo de adopción de las medidas. Al tenor de la Ley, el supervisor cumplirá con la tarea a su cargo durante el lapso de diez días que debería mediar hasta la celebración de audiencia evaluatoria.

37. La elevada omisión de supervisión sumada a la modalidad que adopta cuando se efectiviza, provoca que en la aplicación sea inexistente la figura del 'supervisor' como auxiliar de la Justicia y en los términos que la ley lo prevé.

38. *Indebida Multiplicidad de Procesos* - En la práctica se ha detectado que ante situaciones de violencia hacia las mujeres y hacia niños, niñas y adolescentes que son parte de una misma familia, se generan dos expedientes uno por la Ley N° 17.514 y otro por el Código de la Niñez y la Adolescencia. La separación formal de una misma situación determina decisiones aisladas que no dan una respuesta integral y en algunos casos son contradictorias, dilata en el tiempo e ilegítimamente la protección debida a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados, y en ocasiones se las revictimiza. Por otro lado implica que varios magistrados/as estén interviniendo en la misma situación sin que exista una coordinación. La ilegitimidad de la práctica, obedece además, a la errónea postura que sostiene la inaplicabilidad de la Ley N° 17.514 a quienes tengan menos de dieciocho años de edad, posición que no resiste el menor análisis jurídico a la luz de la normativa.

39. *Omisión de comunicación ante conductas con apariencia delictiva.*- El Art. 21 de la Ley N° 17.514 y el Art. 177 del Código Penal disponen la obligación de comunicar al Juez con competencia penal todo hecho con apariencia delictiva.

40. Sin embargo, hay hipótesis de hecho que no son valoradas en el campo sancionatorio, y para las cuales la ley es utilizada como un escudo de invisibilización, dejando impunes algunas conductas delictivas por el solo hecho de sucederse en el ámbito doméstico. El abuso de firma en blanco, daño, violación de correspondencia escrita, interceptación de noticia telefónica, violación de domicilio, privación de libertad, amenazas, entre otros, se suceden a menudo en la ejecución de actos de violencia en los que interviene el juez con competencia en la ley N° 17.514 y de los que no se dan cuenta a la sede con competencia en materia penal, omitiendo su obligación.

41. *Modo de finalización de los asuntos* - Los derechos humanos son universales, irrenunciables e interdependientes y en su mérito no pueden ser objeto de transacción o negociación alguna. La naturaleza de los derechos fundamentales es explícitamente reconocida en la Ley N° 17.514 y se

destaca el artículo N°1 que establece su carácter de orden público.

42. Se ha detectado en la práctica forense el desconocimiento de la naturaleza de los derechos humanos de que se trata, en casos en los que se resuelve el archivo de los asuntos en mérito a que la denunciante levanta la denuncia, denunciante o denunciado no concurren a audiencia o más grave aún en casos en los que se arriba a transacciones. Las hipótesis en que decisores/as homologuen acuerdos que refieren a derechos indisponibles, deriven a centros de mediación o archiven expedientes por la circunstancia de incomparecencia a audiencia constituye en todos los casos una vulneración a la naturaleza de los derechos garantizados por la normativa vigente y por tanto resulta indispensable que la Suprema Corte de Justicia revierta estas prácticas.

43. *Petición de la Sociedad Civil* El 7 de junio de 2012 un total de 104 organizaciones sociales que trabajan en derechos humanos de las mujeres y niñas, impetraron una Acción de Petición ante la Suprema Corte de Justicia como la máxima jerarquía del Poder Judicial del Estado Uruguay, solicitando se dictara una Acordada estableciendo que se debía erradicar del sistema de justicia nacional un cúmulo de prácticas ilegítimas y arbitrarias ejecutadas por los Jueces y Juezas en aplicación de la Ley N° 17.524 (violencia doméstica). Dichas prácticas –algunas de las cuales son señaladas en el presente capítulo- afectan negativamente a las mujeres víctimas sobrevivientes que acuden al sistema para solicitar garantías a su seguridad y a su vida.

44. El día 26 de noviembre de 2012 la Suprema Corte de Justicia se pronunció amparando la Acción de Petición y aprobando la ACORDADA N° 7755 comunicada a todos los juzgados del país por Circular 158/2012, lo que tiene valor de obligación de naturaleza administrativa en el cumplimiento de la función jurisdiccional.

45. En los meses transcurridos, las organizaciones hemos detectado que pese al pronunciamiento del máximo órgano del Poder Judicial, los Decisores/as continúan ejecutando aquellas prácticas de confrontación entre víctima y victimario, adoptando medidas de protección con carácter `reciproco`, ordinización del proceso cautelar, no dan cuenta a los juzgados con competencia penal en caso de incumplimiento a las medidas cautelares, se niegan a resolver la situación de los niños/as relativo a la tenencia, guarda y pensiones alimenticias, no supervisan el cumplimiento de las medidas adoptadas, entre otras.

46. **Recomendaciones:** **i)** Que el Poder Judicial garantice el estricto cumplimiento de la Ley N° 17.514 por parte de los Jueces y Juezas competentes en su aplicación **ii)** Que la Suprema Corte de Justicia establezca un mecanismo de estricto seguimiento a la Acordada N° 7755 por parte de los Jueces/as que entienden en la aplicación de la Ley N° 17.514 **iii)** Que la Suprema Corte de Justicia ejerza (de oficio, por simple noticia o denuncia formal), la potestad disciplinaria, en todos aquellos casos en los cuales los servidores públicos cometan prácticas ilegítimas y discriminatorias que menoscaben los derechos de las mujeres víctimas sobrevivientes.

Armonización legislativa

47. *Art. 2 literal a y b de CEDAW* - Uruguay tiene una producción legislativa, que da cuenta del intento de adecuar las normas internas con obligaciones asumidas en el ámbito internacional: la prohibición de discriminación y violación al principio de igualdad de trato y oportunidades en cualquier sector de la actividad laboral; el acompañamiento en la labor de parto; la incorporación al Código Penal del delito de violencia doméstica; la prevención, tratamiento y erradicación de la violencia doméstica que aplica en materia del derecho familia; la participación equitativa en los órganos electivos nacionales y departamentales, así como en la dirección de los partidos políticos;

el acoso sexual en los ámbitos laboral y educativo; el derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en los documentos identificatorios; igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres; la salud sexual y reproductiva; la trata, entre otros.

48. Sin embargo todos los esfuerzos normativos se erigen en leyes dispersas, que muchas veces no armonizan entre sí, ni con el sistema legal que las contiene y han sido redactadas en lenguaje género neutro. El derecho nacional mantiene estereotipos de género y carece de una definición de discriminación hacia las mujeres. El camino por el que ha optado Uruguay al tiempo de legislar invisibiliza el carácter estructural de la violencia de género.

49. **Recomendación:** Que el Estado Uruguayo promulgue una Ley Integral de violencia hacia las Mujeres que contemple el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación en los ámbitos público y privado: intrafamiliar, laboral, social, mediático, institucional, de salud, entre otros, afectando todas las áreas del derecho, penal, laboral, administrativo, civil y de familia, entre otras.

50. *Art. 2 literal g de CEDAW* - El deber de los Estados en materia de violencia hacia las mujeres no se circunscribe a prevenir y proteger sino que también deben sancionar a los responsables. En relación al Código Penal y en particular a la eliminación de estereotipos de género que discriminan a las mujeres, Uruguay ha recibido reiteradas recomendaciones de organismos internacionales. En el último informe presentado a este mecanismo el Estado Uruguayo informó “En 2005, se crearon dos comisiones para la elaboración de las bases de reforma del Proceso Penal y del Código Penal. Ambos proyectos serán sometidos a consideración del Parlamento a la brevedad¹⁰”. A la fecha dichos proyectos siguen a estudio del Poder Legislativo. En tanto, Uruguay es el segundo países de Latinoamérica con mayor tasa de mujeres muertas ocasionadas por su pareja o ex pareja. 1,04 cada 100.000 habitantes¹¹.

51. El aumento de las denuncias por el delito de violencia doméstica no se ha traducido en un aumento en el procesamiento por el delito de violencia doméstica. De acuerdo a datos del Instituto Técnico Forense “ en el periodo 2004 – 2010 existieron un total de 787 procesamiento por el delito de violencia doméstica, de los cuales 617 corresponden al interior del país (79%) y 170 a Montevideo (21%)¹²”. Si bien es sostenido que en muchos casos la sanción penal de la violencia doméstica se efectiviza a través de la tipificación de otros delitos, no existen datos estadísticos que permitan afirmarlo, dado que el único dato que se publica proactivamente por el Poder Judicial es cantidad de delitos de violencia doméstica tipificados, no así la incidencia de esta en otros delitos. El Código Penal uruguayo mantiene en el Capítulo X que el bien jurídico tutelado en los delitos sexuales es el honor y las buenas costumbres, contrariamente a la tendencia universal de proteger en estos casos la integridad sexual o la libertad sexual.

52. **Recomendación:** Que sea modificado de inmediato el Código Penal de manera de eliminar los estereotipos de género que discriminan a las mujeres, en particular en los delitos sexuales y adoptando tipos penales que pongan énfasis en la violencia que sufren las mujeres, como el femicidio.

¹⁰ Párrafo 25 del Informe de Uruguay al Examen periódico Universal de 2009.

¹¹ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe

¹² “Provisión de información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial Montevideo, Noviembre de 2011” Cainfo y Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual.

Administración de Justicia

53. *Oficina Mujer* - A partir del Primer Plan Nacional de Igualdades y Oportunidades varios organismos del Estado han incorporado en su estructura institucional un mecanismo que tenga como objetivo diseñar, implementar y evaluar las políticas de género que desarrolla. En este sentido cabe destacar la creación de la División de Políticas de Género dentro del Ministerio del Interior. En el caso del Poder Judicial, organismo rector de las políticas de justicia, se han creado comisiones o programas que no integran el organigrama del mismo. Estos programas tienen un carácter transitorio y no están dotados de las facultades ni las jerarquías necesarias para transversalizar la perspectiva de género en el sistema de Justicia.

54. **Recomendación:** Que el Estado uruguayo cree una Oficina o Departamento de Género dentro del organigrama de la Suprema Corte de Justicia, que contribuya al mejoramiento de la prestación del servicio de justicia para las mujeres.

55. *Producción de Información* - En la actualidad el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Intendencia de Montevideo, el Ministerio de Salud Pública, la Administración Nacional de Educación cuentan con datos estadísticos en la temática. La creación del Sistema de Información de Género (SIG) del Instituto Nacional de las Mujeres es un importante avance.

56. Sin embargo un análisis de la información que producen estos organismos en materia de violencia doméstica realizado por el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual permitió observar varias debilidades. En particular en relación al sistema de justicia se destaca que “La información que actualmente genera el organismo pone énfasis en el desarrollo de los procesos y en la demanda de los servicios, y no en indicadores que permitan evaluar la respuesta dada por la justicia en términos de tutela de derechos.

57. En este sentido existen grandes vacíos de información, puesto que el registro de los datos que permiten extraer conclusiones en clave de protección de los derechos de las víctimas se produce –aún con deficiencias- únicamente para Montevideo, la capital del país. (...) Cabe destacar la existencia de importantes vacíos de información en lo que respecta a la intervención del Poder Judicial en la adopción de medidas cautelares, uno de los pilares de la ley N° 17.514. También es limitada la información que se produce y provee sobre la intervención del sistema penal. No se prevén indicadores que permitan visualizar la incidencia de la violencia doméstica en otros delitos, ni las características de la violencia doméstica que se penaliza. Toda la información está centrada en el encausado y no en la víctima” (Informe sobre provisión de Información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial, CAinfo y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual).¹³

58. **Recomendación:** Que el estado uruguayo refuerce los recursos presupuestales y humanos a efectos de fortalecer las capacidades institucionales para la generación de estudios específicos sobre la intervención del Poder Judicial en los casos de violencia doméstica en clave de derechos humanos, así como mejorar la provisión de la información en cuanto a la calidad, volumen y actualización. En particular mejorar información sobre las medidas de protección que se adoptan y

¹³ Informe sobre provisión de Información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial, CAinfo y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.

las dificultades que se verifican para su cumplimiento; así como cuál es la respuesta de la justicia especializada y penal frente al incumplimiento de dichas medidas.