PRODUCCIÓN LEGISLATIVA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

LEGISLATURA 2015-2020

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

LEGISLATURA 2015-2020

NACIONES UNIDAS
URUGUAY

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

LEGISLATURA 2015-2020

Autora: Stefanía Rainaldi Redon. Basado en las ediciones anteriores realizadas por las autoras Diana González Perrett y Alicia Deus Viana (2010, 2015).

Corrección: Gaby Dueñas

Diseño: Manthra Comunicación

Impresión: Gráfica Mosca

Publicado en: Mayo 2020

Foto de portada: Departamento de Fotografía. Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

Este documento presenta información sistematizada sobre la producción legislativa con perspectiva de género de la legislatura 2015-2020. El estudio fue promovido por el Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay y financiado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Sistema de las Naciones Unidas ni de sus Estados miembros.

Se agradece la difusión en cualquier medio, con indicación de la fuente.

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres, y que el uso reiterado de /o, /a, los, las, etc. no dificulte la lectura. En este sentido, se ha usado el genérico tanto femenino como masculino.

Contenido

Presentación 5
I. Introducción 7
II. Marcos conceptuales del estudio 9
A. Enfoque basado en los derechos humanos 9
B. Perspectiva de género y transversalización 10
C. Empoderamiento y autonomía 13
D. Igualdad formal, igualdad sustantiva y medidas afirmativas 14
E. Discriminación sistémica e interseccionalidad 16
III. Metodología 19
A. Criterio de selección de leyes y proyectos de ley 19
B. Clasificación y análisis de leyes y proyectos de ley según temas 20
C. Criterio de selección de fortalezas, debilidades y recomendaciones 21
IV. Leyes y proyectos de ley por grupo temático 23
Tema 1. Mecanismos para la equidad de género 24
A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura 24
B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020 25
Tema 2. Igualdad y no discriminación 31
A. Panorama legislativo al inicio de la legislatura 32
B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020 33
Tema 3. Participación política 42
A. Panorama legislativo al inicio de la legislatura 42
B. Proyectos de ley 43
Tema 4. Violencia de género 45
A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura 47
B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020 47
Tema 5. Sexualidad y reproducción 58
A. Panorama legislativo al inicio de la legislatura 60
B. Proyectos de ley 61
Tema 6. Relaciones familiares 63
A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura 64
B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020 65
C. Proyectos de Ley 66
Tema 7. Equidad laboral y de la seguridad social 68
A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura 69
B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020 70
C. Proyectos de Ley 75
Tema 8. Acceso a la justicia 76
A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura 77
B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020 78
Anexo I - 85
A. Listado de las leyes analizadas 85
B. Listado de los proyectos de ley analizados 87
Anexo II - Resumen ejecutivo 89
Bibliografía 99

Presentación

El Sistema de Naciones Unidas acompaña y respalda a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la creación, desarrollo y evaluación de leyes y políticas públicas con el objetivo de implementar las normas de derecho internacional de los derechos humanos para lograr la igualdad de género. En esta línea, la producción legislativa nacional representa una dimensión fundamental en la que Uruguay ha hecho un esfuerzo por avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en diferentes leyes y proyectos de ley.

Por tercera vez consecutiva, el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay produce esta publicación con el objetivo de identificar y evaluar la producción legislativa con perspectiva de género durante la legislatura 2015-2020. Lo anterior, a la luz principalmente de las recomendaciones internacionales realizadas a Uruguay por los Comités de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Uruguay y el Examen Periódico Universal (EPU), en el período 2015-2020.

El primer antecedente de esta publicación fue la "*Producción legislativa con equidad de género y generaciones durante el período febrero 2005 y 2009*",[1] realizada en el marco del proyecto conjunto "*Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones*" de la iniciativa "*Unidos en Acción*", implementado por el Gobierno uruguayo y el Sistema de Naciones Unidas.

Posteriormente fue publicado el documento *"Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015*",[2] promovido por el Grupo Interagencial de Género de Naciones Unidas en Uruguay y cofinanciado por el Banco Mundial, la CEPAL, ONU Mujeres, OIM, OPS/OMS, PNUD, UNFPA, UNICEF y UNOPS.

En el presente caso, la publicación "*Producción legislativa con perspectiva de género*. *Legislatura 2015-2020*" fue promovida por el Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay y financiado por ACNUDH, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIM y UNICEF.

---

1 Diana González Perrett, *Producción Legislativa en materia de Equidad de Género y Generaciones durante el período febrero 2005-2009* (Parlamento del Uruguay, 2010).

2 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015* (ONU Mujeres, 2015).

Teniendo en cuenta el rol fundamental del Poder Legislativo para la promoción de la equidad de género y el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, esta publicación espera ser una contribución para el conocimiento y la reflexión sobre la producción legislativa en Uruguay en materia de equidad de género.

Mireia Villar Forner
Coordinadora Residente
Naciones Unidas en Uruguay

Introducción

Esta publicación tiene el objetivo de analizar las principales leyes y proyectos de ley con perspectiva de género que promueven la equidad de género en el período 2015-2020. El análisis de la ley, su temática e implementación se realizan a la luz de las recomendaciones de los Comités de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Uruguay,[3] el EPU[4] y doctrina relevante en la materia.

También busca facilitar información sistematizada al Poder Legislativo para la implementación de la Agenda 2030 y la transversalización de la perspectiva de género en el cumplimiento de los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS)[5] en virtud del rol fundamental que tiene el parlamento para la protección y promoción de la igualdad de género. En particular, se destacan el ODS 5 sobre la igualdad de género y el ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas. Así, el ODS 5 propone "*lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*",[6] mientras que el ODS 16 plantea que "*la violencia contra los niños, la trata de personas y la violencia sexual son temas importantes que deben ser abordados para crear sociedades pacíficas e inclusivas*".[7]

El Comité CEDAW también destaca a los parlamentos como el órgano más importante para la implementación de los principios y derechos reconocidos en la Convención CEDAW.[8] El parlamento puede prevenir, finalizar y condenar la discriminación contra las mujeres, así como promover acciones afirmativas temporales utilizando herramientas legislativas y presupuestarias.[9] En esta línea, en las observaciones finales a Uruguay de 2016, el Comité destacó la función decisiva que desempeña el Poder Legislativo en la aplicación de la Convención e invitó al Parlamento a adoptar las medidas necesarias para subsanar las observaciones realizadas.[10]

Una de las principales observaciones refiere al marco legislativo y la visibilidad de la Convención CEDAW. El Comité CEDAW observa que la Convención, al ser Derecho Internacional de los Derechos Humanos forma parte del marco normativo

---

3 Ver https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx

4 Ver https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UYIndex.aspx

5 Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

6 Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/

7 Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/

8 Comité CEDAW, *National parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*., 2010, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_SUS_45_21106_E.pdf.

9 *Ibíd.*

10 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 25 de julio de 2016, 3.

que puede invocar y aplicar de forma directa los tribunales.[11] Por ello, el Comité CEDAW realiza a Uruguay las siguientes observaciones y recomendaciones:

Observaciones y recomendaciones realizadas por el Comité CEDAW a Uruguay

Observaciones[12]	Recomendaciones[13]
Las limitaciones de los conocimientos de los funcionarios públicos respecto de la Convención CEDAW.	Reforzar las medidas para difundir entre los parlamentarios y funcionarios gubernamentales tanto la Convención como su Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité.
La escasa visibilización de la Convención CEDAW que limita la concientización de las mujeres acerca de su derecho a vivir sin discriminación y de los mecanismos disponibles para la exigibilidad y protección de sus derechos.	Adoptar una estrategia para mejorar la sensibilización de la mujer acerca de sus derechos y los medios para invocarlos, involucrando tanto a las mujeres como a la sociedad civil, sindicatos e instituciones académicas.
La persistencia de disposiciones discriminatorias contra la mujer en el marco jurídico existente.	Enmendar la legislación para eliminar la discriminación por razón de género.
La aplicación dispar de la legislación contra discriminación por motivos de género en diferentes puntos del país.	Introducir indicadores para monitorear la aplicación de la legislación y las políticas públicas que tengan por objeto eliminar la discriminación por razones de género en todo el país.

A lo largo de este documento, en el análisis de cada tema se abordarán las diferentes observaciones específicas realizadas al Estado uruguayo en relación a la norma y a la temática abordada, con énfasis en la función legislativa para facilitar su futura subsanación.

Para ello, esta publicación se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se determina el marco conceptual de estudio a través del desarrollo de conceptos clave. En segundo lugar, se presenta la metodología utilizada para el análisis. En tercer lugar, se procede al análisis de las leyes y proyectos de ley a la luz de las recomendaciones realizadas principalmente por los Comités de los Tratados, el EPU y doctrina relevante en la materia.

11 *Ibíd.*
12 *Ibíd.*, 4.
13 *Ibíd.*

II. Marcos conceptuales del estudio

Para abordar el análisis de la producción legislativa, es necesario partir de los siguientes conceptos como base del estudio: (**a**) enfoque basado en los derechos humanos; (**b**) perspectiva de género y transversalización; (**c**) empoderamiento y autonomía; (**d**) igualdad formal, sustantiva y acciones afirmativas; y (**e**) discriminación sistémica e interseccionalidad.

A. Enfoque basado en los derechos humanos

Este documento utiliza el enfoque basado en los derechos humanos como instrumento de análisis, cuyo propósito es precisamente "*analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo*".[14] Desde el punto de vista normativo, el enfoque basado en los derechos humanos está enmarcado en las normas internacionales de derechos humanos; desde el punto de vista operativo, está orientado a la promoción y protección de derechos humanos.[15]

En 2003, organismos de las Naciones Unidas acordaron, por medio de una Declaración,[16] los atributos fundamentales del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo:

a. *"(…) El objetivo principal deberá ser la* ***realización de los derechos humanos****.*

b. *Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura* ***fortalecer la capacidad de los titulares de derechos*** *para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.*

c. *Los* ***principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos*** *deben orientar toda la labor (…)".*[17]

---

14 ACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2006), 15, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf.

15 PNUD, *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza*. (PNUD, 2007), 3.

16 Disponible en https://www.unicef.org/spanish/sowc04/files/AnnexoB_sp.pdf

17 ACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*., 15.

Con la Agenda 2030, los Estados reafirmaron su adhesión al derecho internacional,[18] haciendo énfasis en su implementación "*de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional*".[19] Dado que este enfoque pone el énfasis en los grupos de situación de mayor vulnerabilidad,[20] se complementa y refuerza con la perspectiva de género;[21] concepto explicado a continuación.

B. Perspectiva de género y transversalización

El **género** es una construcción social, una categoría construida y atribuida que refiere a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad en una época determinada considera apropiados para varones y mujeres.[22] El **sexo** se refiere al conjunto de características físicas y biológicas que permiten distinguir si una persona es mujer, varón y/o intersexual.[23] Muchas veces se utiliza indistintamente género y sexo como sinónimos, lo que se constituye en un error dado que son dos conceptos diferentes.

Resulta importante comprender que la perspectiva de género "*impacta a mujeres y a hombres, y beneficia al conjunto de la sociedad, al levantar obstáculos y discriminaciones, al establecer condiciones más equitativas para la participación de la mitad de la sociedad y al relevar a los hombres de muchos supuestos de género que son también un peso y una injusticia*".[24]

---

18 ACNUDH, *Enfoque de datos basados en Derechos Humanos. Que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. (Ginebra: Naciones Unidas, 2018).

19 Asamblea General de la ONU, Resolución "*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*", 2015, A/RES/70/1 7.

20 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Dirección General de Derechos Humanos, *Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudio de casos* (Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013), 60, https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32373.pdf.

21 ACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*., 18.

22 Comité CEDAW, «Recomendación general No 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW/C/GC/28», 2010, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/63/PDF/G1047263.pdf?OpenElement.

23 Allison Petrozziello, *Género en marcha: trabajando el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género : guías de aprendizaje* (Santo Domingo: ONU MUJERES, Entidad de la Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2012), 23.

24 Marta Lamas, «La perspectiva de género.», *La Tarea*, Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE., n.o 8 (1996): 10, https://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero_perspectiva.pdf.

La **perspectiva de género**, como marco conceptual de estudio, implica reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, que han sido construidas social e históricamente, y atraviesan todo el entramado social.[25] Esta perspectiva "*reconoce la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres, como un principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática*".[26]

Esta perspectiva se basa en una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones y hábitos diferenciales a cada uno de los sexos.[27] Por ende, estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello, omnipresente en todas las esferas de las relaciones sociales[28] (como las de clase, etnia, edad, orientación sexual y religión).[29]

En 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas definió la transversalización de la perspectiva de género como "*el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles*".[30]

La **transversalización de la perspectiva de género** constituye una estrategia destinada a "*hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad*".[31]

Para promover la transversalización de la perspectiva de género, el parlamento posee un rol fundamental. Para lo que se necesita el establecimiento de una institucionalidad legislativa de género y el apoyo de las redes supranacionales.[32]

---

25 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*, 16.

26 Marcela Lagarde, *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*, Cuadernos inacabados 25 (Madrid: horas y Horas, 1996), 13.

27 Laura Pautassi, «La igualdad en espera: el enfoque de género.», *Lecciones y Ensayos*, n.o nro. 89 (2011): 3, http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/89/pautassi-laura-la-igualdad-en-espera-el-enfoque-de-genero.pdf.

28 *Ibíd*.

29 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional*. Legislatura 2010-2015, 16.

30 Consejo Económico y Social, «Resoluciones y Decisiones del Consejo Económico y Social E/1997/97», 1997, https://undocs.org/es/E/1997/97%28SUPP%29.

31 *Ibíd*.; «Cómo trabajamos: Coordinación del sistema de Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género», ONU Mujeres, accedido 29 de marzo de 2020, https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming.

32 Ana Laura Rodríguez Gustá y Nancy Madera, «Más allá del recinto legislativo - estrategias colectivas para una agenda de género en América Latina y el Caribe», Sociologías 18, n.o 42 (agosto de 2016): 356-82, https://doi.org/10.1590/15174522-018004222.

Por ejemplo, algunos países han establecido comisiones técnicas dentro del Poder Legislativo para asesorar en la introducción de la perspectiva de género en la legislación.[33]

Es importante destacar que la perspectiva de género va más allá de la promoción de la presencia de mujeres en el parlamento (representación descriptiva de mujeres); ésta refiere a una actuación orientada a la promoción de derechos de las mujeres (representación sustantiva de mujeres),[34] lo cual va de la mano de la incorporación, por parte de las legisladoras, de preocupaciones desatendidas por los legisladores debido a las diferentes perspectivas sociales que se desprenden de su posición en un marco de relaciones estructurales de desventaja y privilegio.[35]

En esta línea, Alda Facio propone seis pasos a seguir como metodología para un análisis de la legislación con perspectiva de género:[36]

PASO 1	Tomar conciencia de la subordinación del sexo femenino en forma personal.
PASO 2	Identificar las distintas formas en que se manifiesta el sexismo en el texto, tales como el androcentrismo, el dicotomismo sexual, la insensibilidad al género, la sobregeneralización, la sobrespecificidad, el doble parámetro, el familismo, etc.
PASO 3	Identificar cuál es la mujer que en forma visible o invisible está en el texto (si es la mujer blanca, casada, pobre, etc.). Es decir, cuál es la mujer que se está contemplando como paradigma de ser humano y, desde ahí, analizar cuáles son sus efectos en las mujeres de distintos sectores, clases, razas, etnias, creencias, orientaciones sexuales.
PASO 4	Identificar cuál es la concepción de mujer que sirve de sustento al texto, es decir, si es solo la mujer-madre, o la mujer-familia o la mujer sólo en cuanto se asemeja al hombre, etc.
PASO 5	Analizar el texto tomando en cuenta la influencia y los efectos en los otros componentes del fenómeno legal.
PASO 6	Ampliar la toma de conciencia de lo que es el sexismo y colectivizarla. Éste se torna también parte del primer paso, porque para interesarse en esta metodología primero hay que tomar conciencia del sexismo.

En este sentido, el desafío del Parlamento se encuentra en crear un marco normativo no excluyente y más equitativo que promueva la igualdad legislativa y la obtención de los mismos resultados entre mujeres y varones en el ejercicio y goce

33 *Ibíd*.
34 Jutta Borner et al., *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*, 2009, 20.
35 *Ibíd*., 21.
36 Alda Facio, *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género en el fenómeno legal)* (San José: ILANUD, 1992), 12.

de las garantías y derechos consagrados.[37] Para ello, resulta imprescindible abordar los conceptos de empoderamiento y autonomía, explicados a continuación.

C. Empoderamiento y autonomía

La **igualdad legislativa** es un mecanismo fundamental para el empoderamiento de las mujeres.[38] El **empoderamiento de las mujeres** refiere al "*aumento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder, desde su dimensión colectiva, y al proceso de adquisición y toma de conciencia de poder sobre la propia vida, desde su dimensión individual. El empoderamiento, por consiguiente, implica necesariamente autonomía, es decir, la capacidad para tomar decisiones libremente y, a su vez, la autonomía contribuye al empoderamiento*".[39]

Esta definición de empoderamiento remite a la relación con el **principio de autonomía**, que se torna un principio fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos. La noción de autonomía refiere a "*la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles*".[40] A su vez, la autonomía centrada en las mujeres implica "*contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas*".[41]

En este sentido, el marco normativo establecido juega un papel fundamental para garantizar la autonomía y consecuente empoderamiento de las mujeres en condiciones de igualdad entre géneros. Las leyes son una herramienta para eliminar la discriminación directa y promover la eliminación de estereotipos de género nocivos. Igualmente, vale la pena adelantar que la igualdad legal o formal no implica

---

37 Evangelina García Prince, *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Serie mujer y desarrollo 105 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Div. de Asuntos de Género, 2010), 69.

38 ONU Mujeres y Secretaría General Iberoamericana, *Análisis de legislación discriminatoria en América y Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres* (ONU Mujeres y SEGIB, 2018), https://www.segib.org/wp-content/uploads/LeyesDiscriminatoriasEmpoderamientoEconomicoMujeres1.pdf.

39 *Ibíd*., 13.

40 CEPAL, *El salto de la autonomía de los márgenes al centro*. *Informe Anual 2011 del Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe*. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011), 9, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3931/1/S2011102.pdf.

41 María Cristina Benavente y Alejandra Valdés, *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014), 19, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf.

la igualdad sustantiva.[42] Por eso, a continuación se abordarán los conceptos base de igualdad formal, sustantiva y acciones afirmativas.

D. Igualdad formal, igualdad sustantiva y medidas afirmativas

Los conceptos de igualdad y no discriminación son principios básicos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.[43]

La **igualdad formal** responde a la máxima aristotélica de tratar igual a los iguales.[44] Este tipo de igualdad se centra más en el proceso que en el resultado. Así, los individuos en situaciones similares deber ser tratados de la misma manera, sin importar el resultado final.[45] Estamos frente a la igualdad formal ante la ley e igualdad de oportunidades. En este contexto, se plantea una obligación negativa que implica la prohibición de discriminación directa.

Esta noción de igualdad formal por sí sola es criticada porque puede perpetuar los patrones de desventaja social. La remoción de barreras y trato igualitario en las oportunidades no garantiza el logro de una distribución equitativa y justa cuando la desventaja del grupo desfavorecido es estructural,[46] por lo que, de forma complementaria, se presenta el concepto de igualdad sustantiva, basada en los conceptos de dignidad humana, justicia distributiva y participación equitativa.[47]

La **igualdad sustantiva** parte de la diferencia entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. La igualdad de oportunidades por sí sola no asegura la igualdad de resultados, por lo que la igualdad sustantiva se basa no solo en dar las mismas oportunidades, sino en realizar acciones que permitan a los grupos desfavorecidos tener un mismo punto de partida para aprovechar esas oportunidades.[48] Estas acciones son las llamadas 'medidas afirmativas'.

---

42 ONU Mujeres y Secretaría General Iberoamericana, *Análisis de legislación discriminatoria en América y Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres.*

43 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional*. Legislatura 2010-2015, 46.

44 Aristóteles, Ética para Nicómaco, libro V.

45 Daniel Moeckli *et al.*, *International human rights law*, Third, Book, Whole (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2018), 150.

46 *Ibíd.*, 151.

47 *Ibíd.*, 150.

48 *Ibíd.*, 151.

En este sentido, el principio de igualdad impone diferentes obligaciones al Estado:[49]

1. El Estado tiene la obligación de **respetar**: por medio de la igualdad ante la ley y prohibiendo toda forma de discriminación.
2. El Estado tiene la obligación de **proteger**: que implica la inclusión de legislación que prohíba la discriminación en diferentes ámbitos como el laboral, educativo, de salud y de vivienda.
3. El Estado tiene la obligación de **promover, garantizar y asegurar** la igualdad sustantiva: por medio de la toma de medidas que eliminen los parámetros estructurales de discriminación de grupos desfavorecidos.

Esta última obligación es la que se asocia al establecimiento de **medidas afirmativas o medidas especiales de protección**. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), en su artículo 1(4), las define como aquellas medidas adoptadas "*con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron*".[50]

De lo anterior se desprende que para que la medida afirmativa sea legítima y compatible con el marco normativo internacional, debe tener el carácter de (**1**) temporal, (**2**) idónea para cumplir la finalidad perseguida, y (**3**) proporcional.[51] En otras palabras, la causa de la diferenciación legal debe ser razonable y objetiva, el fin perseguido debe ser legítimo, y debe existir idoneidad entre el fin y los medios utilizados.[52]

Varios instrumentos internacionales disponen la obligación de los Estados de implementar medidas afirmativas para la promoción de la equidad de género en virtud del principio de igualdad y no discriminación. Por ejemplo, la Declaración

49 *Ibíd*., 162.

50 Artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD). Disponible en https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx

51 Moeckli *et al*., *International human rights law*, 162.

52 Martín Risso Ferrand, «Algunas reflexiones sobre el principio de igualdad en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia del Uruguay.», *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, s. f., 16.

de Beijing[53] dispone la obligación de los Estados de adoptar "*las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer*".[54]

En 2016 se aprobó la "*Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*".[55] Una de las prioridades de dicha Estrategia es la superación de los nudos estructurales y el cierre de la brecha entre la igualdad formal y sustantiva mediante el fortalecimiento de políticas públicas.[56] Para ello, uno de los ejes principales es el abordaje del "***marco normativo: igualdad y Estado de derecho***",[57] que es el conjunto de leyes, políticas, planes de igualdad, instrumentos de planificación, programas, normas, reglamentos y protocolos de intervención, elaborado por distintos actores estatales.

Es así que el Parlamento cobra un rol fundamental en relación a la promoción de un marco normativo que promueva la equidad de género y evite la discriminación sistémica e interseccional.[58]

E. Discriminación sistémica e interseccionalidad

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en la Observación General N°20 ha constatado que la discriminación contra algunos grupos sociales es omnipresente y "*está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada*".[59] En otros términos, se trata de "*dos o más fuentes de discriminación que al combinarse dan lugar a una situación de desigualdad cualitativamente distinta de la suma de las partes o de las formas de discriminación consideradas por separado*".[60]

---

53 Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995. Disponible en https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf

54 *Ibíd*.

55 XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016), 13.

56 *Ibíd*.

57 *Ibíd*., 23.

58 María José Añón Roig, «Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja», *Isonomía - Revista de teoría y filosofía del derecho* 0, n.o 39 (31 de octubre de 2013): 4, https://doi.org/10.5347/39.2013.109.

59 Comité de DESC, «Observación General No 20 La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/GC/20.», 2009, 5, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8792.pdf.

60 María José Añón Roig, «Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja», 152.

Las causas y manifestaciones de la **discriminación sistémica** (o estructural) están "*atravesadas por complejas prácticas sociales que llevan a que determinados grupos sociales no gocen de sus derechos de la misma forma en que lo hacen otros grupos en la sociedad*".[61]

El Comité CEDAW analizó el concepto de discriminación sistémica en relación a la situación de las mujeres que se ven impedidas de acceder a la justicia. Dispone que los "*obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, debido a factores como los estereotipos de género, las leyes discriminatorias, los procedimientos interseccionales o compuestos de discriminación y las prácticas y los requisitos en materia probatoria, y al hecho de que no ha asegurado sistemáticamente que los mecanismos judiciales son física, económica, social y culturalmente accesibles a todas las mujeres*".[62]

En esa misma línea se pronunció el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su Observación General N°3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. Sostiene que la discriminación sistémica se da por la intersección de fijación de estereotipos nocivos de género y discapacidad, y que "*está inextricablemente vinculada a la falta de políticas, reglamentos y servicios específicos para las mujeres con discapacidad*".[63] También, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial reconoce que para poner fin a este tipo de discriminación estructural es fundamental la adopción de medidas de acción afirmativa.[64]

Se puede observar que la discriminación sistémica se ve acentuada cuando intersecta con más factores de discriminación, acercándonos el concepto de interseccionalidad. La primera en abordar el término de interseccionalidad fue Crenshaw, al analizar la tensión entre racismo y sexismo. Planteó que el racismo tiene diferentes efectos en los varones que en las mujeres debido a que se suman los factores del se-

61 Liliana María Salomé Resurección, «La discriminación y algunos de sus calificativos: directa, indirecta, por indiferenciación, interseccional (o múltiple) y estructural», Revista Pensamiento Constitucional PUCP, 22, n.o 22 (2017): 281, http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19948.

62 Comité CEDAW, «Recomendación general N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. CEDAW/C/GC/33.», 2015, 3, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf.

63 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación general N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3.», 2016.

64 Comité CERD, «Recomendación general No 34 aprobada por el Comité. Discriminación racial contra afrodescendientes. CERD/C/GC/34.», 2011, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8466.pdf; Comité de DESC, «Observación General No 20 La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/GC/20.»

xismo y otras desigualdades sociales.[65] Así es que el concepto de interseccionalidad permite tomar conciencia sobre la tensión entre diferentes categorías que influyen en la discriminación de las mujeres.[66]

La interseccionalidad es un instrumento que permite visualizar y poner énfasis en los sistemas cruzados de exclusión.[67] Así, "*la interseccionalidad contribuye a diseccionar con más precisión las diferentes realidades en las que se encuentran las mujeres y por lo tanto puede mejorar la acción política*".[68]

Con base en estos marcos conceptuales de estudio, a continuación se presentará la metodología utilizada para llevar a cabo la presente producción legislativa con perspectiva de género.

65 Kimberle Crenshaw, «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color», *Stanford Law Review 43*, n.o 6 (julio de 1991): 1241, https://doi.org/10.2307/1229039.

66 *Ibíd*., 1299.

67 Carmen Expósito Molina, «¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España», *Investigaciones Feministas* 3 (2012): 212.

68 *Ibíd*., 205.

III. Metodología

Para presentar la metodología en primer lugar se explicitará el criterio utilizado para la selección de las leyes y los proyectos de ley analizados. Luego se mencionarán los temas en los que las leyes y los proyectos de ley serán clasificados para proceder con su presentación y organización a lo largo del trabajo. Por último, se desarrollará el criterio de selección de recomendaciones y observaciones del sistema universal de protección de derechos humanos.

A. Criterio de selección de leyes y proyectos de ley

Para la selección de las leyes, el criterio utilizado fue:

1. La referencia específica a mujer, género, violencia de género, violencia doméstica, equidad de género, igualdad, relaciones familiares, equidad laboral, seguridad social de la mujer, maternidad, estándares internacionales sobre derechos de las mujeres, generacional, interseccionalidad, transversalidad, derechos humanos de las mujeres, derechos humanos y género, participación política de la mujer, derechos sexuales y reproductivos y/o acceso a la justicia.

2. La pertinencia del análisis con perspectiva de género. Al igual que en las ediciones anteriores,[69] se siguió el test que proponen las autoras Guillén, Benavente y Herrera[70]:

   – *"¿La propuesta va dirigida a uno o a más grupos objetivos?*

   –*¿Afectará a la vida diaria de uno o varios grupos de la población?*

   –*¿Existen en este ámbito diferencias entre las mujeres y los hombres en cuanto a derechos, recursos, participación, normas y valores vinculados a la pertenencia a un sexo?"*

3. El impacto de la ley o proyecto de ley para generar avances en equidad de género. Para ello, las mismas autoras proponen el siguiente test[71] para la evaluación del impacto:

69 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*; Diana González Perrett, *Producción Legislativa en materia de Equidad de Género y Generaciones durante el período febrero 2005-2009*.

70 Lisbeth Guillén, Fiorella Benavente, y Elizabeth Herrera, *Producción Legislativa con perspectiva de género: herramientas para su inclusión*. Balance y Cronología legal 2001 - julio 2006., 2da ed. (Lima: Movimiento Manuela Ramos, FIG/ACDI y UNFPA, 2006), 16.

71 *Ibíd*., 21.

- "¿La iniciativa legislativa contempla que su población objetivo está conformada por varones y mujeres?

- ¿Considera los roles que desempeñan las mujeres y los varones en la sociedad?

- ¿Considera la edad de las personas que serán afectadas?

- ¿Considera el área geográfica de la población objetivo? Es decir, las diferencias del impacto de la norma en la población de las zonas rurales/urbanas; amazónica/andina?

- ¿Considera la cultura y la etnia de la población afectada por la norma? Es decir, si existen costumbres o creencias que dificultan o favorezcan su aplicación e implementación.

- ¿Considera el estrato socioeconómico de la población?"

4. La intersección de género con otros factores de discriminación como la edad, la diversidad sexual, la discapacidad, privación de libertad, etnia, migración y/o religión.

Para la selección de los proyectos de ley se utilizaron como criterio los puntos (**2**), (**3**) y (**4**). Se consultó al Grupo Interagencial de Género de Naciones Unidas sobre proyectos de especial relevancia para proceder a su inclusión.

Para acceder a las leyes seleccionadas se utilizó la búsqueda avanzada de documentos de la página web oficial del Poder Legislativo[72] y se filtró por categorías relacionadas con la equidad de género. Luego de seleccionada la ley se recurrió al Registro Nacional de Leyes y Decretos[73] del IMPO, Centro de Información Oficial, para corroborar sus actualizaciones. En algunos casos también se recurrió a la exposición de motivos y actas de los debates en comisión o en sala.

B. Clasificación y análisis de leyes y proyectos de ley según temas

Cada ley o sección de ley -según corresponda- se clasificó según los siguientes temas: (**1**) mecanismos para la equidad de género, (**2**) igualdad y no discriminación, (**3**) participación política, (**4**) violencia de género, (**5**) sexualidad y reproducción, (**6**) relaciones familiares, (**7**) equidad laboral y seguridad social, y (**8**) acceso a la justicia. Estas categorías se mantienen conforme a las ediciones anteriores, con la finalidad de facilitar su comparación y visualizar la evolución de la producción legislativa.

72 Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda
73 Disponible en https://www.impo.com.uy/registro-de-leyes-y-decretos/

Cada tema contiene una parte dogmática que explica su alcance conforme al derecho internacional de los derechos humanos y un detalle del panorama normativo nacional al inicio de la legislatura. Posteriormente se presentan las leyes aprobadas y los proyectos de ley presentados durante la legislatura en planillas, donde se realiza un análisis del artículo, sección o ley, según corresponda a la categoría en cuestión.

Para ello se presenta el tema que aborda la norma o sección de la norma analizada, su objetivo, su contenido resumido y una evaluación de sus fortalezas, debilidades y recomendaciones.

C. Criterio de selección de fortalezas, debilidades y recomendaciones

En cada planilla se determinan, según corresponda, fortalezas, debilidades y recomendaciones relacionadas con la ley analizada, la temática que aborda y su implementación.

Para la determinación de las fortalezas, debilidades y recomendaciones se recurrió a las observaciones finales realizadas por los Comités de los Tratados[74] al Estado uruguayo. También se tuvieron en cuenta las recomendaciones realizadas en el Examen Periódico Universal (EPU).[75] Se accedió a esta información por medio de la página web de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas[76] y el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE),[77] administrado por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

En los casos donde la temática de la ley no fuera abordada por los Comités y el EPU se consultó a las agencias de ONU en Uruguay que, por mandato, estén relacionadas con el tema tratado por la norma bajo análisis. En última instancia, en algunos casos puntuales se recurrió a doctrina relevante en la materia.

74 Disponible en https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx
75 Disponible en https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx
76 Disponible en https://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx
77 Disponible en https://simore.mrree.gub.uy/buscador/home/

IV. Leyes y proyectos de ley por grupo temático

Tema 1: Mecanismos para la equidad de género

Tema 2: Igualdad y no discriminación

Tema 3: Participación política

Tema 4: Violencia de género

Tema 5: Sexualidad y reproducción

Tema 6: Relaciones Familiares

Tema 7: Equidad laboral y seguridad social

Tema 8: Acceso a la justicia

Tema 1. Mecanismos para la equidad de género

Se entiende por mecanismos para la equidad de género a aquellos órganos, instituciones y/o procesos institucionalizados que fueron creados como herramientas para la promoción e impulso de políticas públicas de equidad de género.[78]

"*El cumplimiento de las leyes lleva implícito, asimismo, el acceso a mecanismos legales y a la justicia seguros, asequibles para las mujeres y adaptados a sus necesidades, cuestión que en muchos países se ve menoscabada por la falta de conocimiento sobre los derechos o la falta de recursos entre las mujeres, especialmente por aquellas en situación de mayor vulnerabilidad*".[79]

A nivel internacional, existen varios mecanismos creados con este fin, por ejemplo: el Comité CEDAW,[80] la Relatoría Especial sobre violencia contra la Mujer,[81] la Comisión Interamericana de la Mujer,[82] la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer (Comisión Interamericana de Derechos Humanos),[83] Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará,[84] la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersexo,[85] entre otras. Sin embargo, esta publicación se centra en aquellos mecanismos establecidos a nivel nacional por ley.

A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura

En lo que refiere al panorama legislativo al inicio de esta legislatura, ya existían varios mecanismos nacionales:

- Instituto Nacional de las Mujeres (INMujeres)[86]
- Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (sustituido por el Consejo Nacional de Género)
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica[87]
- Instituto del Niño, Niña y Adolescente del Uruguay (INAU)[88]

---

78 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*, 34.
79 ONU Mujeres y Secretaría General Iberoamericana, *Análisis de legislación discriminatoria en América y Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres*, 64.
80 https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/pages/cedawindex.aspx
81 https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx
82 http://www.oas.org/es/cim/
83 http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/default.asp
84 https://www.oas.org/es/mesecvi/nosotros.asp
85 http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/comunicados/
86 https://www.inmujeres.gub.uy/
87 https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-completos/el-consejo-nacional-consultivo-de-lucha-contra-la-violencia-domestica
88 https://www.inau.gub.uy/

- Sistema Integral de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes contra la Violencia (SIPIAV)[89] (cuya implementación fue acordada en 2007,[90] pero fue creado con carácter permanente por medio de la Ley N°19.747 de 2019, analizada en el Tema 4 "Violencia de Género").
- Consejo Nacional Consultivo Honorario de la Niñez y la Adolescencia
- Instituto Nacional de la Juventud (INJU)[91]
- Instituto Nacional del Adulto Mayor[92]
- Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social[93]

Tal como surge del análisis de legislatura inmediatamente anterior,[94] en lo que refiere al período 2010-2015 no se crearon mecanismos de género específicos. Sin embargo, en leyes de presupuesto y rendición de cuentas se asignaron recursos, se crearon cargos o se hicieron referencias específicas a la equidad de género, por ejemplo: la creación de la dirección de Centros MEC[95], las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica, la información sobre beneficiarios de servicios públicos discriminada por género y la designación del Director/a de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género.[96]

A continuación, en este capítulo se abordarán aquellas estructuras institucionales nacionales creadas por ley para la promoción de la equidad de género.

B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020

Tema	**Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento**
Ley	Ley N° 19.846, de 19 de diciembre de 2019.[97] Artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19
Objetivo	Creación del Sistema Nacional para la Igualdad de Género.

89 https://www.inau.gub.uy/sipiav
90 http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/766/1427-presentacionsipiav.pdf?sequence=1&isAllowed=y
91 https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/casa-inju
92 https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/estructura-del-organismo/instituto-nacional-personas-mayores
93 https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/ctiote
94 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*.
95 https://www.centrosmec.gub.uy/
96 *Ibíd*., 38.
97 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19846-2019

Contenido	Se crea el **Sistema Nacional para la Igualdad de Género** como el conjunto articulado de organismos e instituciones que tienen como finalidad garantizar la igualdad de género. Establece como órgano rector de la política nacional de igualdad de género al **INMujeres**, que le rendirá cuentas de forma anual a la Asamblea General del Poder Legislativo. Se sustituye el anterior Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género por el "**Consejo Nacional de Género**", presidido por INMujeres, con los cometidos de velar por el cumplimiento de esta ley y de la Política Pública Nacional de Igualdad de Género, y desarrollar propuestas intersectoriales frente a la problemática de las desigualdades de género. Se establece que todos los organismos públicos deberán contar con **Unidades Especializadas en Género**. Se crea el **Fondo Concursable para la Igualdad de Género** para el financiamiento de proyectos de organizaciones de la sociedad civil.
Fortalezas	Se establece el INMujeres como el órgano rector de la política nacional de género y preside el Consejo Nacional de Género.[98] Responde una de las observaciones realizadas por el Comité en cuanto a la posible superposición de los diferentes mecanismos y la disparidad de participación de las organizaciones de mujeres a nivel local.[99] Se incluyó la obligación de elaborar presupuestos que prevean acciones para el logro de la igualdad de género.[100]
Debilidades	El Instituto Nacional de las Mujeres carece de autonomía institucional, depende del Ministerio de Desarrollo Social.[101]
Recomendaciones	Estudiar la posibilidad de elevar el rango del Instituto Nacional de las Mujeres para que posea autonomía institucional. Garantizar los recursos financieros adecuados.[102]

Tema	**Sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres**
Ley	Ley N° 19.580,[103] de 22 de diciembre de 2017
Objetivo	Garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género. Como mecanismo establece un sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género.

98 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 6.

99 *Ibíd*.

100 *Ibíd*.

101 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9»; Comité CEDAW, «Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/URY/CO/7», 7 de noviembre de 2008; Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 2019, 118.11 (Australia).

102 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

103 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017

Contenido	El **sistema de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres** debe ser: integral, interinstitucional e interdisciplinario, e incluir, como mínimo, acciones de prevención, servicios de atención, mecanismos que garanticen el acceso eficaz y oportuno a la justicia, medidas de reparación, el registro y ordenamiento de la información, la formación y capacitación de los operadores y la evaluación y rendición de cuentas. El **INMujeres, como órgano rector de las políticas públicas para una vida libre de violencia para las mujeres**, debe (a) velar por el fiel cumplimiento de esta ley; (b) articular y coordinar acciones con las distintas áreas; (c) prever los mecanismos y procesos para transversalizar la temática; (d) elaborar en el marco del Consejo Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres el Plan Nacional y otros planes específicos, programas y acciones para la implementación de esta ley; (e) generar los estándares mínimos de detección y abordaje de las situaciones de violencia para asegurar que las acciones estén orientadas a fortalecer la autonomía de las mujeres y tengan en cuenta la diversidad según edad, orientación sexual, identidad de género, origen étnico-racial, pertenencia territorial, situación de discapacidad, creencias, entre otros; (f) desarrollar programas de asistencia técnica para los distintos órganos, organismos o instituciones involucradas; (g) brindar capacitación permanente, formación y entrenamiento en la temática al personal de los órganos y organismos públicos, estatales, departamentales y municipales; (h) impulsar la capacitación en la materia en las distintas universidades y asociaciones profesionales; (i) impulsar y coordinar la formación especializada para legisladores y legisladoras en materia de violencia hacia las mujeres; (j) generar registros de datos cuantitativos y cualitativos sobre violencia basada en género; (k) coordinar con otros registros los criterios para el relevamiento y selección de datos sobre violencia basada en género; (l) formular recomendaciones a entidades públicas y privadas; (m) evaluar el cumplimiento de las políticas públicas. Se sustituye el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica por el **Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres**, con competencia nacional. Sus fines serán (a) asesorar al Poder Ejecutivo; (b) velar por el cumplimiento de esta ley y su reglamentación; (c) diseñar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo el Plan Nacional contra la Violencia Basada en Género hacia las Mujeres y otros planes específicos; (d) supervisar y monitorear el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia Basada en Género hacia las Mujeres; entre otros. También se prevén las **Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres**, **las cuales** tendrán los siguientes cometidos: (a) velar por el cumplimiento de esta ley y del Plan Nacional mencionado; (b) implementar en el territorio las resoluciones y directivas del Consejo Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres; (c) promover la articulación de las políticas y acciones contra la violencia basada en género hacia las mujeres en el departamento; (d) asesorar en el departamento a las autoridades nacionales, departamentales y municipales. Se crea el **Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres** con el objetivo de monitorear, recolectar, producir, registrar y sistematizar permanentemente datos e información sobre la violencia hacia las mujeres.

Contenido	En relación al acceso se crea la **Red de Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género** con el fin de promover servicios de respuesta inmediata, atención psicosocial en salud y patrocinio jurídico. También se establecen los **Servicios de Atención**, de forma gratuita y en todo el país, brindados por INMujeres e INAU. Estos servicios ofrecerán atención psicosocial, asesoramiento y patrocinio jurídico, y estarán integrados con equipos interdisciplinarios especializados. En el caso de atender personas en situación de discapacidad, los servicios coordinarán con el Programa Nacional de Discapacidad. Otro de los servicios es el de socialización de varones, que deberá ser promovido por INMujeres.
Fortalezas	Responde a la recomendación realizada por el Comité CEDAW sobre la creación de vías de recurso efectivas, entre ellas la capacidad de presentar denuncias ante las autoridades administrativas para las mujeres que han sufrido discriminación por razón de sexo y género.[104] Fortalece el rol de INMujeres y su coordinación con otras entidades.[105] La creación del Observatorio responde a la observación acerca de la falta de información "*sobre el número de casos comunicados de violencia contra la mujer, salvo los casos de violencia doméstica*".[106] Incluye la participación de representantes de la sociedad civil, afrodescendientes y rurales, en el Consejo Nacional de Género.[107] Los Servicios de Atención y las Comisiones Departamentales colaboran al apoyo de las mujeres en situación más desfavorable en todo el territorio uruguayo.[108]
Debilidades	No prevé presupuesto para la implementación del Sistema Interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres, principalmente en lo que refiere a la creación de Juzgados Especializados en Violencia Basada en Género.[109]
Recomendaciones	Asignar recursos presupuestales para la correcta implementación del Sistema Interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres,[110] con especial énfasis en el interior del país para evitar su aplicación dispar.[111]

104 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 6.
105 *Ibíd*.
106 *Ibíd*., 8.
107 *Ibíd*.
108 *Ibíd*.
109 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.142 (España). También en Proyecto de Rendición de Cuentas por el Poder Judicial disponible en http://www.poderjudicial.gub.uy/contenido/item/4280.html
110 *Ibíd*., 118.129 (Alemania), 118.130 (Canadá).
111 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

Recomendaciones	Potenciar las medidas con asignaciones presupuestales y realizar programas intersectoriales para erradicar la violencia contra las mujeres.[112] Establecer mecanismos de seguimiento para evaluar la accesibilidad a los servicios de protección y asistencia a las víctimas de violencia por razón de género.[113] Particularmente cuando se suman factores de interseccionalidad de discriminación, como las mujeres afrodescendientes, las mujeres con discapacidad y las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.[114]

Tema	**Ley integral para personas trans**
Ley	Ley N° 19.684,[115] de 26 de octubre de 2018. Artículos 7, 10 y 11
Objetivo	Creación de (1) la Comisión Asesora Honoraria de Cambio de Identidad y Género, y (2) la Comisión Especial Reparatoria.
Contenido	Se crea la **Comisión Asesora Honoraria de Cambio de Identidad y Género** en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura. La Comisión tiene competencia para verificar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios exigidos para la adecuación de nombre o sexo en documentos de identificación. La Comisión podrá formular un informe, con carácter de reservado, que será elevado a la Dirección General del Registro de Estado Civil. Se crea la **Comisión Especial Honoraria Reparatoria** en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Sus cometidos son recibir, sustanciar y resolver las solicitudes de amparo al régimen reparatorio para las personas trans que acrediten que por causas relacionadas a su identidad de género "*fueron víctimas de violencia institucional o privadas de su libertad, habiendo sufrido daño moral o físico, así como impedidas del ejercicio pleno de los derechos de la libre circulación, acceso al trabajo y estudio, debido a prácticas discriminatorias cometidas por parte de agentes del Estado o de quienes sin serlo hubiesen contado con la autorización, apoyo o aquiescencia de los mismos*".
Fortalezas	Establece un mecanismo específico para la reparación y compensación a las víctimas de discriminación por causas relacionadas a su identidad de género.[116] Responde a las recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos Humanos en 2018 en cuanto a la protección efectiva y a garantizar el derecho a la identidad de las personas transexuales.[117] Potencia la asignación de recursos presupuestarios para erradicar la violencia y discriminación contra la población LGTBI.[118]

112 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.26 (Chile).
113 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 9.
114 *Ibíd*.
115 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018
116 Comité de Derechos Humanos, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. CCPR/C/URY/CO/5», 2013, 8.
117 Comité de Derechos Humanos, «Lista de cuestiones relativa al sexto informe periódico del Uruguay. CCPR/C/URY/QPR/6», 2018.
118 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.26 (Chile).

Debilidades	No fortalece sistema de denuncia y rol del Poder Judicial en el tema.[119]
Recomendaciones	Establecer un sistema estadístico que permita obtener datos desagregados acerca de la violencia debido a discriminación de personas LGTBI.[120] Potenciar las medidas con asignaciones presupuestales y realización de programas intersectoriales para erradicar la violencia contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como para proteger sus derechos.[121]

119 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.»; Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

120 Comité de Derechos Humanos, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. CCPR/C/URY/CO/5», 4.

121 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.26 (Chile).

Tema 2. Igualdad y no discriminación

Los conceptos de igualdad y no discriminación son principios básicos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos,[122] reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 7: "*Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación*".[123]

Estos dos conceptos no significan lo mismo, sin perjuicio de que a veces son utilizados con la misma finalidad.[124] En esta línea, igualdad implica la obligación negativa de no discriminar, a la vez que la obligación positiva de reconocer las diferencias entre las personas y realizar acciones afirmativas que permitan alcanzar una igualdad real.[125] Lo que lleva a la distinción entre igualdad formal y sustantiva. (Ver capítulo II.D).

El artículo 1 de la Convención CEDAW dispone que la discriminación contra la mujer implica "*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*".[126]

El alcance de este artículo es abordado por el Comité CEDAW en la Recomendación General N° 28 a la hora de explicar la naturaleza de la obligación de los Estados contenida en el artículo 2. En esta línea plantea que "*el trato idéntico o neutro de la mujer y el hombre podría constituir discriminación contra la mujer cuando tuviera como resultado o efecto privarla del ejercicio de un derecho al no haberse tenido en cuenta la desventaja y la desigualdad preexistentes por motivos de género*".[127]

---

122 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*, 46.

123 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 7. Disponible en https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

124 Moeckli *et al.*, International human rights law.

125 *Ibíd.*, 149.

126 Artículo 1 de la CEDAW. Disponible en https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx

127 Comité CEDAW, «Recomendación general No 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW/C/GC/28».

A. Panorama legislativo al inicio de la legislatura

A nivel nacional, la Constitución reconoce el principio de igualdad en el artículo 8, que establece que todos los habitantes son iguales ante la ley, sin reconocerse otra distinción que sus talentos y virtudes.[128] Esta disposición se complementa con el artículo 9 que prohíbe la fundación de mayorazgos y establece que ninguna autoridad de la República podrá conceder título alguno de nobleza, ni honores o distinciones hereditarias.[129] A nivel legal se destacan los siguientes avances.

- En 1946 la ley N°10.783 equiparó los derechos civiles de las mujeres y los hombres.[130]
- En 1989 la ley N°16.045 introdujo el principio de igualdad y no discriminación de género en el ámbito laboral.[131]
- En 2004 la ley N° 17.817 creó la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y Toda otra Forma de Discriminación como un mecanismo específico contra la discriminación.[132]
- En 2007 la ley N° 18.104 estableció la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres como un compromiso político del Estado.[133]
- En 2008, con la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se permite avanzar en temas de discriminación interseccional.[134]
- En 2009 la ley N° 18.620 reconoció el derecho a la identidad de género como inherente al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad.[135]
- En 2010 se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[136] y se sancionó la ley N° 18.651 sobre la protección integral de personas con discapacidad.[137]

---

128 Ver https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967
129 Martín Risso Ferrand, «Algunas reflexiones sobre el principio de igualdad en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia del Uruguay.»
130 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10783-1946
131 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16045-1989/8
132 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17817-2004/1
133 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007
134 Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf
135 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18620-2009/4
136 Disponible en https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OptionalProtocolRightsPersonsWithDisabilities.aspx
137 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18651-2010/49

- En 2013 la ley N° 19.122, sobre medidas afirmativas para la población afrodescendiente, también permitió avanzar en el tratamiento interseccional de la discriminación basada en género y otros aspectos.[138] En el mismo año, la ley N° 19.133 promueve el acceso al trabajo de las personas jóvenes.[139]

B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020

Tema	**Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento**
Ley	Ley N° 19.846,[140] de 19 de diciembre de 2019
Objetivo	Garantizar la igualdad de derechos y la no discriminación en base al género entre mujeres y varones.
Contenido	Se reconoce que las mujeres y los varones son iguales en dignidad y derechos entre sí y se prohíbe explícitamente toda forma de discriminación en base al género: En primer lugar, el artículo 3 define la **discriminación hacia las mujeres** como toda "*distinción, exclusión, restricción u omisión basada en el género que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra*". En segundo lugar, el artículo 4 define a la discriminación **directa** hacia las mujeres en base al género como "*la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, orientación sexual y/o identidad de género, de manera menos favorable que otra en situación comparable*." Mientras que define la discriminación **indirecta** hacia las mujeres en base al género como "*la situación en que una norma, una política o una práctica aparentemente neutra, pone a una persona en desventaja particular con respecto a otras personas por razón de su sexo, orientación sexual y/o identidad de género*". El artículo 5 establece que la **discriminación múltiple** es la intersección de la discriminación en base al género con otros factores tales como la ascendencia étnico-racial, la condición socioeconómica, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género, el lugar de origen o la residencia. El capítulo II plantea **políticas públicas para la igualdad de género**, regidas por los siguientes principios: (a) prioridad de los Derechos Humanos, previendo su interpretación extensiva; (b) integralidad; (c) inclusión; (d) participación ciudadana; (e) transparencia y rendición de cuentas. El artículo 8 establece las **medidas especiales de carácter temporal** que tienen como objetivo hacer efectivo el derecho a la igualdad. Las medidas serán adoptadas por todos los organismos públicos para corregir las situaciones de desigualdad de hecho. Estas medidas deben ser razonables, necesarias, adecuadas y proporcionales en relación con el objetivo legítimo perseguido en cada caso.

138 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013/4
139 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19133-2013/10
140 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19846-2019

Contenido	Asimismo, se establece que los organismos públicos deberán tomar **medidas presupuestales y administrativas** necesarias para garantizar los objetivos de esta ley. Por ejemplo, en los presupuestos deberán destinarse gastos al fortalecimiento de los mecanismos y acciones para el logro de la igualdad de género. Por último, se establece la obligación de generar registros de datos cualitativos y cuantitativos de conformidad con los lineamientos del sistema estadístico nacional para dar seguimiento a los avances de las políticas de igualdad de género e interseccionalidad.
Fortalezas	Incorpora en el derecho interno la definición de discriminación contra la mujer en línea a lo que figura en el artículo 1 de la Convención CEDAW.[141] Responde las observaciones realizadas por el Comité CEDAW en relación a los estereotipos y prácticas discriminatorias, al establecer una estrategia amplia destinada a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar las actitudes patriarcales y estereotipadas basadas en el género, en relación con el papel y la responsabilidad de las mujeres y los hombres en la familia, en el sistema educativo, en el lugar de trabajo y en la sociedad en general.[142] Incorpora el concepto de discriminación múltiple e interseccional.[143] Las referencias al igual acceso a todos los niveles de educación.[144]
Debilidades	Únicamente se menciona a las mujeres afrodescendientes y rurales en los lineamientos generales.[145]
Recomendaciones	Incluir un mayor énfasis en acciones que promuevan la inclusión de grupos desfavorecidos por discriminación interseccional, como mujeres afrodescendientes, migrantes, en situación de discapacidad, rurales.[146]

Tema	**Modificación al Sistema Cooperativo de Vivienda**
Ley	Ley N° 19.837,[147] de 27 de setiembre de 2019. Artículos 1 y 2

141 Comité CEDAW, «Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/URY/CO/7».

142 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 8. Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.113 (Portugal). Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5», 2017.

143 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9»; Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.26 (Chile).

144 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.160 (Kirguistán).

145 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 8; Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.166 (Qatar).

146 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 8; Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.»

147 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19837-2019

Objetivo	Modificación del Sistema Cooperativo de Vivienda en relación a la titularidad simultánea. Previsión de consecuencias en situaciones de violencia doméstica.
Contenido	Se reconoce como **socios con titularidad simultánea** a las dos personas del hogar destinatario de una vivienda que sea habitada en forma permanente, estén a cargo del núcleo familiar y constituyan matrimonio, unión concubinaria reconocida o unión concubinaria sin declaración judicial de reconocimiento con independencia de su género y estado civil. Se prevé que en caso de **situaciones de violencia doméstica o de género**, y en general toda violencia que pueda causar daño físico, psicológico o patrimonial a uno o más integrantes del núcleo familiar, tendrá preferencia para continuar en el uso y goce de la vivienda el o los integrantes que no causaron la agresión. También prevé la suspensión de los derechos de socio por la adopción de medidas cautelares. Los casos de violencia doméstica o de género en que se hayan producido lesiones graves, tentativa de homicidio, homicidio, tentativa de femicidio y/o femicidio como causal de expulsión.
Fortalezas	Intensifica esfuerzos y mejora acceso a la vivienda y a titularidad de la propiedad, con el establecimiento de titularidad simultánea en un amplio espectro de uniones.[148] Facilita el funcionamiento práctico a las cooperativas de vivienda en las situaciones de violencia intrafamiliar.[149]
Recomendaciones	Se recomienda que este tipo de medidas sean tenidas en cuenta por una estrategia integral de vivienda social, tal como fue recomendado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "con miras a adoptar una estrategia integral de vivienda social basada en el derecho a una vivienda adecuada y asequible y que cuente con criterios definidos en materia de calidad y habitabilidad."[150] Dar prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados.[151]

Tema	**Cotitularidad de tierras adjudicadas por el Instituto Nacional de Colonización**
Ley	Ley N° 19.781,[152] de 30 de agosto de 2019
Objetivo	Modificar el artículo 7 numeral 3 literal d) de la Ley N° 11.029, relativo a la cotitularidad de tierras adjudicadas por el Instituto Nacional de Colonización.

148 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9»; Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 123.62 (Ecuador).

149 https://ecos.la/UY/13/Sociedad/2019/05/12/33215/un-bombardeo-de-casos-de-violencia-de-genero-desafia-a-fucvam/

150 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».

151 *Ibíd*

152 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19781-2019/1

Contenido	Prevé que la colonización del predio deberá ser adjudicada en **régimen de titularidad conjunta** cuando los integrantes de la pareja constituida en uniones de hecho, civiles o matrimoniales tengan perfil colono. Asimismo, cuando ambos dediquen la mayor parte de su tiempo de trabajo al hogar, a la explotación productiva directa y la principal fuente de ingresos de la pareja provenga de la explotación productiva directa.
Fortalezas	Incorpora intersección género y mujer rural; ayuda a eliminar los estereotipos sobre el rol de la mujer en las actividades productivas y titularidad de la tierra.[153] Permite velar por que las mujeres rurales tengan acceso a la tierra, en pie de igualdad con los hombres.[154] Trata una de las observaciones realizadas por el Comité CEDAW sobre el acceso limitado de las mujeres rurales al título de propiedad sobre las tierras.[155]
Debilidades	Falta profundizar expresamente en acciones afirmativas para eliminar las pautas culturales discriminatorias.[156] No hace referencia a aportaciones de seguridad social. Se mantiene el término de "cónyuge colaborador" para la aportación de tributos.[157]
Recomendaciones	Realizar campañas de sensibilización acerca de la importancia del acceso a la tierra como factor de desarrollo para las mujeres rurales.[158] Principalmente para que la población beneficiaria tenga conocimiento de sus derechos y posibilidades.[159] Implementar este derecho en la práctica y desarrollar facilidades en trámites para hacer realidad práctica el derecho reconocido por la ley.[160]

Tema	**Fomento y protección del sistema deportivo**
Ley	Ley N° 19.828,[161] de 18 de setiembre de 2019. Artículo 10
Objetivo	Fomentar el acceso universal de los habitantes a la práctica del deporte, la educación física y la actividad física en todo el país.

153 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización de Uruguay*, Clara Villaba (Montevideo: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2018).

154 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

155 *Ibíd*.

156 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización de Uruguay*, 49.

157 https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Anexo%20INMUJERES.pdf

158 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

159 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización de Uruguay*, 55.

160 https://www.colonizacion.com.uy/novedades/-/asset_publisher/Q1BnqjINghdP/content/celebramos-la-igualdad-de-derechos-con-homenaje-a-mujeres-que-marcaron-nuestra-historia

161 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19828-2019

Contenido	El artículo 10 de esta norma impulsa la **práctica en el deporte federado de políticas de equidad de género e inclusivas**, a través de la Secretaría Nacional del Deporte.
Fortalezas	Incorpora la perspectiva de género y promueve la eliminación de estereotipos.[162]
Debilidades	Únicamente hace referencia al impulso, no establece acciones específicas para concretar en la práctica,[163] lo cual es necesario no solo para la inclusión en el deporte federado, sino para el acceso a puestos directivos.[164]
Recomendaciones	Dedicar especial atención al acceso al deporte de mujeres privadas de libertad.[165]

Tema	**Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Modificación de normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género**
Ley	Ley N° 19.685,[166] de 26 de octubre de 2018. Artículo 5
Objetivo	Promover las organizaciones habilitadas de productores agropecuarios conformadas por mujeres en la gestión de la organización.
Contenido	Se considera Organización Habilitada la que esté integrada por al menos cinco productores agropecuarios, de los cuales como mínimo el 70% deben ser productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales. **Las Organizaciones Habilitadas con igualdad de Género** (OH+G) serán aquellas en las que se verifique la **participación de las mujeres** en la gestión de la organización y del sistema productivo. Cuando se trate de bienes alimenticios provenientes de OH+G, siempre que exista oferta, se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 50% para las compras centralizadas y no centralizadas, mientras que para el resto se establece una reserva mínima del 30%.
Fortalezas	Responde a recomendación de Comité CEDAW sobre redoblar esfuerzos para "*promover oportunidades de generación de ingresos para las mujeres rurales y fomentar el emprendimiento de estas mujeres*".[167] Promueve la participación de las mujeres en el sistema productivo e incorpora la dimensión de género.[168]

162 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

163 https://www.elobservador.com.uy/nota/escritorios-que-aun-se-resisten-a-las-mujeres-202037192350

164 https://www.elobservador.com.uy/nota/la-mujer-en-el-deporte-somos-tradicionales-y-lentos-en-los-cambios--2020351820

165 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, observaciones Uruguay 2019, párrafo 104.

166 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19685-2018/2

167 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 14.

168 Presidencia de la República Oriental del Uruguay, «Informe Nacional Voluntario – Uruguay», 2019, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23786Informe_Nacional_Voluntario_Uruguay_2019.pdf.

Recomendaciones	Garantizar que las mujeres rurales disfruten de igualdad de acceso a los servicios básicos y a la protección social.[169] Realizar campañas de difusión de la norma para que las beneficiarias estén al tanto de sus derechos.[170] Impulsar las referencias a la Agricultura Familiar.[171]

Tema	**Ley integral para personas trans**
Ley	Ley N° 19.684,[172] de 26 de octubre de 2018
Objetivo	Asegurar el derecho de las personas trans a una vida libre de discriminación y estigmatización.
Contenido	La norma reconoce el **derecho a la identidad de género** al disponer en su artículo 1 que "*Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia de su sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro. Este derecho incluye el de ser identificado de forma que se reconozca plenamente la identidad de género propia y la consonancia entre esta identidad, el nombre y sexo señalado en los documentos identificatorios de la persona*". Se incorpora la variable **"identidad de género"** en los sistemas oficiales de información estadística y todas las mediciones públicas que releven la variable "sexo". También se establece que toda persona podrá solicitar la **adecuación de la mención registral** de su nombre, sexo, o ambos, cuando no coincidan con su identidad de género. En relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se prohíbe toda acción que menoscabe estos derechos y a su vez se dispone: • **Derecho a la educación**: se establece la inclusión educativa de las personas trans y se listan las responsabilidades de las instituciones y organismos educativos a tales efectos. Asimismo, se dispone que las becas y apoyos estudiantiles debe prever cupos del 2% para personas trans. • **Derecho a la cultura**: se considera de interés general el diseño, fomento, promoción e implementación de planes, programas y políticas culturales con la incorporación de la perspectiva de la identidad de género e identidades trans. • **Derecho a la salud**: se reconoce el derecho de toda persona trans a una atención integral para adecuar su cuerpo a su identidad de género, incluidos los tratamientos médico quirúrgicos. • **Derecho al trabajo**: se establece una cuota del 1% en puestos de trabajo para algunos órganos del Estado. Se encomienda al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional la determinación de un cupo del 1% en los programas de capacitación y calificación que implemente.

169 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
170 Recomendación FAO.
171 Recomendación FAO.
172 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018

Contenido	• **Derecho a la vivienda**: se considera de interés general la incorporación de la perspectiva de la identidad de género e identidades trans en las políticas que garantizan el acceso a las soluciones habitacionales.
Fortalezas	Visión integral y transversal de discriminación en relación a los DESC.[173] La prohibición de la discriminación que menoscaba los derechos de las personas trans. Promueve medidas afirmativas para asegurar la igualdad sustantiva.[174]
Debilidades	No enuncia una definición de discriminación directa e indirecta a la población trans. La prohíbe, pero no la tipifica como delito, lo que no refuerza la capacidad del poder judicial para combatir la discriminación específica de la población trans.[175]
Recomendaciones	Mantener las medidas dirigidas a combatir la discriminación contra las personas LGTBI y promover una tipificación penal clara.[176] Potenciar las medidas, como la asignación de recursos presupuestarios y de realización de programas intersectoriales para erradicar toda violencia y discriminación.[177] Incorporar la perspectiva étnico-racial para luchar contra la discriminación basada en identidad de género y orientación sexual.[178] Desarrollar programas de sensibilización respecto de la transfobia y la homofobia.[179]

Tema	**Reconocimiento y protección al apátrida**
Ley	Ley N° 19.682,[180] de 26 de octubre de 2018. Artículo 40
Objetivo	Definir el concepto de persona apátrida, el principio de la unidad familiar, el principio de no rechazo en frontera y de no devolución, la expulsión, la cancelación, la revocación y el cese de la condición de persona apátrida.
Contenido	Se prevé la aplicación de una **perspectiva sensible al género, la edad, la diversidad** y otras condiciones de vulnerabilidad a la hora de interpretar el concepto de persona apátrida, su protección y asistencia.

173 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».
174 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.27 (Argentina).
175 *Ibíd*., 118.19 (Angola), 118.28 (Islandia).
176 *Ibíd*., (Argentina) 118.27.
177 *Ibíd*., (Chile) 118.26.
178 Comité CERD, «Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados del Uruguay. CERD/C/URY/CO/21-23», 2017.
179 Comité de Derechos Humanos, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. CCPR/C/URY/CO/5».
180 Disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu6639121184291.htm

Fortalezas	Protege a las mujeres contra la discriminación por motivos de nacionalidad.[181] Permite a las mujeres apátridas acceder a su documentación.[182] Se prevé el principio de gratuidad, asistencia administrativa y a los servicios básicos.[183]
Debilidades	No se establece un sistema para reunir datos sobre las mujeres apátridas.[184]
Recomendaciones	Incluir la condición de las mujeres apátridas que no sean refugiadas en políticas que prevean eliminar la discriminación.[185] Aprobar un sistema para reunir datos sobre las mujeres apátridas.[186]

Tema	**Ley de Salud Mental**
Ley	Ley N° 19.529,[187] de 24 de agosto de 2017. Artículo 4
Objetivo	Garantizar el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país, con una perspectiva de respeto a los derechos humanos de todas las personas.
Contenido	Se prevé el **principio de no discriminación** haciendo mención específicamente a la prohibición de realizar un diagnóstico sobre la base exclusiva de orientación sexual e identidad de género.
Fortalezas	Inclusión de perspectiva de género al tratar temas de diagnóstico de salud mental.[188]
Debilidades	No asigna recursos presupuestales. Algunos aspectos de la organización de la atención, de la definición de roles y funciones y de la organización del trabajo profesional necesitan análisis y cambios.[189]
Recomendaciones	Asignar recursos para la aplicación de medidas efectivas que garanticen el respeto de los derechos de las personas con discapacidad.[190] Elaborar, adoptar e implementar un plan para cumplir con esta ley. El plan debe incluir el seguimiento de los tratamientos de manera adecuada e incluir nuevas formas de tratamiento alternativo regionalizado y descentralizado.[191]

181 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 11.
182 *Ibíd*.
183 *Ibíd*., 11.
184 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
185 *Ibíd*., 11.
186 *Ibíd*.
187 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19529-2017
188 Luciana Ramos-Lira, «¿Por qué hablar de género y salud mental?», *Salud Mental* vol.37, n.o no.4 (2014).
189 Sandra Romano, «Oportunidades y desafíos de la Ley 19.529» 81, n.o 2 (2017): 98-100.
190 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.216 (España), 118.217 (Ghana).
191 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros y Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, «Informe del Subcomité. Visita al Uruguay del 4 al 15 de marzo de 2018: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte. CAT/OP/URY/1.», 2018.

Tema	Protección de la mujer migrante víctima de violencia de género
Ley	Ley N° 19.580,[192] de 22 de diciembre de 2017. Artículo 43 Ley N° 19.355,[193] de 19 de diciembre de 2015. Artículo 162
Objetivo	Otorgar una protección especial a la mujer víctima de violencia de género, que es migrante, en lo relacionado a su residencia.
Contenido	Las **mujeres migrantes víctimas de violencia de género** tanto en su país de origen como en el territorio nacional estarán comprendidas en la hipótesis de **especial situación de vulnerabilidad** que faculta al Poder Ejecutivo a otorgar la residencia legal a personas extranjeras que permanezcan en el país en forma irregular. Siempre que se respete lo establecido en el inciso segundo del artículo 37 de la Constitución de la República y que se cumpla con la reglamentación que se dicte al efecto.
Fortalezas	Incluye perspectiva de género de forma interseccional (mujer migrante). Establece un mecanismo que tiene en cuenta lo anterior y facilita el acceso a un grupo desfavorecido.[194]
Debilidades	La referencia al artículo 37 de la Constitución que prevé que "*en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad*". Artículo observado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.[195]
Recomendaciones	Adoptar medidas concretas para combatir la discriminación contra los migrantes y favorecer su integración social.[196] Tomar en cuenta la recomendación General N° 30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la discriminación contra los no ciudadanos, y adoptar las medidas necesarias para combatir todas las formas de discriminación racial y estereotipos que enfrentan los migrantes.[197] Modificar artículo 37 de la Constitución para que no discriminen ni restrinjan la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y la movilidad migrante.[198]

192 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017
193 Disponible en https://www .impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015
194 Observaciones Comité CEDAW 2016 pág. 9
195 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación general N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3.»
196 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».
197 Comité CERD, «Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados del Uruguay. CERD/C/URY/CO/21-23».
198 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación general N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3.»

Tema 3. Participación política

El artículo 7 de la CEDAW prevé que los "*Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para* ***eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país****, y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:*

a. *votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*

b. *participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*

c. *participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país."*[199]

El Comité CEDAW en su Recomendación General N°23 sobre "*Vida Política y Pública*"[200] respecto a las medidas afirmativas plantea que "*la eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada (…) Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos*".

En esta línea, Isabel Torres plantea que "*la paridad se constituye en un acelerador de la igualdad de facto. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política,* ***la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres*** *(…) Dicho de otra manera, ésta contribuye a realizar una de las finalidades mayores de la democracia: el derecho a la igualdad de todos los seres humanos*". [201]

A. Panorama legislativo al inicio de la legislatura

En Uruguay las mujeres alcanzaron el derecho al voto en 1932, pero aun hoy es muy escasa su participación en los cargos políticos y de confianza.[202] En la legislatura

199 CEDAW artículo 7 https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx

200 Recomendación General N°23 Comité CEDAW sobre "Vida Política y Pública". Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3565.pdf

201 Isabel Torres, "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad" revista IIDH vol. 47, 2008, Pág. 235. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf

202 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*.

2010-2015 las mujeres electas como titulares al Parlamento Nacional fueron 14 (3 senadoras y 11 diputadas). En la legislatura 2015-2019 las mujeres electas como titulares al Parlamento Nacional fueron 25 (8 senadoras y 17 diputadas).

Al respecto de esta diferencia, en 2012 se realizó un estudio a partir del cual se concluyó que "*en Uruguay el problema para las carreras políticas de las mujeres no deviene tanto de una inserción marginada en el Parlamento, sino de una estructura de oportunidades diferente a la de los hombres en la etapa inicial de las carreras, que se encuentra determinada por variables institucionales y estructurales*".[203]

En 2009 se aprobó la ley N° 18.476 y su ley interpretativa N° 18.487 sobre la Participación Política de las Mujeres, y fue aplicada en 2014, lo que explica que en las listas de las elecciones nacionales y departamentales cada terna de candidatos fuera integrada por personas de ambos sexos.

B. Proyectos de ley

Tema	**Participación política paritaria de hombres y mujeres**
Proyecto de Ley	Distribuido 773/2016 del 10 de junio de 2016
Objetivo	Promover la participación política paritaria entre hombres y mujeres.
Contenido	Busca declarar de interés general la participación paritaria de personas de ambos sexos en la integración del Poder Legislativo, de las Intendencias Departamentales, de las Juntas Departamentales, de los Municipios, de las Juntas Electorales y de todos los órganos de los partidos políticos. Esto será aplicable en todas las elecciones que se celebren para la integración de autoridades nacionales y departamentales. La participación paritaria implica la inclusión de titulares y suplentes de ambos sexos en forma alternada y consecutiva a la hora de confeccionar las listas. El proyecto de ley regula la alternancia y secuencia tanto de titulares como de suplentes, y sustituciones para que se respete la designación paritaria de hombres y mujeres.
Fortalezas	Responde a la preocupación planteada por la insuficiente representación de la mujer en la vida política y pública, "*en particular en el parlamento y en los puestos de adopción de decisiones de alto nivel en el Gobierno*".[204]
Debilidades	No incluye medidas para tener en cuenta discriminación interseccional, por ejemplo, inclusión de mujeres afrouruguayas en la participación política.[205]

203 Daniel Chasquetti y Verónica Pérez, «¿Mujeres En Los Márgenes?: Sistema de Comisiones y Poder de Asignación En El Parlamento Uruguayo», *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 32, n.o 2 (2012): 383-409, https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200003.

204 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

205 *Ibíd*.

Recomendaciones	El Comité CEDAW recomendó a Uruguay: (**a**) adoptar medidas especiales de carácter temporal para el nombramiento o la designación de mujeres como candidatas; (**b**) aprobar un **sistema de paridad de géneros** para que la mujer esté representada en la vida política y pública, por ejemplo, mediante una enmienda de la ley electoral; (**c**) capacitar en técnicas de liderazgo y negociación a las mujeres candidatas.[206] Acelerar la aprobación de proyectos de ley sobre paridad y partidos políticos.[207] Agilizar la toma de medidas para incrementar la participación de las mujeres en la vida política y pública, con arreglo a la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030.[208] Tomar medidas activas para incrementar la participación plena e igual de las mujeres en la política.[209] Establecer medidas especiales de carácter temporal para aumentar la participación política de las mujeres afrouruguayas.[210]

Tema	**Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**
Proyecto de Ley	Repartido N° 1156, junio de 2019[211]
Objetivo	Transparentar el proceso de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
Contenido	Establece la creación de una Comisión Especial para la elección de los candidatos, que estará conformada por 15 miembros, de los cuales 5 serán de la cámara de senadores y 5 de la cámara de representantes. Propone postulaciones, audiencias públicas y realización de informes.
Fortalezas	Democratiza la elección de las autoridades.[212]
Debilidades	No exige la participación paritaria de varones y mujeres.[213]
Recomendaciones	Prever medidas para asegurar la equidad de género en estas designaciones.[214]

206 *Ibíd*.
207 PNUD ONU Mujeres, «Uruguay: una democracia consolidada aún muy lejos de la paridad Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho a la participación política de las mujeres.», 2017.
208 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.152 (Djibouti).
209 *Ibíd*., 118.162 (Suecia).
210 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
211 Disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2019061156-003497384.pdf
212 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional*. Legislatura 2010-2015.
213 *Ibíd*.
214 *Ibíd*.

Tema 4. Violencia de género

El Comité CEDAW, por medio de la Recomendación General N°19, dispone que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide el goce de derechos humanos y libertades fundamentales en pie de igualdad con el hombre.[215]

La Declaración y Programa de Acción de Viena establece que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos.[216] Particularmente sobre la violencia, dispone que no es compatible con la dignidad humana y debe ser eliminada por medio de medidas legislativas, actividades nacionales y cooperación internacional.[217]

En 1993 Naciones Unidas aprobó la "*Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer" definiendo la violencia contra la mujer como "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada*".[218] De acuerdo al artículo 2 de la Declaración mencionada, la violencia contra la mujer puede producirse en el ámbito familiar, dentro de la comunidad en general, o dondequiera que sea perpetrada o tolerada por el Estado.

A nivel regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará) define violencia contra la mujer "*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado*".[219] El artículo 3 de la Convención Belem do Pará reconoce el derecho de toda mujer a vivir una vida libre de violencia física, sexual o psicológica tanto en el ámbito público como en el privado.

La Convención Belém do Para establece que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de otros derechos. Los artículos 4, 5 y 6 establecen que la mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos

215 Comité CEDAW, «Recomendación general No 19. La violencia contra la mujer.», 1992, 19, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf.

216 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*.

217 Conferencia Mundial de Derechos Humanos, «Declaración y Programa de Acción de Viena.» (Viena, 1993), https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

218 ONU, «Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. A/RES/48/104.», 1993, https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx.

219 Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

los derechos humanos y las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales. También se establece que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye ser libre de toda forma de discriminación y estereotipos nocivos de género que conllevan prácticas sociales y culturales de subordinación.[220]

Conforme a ello tanto la Declaración como la Convención establecen que los Estados deben:

a. abstenerse de cualquier práctica de violencia contra la mujer;

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c. ***incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas****, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas, que sean del caso;*

d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e. *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;*

f. ***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;*

g. ***establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios*** *para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces;*

h. ***adoptar las disposiciones legislativas*** *o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.*[221]

Respecto a los deberes del Estado, vale destacar que en la Convención de los Derechos del Niño también se prevé el deber de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que las niñas se vean protegidas contra toda forma de discriminación o castigo por causa de su condición. También, por medio del artículo 34,

220 Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html
221 Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

los Estados Parte se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales.[222]

A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura

En el ámbito nacional, el panorama legislativo previo a esta legislatura parte del Código Penal, con un tipo de violencia doméstica específico, incompleto y difícil de acreditar.[223] En el año 2002 se aprobó la ley N° 17.514,[224] que preveía mecanismos de protección de las víctimas en el ámbito civil. En 2004 se crearon los juzgados especializados en la materia. Ese mismo año también se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia, que prevé medidas para la protección de niñas, niños y adolescentes frente a la violencia sexual; y la ley N° 17.815[225] contra Explotación Sexual de Niñas, Niños, Adolescentes e Incapaces, que penaliza diferentes formas de explotación sexual comercial.

En la legislatura anterior se aprobaron:

- en 2011, la ley N° 18.850 que establece una pensión a favor de niñas, niños y adolescentes huérfanos como consecuencia de la violencia doméstica.
- en 2012, la ley N°19.093 que prevé una pensión en favor de víctimas de delitos violentos.
- en 2013, la ley N°19.098 para combatir el *bullying*, que establece que los centros educativos deberán contar con un protocolo para la prevención, detección e intervención respecto del maltrato físico, psicológico y social.

B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020

Tema	**Violencia hacia las mujeres, basada en género**
Ley	Ley N° 19.580,[226] de 22 de diciembre de 2017
Objetivo	Garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género.
Contenido	Define la **violencia basada en género** como "*una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres*".

222 Disponible en https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf
223 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional*. *Legislatura 2010-2015*, 72.
224 Disponible en http://www.impo.com.uy/bases/leyes/17514-2002
225 Disponible en http://www.impo.com.uy/bases/leyes/17815-2004
226 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017

Contenido	Las **formas de violencia** tipificadas son amplias tanto contra las **mujeres como niños, niñas y adolescentes**, (física, psicológica o emocional, sexual, económica, patrimonial, simbólica, obstétrica, laboral, entre otras). Se establecen como **principios rectores y directrices** para la aplicación de esta ley: (**a**) prioridad de los derechos humanos; (**b**) responsabilidad estatal; (**c**) igualdad y no discriminación; (**d**) igualdad de género; (**e**) integralidad; (**f**) autonomía de las mujeres; (**g**) interés superior de las niñas y las adolescentes; (**h**) calidad, acciones inter y multidisciplinarias; (**i**) participación ciudadana; (**j**) transparencia y rendición de cuentas; (**k**) celeridad y eficacia. **La mujer víctimas de violencia** deberá tener garantizados los siguientes **derechos en los procedimientos administrativos o judiciales**: (**a**) mecanismos eficientes y accesibles para denunciar; (**b**) a comunicarse libre y privadamente con su abogado; (**c**) a ser escuchada por el juez o la autoridad administrativa y obtener una respuesta oportuna y efectiva; (**d**) a recibir protección judicial inmediata y preventiva; (**e**) gratuidad; (**f**) a participar en los procedimientos referidos a la situación de violencia que le afecte; (**g**) a concurrir con un acompañante de su confianza a todas las instancias judiciales; (**h**) a que su testimonio no sea desvalorizado en base a estereotipos de género; (**i**) trato humanizado, teniendo en cuenta su edad, situación de discapacidad u otras condiciones que requieran especial atención; (**j**) a la no confrontación, incluido su núcleo familiar con el agresor, prohibiéndose cualquier forma de mediación o conciliación en los procesos de protección o penales; (**k**) a que se recabe su consentimiento informado previo a la realización de los exámenes físicos u otras acciones que afecten su privacidad o intimidad; (**l**) a la verdad, la justicia y la reparación a través de un recurso sencillo y rápido. También se prevén **derechos de las niñas, niños y adolescentes que sean víctimas o testigos de actos de violencia doméstica**. Se prevén **directrices para las políticas públicas** en diferentes áreas: • **respuestas habitacionales** para las mujeres en procesos de salida de situaciones de violencia de género, así como para sus hijas e hijos a cargo. • se establecen **medidas para asegurar la permanencia de las víctimas de violencia basada en género en el sistema educativo**. • se prevén **medidas para la permanencia en el trabajo y medidas para la inserción laboral**. En lo relativo al cuidado de los familiares a cargo de la víctima, se prevé que la Secretaría Nacional de Cuidados del Sistema Nacional Integrado de Cuidados dé respuesta a esta situación. Se establecen **normas procesales especiales** para los procesos de protección, investigación y penalización de la violencia basada en género contra las mujeres. Como disposiciones generales a todos los procesos se establece **el interés prioritario de la protección integral a la dignidad humana y la seguridad de la víctima y de su entorno familiar** en situaciones de violencia basada en género. También se resalta que en lo que refiere a la **valoración de la prueba** "*debe tenerse especialmente en cuenta que los hechos de violencia constituyen, en general,* ***situaciones vinculadas a la intimidad*** *o que se efectúan sin la presencia de terceros (…)*".

Contenido	Se establece un **ámbito intrainstitucional** para la prevención, protección, investigación y sanción de la violencia basada en género. También se prevé la implementación de mecanismos accesibles y eficaces de denuncia. Los Tribunales competentes en primera instancia son los **Juzgados Letrados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual** o los Juzgados Letrados de Primera Instancia del Interior a los que se asigne dicha competencia. También se le asigna competencia de urgencia a los Juzgados de Paz del Interior para entender en materia de violencia basada en género. En segunda instancia son competentes los Tribunales de Apelaciones de Familia o los Tribunales de Apelaciones en lo Penal. En lo que refiere a las Fiscalías competentes, se transformaron las Fiscalías Especializadas en Violencia Doméstica en **Fiscalías Penales de Montevideo de Delitos Sexuales, Violencia Doméstica y Violencia Basada en Género**. El proceso de protección previsto comienza con la denuncia, que puede ser realizada por cualquier persona que tome conocimiento de un hecho de violencia basada en género. Ésta será atendida por el Fiscal y el Juez competente en el proceso de protección. Luego de ser recibida y notificada, el Tribunal debe (a) adoptar las medidas de protección urgentes; (b) celebrar audiencia dentro de las 72 horas en que deberá ser tomada personalmente bajo pena de nulidad, previo a la cual el equipo técnico del juzgado elevará un informe de evaluación de riesgo. Se **prohíbe la confrontación entre el denunciado y la víctima**. Se prohíben la mediación y la conciliación. En caso de que se acredite que un derecho humano fundamental se vea vulnerado o amenazado, el Tribunal debe disponer de todas las **medidas tendientes a la protección de la vida, la integridad física o emocional de la víctima, su libertad y seguridad personal**, así como la asistencia económica e integridad patrimonial de ésta y de su núcleo familiar. Se prohíbe la disposición de medidas recíprocas o a cargo de las víctimas, o que restrinjan sus derechos. También se establece la posibilidad de disponer de medidas especiales y medidas de protección. Estos procesos están exonerados de contracautela frente a la adopción de medidas cautelares. En lo relativo a **los procesos en materia de familia** derivados de situaciones de violencia basada en género, doméstica o sexual, se debe tener especialmente en cuenta el contexto de violencia basada en género. En lo que refiere al nacimiento de un niño o niña como consecuencia de una violación sexual, la madre tendrá derecho a inscribirlo con los dos **apellidos maternos**. En lo que refiere a los **procesos penales**, se aplicará a todas las víctimas de violencia basada en género el régimen previsto para **víctimas y testigos intimidados**, cualquiera sea su edad. La **prescripción de la acción penal se suspende mientras la víctima sea menor de edad** y hasta que habiendo cumplido la mayoría de edad formule por sí la denuncia o ratifique la formulada por sus representantes legales durante su minoría de edad.

Contenido	Se prevé la suspensión del **ejercicio de la patria potestad** e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas y privadas en el área educativa, de la salud y todas aquellas que impliquen trato directo con niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia, por un plazo de diez años si recayera sentencia de condena o hasta su sobreseimiento o absolución. En la sentencia de condena, además de la pena, se dispondrá una **reparación patrimonial** para la víctima.
Fortalezas	Refiere especialmente a la situación de mujeres y niñas con discapacidad.[227] Definición, formas, principios y acorde a lo establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Responde varias de las observaciones realizadas por el Comité CEDAW[228] porque: a. simplifica los procedimientos ante los tribunales de familia especializados; b. prevé la información, formación y capacitación de los operadores en materia de derechos humanos de la mujer e igualdad de género; c. crea un ámbito intrainstitucional para presentar denuncias ante las autoridades administrativas; d. prevé la gratuidad como principio; e. prevé la participación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y la Oficina del Ombudsman; f. acorta los plazos procesales.[229]
Debilidades	No establece un mecanismo para recabar información sobre la jurisprudencia en todos los niveles del sistema judicial en relación a temas de violencia basada en género y discriminación de las mujeres.[230] La falta de disponibilidad y accesibilidad limitadas de tribunales de familia especializados en las zonas rurales y fronterizas.[231] La falta de un mecanismo de denuncia concreto en los casos relacionados con todas las formas de discriminación por razón de género.[232] El limitado acceso de las mujeres a la asistencia letrada y la información acerca de las vías de recurso judicial de las que disponen.[233] No amplía la cobertura de los tribunales de familia especializados en todo el territorio del Estado parte.[234]

227 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación general N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3.»
228 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
229 Observaciones Comité CEDAW pág. 6
230 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
231 *Ibíd*.
232 *Ibíd*.
233 *Ibíd*.
234 *Ibíd*.

Debilidades	Falta asignación de recursos humanos y financieros suficientes que permita garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género, principalmente al sistema judicial para la creación de tribunales y fiscalías especializados.[235]
Recomendaciones	Asignar presupuesto que posibilite la correcta implementación del Sistema Interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres,[236] especialmente en lo que refiere a la prestación de servicios a las víctimas.[237] Potenciar las medidas con asignaciones presupuestales y realización de programas intersectoriales para erradicar la violencia contra las mujeres.[238] Ampliar la cobertura de los tribunales de familia especializados en todo el territorio del Estado Parte, en particular en las zonas rurales y las zonas fronterizas.[239] Garantizar la continuidad de los programas de creación de capacidad para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como los jueces y los fiscales en materia de derechos humanos de la mujer e igualdad de género.[240] Establecer un mecanismo para recabar información sobre la jurisprudencia en todos los niveles del sistema judicial para supervisar la efectividad de la aplicación de la ley en relación con las denuncias presentadas por mujeres.[241] Aplicar y financiar estrategias nacionales para sensibilizar a la opinión pública acerca de la naturaleza delictiva de la violencia de género.[242]

Tema	**Regulación de la restitución de personas menores de dieciséis años trasladadas o retenidas ilícitamente**
Ley	Ley N° 19.580,[243] de 22 de diciembre de 2017. Artículo 44
Objetivo	La Ley de violencia basada en género modifica el artículo 15 de la Ley N° 18.895 sobre la regulación de la restitución de personas menores de dieciséis años trasladadas o retenidas ilícitamente.
Contenido	Agrega que la oposición de excepción para la defensa del demandado será válida cuando se exprese y demuestre que: existe un grave riesgo de que la restitución de la persona de menos de dieciséis años de edad la exponga a un peligro físico, psíquico o que de cualquier otra manera ponga a la persona en una situación intolerable. "*Siempre que se acredite que exista o haya existido violencia basada en género del demandante contra los hijos cuya restitución se solicita, o contra la persona a cuyo cargo se encuentren, se considera configurado el grave riesgo a que hace referencia el inciso anterior*".

235 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.143 (Suecia), 118.149 (Suiza); Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

236 *Ibíd*.

237 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.131 (Irlanda).

238 *Ibíd*., 118.26 (Chile), 118.129 (Alemania), 118.130 (Canadá).

239 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

240 *Ibíd*.

241 *Ibíd*.

242 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.131 (Irlanda).

243 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017

Fortalezas	Toma medidas para prevenir y combatir la violencia basada en género contra menores de edad.[244]
Debilidades	No prevé qué sucede en la situación en la que el demandante haya sido violento contra otros miembros de la familia pero no el menor, lo que da lugar a diferentes interpretaciones.[245]
Recomendaciones	Capacitar a los funcionarios judiciales en lo que refiere al uso apropiado del testimonio de los menores de edad en casos de violencia basada en género.[246]

Tema	**Aprobación de la Ley Orgánica Policial**
Ley	Ley N° 19.315,[247] de 18 de febrero de 2015. Artículo 25
Objetivo	Establecer una unidad especializada en violencia doméstica.
Contenido	Cada Jefatura de Policía Departamental deberá contar con una unidad de investigaciones y una unidad especializada en violencia doméstica.
Fortalezas	Transversaliza la perspectiva de género a las Jefaturas de Policía Departamentales.[248]
Recomendaciones	Proporcionar capacitaciones al personal en la temática.[249]

Tema	**Modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia**
Ley	Ley N° 19.747,[250] de 19 de abril de 2019
Objetivo	Modificar el Capítulo XI sobre "*Protección de los derechos amenazados o vulnerados de las niñas, niños y adolescentes. (II) De las medidas ante el maltrato y la violencia sexual*" del Código de la Niñez y la Adolescencia.
Contenido	Se entiende como **maltrato o violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes** "*toda forma de perjuicio, abuso o castigo físico, psíquico o humillante, descuido o trato negligente, abuso sexual o explotación sexual en todas sus modalidades, que ocurra en el ámbito familiar, institucional o comunitario*". También se entiende por maltrato hacia niñas, niños y adolescentes su exposición a violencia basada en género contra sus madres u otras personas a cargo de su cuidado.

244 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.146 (Ucrania).

245 Patricia Barragán, «Protección de incapaces: restitución de menores. Análisis de algunos aspectos relacionados con las excepciones a la obligación de restituir.», *Cuadernos del CLAEH*, Segunda serie, 37, n.o 108 (2018): 143-62.

246 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

247 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19315-2015

248 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9»; Comité de los Derechos del Niño, «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.», 2015.

249 Comité CEDAW, «Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/URY/CO/7».

250 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19747-2019

Contenido	Se establece que en los casos de violencia sexual, para la realización de los exámenes físicos u otras acciones que afecten su privacidad o intimidad, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho al acompañamiento por la persona adulta de su confianza que designen por sí mismos, y a escoger el sexo del profesional o técnico para dichas prácticas, el que preferentemente deberá ser especializado y formado con perspectiva de género. Consagra la creación con carácter permanente del Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).[251]
Fortalezas	Responde la observación que insta al Estado a investigar debidamente todos los casos de explotación, violencia y abuso, cometidos contra personas con discapacidad en el Estado parte, -fundamentalmente contra mujeres, niños y niñas- para garantizar que todos los casos sean detectados, investigados y, en su caso, juzgados.[252]
Recomendaciones	Velar por la aplicación eficaz de las leyes que prohíben el maltrato a los niños mediante la imposición de sanciones adecuadas.[253] Capacitar operadores policiales, administrativos y judiciales en la temática.[254] Seguimiento de implementación y evaluación de la norma.[255]

Tema	**Femicidio y discriminación**
Ley	Ley N° 19.538,[256] de 18 de octubre de 2017
Objetivo	Se modifican los artículos 311 y 312 del Código Penal, relacionados con actos de discriminación y femicidio.
Contenido	Agrega como una circunstancia agravante especial el que el homicidio sea cometido en presencia de personas menores de edad. Se agrega como una circunstancia agravante muy especial el homicidio cometido como acto de discriminación por la orientación sexual, identidad de género, raza u origen étnico, religión o discapacidad, y el femicidio. Se tipifica el **femicidio** como aquel homicidio "*contra una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio, por su condición de tal. Sin perjuicio de otras manifestaciones, se considerará que son indicios que hacen presumir la existencia del móvil de odio, desprecio o menosprecio, cuando:* **a**. *a la muerte le hubiera precedido algún incidente de violencia física, psicológica, sexual, económica o de otro tipo, cometido por el autor contra la mujer, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no por la víctima;*

251 Disponible en https://www.inau.gub.uy/sipiav.
252 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación general N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3.»
253 Comité de los Derechos del Niño, «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.»
254 Alicia Faraone SIPIAV y Paula Coraza Darcy Bataille, «Informe de gestión 2019», s. f.
255 *Ibíd*.
256 Disponible en http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19538-2017

Contenido	**b**. *la víctima se hubiera negado a establecer o reanudar con el autor una relación de pareja, enamoramiento, afectividad o intimidad;* **c**. *previo a la muerte de la mujer el autor hubiera cometido contra ella cualquier conducta que atente contra su libertad sexual".* Se establece la admisión de prueba en contrario de las presunciones anteriormente mencionadas.
Fortalezas	Responde la observación del Comité CEDAW sobre que la reforma legislativa reconozca el feminicidio.[257]
Debilidades	Mantiene la referencia a "escándalo público" en el tipo penal que condena el incesto (art. 276).[258]
Recomendaciones	Establecer mecanismos de seguimiento para evaluar la accesibilidad a los servicios de protección y asistencia a las víctimas de la violencia por razón de género, en particular para los grupos desfavorecidos de mujeres.[259]

Tema	**Regulación del régimen de la libertad vigilada**
Ley	Ley N° 19.831,[260] de 18 de setiembre de 2019. Artículo 9
Objetivo	Se regula el cumplimiento del régimen de "libertad vigilada" en casos de violencia basada en género.
Contenido	Se establece que el tribunal puede disponer que la persona penada sometida al régimen de libertad vigilada deba portar un dispositivo de monitoreo electrónico. Sin embargo, el uso de este dispositivo es preceptivo en caso de ser penado por violencia doméstica, violencia basada en género, violencia intrafamiliar o delitos sexuales. También se prevé que se puede disponer que la víctima lo porte, pero para ello se requiere su consentimiento.
Fortalezas	En línea con la observación de seguir potenciando medidas para erradicar la violencia basada en género, violencia doméstica, intrafamiliar y delitos sexuales.[261]
Recomendaciones	Continuar tomando medidas adicionales para combatir la violencia basada en género y la violencia doméstica, sobre todo abusos sexuales.[262] Asignar recursos para que haya disponibilidad de dispositivos de monitoreo electrónico.[263]

257 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
258 *Ibíd*.
259 *Ibíd*.
260 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19831-2019
261 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.26 (Chile); 118.74 (Italia); 118.134 (Portugal).
262 *Ibíd*., 118.146 (Ucrania).
263 MESECVI OEA, «Mecanismo de seguimiento Convención Belém Do Pará (MESECVI). Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas. OEA/Ser.L/II.7.10» (Panamá, 2017), 21, https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2017-Uruguay.pdf.

Tema	**Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación**
Ley	Ley N° 19.483,[264] de 5 de enero de 2017
Objetivo	Aprueba la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación. Énfasis a las instrucciones generales para las acciones tendientes a evitar la violencia basada en género.
Contenido	Las instrucciones generales son directrices de actuación destinadas al mejor funcionamiento del servicio y al cumplimiento de sus cometidos en todas las áreas de competencia de la Fiscalía General de la Nación, y en particular en las tareas de investigación de los hechos punibles y su adecuada priorización, ejercicio de la acción penal, protección de víctimas y testigos, restitución de derechos vulnerados de niñas, niños y adolescentes, y en todas las acciones tendientes a evitar la violencia basada en género.
Fortalezas	Responde la observación del Comité CEDAW sobre proporcionar directrices a los fiscales sobre técnicas de investigación que tengan en cuenta las cuestiones de género, y sobre el uso apropiado del testimonio de las mujeres en los casos de violencia contra mujeres y niñas.[265]
Debilidades	Los recursos asignados no son suficientes para la implementación de esta norma y de la 19.580.[266]
Recomendaciones	Continuar la capacitación de fiscales en materia de derechos humanos de la mujer e igualdad de género.[267] Asignar recursos para la implementación de la norma.[268]

Tema	**Modificaciones a las Leyes 15.750, 19.293 y 19.483 sobre el Nuevo Código del Proceso Penal**
Ley	Ley N° 19.549,[269] de 25 de octubre de 2017. Artículo 30
Objetivo	Modifica el artículo 382 del Nuevo Código del Proceso Penal y prohíbe la mediación extraprocesal en procesos de violencia doméstica.
Contenido	Se establece la mediación extraprocesal como una forma de resolución del conflicto cuando se trate de conductas con apariencia delictiva que no revistan gravedad, según solicitud del Ministerio Público y bajo competencia y control del Poder Judicial. Sin embargo, se prevé que la **mediación extraprocesal no procederá respecto de delitos de violencia sexual, explotación sexual o delito de violencia doméstica**, así como respecto de otros tipos penales que se hayan cometido como forma de ejercer violencia basada en género.

264 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19483-2017
265 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
266 https://970universal.com/2020/03/07/fiscal-diaz-reclamo-mas-presupuesto-y-afirmo-lamentablemente-siguen-muriendo-mujeres-victimas-de-la-violencia-patriarcal/
267 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
268 OEA, «Mecanismo de seguimiento Convención Belém Do Pará (MESECVI). Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas. OEA/Ser.L/II.7.10», 21.
269 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014/382

Fortalezas	Medida para promover el enjuiciamiento con carácter prioritario de los casos de violencia por razón de género.[270] Responde la observación sobre otorgar una prioridad clara a los procedimientos civiles y los procesos penales respecto a la mediación u otros procedimientos alternativos de solución de controversias en los casos de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica.[271]
Recomendaciones	Establecer mecanismos de seguimiento para evaluar la accesibilidad a los servicios de protección y asistencia a las víctimas de la violencia por razón de género, en particular para los grupos desfavorecidos de mujeres, como las mujeres afrodescendientes, las mujeres con discapacidad y las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.[272]

Tema	**Medidas Preventivas para Instituciones que impliquen trato directo con Niñas, Niños, Adolescentes, Personas Con Discapacidad y Personas Mayores en situación de dependencia**
Ley	Ley N° 19.791,[273] de 30 de agosto de 2019. Artículo 8
Objetivo	Fijar medidas preventivas para instituciones que impliquen trato directo con niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia.
Contenido	Se regula la solicitud de información por parte de toda institución pública o privada perteneciente al área educativa, de la salud y, en general, cualquiera que trate directamente con niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia. Las instituciones deben solicitar a la Dirección Nacional de Policía Científica que expidan un certificado informando si la persona a ser contratada tiene antecedentes judiciales por la comisión, en cualquier calidad, de los siguientes delitos: (**a**) violación; (**b**) abuso sexual; (**c**) abuso sexual especialmente agravado; (**d**) atentado violento al pudor; (**e**) abuso sexual sin contacto corporal; (**f**) corrupción; (**g**) reducción de personas a la esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso; (**h**) esclavitud sexual; (**i**) unión matrimonial o concubinaria forzada o servil; (**j**) prostitución forzada.
Fortalezas	En línea a las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre tomar medidas contra el maltrato de niñas;[274] medidas con el fin de garantizar un nivel de vida decente para las personas con discapacidad, y para mitigar el impacto del empobrecimiento por discapacidad, especialmente en grupos en situación de discriminación interseccional, como mujeres, niños y personas mayores con discapacidad.[275]

270 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
271 *Ibíd*.
272 *Ibíd*.
273 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19791-2019
274 Comité de los Derechos del Niño, «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.»
275 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación general N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3.»

Recomendaciones	Incluir programas de sensibilización y educación en los que participen los niños, las antiguas víctimas, los voluntarios y los miembros de la comunidad.[276] Crear una base de datos nacional sobre todos los casos de violencia doméstica contra niños, y llevar a cabo una evaluación exhaustiva del alcance, las causas y la naturaleza de ese tipo de violencia. Seguir adoptando medidas para fortalecer las instituciones que desempeñan su actividad en el ámbito del envejecimiento.[277]

276 Comité de los Derechos del Niño, «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.»

277 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 123.40 (Argentina).

Tema 5. Sexualidad y reproducción

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud sexual como "*un estado de bienestar físico, mental y social en relación con la sexualidad, y no solamente la ausencia de enfermedad, disfunción o malestar. La salud sexual requiere un enfoque positivo y respetuoso de la sexualidad y de las relaciones sexuales, así como la posibilidad de tener experiencias sexuales placenteras y seguras, libres de toda coacción, discriminación y violencia. Para que todas las personas alcancen y mantengan una buena salud sexual, se deben respetar, proteger y satisfacer sus derechos sexuales*".[278] Los derechos fundamentales para la realización de la salud sexual son:

- los derechos a la vida, la libertad, la autonomía y la seguridad de la persona;
- el derecho a la igualdad y la no discriminación;
- el derecho a no ser sometido a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- el derecho a la privacidad;
- los derechos al grado máximo de salud (incluida la salud sexual) y al nivel máximo de seguridad social;
- el derecho al matrimonio y a formar una familia con el libre y completo consentimiento de ambos esposos, y a la igualdad dentro del matrimonio y en el momento de disolución de éste;
- el derecho a decidir el número de hijos que se desea tener y el intervalo de tiempo entre los nacimientos;
- los derechos a la información y a la educación;
- los derechos a la libertad de opinión y de expresión; y
- el derecho a la reparación efectiva en caso de violación de los derechos fundamentales.

La salud sexual no abarca la totalidad de la salud reproductiva, ni viceversa, sino que ambas están íntimamente relacionadas. Así, el ODS 3 promueve garantizar una vida sana y el bienestar para todos en todas las edades. Como meta para que ello se cumpla, se ha establecido la meta específica de garantizar, para el 2030, el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva.[279]

---

278 Organización Mundial de la Salud, *La salud sexual y su relación con la salud reproductiva: un enfoque operativo*., 2018, 3, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274656/9789243512884-spa.pdf.

279 https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/

En lo que refiere al marco jurídico internacional, en 1994 la "*Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*"[280] establece una conexión entre la salud reproductiva, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Esta conexión se plantea durante toda la vida de las personas, por lo que el enfoque de protección y el fomento de la salud reproductiva deben abarcar todo el ciclo vital.[281]

En 1995 se previó el deber de "*garantizar la igualdad de acceso y la igualdad de trato de hombres y mujeres en la educación y la atención de salud y promover la salud sexual y reproductiva de la mujer y su educación*".[282] Dentro de los objetivos estratégicos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se estableció:[283]

- C.1: aumentar el acceso de las mujeres durante todo el ciclo de vida a una atención médica, información y servicios relacionados apropiados, asequibles y de calidad.
- C.2: fortalecer los programas preventivos que promueven la salud de las mujeres.
- C.3: emprender iniciativas sensibles al género que aborden las enfermedades de transmisión sexual y los problemas de salud sexual y reproductiva.
- C.4: promover la investigación y difundir información sobre la salud de la mujer.
- C.5: aumentar los recursos y monitorear el seguimiento de la salud de la mujer.

En la Convención CEDAW se reconoce el derecho de la mujer a la salud sexual y reproductiva. En su artículo 12 se establece que los Estados deben adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica, en lo que refiere al acceso a servicios de atención médica y a la planificación de la familia. También los Estados deben garantizar a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto. En esta línea, en el artículo 10 se plantea también la importancia del acceso a material informativo que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia y a un asesoramiento sobre planificación de la familia.[284]

A nivel regional, en la Estrategia de Montevideo, se reconoce este derecho como un derecho humano, y los Estados acordaron "*promover políticas que contribuyan*

280 Naciones Unidas, Programa de Acción de la V Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 1994.Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf

281 https://www.unfpa.org/es/salud-sexual-y-reproductiva

282 ONU, «Declaración y Plataforma de Acción de Beijing» (Beijing, 1995), https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

283 https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/health.htm

284 Disponible en https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx

a asegurar que las personas ejerzan sus derechos sexuales, que abarcan el derecho a una sexualidad plena en condiciones seguras, así como el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, con respeto de su orientación sexual e identidad de género, sin coerción, discriminación ni violencia, y garantizar el derecho a la información y a los medios necesarios para su salud sexual y salud reproductiva".[285]

A. Panorama legislativo al inicio de la legislatura

A nivel nacional, Uruguay ha implementado políticas y servicios en salud sexual y reproductiva, que lo destacan en la región e internacionalmente.[286]

- En el 2000 la ley N° 17.242 sobre la "Prevención de Cánceres Genito Mamarios" confiere a la mujer trabajadora dependiente un día de licencia especial anual para realizarse los exámenes de Papanicolau y radiografía mamaria.[287]
- En 2001 la ley N° 17.386 sobre "Acompañamiento a la mujer en el Preparto, Parto y Nacimiento" reconoce que toda mujer tiene derecho a estar acompañada durante y luego del trabajo de parto y nacimiento.[288]
- En 2008 la ley N° 18.426 sobre la "Salud Sexual y Reproductiva" sienta las bases de las políticas de protección de derechos en la materia y exige garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva.[289]
- En 2012 la ley N° 18.987 sobre la "Interrupción Voluntaria del Embarazo. Ley del Aborto".[290]
- En 2013 la ley N° 19.167 que regula las Técnicas de Reproducción Asistida, así como los requisitos que deben cumplir las instituciones públicas y privadas que las realicen.[291]

285 XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*.
286 Lilián Abracinskas, «Los derechos sexuales y reproductivos. Si son tus derechos ¿Por qué no hacerlos valer?», 2016, 9, http://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2017/04/Ponencia-Abracinskas-dsr-jornadas-convergencia-bolivia.pdf.
287 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17242-2000
288 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17386-2001
289 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18426-2008
290 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18987-2012/3
291 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19167-2013

B. Proyectos de ley

Tema	**Técnicas de Reproducción Humana Asistida**
Proyecto de Ley	(1) Repartido N° 637, febrero de 2017[292] (2) Repartido N° 636, junio de 2017[293]
Objetivo	(1) Prórroga por única vez del financiamiento para mujeres mayores de 40 años. (2) Eliminación del tope de edad para el financiamiento del procedimiento de fecundación asistida.
Contenido	(1) Prórroga por única vez y por 24 meses de los plazos para el financiamiento por parte del Fondo Nacional de Recursos de técnicas de reproducción humana asistida para mujeres mayores de 40 años (artículo 5º de la Ley Nº 19.167 del 22 de noviembre de 2013 y literal b) artículo 7º Decreto Nº 84/015 de fecha 27 de febrero de 2015). (2) Sustituir el artículo 5° de la Ley Nº 19.167 para eliminar el tope de edad de 40 años para el financiamiento de las técnicas de reproducción asistida.
Fortalezas	Los dos proyectos de ley plantean que el Decreto reglamentario Nº 84/015 propone una limitación de edad que la Ley N° 19.167 no establece, acortando los plazos en los que la beneficiaria puede realizarse el procedimiento.[294]
Recomendaciones	Revisar la regularidad del Decreto reglamentario en lo que refiere a las limitaciones temporales.[295]

Tema	**Interrupción Voluntaria del Embarazo**
Proyecto de Ley	Repartido N° 413, abril de 2016[296]
Objetivo	Modificar artículos de la Ley N° 18.987 sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo.
Contenido	Modificar los artículos 3° (Requisitos), 4° (Deberes de los profesionales) y 5° (Deberes de las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud) de la Ley Nº 18.987, con los objetivos de: (1) eliminar la alegación de las circunstancias derivadas de las condiciones en que han sobrevenido a la concepción (penurias económicas, sociales, o familiares o etarias) que, a su criterio, le impiden continuar con el embarazo en curso, (2) eliminar el equipo interdisciplinario, y (3) eliminar el plazo mínimo de residencia para ampararse a la norma.

292 Disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017020637-00852543.pdf
293 Disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017020637-00852543.pdf
294 Ver Exposición de Motivos de ambos proyectos de ley.
295 *Ibíd*.
296 Disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017020637-00852543.pdf

Fortalezas	Contribuye a acelerar el proceso de aborto legal que en la práctica sufre retrasos preocupantes debido a las restricciones de edad gestacional para la realización del aborto.[297] Asegura el derecho a la salud de mujeres migrantes en igualdad de condiciones.[298]
Debilidades	No propone alternativas para mejorar la calidad de la atención.[299] No aprovecha la oportunidad de regular la objeción de conciencia, sin perjuicio de ser mencionada en la exposición de motivos.[300]
Recomendaciones	Aprovechar la instancia para plantear estrategias de acceso a la información y sensibilización en la comunicación para que las beneficiarias accedan fácilmente a la información.[301] Regulación de ausencias laborales debidas para la realización del procedimiento. Exigir justificaciones más estrictas a las instituciones médicas y los profesionales de la medicina que recurran de manera generalizada a la objeción de conciencia para evitar practicar abortos.[302] Regular la objeción de conciencia de los profesionales y de las instituciones. Velar por que las mujeres ejerzan su derecho legítimo a disponer de servicios de aborto y posaborto en todas las regiones del país.[303]

297 Ibis Reproductive Health, «Estudio para comprender el avance hacia el acceso seguro al aborto en América Latina», 2017, 10, https://drive.google.com/file/d/0B9NgIVJkKdzyNlo2cXRJLUVYb1ZDcFVMa296VzRtT0J3aTZV/view.

298 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».

299 Ibis Reproductive Health, «Estudio para comprender el avance hacia el acceso seguro al aborto en América Latina».

300 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.104 (Países Bajos).

301 Mujeres en el Horno, «Informe Línea aborto información segura» (Uruguay, 2015 de 2014), 19, https://drive.google.com/file/d/1TcDdivX9X8WNSy912YULOZ9-bPvN9fwg/view.

302 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.103 (Islandia).

303 *Ibíd.*, 118.104 (Países Bajos); Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

Tema 6. Relaciones familiares

El artículo 16 de la Convención CEDAW establece que los Estados Parte "*adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares*".[304] A su vez, el Comité CEDAW en la Recomendación General N°21 aborda el alcance de este artículo, partiendo de la base de que históricamente la actividad humana pública y privada se han considerado y regulado diferentemente, subordinando el rol de la mujer a las tareas de la vida privada y del hogar.[305] Se le asigna a la mujer una función de cuidado, presentada como un estado puro y previo, con una visión esencialista.[306]

Esto se relaciona con la concepción patriarcal: la familia heterosexual y nuclear (padre, madre e hijos). La realidad que se aparta de este modelo hegemónico suele ser objeto de discriminación por parte de la ciencia y el derecho.[307] Esta mirada patriarcal mantiene una aceptación social de las funciones y actividades tanto de los miembros de la familia como de las mujeres respecto de su propio rol. Por eso corresponde "*analizar las representaciones imaginarias que con calidad de hegemónicas permanentemente producen sentidos en la convivencia familiar y social e impregnan las instituciones*".[308]

Por ello, para el alcance de la equidad entre varones y mujeres, niños, jóvenes, adultos y ancianos en el ámbito familiar, resulta imprescindible que el Estado garantice: (**a**) el respeto a la diversidad de organizaciones familiares, y (**b**) los derechos humanos a todas las personas integrantes de cada organización familiar.[309]

En esta línea, el Comité CEDAW ha establecido que los progenitores comparten sus obligaciones respecto del cuidado, la protección y el mantenimiento de los hijos, en cualquier circunstancia. Para ello, se establece que los derechos y las

304 Artículo 16 Convención CEDAW. Disponible en https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx

305 Comité CEDAW, «Recomendación general No 21 La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares.», 1994, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/A_49_38(SUPP)_4733_S.pdf.

306 N. Echegoyemberry, «Identidad, género y Derechos Humanos: El rol de las mujeres en el cuidado de "la casa común" (ambiente).», Rev. urug. Antropología y Etnografía, 2, n.o 1 (2017), http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2393-68862017000100055#aff1.

307 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*, 105.

308 Eva Gilberti, *La familia, a pesar de todo*. (Buenos Aires: Noveduc, 2005).

309 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*, 105.

obligaciones compartidas deben poder imponerse de forma legal, así es que los Estados Parte deberían velar por que los progenitores compartan los derechos y las obligaciones en pie de igualdad.[310]

También se reconoce que las obligaciones son comúnmente desiguales en la práctica: que la mujer tenga hijos y los críe afecta su derecho a la educación, al empleo y a otras actividades para su desarrollo personal, lo que le impone una carga de trabajo injusta. Así, "*los principios de equidad, justicia y plena realización de todos son la base de una familia estable*",[311] por lo que se dispone que los Estados "*deben desalentar decididamente toda noción de desigualdad entre la mujer y el hombre que sea afirmada por las leyes, por el derecho religioso o privado o por las costumbres*".[312]

A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura

A nivel nacional, el Código Civil uruguayo estructuró un modelo hegemónico de familia: el heterosexual y "*matrimonializado*".[313] Sin embargo, ha habido modificaciones y agregados relevantes en los años previos al período de análisis.

- En el año 2004, con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia,[314] se intentó superar la categorización de los hijos en "legítimos" y "naturales" y se optó por otra categorización, también discriminadora, como la de "hijos habidos dentro del matrimonio" e "hijos habidos fuera del matrimonio".
- En 2007 se aprobó la Ley de Unión Concubinaria[315] que fue un paso importante hacia el respeto de las distintas formas familiares.
- En el 2013 se modificó el artículo relativo a los apellidos de los hijos. Así, se establece que los hijos llevarán como primer apellido el paterno y como segundo apellido el materno, pudiendo optar por invertir el orden establecido mediante acuerdo entre ellos. El hijo "habido dentro del matrimonio homosexual" llevará los apellidos de sus padres en el orden que ellos opten expresamente, o se determinará por sorteo.[316]

310 Comité CEDAW, «Recomendación general No 21 La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares.»
311 *Ibíd*.
312 *Ibíd*.
313 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*.
314 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004
315 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18246-2007
316 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19075-2013/25

- En el mismo año se aprobó la Ley sobre Matrimonio Igualitario,[317] además de habilitar el matrimonio entre personas de igual sexo. Se modifica el régimen matrimonial en general (sea heterosexual u homosexual) en cuanto a las pensiones alimenticias, la separación y el divorcio, la asignación de apellidos a los hijos, la edad mínima para contraer matrimonio y para el reconocimiento de los hijos.
- También, la Ley N° 19.092 que dispone las medidas de protección de niñas, niños y adolescentes que se encuentran privados del cuidado familiar busca evitar la institucionalización residencial, acelerando los plazos y la toma de decisiones, lo que modifica el régimen de adopciones.[318]
- Por medio de la Ley N°19.153[319] se dispuso la inembargabilidad de las cuentas bancarias destinadas a la recepción de salarios, pensiones y jubilaciones.

B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020

Tema	**Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)**
Ley	Ley N° 19.353,[320] de 27 de noviembre de 2015
Objetivo	Promover el desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y asistencia.
Contenido	El SNIC tiene entre sus objetivos "***propiciar el cambio de la actual división sexual del trabajo, integrando el concepto de corresponsabilidad de género y generacional como principio orientador***". Así es que dentro de los principios y directrices se prevé la "*inclusión de las **perspectivas de género y generacional**, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres, hombres y grupos etarios, promoviendo la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de las tareas de cuidados entre todos los actores de la sociedad*". También, dentro de los derechos de las personas en situación de dependencia, se reconoce "*la igualdad de oportunidades, a no sufrir discriminación por motivos de raza, etnia, orientación sexual o identidad de género, edad, idioma, religión, situación socioeconómica, opiniones de cualquier índole, origen nacional o de nacimiento o cualquier otra circunstancia, tanto si se refiere personalmente a ellas como a su familia*". Dentro de la integración de la Junta Nacional de Cuidados con el objetivo de promover y monitorear la incorporación de la perspectiva de género en todo el SNIC, participa un representante del INMujeres, con voz y sin voto.

317 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19075-2013
318 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19092-2013
319 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19153-2013/1
320 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015

Fortalezas	Reconocida como un avance positivo por las observaciones del Comité CEDAW en 2016.[321] Es una medida efectiva para combatir la percepción estereotipada de los roles tradicionales de género tanto en la familia como en la sociedad.[322] Promueve el cambio de actitudes y percepciones tanto de las mujeres como de los hombres, en cuanto a sus respectivos papeles en el hogar, la familia, el trabajo y la sociedad en su conjunto.[323]
Debilidades	No responde a la observación sobre el fortalecimiento institucional del INMujeres que no tenga voto en las sesiones de la Junta Nacional de Cuidados.[324] Insuficiencia del presupuesto asignado para una cobertura de los servicios diseñados.[325] Insuficiencia de recursos económicos destinados para las políticas de cuidados destinados a las personas mayores.[326]
Recomendaciones	Adoptar medidas legales y de sensibilización y educación para fomentar una distribución equitativa de responsabilidades dentro de la familia y la sociedad.[327] Promover en los varones la importancia de tomar licencia de paternidad y compartir las responsabilidades de los cuidados familiares.[328] Asegurar la debida implementación de esta ley.[329]

C. Proyectos de Ley

Tema	**Edad mínima para contraer matrimonio**
Proyecto de Ley	Distribuido 840/2016, del 14 de julio de 2016[330]
Objetivo	Modificar el artículo 91 del Código Civil con el fin de elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años de edad.

321 Comité CEDAW observaciones
322 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».
323 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
324 *Ibíd*.
325 Pilar Manzi Maira Colacce, «El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Una mirada de largo plazo.» (Naciones Unidas, 2017), 67, https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/sites/default/files/inline-files/CEPAL%20%26%20OPP%20-%20Sistema%20de%20Cuidados_1.pdf.
326 Elaine Acosta González, Valentina Perrotta González, y Florencia Picasso Risso, «Envejecimiento y cuidados en Uruguay . Hacia el fortalecimiento de un sistema nacional de cuidados.» (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2018), 8, https://www.kas.de/documents/262509/4848925/Policy+Paper+16.pdf/2729774b-8d8b-f9b0-beb0-28a3794cb-d74?version=1.0&t=1551293816738.
327 *Ibíd*.
328 *Ibíd*.
329 *Ibíd*.
330 Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/130766

Contenido	Modificar el numeral 1 del artículo 91 del Código Civil para establecer como impedimento dirimente para contraer matrimonio el ser menor de 18 años. También propone que se podrá relevar este impedimento por medio de resolución judicial fundada, siempre que quien pretenda contraer matrimonio tenga los 16 años cumplidos. Actualmente la edad mínima es 16 años.
Fortalezas	Responde las reiteradas observaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre elevar la edad mínima para contraer matrimonio.[331] Responde la observación del Comité CEDAW en la que recomienda al Estado "*Enmiende su legislación para prohibir rotundamente los matrimonios precoces y garantizar que las niñas y los niños menores de 18 años no contraigan matrimonio, salvo en circunstancias definidas de manera rigurosa con la autorización de un tribunal y con el consentimiento de ambos cónyuges*".[332]
Recomendaciones	Modificar sin demoras el aumento a 18 años de la edad mínima para contraer matrimonio.[333] Proseguir con las iniciativas para elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años, sin distinción de género.[334]

331 Comité de los Derechos del Niño, «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.»

332 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

333 Comité de los Derechos del Niño, «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.»

334 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.173 (El Salvador), 118.174 (República de Corea), 118.175 (Bulgaria).

Tema 7. Equidad laboral y de la seguridad social

El artículo 11 de la Convención CEDAW[335] plantea que los Estados Parte deben adoptar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, con el objetivo de asegurar a la mujer los siguientes derechos:

a. El **derecho al trabajo** como derecho inalienable;

b. El derecho a las **mismas oportunidades de empleo**;

c. El derecho a **elegir libremente profesión y empleo**, el derecho al **ascenso**, a la **estabilidad** en el empleo y a todas las prestaciones, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior, entre otros;

d. El derecho a **igual remuneración**, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a **igualdad de trato** con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;

e. El derecho a la **seguridad social**, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

f. El derecho a la **protección de la salud** y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

g. Prohibir el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

La división sexual del trabajo influye en que las mujeres mantengan naturalizada su función de cuidadoras. Sumando este rol del cuidado, supuestamente natural, al aumento de su participación en el mundo laboral, inevitablemente terminan padeciendo la doble jornada, con sobrecarga de trabajo y sin remuneración extra, en comparación a los hombres.[336] Por lo que, para promover la equidad de género en el trabajo y acortar la brecha laboral y salarial, resulta imprescindible acabar con ese tipo de estereotipos nocivos.

En esta línea, la CEDAW, en el artículo analizado, incita al Estado a "*alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños*".

---

335 Disponible en https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx

336 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015* (ONU Mujeres, 2015).

Otra de las limitaciones, relacionada con la anterior, es que las mujeres se encuentran infrarrepresentadas en los puestos de responsabilidad y decisión de las empresas. Retomando el concepto de empoderamiento y autonomía en relación con la economía, la autonomía económica resulta fundamental para el empoderamiento de las mujeres. Para ello, es necesario que existan las mismas posibilidades de acceder al trabajo remunerado y, en esa medida, una distribución más equilibrada del trabajo reproductivo y del cuidado.[337]

A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura

El derecho humano al trabajo está reconocido en el artículo 7 de la Constitución.[338] A nivel legal:

- en 1989 se aprobó la Ley N° 16.045[339] de Igualdad de Trato y de Oportunidades para ambos sexos en cualquier sector laboral.
- en el año 2000 la Ley N°17.242[340] establece una licencia especial para la realización del papanicolau y/o radiografía mamaria al declarar de interés público la prevención de cánceres génito-mamarios.
- en 2007 se creó el Sistema Integrado de Aportes y Prestaciones para el Sostenimiento de los Servicios de Salud[341] para la universalidad de la población. En el mismo año la Ley N° 18.227[342] creó un nuevo sistema de asignaciones familiares a menores en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
- en 2008 la Ley N°18.345[343] estableció licencias especiales con goce de sueldo para los trabajadores de la actividad privada, dentro de las que se incluye la licencia por paternidad, adopción y legitimación adoptiva para los padres y la licencia por matrimonio.
- también la Ley N° 18.395[344] flexibilizó las condiciones de acceso a las pensiones, recibiendo las mujeres un año de cotizaciones por hijo o hija biológico o adoptivo para el cómputo de los años.

---

337 ONU Mujeres y Secretaría General Iberoamericana, *Análisis de legislación discriminatoria en América y Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres*.
338 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967
339 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16045-1989/8
340 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17242-2000
341 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18211-2007/61 y https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18131-2007/3
342 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007/5
343 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18345-2008
344 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18395-2008

- en 2011 la Ley N° 18.868[345] prohibió la realización del test de embarazo en el ámbito laboral para evitar la discriminación de las mujeres en el acceso y permanencia al trabajo.
- en 2013 se planteó como consideración la contemplación de la situación de las trabajadoras domésticas afectadas por situaciones de violencia doméstica.[346]

También se han aprobado varias disposiciones relativas a prestaciones de seguridad social para los adultos mayores.[347]

B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020

Tema	**Sala de lactancia materna**
Ley	Ley N° 19.530,[348] de 24 de agosto de 2017
Objetivo	Instalación de salas de lactancia materna en los locales del sector público y privado.
Contenido	La Sala de Lactancia se entiende como un área exclusiva y acondicionada destinada a las mujeres con el fin de amamantar a sus hijos, realizar la extracción de leche, su almacenamiento y conservación. Se deben implementar en los locales que trabajen o estudien veinte o más mujeres o trabajen cincuenta o más empleados. En caso de no cumplir con la cantidad de empleados para prever una Sala de Lactancia, se establece una solución alternativa. Los Ministerios de Salud Pública y de Trabajo y Seguridad Social asistirán a las instituciones obligadas en la presente ley a los efectos que promuevan el uso de las Salas de Lactancia. También se prevé que estas instituciones realicen campañas de sensibilización y formación sobre la importancia del apoyo a las mujeres que amamantan en los espacios laborales o de estudio. Por último, estas autoridades podrán imponer sanciones económicas según corresponda.
Fortalezas	Intensifica los esfuerzos para promover la lactancia materna e implementar la ahora ley de salas de lactancia.[349] UNICEF ha destacado que permite una combinación más equilibrada entre la lactancia y el trabajo; mejora el estado emocional de la mujer lactante trabajadora durante la jornada laboral y aumenta el sentido de pertenencia y compromiso de la mujer lactante a la empresa. [350]

345 Disponible en http://impo.com.uy/bases/leyes/18868-2011/3
346 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19121-2013
347 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*, 125.
348 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19530-2017
349 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».
350 UNICEF, *Salas de lactancia en el lugar de trabajo*. (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018), 7, https://bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=191.

Recomendaciones	Continuar con la intensificación de los esfuerzos para promover la lactancia materna.[351] Recopilar datos estadísticos fiables sobre la lactancia materna.[352] Se recomienda hacer campañas de sensibilización y de formación sobre la importancia de apoyar a las mujeres que están amamantando.[353]

Tema	**Estatutos de funcionarios**
Ley	Ley N° 19.841,[354] de 19 de diciembre de 2019. Artículo 3 Ley N° 19.778,[355] de 16 de agosto de 2019 Ley N° 19.775,[356] de 5 de agosto de 2019. Artículos 28, 60 y 116 Ley N° 19.668,[357] de 12 de octubre de 2018. Artículo 4 Ley N° 19.462,[358] de 23 de diciembre de 2016. Artículo 3
Objetivo	Incorporación del principio de no discriminación y/o perspectiva de género de forma expresa en estatutos de funcionarios.
Contenido	La Ley N° 19.841 modifica el estatuto del funcionario del Servicio Exterior de la República. En su artículo 3 prevé la implementación del enfoque de género con el objetivo de prevenir e impedir cualquier trato discriminatorio por motivos de género. También busca promover la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera funcional de todo el personal del Servicio Exterior, por lo que se procura la **asignación equitativa de funciones de dirección y de jefaturas** de misión entre funcionarios de ambos sexos del personal del Servicio Exterior. La Ley N° 19.778 regula la profesión del trabajo social y prohíbe expresamente la **discriminación basada en género, edad, orientación sexual**, origen étnico-racial o socioeconómico, filiación religiosa o política, discapacidad o de alguna otra índole. La Ley N° 19.775 modifica la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, y en su artículo 28 prevé que no habrá discriminación alguna por "*razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*".

351 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».
352 *Ibíd*.
353 UNICEF, *Salas de lactancia en el lugar de trabajo*., 13.
354 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19841-2019
355 Disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9864915778682.htm
356 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19775-2019
357 Disponible en http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19668-2018
358 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19462-2016

Contenido	Asimismo, establece que las autoridades competentes deben promover las **medidas necesarias para asegurar la igualdad real y efectiva entre el hombre y la mujer**, especialmente en el acceso, la prestación del servicio, la formación y la carrera militar. A su vez, se reafirma en los artículos 60 y 116 que los procedimientos de ingreso y evaluación de desempeño para ascenso se regirán por los principios de no discriminación y equidad. La Ley N° 19.668 aprueba el estatuto de los funcionarios no fiscales de la Fiscalía General de la Nación y prevé, dentro de sus principios fundamentales y valores organizacionales, la igualdad de acceso a la función pública y a la carrera administrativa, prohibiendo cualquier tipo de discriminación basada en género, discapacidad, pertenencia a minorías o de cualquier otra índole, sin perjuicio de los requerimientos necesarios para la función y de aquellas normas específicas de discriminación positiva. También se prevé el deber de actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas, dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discriminaciones político-partidarias, de género, religiosas, étnicas o de otro tipo. La Ley N° 19.462 regula el Estatuto del Funcionario de la Agencia Nacional de Vivienda, y prevé dentro de sus principios fundamentales la **igualdad de acceso** a la función pública, prohibiendo expresamente la "*discriminación basada en género, discapacidad, pertenencia a minorías o de cualquier otra índole, sin perjuicio de los requerimientos necesarios para la función y de aquellas normas específicas de discriminación positiva*".
Fortalezas	Responde las recomendaciones del Comité CEDAW respecto a aplicar medidas para fomentar el acceso de la mujer a distintos tipos de empleo y promover la promoción.[359] Aplica perspectiva de género y promueve la no discriminación basada en género.[360]
Debilidades	No toma ninguna medida de promoción preferencial. No hace referencia interseccional a otros tipos de discriminación que pueden incidir en el acceso y promoción.[361]
Recomendaciones	Incorporar perspectiva de género interseccional (mujeres afrodescendientes y personas con discapacidad).[362] Implementar por ley medidas afirmativas, de ser necesario, para asegurar la promoción a altos cargos de decisión de mujeres.[363]

Tema	**Protección de la mujer grávida o que ha dado a luz**
Ley	Ley N° 19.313,[364] de 13 de agosto de 2015. Artículo 2

359 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
360 *Ibíd*.
361 *Ibíd*.
362 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación general N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3.»
363 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
364 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19313-2015

Objetivo	Protección de la mujer grávida o que recientemente ha dado a luz en lo que refiere al trabajo nocturno.
Contenido	Esta norma prevé la asignación de un horario de trabajo diurno por parte del empleador, por la sola voluntad de la trabajadora, a la mujer grávida o que ha dado a luz, hasta un año posterior a su alumbramiento. Esto no significa la pérdida de la compensación por trabajo nocturno.
Fortalezas	Protección de la mujer grávida.[365] Acción afirmativa que aplica perspectiva de género y tiene en cuenta la equidad salarial por la condición de maternidad.[366]

Tema	**Declaración de interés general del Código de Ética en la Función Pública**
Ley	Ley N° 19.823,[367] de 18 de setiembre de 2019. Artículo 8
Objetivo	Esta ley tiene el objeto de regular las conductas de los funcionarios públicos en un marco de profesionalización, transparencia, eficacia y eficiencia, de prácticas honestas y responsables de actuación.
Contenido	Dentro de los derechos y deberes de los funcionarios públicos, se establece que deben actuar "*imparcialmente en el desempeño de sus tareas dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discriminaciones político-partidarias, de género, religioso, étnico o de otro tipo, absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de falta de imparcialidad*".
Fortalezas	Incorporación del concepto de no discriminación y particularmente de no discriminación por razones de género en la actuación de los funcionarios públicos.[368]
Recomendaciones	Incluir también la no discriminación a grupos más desfavorecidos e interseccionalidad de vulnerabilidades, como migrantes, afrodescendientes, personas con discapacidad.[369]

Tema	**Licencia especial para trabajador con familiares con discapacidad a cargo**
Ley	Ley N° 19.729,[370] de 5 de enero de 2017
Objetivo	Modifica el régimen de licencia especial para trabajadores de la actividad privada con hijos o familiares con discapacidad a cargo.

365 C183 - Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) de la Organización Internacional del Trabajo.
366 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
367 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19823-2019
368 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
369 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5»; Comité CERD, «Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados del Uruguay. CERD/C/URY/CO/21-23».
370 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19483-2017

Contenido	Se prevé que todo trabajador que tuviere un hijo con discapacidad tiene derecho a solicitar hasta un total de 10 (diez) días anuales para controles médicos de ese hijo, con goce de sueldo. También se prevé que quienes tuvieren familiares con discapacidad o enfermedad terminal a cargo tendrán derecho a una licencia especial anual de 96 horas, de las cuales el empleador deberá abonar 64.
Fortalezas	Desalienta los estereotipos nocivos respecto al cuidado, al no distinguir entre géneros para esta tarea.[371] Proporciona facilidades a las personas que se dedican al cuidado de personas con discapacidad.[372]
Recomendaciones	Adoptar medidas legales y de sensibilización y educación para fomentar una distribución equitativa de responsabilidades dentro de la familia y la sociedad.[373] Asegurar la debida implementación de la Ley de Sistema Nacional de Cuidados y de la Ley de Subsidio de maternidad y paternidad.[374]

Tema	**Subsidios por maternidad**
Ley	Ley N° 19.826,[375] de 25 de setiembre de 2019 Ley N° 19.625,[376] de 11 de junio de 2018
Objetivo	Modificar el régimen previsional de la Caja Notarial de Seguridad Social y regular el subsidio por maternidad para las afiliadas. Se prevé la asignación de los créditos necesarios con la finalidad de cumplir los convenios colectivos celebrados ante el MTSS, Poder Judicial y Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay relativos a los subsidios por maternidad.
Contenido	La Ley N° 19.826 modifica el régimen previsional de la Caja Notarial de Seguridad Social y crea el "**Fondo de Subsidio por Maternidad**". Las afiliadas tendrán derecho a un subsidio por maternidad. También se establece que las beneficiarias deberán cesar en su actividad seis semanas antes de la fecha presunta del parto y no podrán reiniciarla sino hasta ocho semanas después del mismo, y en ningún caso el período de descanso será inferior a catorce semanas.

371 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».
372 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
373 Comité de DESC, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5».
374 *Ibíd*.
375 Disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9523856956173.htm
376 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19625-2018

Contenido	La Ley N° 19.625 prevé para los funcionarios del Poder Judicial y de la Asociación de funcionarios judiciales del Uruguay un subsidio de catorce semanas de licencia por maternidad, reglamentada por la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, se establece la reducción de media jornada laboral por cuidado del recién nacido entre los seis y los doce meses de edad. También se prevé la creación de las salas de lactancia en Montevideo e interior del país.
Fortalezas	Protección de la mujer grávida.[377]

C. Proyectos de Ley

Tema	**Subsidios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada**
Proyecto de Ley	Distribuido 1041/2016, 15 de noviembre de 2016[378]
Objetivo	Modificar el artículo 3 de la Ley N°19.161 sobre subsidios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada.
Contenido	La modificación establece que cuando el parto sobreviene antes de la fecha presunta, la beneficiaria iniciará el descanso de inmediato y el período de descanso puerperal se prolonga de acuerdo a los artículos 14 y 8 de la norma. En el caso de tratarse del nacimiento de un niño prematuro, mientras esté internado se otorgará a la madre una licencia especial equivalente a los días que los niños se encuentren en la Unidad. A partir de que los niños sean dados de alta médica comienza a correr la licencia de 14 semanas.
Fortalezas	La OIT resalta como una buena práctica de los países prolongar el período de licencia por maternidad en caso de nacimiento prematuro o necesidades médicas especiales.[379] Cumple con el artículo 5 del Convenio 183 de la OIT.[380]
Debilidades	Únicamente refiere a la madre lo que no colabora en la eliminación de los estereotipos nocivos sobre los cuidados.[381]
Recomendaciones	Prever la inclusión de persona adulta en los cuidados.[382]

377 C183 - Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) de la Organización Internacional del Trabajo.

378 Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/132654

379 Organización Internacional del Trabajo, *La maternidad en el trabajo. Examen de la legislación nacional Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo*., 2° (Ginebra, 2010), 17, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_142159.pdf.

380 Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183

381 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

382 *Ibíd*.

Tema 8. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un principio básico del Estado de derecho. Así, la Recomendación general N° 33 del Comité CEDAW sobre el acceso de las mujeres a la justicia establece que el derecho de acceso a la justicia es pluridimensional, "*abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia*".[383]

"*El acceso a la justicia se entiende ahora como un derecho humano fundamental que involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público como el ejercicio de un derecho (…) Esto quiere decir que el Estado está obligado a eliminar todas las barreras físicas, económicas, culturales, lingüísticas, etc., que obstaculizan o impiden el acceso a la justicia de las mujeres en un plano de igualdad con los hombres*".[384]

Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[385] señala como principales obstáculos de las víctimas en el sistema penal:

- la discriminación a las víctimas de delitos de violencia basada en género, a partir de los prejuicios de los propios operadores. Las víctimas de estos delitos, en especial los delitos sexuales, suelen no ser creídas por los actores del sistema de justicia, quienes ponen en duda su condición de víctimas.
- la violación a la intimidad y la privacidad. En el proceso se producen intromisiones innecesarias en la vida privada y la intimidad de las víctimas.
- la pérdida de autonomía de la víctima denunciante. Una vez denunciada la situación, la falta de información y consulta respecto a los pasos a seguir coloca a las víctimas en lugar de objetos del proceso y no de protagonistas.
- la inseguridad. La ineficacia de las medidas de protección provoca que las víctimas transiten el proceso penal en condiciones de riesgo.
- la exposición a confrontaciones o mediaciones. En el proceso las víctimas suelen ser expuestas a confrontaciones o mediaciones con las personas agresoras, desconociendo la inequidad de poder existente en la relación entre denunciante y denunciado.[386]

---

383 Comité CEDAW, «Recomendación general N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. CEDAW/C/GC/33.»

384 Alda Facio, «Con los lentes del género se ve otra justicia», *el otro derecho*, julio de 2002, 87, https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/562cc59475f0864.pdf.

385 Comisión Interamericana de Derechos Humanos Relatoría sobre Derechos de la Mujer, «Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas.», 2007, https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap1.htm.

386 Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, *Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015*, 138.

Visto así, el acceso a la justicia debe ser un servicio público que el Estado debe garantizar a todos los habitantes de su territorio, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.[387]

A. Panorama legislativo al inicio de esta legislatura

A nivel nacional, el panorama legislativo al inicio de esta legislatura era el siguiente.

- En el 2003 la Ley N°17.514[388] introdujo disposiciones que tienen en cuenta la inequidad de género en situaciones de violencia doméstica.
- Posteriormente, en el 2009, la Ley N° 18.561[389] reguló un procedimiento para prevenir y reparar el acoso sexual en los ámbitos laboral y educativo.
- En 2011 la Ley N°18.849[390] creó un Registro Nacional de Huellas Genéticas bajo la Dirección Nacional de Policía Técnica para facilitar el esclarecimiento de hechos criminales y la ubicación e identificación de personas extraviadas, fallecidas o desaparecidas.
- En 2012 se aprobó la Ley sobre Restitución internacional de menores,[391] en cumplimiento con los estándares internacionales en la materia, sin embargo, no se contempló la perspectiva de género interseccional en las situaciones de peligro psíquico o físico como impedimento para la restitución.
- El mismo año, por medio de la Ley N°18.905,[392] se crearon las fiscalías especializadas en violencia doméstica para fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia en situaciones de violencia doméstica y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes. También se crearon juzgados competentes para intervenir en situaciones de trata de personas y explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.[393]

387 Alda Facio, «El acceso a la justicia desde la perspectiva de género.», 2000, https://homujal.stjjalisco.gob.mx/files/material/Discurso%20Alda%20Facio%20Acceso%20a%20la%20Justicia.pdf.
388 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17514-2002
389 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18561-2009/5
390 Disponible en http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18849-2011
391 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18895-2012/1
392 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18905-2012/2
393 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18914-2012

Por último, se realizaron modificaciones al Código General del Proceso[394] y se aprobó el nuevo Código Procesal Penal.[395]

B. Leyes aprobadas durante la legislatura 2015-2020

Tema	**Modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia**
Ley	Ley N° 19.747,[396] de 19 de abril de 2019
Objetivo	Modificación del Capítulo XI sobre "*Protección de los derechos amenazados o vulnerados de las niñas, niños y adolescentes*" del Código de la Niñez y la Adolescencia.
Contenido	El Capítulo XI prevé las medidas que se aplicarán en caso de que los derechos de las niñas, niños y adolescentes sean amenazados o vulnerados. En primer lugar, en los **procedimientos administrativos y judiciales de restitución de derechos vulnerados o amenazados**, se deberá garantizar a toda niña, niño o adolescente el derecho: **a**. a recibir un **trato digno** que tenga en cuenta su edad y las especiales circunstancias que atraviesa; **b**. a que **se tenga especialmente en cuenta su opinión**, necesidades y expectativas; **c**. a **no ser discriminado** por su sexo, edad, origen étnico, racial, orientación sexual, identidad de género, condición económica, social, situación de discapacidad o lugar de origen o residencia. También se establece que todas las medidas que se adopten deben cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en especial deben: **a**. asegurar la **no discriminación en base al género**, la edad, el origen étnico-racial, la orientación sexual, la identidad de género y la condición socioeconómica; **b**. promover la **vida libre de violencia basada en género o intrafamiliar**; **c**. asegurar el cumplimiento estricto del **interés superior del niño**.
Fortalezas	Responde a observaciones del Comité CEDAW al mencionar el principio del interés superior del niño.[397] También al derecho a que sus opiniones se tengan plenamente en cuenta.[398]

394 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19090-2013
395 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014
396 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19747-2019
397 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
398 *Ibíd*.

Fortalezas	Establece disposiciones y medidas para combatir la violencia de género, doméstica y abusos sexuales de las niñas.[399] Establece directrices para el uso apropiado del testimonio de las mujeres en los casos de violencia contra mujeres y niñas.[400]
Debilidades	No hace referencia explícita al acceso a la justicia.
Recomendaciones	Establecer un mecanismo de denuncia que asegure el acceso a la justicia de menores privados de libertad.[401]

Tema	**Prevención y Combate de la Trata de Personas**
Ley	Ley N° 19.643,[402] de 20 de julio de 2018
Objetivo	Modificación del Código Penal para la prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas.
Contenido	Se prevé que para la interpretación e integración de la ley se tendrán en cuenta los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por la República. Asimismo, se establece entre los **principios rectores**: • debida diligencia del Estado; • prioridad de los Derechos Humanos de las víctimas; • **igualdad y no discriminación;** • **perspectiva de género;** • interés superior de las niñas, niños y adolescentes; • voluntad y participación de las víctimas; • confidencialidad; • integralidad de la atención; • respeto al proyecto de vida; • evitar la revictimización; • gratuidad de las prestaciones de atención psicosocial, médica y defensa jurídica; • celeridad; • presunción de minoría de edad en la adopción de medidas de protección específicas mientras se determina su edad.

399 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.146 (Ucrania).

400 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

401 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.196 (Azerbaiyán).

402 Disponible en http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018

Contenido	Se **tipifican y definen** las siguientes figuras jurídicas: (**a**) trata de personas; (**b**) delitos conexos con la trata de personas; (**c**) tráfico de migrantes; (**d**) víctima; (**e**) explotación; (**f**) beneficio económico de otro tipo; (**g**) explotación sexual; (**h**) matrimonio, concubinato o unión análoga forzada o servil; (**i**) embarazo forzado; (**j**) esclavitud; (**k**) prácticas análogas a la esclavitud; (**l**) servidumbre por deudas; (**m**) servidumbre de la gleba; (**n**) trabajo forzoso u obligatorio; (**o**) explotación laboral; (**p**) trabajo infantil; (**q**) mendicidad forzada; (**r**) venta de niñas, niños y adolescentes; (**s**) remoción, implante y transferencia de órganos, tejidos o fluidos. Se establecen como **derechos de la víctima de trata y explotación de personas**: • respeto de su dignidad, intimidad y autonomía y a no ser sometida a forma alguna de discriminación; • acceso a la información sobre sus derechos y su situación legal y migratoria; • contar con traductor e intérprete; • a que se garantice la confidencialidad y la privacidad de sus datos personales; • atención integral en salud, incluyendo los servicios para la interrupción voluntaria del embarazo, aun cuando no alcancen el año de residencia en el país, siempre que el mismo haya ocurrido durante la situación de trata; • al asesoramiento y atención psicosocial y jurídica; • al alojamiento apropiado, accesible y seguro, así como a la cobertura de sus necesidades básicas de alimentación, vestido e higiene; • a la libre circulación y movilidad ambulatoria; • al asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito y especializado; • a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, a través de un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes; • al acceso a programas de inserción laboral, de educación y de capacitación, de acuerdo a sus necesidades, posibilidades e intereses. • También se prevé que cuando corresponda se proporcionará igualmente asistencia a los familiares y personas dependientes de las víctimas. Específicamente, se prevé que las niñas, niños y adolescentes sean reconocidos como sujetos plenos de derechos; así, previo a adoptar medidas que les afecten, deben evaluarse los riesgos y beneficios que esto conlleva, priorizándose sus derechos e interés superior.
Fortalezas	Responde a las observaciones del Comité CEDAW, ya que es un marco nacional más amplio para luchar contra la trata de mujeres y niñas.[403] Instaura un mecanismo legislativo para prevenir y combatir la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, respondiendo la observación realizada en el EPU.[404]

403 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

404 EPU 18/4/2019

Fortalezas	Establece un órgano específico para el combate, el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la trata y explotación de personas, presidido por el Ministerio de Desarrollo Social, a través de INMujeres.[405] Intensifica la lucha contra la trata de personas, con fines de explotación sexual y laboral.[406]
Debilidades	Se reconoce como derecho la reinserción familiar, social y comunitaria, pero no se hace referencia a la reinserción laboral, ni se establecen medidas para ello.
Recomendaciones	Realizar campañas de sensibilización para la opinión pública[407] y reforzar programas de desarrollo de la capacidad, dirigidos a los agentes de orden público.[408] También, realizar campañas de sensibilización social.[409] Promover un plan de acción nacional para favorecer la consecución de la meta 8.7 de los ODS, que consiste en erradicar el trabajo forzoso y poner fin a formas contemporáneas de esclavitud y trata de personas de aquí a 2030.[410] Establecer un sistema para reunir datos, desglosados por edad, origen étnico y situación socioeconómica, sobre la trata de mujeres y niñas, que permita identificar las lagunas en el marco nacional para combatir la trata de personas.[411] Fortalecer la lucha contra las causas básicas que aumentan la vulnerabilidad de las posibles víctimas a la trata de personas, como la exclusión social y la discriminación de los adolescentes, sus altas tasas de abandono escolar y su participación en trabajos no regulados y en condiciones de explotación.[412] Establecer un sistema de acompañamiento y asistencia a víctimas, por si carecen de acompañante emocional.

405 Joy Ngozi Ezeilo Consejo de Derechos Humanos, «Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños.», 2011.

406 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.71 (Guyana), 118.73 (Bahrein).

407 *Ibíd*., 118.79 (Tailandia), 123.126 (Kirguistán).

408 *Ibíd*., 118.76 (Filipinas), 118.81 (Bahamas).

409 Consejo de Derechos Humanos, «Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños.»

410 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.80 (Reino Unido de Gran Britaña e Irlanda del Norte).

411 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».

412 Consejo de Derechos Humanos, «Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños.»

Tema	**Aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento**
Ley	Ley N° 19.846,[413] de 19 de diciembre de 2019. Artículo 4
Objetivo	El capítulo IV tiene como objeto fortalecer el acceso a la justicia.
Contenido	Como acción para la protección de la igualdad de género se prevé la acción de amparo regida por la Ley N° 16.011, sumado a las siguientes disposiciones: **a**. podrá ser promovida también por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, por cualquier interesado o por las instituciones o asociaciones de interés social que, según la ley, o a juicio del Tribunal competente, garanticen una adecuada defensa de los derechos comprometidos; **b**. procederá en todos los casos, excepto que exista proceso jurisdiccional pendiente, presumiéndose, salvo prueba en contrario, que los otros medios jurídicos de protección resultan ineficaces. El artículo 21 amplía a la defensa de la igualdad de género las previsiones del artículo 42 del Código General del Proceso sobre intereses difusos.
Fortalezas	Amplía la legitimación activa para promover la acción de amparo en casos de protección de igualdad de género.
Debilidades	No prevé la capacidad de presentar denuncias ante las autoridades administrativas y los recursos cuasi judiciales para las mujeres que han sufrido discriminación por razón de sexo y género.[414]
Recomendaciones	Establecer un mecanismo que recabe información sobre la jurisprudencia para supervisar la efectividad de la aplicación de la ley, en relación con las denuncias presentadas por mujeres, relativas a la violencia y a otras formas de discriminación.[415] Se debe asegurar que la acción de amparo se garantice en la práctica como un recurso de protección de Derechos Humanos.[416]

Tema	**Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia**
Ley	Ley N° 19.551,[417] de 25 de octubre de 2017
Objetivo	Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que refiere a la responsabilidad penal de adolescentes; medidas complementarias.

413 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19846-2019
414 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
415 *Ibíd*.
416 Comité de Derechos Humanos, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. CCPR/C/URY/CO/5».
417 Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19551-2017

Contenido	Se establece que en materia de responsabilidad penal de adolescentes **no podrá fundamentarse ni motivarse el mayor rigor de una medida cautelar o definitiva** en las situaciones de pobreza, exclusión, marginalidad social o en la falta de contención familiar que sufriera el adolescente. También se regulan las medidas complementarias, que con el apoyo de técnicos, tendrán una finalidad educativa, procurarán la asunción de responsabilidad del adolescente y buscarán fortalecer el respeto del mismo por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, así como el robustecimiento de los vínculos familiares y sociales. El juez será el que ordene las medidas complementarias, teniendo en cuenta el **interés superior del adolescente, el principio de proporcionalidad y la idoneidad** de las medidas, con la finalidad de propender al pleno desarrollo de su persona, sus capacidades y su integración familiar y social.
Fortalezas	En línea con las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, donde se establece que la privación de la libertad sea la medida de último recurso, que tenga la duración más breve posible y que se revise periódicamente.[418] También promueve procedimientos especializados dotados de recursos humanos, técnicos y financieros, designa jueces especializados en menores y garantiza que estos jueces reciban una educación y formación adecuadas.[419] Otorga prioridad a las medidas no privativas de libertad.[420]
Debilidades	No deroga el artículo 116 Bis de la Ley N°19.055[421] que prevé la privación cautelar de libertad de forma preceptiva y es contrario a la observación de "*velar por que, en el caso de los adolescentes, la privación de libertad se utilice únicamente como medida de último recurso y se recurra lo menos posible a la prisión preventiva*".[422]
Recomendaciones	Promover medidas sustitutivas de la privación de libertad, como la remisión a procedimientos extrajudiciales, la libertad vigilada, la mediación, el apoyo psicosocial y los servicios a la comunidad.[423] Asignar recursos financieros y humanos necesarios para que los adolescentes privados de libertad reciban un trato acorde con las normas internacionales. Reforzar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.[424]

418 Comité de los Derechos del Niño, «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.»
419 Comité CEDAW, «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9».
420 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.68 (Chile).
421 https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19055-2013/4
422 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, 2009.
423 Comité de los Derechos del Niño, «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.»
424 Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 118.49 (Grecia).

Anexo I

A. Listado de las leyes analizadas

N°	Categoría	Año	Número	Nombre o Tema
1	Igualdad y no discriminación Mecanismos	19/12/2019	19.846	Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento
2	Violencia Mecanismos	22/12/2017	19.580	Sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres
3	Igualdad y no discriminación Mecanismos	26/10/2018	19.684	Ley integral para personas trans
4	Igualdad y no discriminación	27/09/2019	19.837	Modificación al Sistema Cooperativo de Vivienda
5	Igualdad y no discriminación	18/09/2019	19.828	Fomento y protección del sistema deportivo
6	Igualdad y no discriminación	26/10/2018	19.685	Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Modificación de normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género
7	Igualdad y no discriminación	26/10/2018	19.682	Reconocimiento y protección al apátrida
8	Igualdad y no discriminación	24/08/2017	19.529	Ley de Salud Mental
9	Igualdad y no discriminación	22/12/2017	19.580	Protección de la mujer migrante víctima de violencia de género
10	Igualdad y no discriminación	19/12/2015	19.355	Protección de la mujer migrante víctima de violencia de género
11	Igualdad y no discriminación	30/08/2019	19.781	Cotitularidad de tierras adjudicadas por el Instituto Nacional de Colonización
12	Violencia de género	22/12/2017	19.580	Violencia hacia las mujeres, basada en género
13	Violencia de género	18/02/2015	19.315	Aprobación de la Ley Orgánica Policial
14	Violencia de género	19/04/2019	19.747	Modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia
15	Violencia de género	18/10/2017	19.538	Femicidio y discriminación
16	Violencia de género	18/09/2019	19.831	Regulación del régimen de la libertad vigilada

N°	Categoría	Año	Número	Nombre o Tema
17	Violencia de género	5/01/2017	19.483	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación
18	Violencia de género	30/08/2019	19.791	Medidas Preventivas para Instituciones que impliquen trato directo con Niñas, Niños, Adolescentes, Personas Con Discapacidad y Personas Mayores en situación de dependencia
19	Relaciones familiares	27/11/2015	19.353	Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)
20	Equidad laboral y de la seguridad social	24/08/2017	19.530	Sala de lactancia materna
21	Equidad laboral y de la seguridad social	19/12/2019	19.841	Modifica el estatuto del funcionario del Servicio Exterior de la República
22	Equidad laboral y de la seguridad social	16/08/2019	19.778	Regula la profesión del trabajo social
23	Equidad laboral y de la seguridad social	5/08/2019	19.775	Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas
24	Equidad laboral y de la seguridad social	12/10/2018	19.668	Estatuto de los funcionarios no fiscales de la Fiscalía General de la Nación
25	Equidad laboral y de la seguridad social	23/12/2016	19.462	Estatuto del Funcionario de la Agencia Nacional de Vivienda
26	Equidad laboral y de la seguridad social	13/08/2015	19.313	Protección de la mujer grávida o que ha dado a luz
27	Equidad laboral y de la seguridad social	18/09/2019	19.823	Declaración de interés general del Código de Ética en la Función Pública
28	Equidad laboral y de la seguridad social	5/01/2017	19.729	Licencia especial trabajador con familiares a cargo con discapacidad
29	Equidad laboral y de la seguridad social	25/09/2019	19.826	Subsidios por maternidad
30	Equidad laboral y de la seguridad social	11/06/2018	19.625	Subsidios por maternidad
31	Acceso a la justicia	19/04/2019	19.747	Modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia
32	Acceso a la justicia	20/07/2018	19.643	Prevención y Combate de la Trata de Personas
33	Acceso a la justicia	19/12/2019	19.846	Aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento

N°	Categoría	Año	Número	Nombre o Tema
34	Acceso a la justicia	25/10/2017	19.549	Modificaciones a las Leyes 15.750, 19.293 y 19.483 sobre el Nuevo Código del Proceso Penal
35	Acceso a la justicia	25/10/2017	19.551	Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia
36	Acceso a la justicia	28/10/2016	19.446	Libertad provisional, condicional y anticipada y penas sustitutivas a la privación de libertad

B. Listado de los proyectos de ley analizados

N°	Categoría	Año	Número	Nombre o Tema
1	**Igualdad y no discriminación**	06/2019	1156	Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
2	**Participación política**	06/2016	773	Participación política paritaria de hombres y mujeres
3	**Relaciones familiares**	07/2016	840	Elevar la edad mínima para contraer matrimonio
4	**Sexualidad y reproducción**	02/2017	637	Técnicas de Reproducción Humana Asistida
5	**Sexualidad y reproducción**	02/2017	636	Técnicas de Reproducción Humana Asistida
6	**Sexualidad y reproducción**	04/2016	413	Interrupción voluntaria del embarazo
7	**Equidad laboral y de la seguridad social**	11/2016	713	Subsidios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada

Anexo II - Resumen ejecutivo

A. Marcos conceptuales de estudio

Enfoque basado en los derechos humanos

- Objetivo principal - **realización de los derechos humanos**.
  - basado en las normas internacionales de derechos humanos.
  - orientado a la promoción y protección de derechos humanos.

Perspectiva de género y transversalización

- Se basa en una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones y hábitos diferenciales a cada uno de los sexos.
- Su **transversalización** constituye una estrategia destinada a la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas en todas las esferas sociales para promover la igualdad.

Empoderamiento y autonomía

- El **empoderamiento de las mujeres** implica el aumento de su participación en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder.
- La autonomía centrada en las mujeres implica tener la capacidad y condiciones para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas.

Igualdad formal, igualdad sustantiva y acciones afirmativas

- Igualdad formal: tratar igual a los iguales, mismas oportunidades.
- Igualdad sustantiva: mismas oportunidades + realizar acciones que permitan igualar el punto de partida (medidas afirmativas).
- Medida afirmativa: (**1**) temporal, (**2**) idónea para cumplir la finalidad perseguida, y (**3**) proporcional.

Discriminación sistémica e interseccionalidad

- Dos o más fuentes de discriminación que dan lugar a una situación de desigualdad cualitativamente distinta.
- La interseccionalidad es un instrumento que permite visualizar y poner énfasis en los sistemas cruzados de exclusión.

B. Metodología

Criterio de selección de leyes y proyectos de ley	Clasificación y análisis de leyes y proyectos de ley	Criterio para el análisis de fortalezas, debilidades y recomendaciones
• Página web Poder Legislativo y referencia expresa a palabras especificadas • Perspectiva de género • Impacto para avanzar en la equidad de género • Interseccionalidad	8 temas de acuerdo a las ediciones anteriores: (1) Mecanismos para la equidad de género, (2) Igualdad y no discriminación, (3) Participación política, (4) Violencia de género, (5) Sexualidad y reproducción, (6) Relaciones familiares, (7) Equidad laboral, y (8) Acceso a la justicia.	• SIMORE • Recomendaciones Comités • Examen Periódico Universal • Consulta a Grupo Interagencial de Género y Agencias relacionadas con tema por mandato • Doctrina relevante

C. Leyes y proyectos de ley por grupo temático

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
1. Mecanismos para la equidad de género	**Ley N° 19.846**. Creación del Sistema Nacional para la Igualdad de Género	Estudiar la posibilidad de elevar el rango del Instituto Nacional de las Mujeres para que posea autonomía institucional. Garantizar los recursos financieros adecuados.
	Ley N° 19.580. Sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres	Asignar recursos presupuestales para la correcta implementación del Sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres, con especial énfasis en el interior del país. Potenciar las medidas con asignaciones presupuestales y realización de programas intersectoriales para erradicar la violencia contra las mujeres. Establecer mecanismos de seguimiento para evaluar la accesibilidad a los servicios de protección y asistencia a las víctimas de la violencia por razón de género. Particularmente cuando se suman factores de interseccionalidad de discriminación como las mujeres afrodescendientes, las mujeres con discapacidad y las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
1. Mecanismos para la equidad de género	**Ley N° 19.684**. Ley integral para personas trans. Creación de • la Comisión Asesora Honoraria de Cambio de Identidad y Género. • la Comisión Especial Reparatoria.	Establecer un sistema estadístico que permita obtener datos desagregados acerca de la violencia debido a la discriminación de personas LGTBI. Potenciar las medidas con asignaciones presupuestales y realización de programas intersectoriales para erradicar la violencia contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como para proteger sus derechos.
2. Igualdad y no discriminación	**Ley N° 19.846**. Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento • Garantizar la igualdad de derechos y la no discriminación en base al género entre mujeres y varones.	Enfatizar acciones que promuevan la inclusión de grupos desfavorecidos por discriminación interseccional, como mujeres afrodescendientes, migrantes, en situación de discapacidad, rurales.
	Ley N° 19.837. Modificación del Sistema Cooperativo de Vivienda en relación a la titularidad simultánea y previendo consecuencias en situaciones de violencia doméstica.	Se recomienda que este tipo de medidas sean tenidas en cuenta por una estrategia integral de vivienda social, tal como fue recomendado oportunamente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) "*con miras a adoptar una estrategia integral de vivienda social basada en el derecho a una vivienda adecuada y asequible y que cuente con criterios definidos en materia de calidad y habitabilidad*". Dar prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados.
	Ley N° 19.781. Cotitularidad de tierras adjudicadas por el Instituto Nacional de Colonización	Realizar campañas de sensibilización acerca de la importancia del acceso a la tierra como factor de desarrollo para las mujeres rurales. Principalmente para que la población beneficiaria tenga conocimiento de sus derechos y posibilidades. Implementar este derecho en la práctica y desarrollar facilidades en trámites para hacer realidad práctica el derecho reconocido.

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
2. Igualdad y no discriminación	**Ley N° 19.828**. Fomentar el acceso universal de los habitantes a la práctica del deporte, la educación física y la actividad física en todo el país.	Dedicar especial atención al acceso al deporte de mujeres privadas de libertad. Mayor inclusión de mujeres en el deporte federado y en los puestos directivos.
	Ley N° 19.685. Promover las organizaciones habilitadas de productores agropecuarios, conformadas por mujeres en la gestión de la organización	Garantizar que las mujeres rurales disfruten de igualdad de acceso a los servicios básicos y a la protección social. Realizar campañas de difusión de la norma para que las beneficiarias estén al tanto de sus derechos. Impulsar las referencias a la Agricultura Familiar.
	Ley N° 19.684. Ley integral para personas trans • Asegurar el derecho de las personas trans a una vida libre de discriminación y estigmatización.	Mantener las medidas dirigidas a combatir la discriminación contra las personas LGTBI y promover una tipificación penal clara. Potenciar las medidas como la asignación de recursos presupuestarios y de realización de programas intersectoriales para erradicar toda violencia y discriminación. Incorporar la perspectiva étnico-racial para luchar contra la discriminación basada en identidad de género y orientación sexual. Desarrollar programas de sensibilización respecto de la transfobia y la homofobia.
	Ley N° 19.682. Definición de persona apátrida, el principio de la unidad familiar, el principio de no rechazo en frontera y de no devolución; la expulsión, la cancelación, la revocación y el cese de la condición de persona apátrida	Incluir la condición de las mujeres apátridas que no sean refugiadas en políticas que prevean eliminar la discriminación. Aprobar un sistema para reunir datos sobre las mujeres apátridas.
	Ley N° 19.529. Ley de Salud Mental • Garantizar el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país, con una perspectiva de respeto a los derechos humanos de todas las personas.	Asignar recursos para la aplicación de medidas efectivas que garanticen el respeto de los derechos de las personas con discapacidad. Elaborar, adoptar e implementar un plan para cumplir con esta ley. El plan debe incluir el seguimiento de los tratamientos de manera adecuada e incluir nuevas formas de tratamiento alternativo regionalizado y descentralizado.

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
2. Igualdad y no discriminación	**Leyes N° 19.580 y 19.355**: Protección de la mujer migrante víctima de violencia de género • Otorgar una protección especial a la mujer víctima violencia de género, que es migrante, en lo relacionado a su residencia.	Adoptar medidas concretas para combatir la discriminación contra los migrantes y favorecer su integración social. Tomar en cuenta la recomendación General N° 30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la discriminación contra los no ciudadanos y adoptar las medidas necesarias para combatir todas las formas de discriminación racial y estereotipos que enfrentan los migrantes. Modificar artículo 37 de la Constitución para que no discriminen ni restrinjan la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y la movilidad migrante.
3. Participación Política	Proyecto de ley sobre Participación política paritaria de hombres y mujeres	El Comité CEDAW recomendó a Uruguay: (a) adoptar medidas especiales de carácter temporal para el nombramiento o la designación de mujeres como candidatas; (b) aprobar un sistema de paridad de géneros para que la mujer esté representada en la vida política y pública, por ejemplo, mediante una enmienda de la ley electoral; (c) capacitar en técnicas de liderazgo y negociación a las mujeres candidatas. Específicamente, también recomendó acelerar la aprobación de proyectos de ley sobre cuotas y paridad y sobre partidos políticos. Agilizar la toma de medidas para incrementar la participación de las mujeres en la vida política y pública, con arreglo a la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030. Tomar medidas activas para incrementar la participación plena e igual de las mujeres en la política. Establecer medidas especiales de carácter temporal para aumentar la participación política de las mujeres afrouruguayas.
	Proyecto de ley sobre Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	Prever medidas para asegurar la equidad de género en estas designaciones.

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
4. Violencia de Género	**Ley N° 19.580**. Violencia hacia las mujeres, basada en género • Garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género.	Asignar presupuesto que posibilite la correcta implementación del Sistema Interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres, especialmente en lo que refiere a la prestación de servicios a las víctimas. Ampliar la cobertura de los tribunales de familia especializados en todo el territorio del Estado Parte, en particular en las zonas rurales y las zonas fronterizas. Garantizar la continuidad de los programas de creación de capacidad para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como los jueces y los fiscales, en materia de derechos humanos de la mujer e igualdad de género. Establecer un mecanismo que recabe información sobre la jurisprudencia en todos los niveles del sistema judicial para supervisar la efectividad de la aplicación de la ley en relación con las denuncias presentadas por mujeres. Aplicar y financiar estrategias nacionales para sensibilizar a la opinión pública acerca de la naturaleza delictiva de la violencia de género.
	Ley N° 19.580. Regulación de la restitución de personas menores de dieciséis años trasladadas o retenidas ilícitamente	Capacitar a los funcionarios judiciales en lo que refiere al uso apropiado del testimonio de los menores de edad en casos de violencia basada en género.
	Ley N° 19.315. Aprobación de la Ley Orgánica Policial • Establecer una unidad especializada en violencia doméstica.	Proporcionar capacitaciones al personal en la temática.
	Ley N° 19.747. Modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia • Modificar el Capítulo XI sobre *"Protección de los derechos amenazados o vulnerados de las niñas, niños y adolescentes. (II) De las medidas ante el maltrato y la violencia sexual"* del Código de la Niñez y la Adolescencia.	Velar por la aplicación eficaz de las leyes que prohíben el maltrato a los niños mediante la imposición de sanciones adecuadas. Capacitar operadores policiales, administrativos y judiciales en la temática. Seguimiento de implementación y evaluación de la norma.

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
4. Violencia de Género	**Ley N° 19.538**. Femicidio y discriminación • Se modifican los Arts. 311 y 312 del Código Penal, relacionados con actos de discriminación y femicidio.	Establecer mecanismos de seguimiento para evaluar la accesibilidad a los servicios de protección y asistencia a las víctimas de violencia por razón de género, en particular para los grupos desfavorecidos de mujeres.
	Ley N° 19.831. Regulación del régimen de la libertad vigilada • Se regula el cumplimiento del régimen de "libertad vigilada" en casos de violencia basada en género.	Continuar tomando medidas adicionales para combatir la violencia basada en género y la violencia doméstica, sobre todo abusos sexuales. Asignar recursos para que haya disponibilidad de dispositivos de monitoreo electrónico.
	Ley N° 19.483. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación • Énfasis a las instrucciones generales para las acciones tendientes a evitar la violencia basada en género.	Continuar la capacitación de fiscales en materia de derechos humanos de la mujer e igualdad de género. Asignar recursos para la implementación de la norma.
	Ley N° 19.549. Modifica el artículo 382 del Nuevo Código del Proceso Penal y prohíbe la mediación extraprocesal en procesos de violencia doméstica	Responde la observación sobre otorgar una prioridad clara a los procedimientos civiles y los procesos penales respecto a la mediación u otros procedimientos alternativos de solución de controversias en los casos de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica. Establecer mecanismos de seguimiento para evaluar la accesibilidad a los servicios de protección y asistencia a las víctimas de la violencia por razón de género, en particular para los grupos desfavorecidos de mujeres, como las mujeres afrodescendientes, las mujeres con discapacidad y las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.
	Ley N° 19.791. Fija medidas preventivas para instituciones que impliquen trato directo con niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia.	Incluir programas de sensibilización y educación en los que participen los niños, las antiguas víctimas, los voluntarios y los miembros de la comunidad. Crear una base de datos nacional sobre todos los casos de violencia doméstica contra niños, y llevar a cabo una evaluación exhaustiva del alcance, las causas y la naturaleza de ese tipo de violencia. Seguir adoptando medidas para fortalecer las instituciones que desempeñan su actividad en el ámbito del envejecimiento.

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
5.Sexualidad y reproducción	Proyectos de ley sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida • Prórroga por única vez del financiamiento para mujeres mayores de 40 años. • Eliminación del tope de edad para el financiamiento del procedimiento de fecundación asistida.	Revisar la regularidad del Decreto reglamentario.
	Proyecto de ley sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo: 1) eliminar la alegación de las circunstancias derivadas de las condiciones en que han sobrevenido a la concepción (penurias económicas, sociales, o familiares o etarias) que, a su criterio, le impiden continuar con el embarazo en curso, (2) eliminar el equipo interdisciplinario, y (3) eliminar el plazo mínimo de residencia para ampararse a la norma.	Aprovechar la instancia para plantear estrategias de acceso a la información y sensibilización en la comunicación para que las beneficiarias accedan fácilmente a la información. Regulación de ausencias laborales debidas a la realización del procedimiento. Exigir justificaciones más estrictas a las instituciones médicas y a los profesionales de la medicina que recurran de manera generalizada a la objeción de conciencia para evitar practicar abortos. Regular la objeción de conciencia de los profesionales y de las instituciones. Velar por que las mujeres ejerzan su derecho legítimo a disponer de servicios de aborto y posaborto en todas las regiones del país.
6. Relaciones familiares	**Ley N° 19.353**. Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) • Promover el desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y asistencia.	Adoptar medidas legales y de sensibilización y educación para fomentar una distribución equitativa de responsabilidades dentro de la familia y la sociedad. Promover en los varones la importancia de tomar licencia de paternidad y compartir las responsabilidades de los cuidados familiares. Asegurar la debida implementación de esta ley.
	Proyecto de ley para elevar la edad mínima para contraer matrimonio	Modificar sin demoras el aumento a 18 años de la edad mínima para contraer matrimonio. Proseguir con las iniciativas para elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años sin distinción de género.

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
7. Equidad laboral y de la Seguridad Social	**Leyes N° 19.841, 19.778, 19.775, 19.668 y 19.462**. Incorporación del principio de no discriminación y/o perspectiva de género de forma expresa en estatutos de funcionarios	Incorporar perspectiva de género interseccional (mujeres afrodescendientes y personas con discapacidad). Implementar por ley medidas afirmativas, de ser necesario, para asegurar la promoción a altos cargos de decisión de mujeres.
	Ley N° 19.313. Protección de la mujer grávida o que ha dado a luz	
	Ley N° 19.530. Instalación de salas de lactancia materna en los locales del sector público y privado	Continuar con la intensificación de los esfuerzos para promover la lactancia materna. Recopilar datos estadísticos fiables sobre la lactancia materna. Hacer campañas de sensibilización y de formación sobre la importancia de apoyar a las mujeres que están amamantando.
	Ley N° 19.823. Declaración de interés general del Código de Ética en la Función Pública	Incluir también la no discriminación a grupos más desfavorecidos e interseccionalidad de vulnerabilidades como migrantes, afrodescendientes, personas con discapacidad.
	Ley N° 19.729. Licencia especial para trabajador con familiares a cargo con discapacidad.	Adoptar medidas legales y de sensibilización y educación para fomentar una distribución de responsabilidades equitativa dentro de la familia y la sociedad. Asegurar la debida implementación de la Ley de Sistema Nacional de Cuidados y de la Ley de Subsidio de maternidad y paternidad.
	Leyes N° 19.826 y 19.625: Subsidios por maternidad	
	Proyecto de ley sobre subsidios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada	Prever la inclusión del padre en los cuidados.
8. Acceso a la justicia	**Ley N° 19.747**. Modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia	Establecer un mecanismo de denuncia que asegure el acceso a la justicia de menores privados de libertad.

TEMA	LEY	RECOMENDACIONES
8. Acceso a la justicia	**Ley N° 19.643**. Prevención y Combate de la Trata de Personas	Realizar campañas de sensibilización para la opinión pública y reforzar programas de desarrollo de la capacidad dirigidos a los agentes de orden público. También, realizar campañas de sensibilización social. Promover un plan de acción nacional para favorecer la consecución de la meta 8.7 de los ODS, que consiste en erradicar el trabajo forzoso y poner fin a formas contemporáneas de esclavitud y trata de personas de aquí a 2030. Establecer un sistema para reunir datos, desglosados por edad, origen étnico y situación socioeconómica, sobre la trata de mujeres y niñas, que permita identificar las lagunas en el marco nacional para combatir la trata de personas. Fortalecer la lucha contra las causas básicas que aumentan la vulnerabilidad de las posibles víctimas a la trata de personas, como la exclusión social y la discriminación de los adolescentes, sus altas tasas de abandono escolar y su participación en trabajos no regulados y en condiciones de explotación. Establecer un sistema de acompañamiento y asistencia a víctimas, por si carecen de acompañante emocional.
	Ley N° 19.846. Aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento	Establecer un mecanismo que recabe información sobre la jurisprudencia para supervisar la efectividad de la aplicación de la ley, en relación con las denuncias presentadas por mujeres, relativas a violencia y a otras formas de discriminación. Asegurar que la acción de amparo se garantice en la práctica como un recurso de protección de Derechos Humanos.
	Ley N° 19.551. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia	Promover medidas sustitutivas de la privación de libertad, como la remisión a procedimientos extrajudiciales, la libertad vigilada, la mediación, el apoyo psicosocial y los servicios a la comunidad.

Bibliografía

ACNUDH. Enfoque de datos basados en Derechos Humanos. Que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Ginebra: Naciones Unidas, 2018.

—— . Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2006. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf.

Alda Facio. «Con los lentes del género se ve otra justicia». *El otro derecho*, julio de 2002. https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/562cc59475f0864.pdf.

—— . Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género en el fenómeno legal). San José: ILANUD, 1992.

—— . «El acceso a la justicia desde la perspectiva de género.», 2000. https://homujal.stjjalisco.gob.mx/files/material/Discurso%20Alda%20Facio%20Acceso%20a%20la%20Justicia.pdf.

Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Mariana Caminotti, y Ana Gustá. it., 2009.

CEPAL. El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe Anual 2011 del Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3931/1/S2011102.pdf.

Chasquetti, Daniel, y Verónica Pérez. «¿Mujeres En Los Márgenes?: Sistema de Comisiones y Poder de Asignación En El Parlamento Uruguayo». Revista de Ciencia Política (Santiago) 32, n.o 2 (2012): 383-409. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200003.

Comité CEDAW. National parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women., 2010. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_SUS_45_21106_E.pdf.

—— . «Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/URY/CO/7», 7 de noviembre de 2008.

—— . «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. CEDAW/C/URY/CO/8-9», 25 de julio de 2016.

—— . «Recomendación general N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. CEDAW/C/GC/33.», 2015. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf.

—— . «Recomendación general No 19. La violencia contra la mujer.», 1992. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf.

—— . «Recomendación general No 21 La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares.», 1994. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/A_49_38(SUPP)_4733_S.pdf.

—— . «Recomendación general No 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW/C/GC/28», 2010. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/63/PDF/G1047263.pdf?OpenElement.

—— . Comité CERD. «Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados del Uruguay. CERD/C/URY/CO/21-23», 2017.

—— . «Recomendación general No 34 aprobada por el Comité. Discriminación racial contra afrodescendientes. CERD/C/GC/34.», 2011. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8466.pdf.

Comité de Derechos Humanos. «Lista de cuestiones relativa al sexto informe periódico del Uruguay. CCPR/C/URY/QPR/6», 2018.

—— . «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. CCPR/C/URY/CO/5», 2013.

Comité de DESC. «Observación General No 20 La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/GC/20.», 2009. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8792.pdf.

—— . «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. E/C.12/URY/CO/5», 2017.

Comité de los Derechos del Niño. «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. CRC/C/URY/CO/3-5.», 2015.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. «Observación general N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3.», 2016.

ONU Mujeres. «Cómo trabajamos: Coordinación del sistema de Naciones Unidas: Incorporación de la perspectiva de género». Accedido 29 de marzo de 2020. https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. «Declaración y Programa de Acción de Viena.» Viena, 1993. https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

Consejo de Derechos Humanos. «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/41/8.», 2019.

Consejo de Derechos Humanos, Joy Ngozi Ezeilo. «Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños.», 2011.

Consejo Económico y Social. «Resoluciones y Decisiones del Consejo Económico y Social E/1997/97», 1997. https://undocs.org/es/E/1997/97%28SUPP%29.

Crenshaw, Kimberle. «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color». Stanford Law Review 43, n.o 6 (julio de 1991): 1241. https://doi.org/10.2307/1229039.

Diana González Perrett. Producción Legislativa en materia de Equidad de Género y Generaciones durante el período febrero 2005-2009. Parlamento del Uruguay, 2010.

Diana González Perrett, y Alicia Deus Viana. Producción legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015. ONU Mujeres, 2015.

Elaine Acosta González, Valentina Perrotta González, y Florencia Picasso Risso. «Envejecimiento y cuidados en Uruguay . Hacia el fortalecimiento de un sistema nacional de cuidados.» Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2018. file:///C:/Users/carbon/Downloads/Envejecimiento_y_cuidados_en_Uruguay._Ha.pdf.

Eva Gilberti. La familia, a pesar de todo. Buenos Aires: Noveduc, 2005.

Expósito Molina, Carmen. «¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España». Investigaciones Feministas 3 (2012): 203+.

García Prince, Evangelina. Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe. Serie mujer y desarrollo 105. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Div. de Asuntos de Género, 2010.

Gustá, Ana Laura Rodríguez, y Nancy Madera. «Más allá del recinto legislativo - estrategias colectivas para una agenda de género en América Latina y el Caribe». Sociologias 18, n.o 42 (agosto de 2016): 356-82. https://doi.org/10.1590/15174522-018004222.

Ibis Reproductive Health. «Estudio para comprender el avance hacia el acceso seguro al aborto en América Latina», 2017. https://drive.google.com/file/d/0B9NgIVJkKdzyNlo2cXRJLUVYb1ZDcFVMa296VzRtT0J3aTZV/view.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización de Uruguay. Clara Villaba. Montevideo: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2018.

Lagarde, Marcela. Género y feminismo: desarrollo humano y democracia. Cuadernos inacabados 25. Madrid: horas y Horas, 1996.

Laura Pautassi. «La igualdad en espera: el enfoque de género.» Lecciones y Ensayos, n.o nro. 89 (2011). http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/89/pautassi-laura-la-igualdad-en-espera-el-enfoque-de-genero.pdf.

Lilián Abracinskas. «Los derechos sexuales y reproductivos. Si son tus derechos ¿Por qué no hacerlos valer?», 2016. http://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2017/04/Ponencia-Abracinskas-dsr-jornadas-convergencia-bolivia.pdf.

Liliana María Salomé Resurección. «La discriminación y algunos de sus calificativos: directa, indirecta, por indiferenciación, interseccional (o múltiple) y estructural.», Revista Pensamiento Constitucional PUCP, 22, n.o 22 (2017). http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19948.

Lisbeth Guillén, Fiorella Benavente, y Elizabeth Herrera. *Producción Legislativa con perspectiva de género: herramientas para su inclusión. Balance y Cronología legal 2001 - julio 2006*. 2da ed. Lima: Movimiento Manuela Ramos, FIG/ACDI y UNFPA, 2006.

Luciana Ramos-Lira. «¿Por qué hablar de género y salud mental?» Salud Mental vol.37, n.o no.4 (2014).

Maira Colacce, Pilar Manzi. «El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Una mirada de largo plazo.» Naciones Unidas, 2017. https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/sites/default/files/inline-files/CEPAL%20%26%20OPP%20-%20Sistema%20de%20Cuidados_1.pdf

María Cristina Benavente, y Alejandra Valdés. Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf.

María José Añón Roig. «Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja.» Isonomía - Revista de teoría y filosofía del derecho 0, n.o 39 (31 de octubre de 2013). https://doi.org/10.5347/39.2013.109.

Marta Lamas. «La perspectiva de género.», La Tarea, Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE., n.o 8 (1996). https://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero_perspectiva.pdf.

Martín Risso Ferrand. «Algunas reflexiones sobre el principio de igualdad en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia del Uruguay.» Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, s. f.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Dirección General de Derechos Humanos. Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudio de casos. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32373.pdf.

Moeckli, Daniel, Sangeeta Shah, Sandesh Sivakumaran, y D. J. Harris. International human rights law. Third. Book, Whole. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2018.

Mujeres en el Horno. «Informe Línea aborto información segura». Uruguay, 2015 de 2014. https://drive.google.com/file/d/1TcDdivX9X8WNSy912YULOZ9-bPvN9fwg/view.

N. Echegoyemberry. «Identidad, género y Derechos Humanos: El rol de las mujeres en el cuidado de "la casa común" (ambiente).», Rev. urug. *Antropología y Etnografía*, 2, n.o 1 (2017). http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2393-68862017000100055#aff1.

OEA, MESECVI. «Mecanismo de seguimiento Convención Belém Do Pará (MESECVI). Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas. OEA/Ser.L/II.7.10». Panamá, 2017. https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2017-Uruguay.pdf.

ONU. «Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. A/RES/48/104.», 1993. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx.

—— . «Declaración y Plataforma de Acción de Beijing». Beijing, 1995. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

ONU Mujeres, PNUD. «Uruguay: una democracia consolidada aun muy lejos de la paridad Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho a la participación política de las mujeres.», 2017.

ONU Mujeres, y Secretaría General Iberoamericana. Análisis de legislación discriminatoria en América y Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres. ONU Mujeres y SEGIB, 2018. https://www.segib.org/wp-content/uploads/LeyesDiscriminatoriasEmpoderamientoEconomicoMujeres1.pdf.

Organización Internacional del Trabajo. La maternidad en el trabajo. Examen de la legislación nacional Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo. 2°. Ginebra, 2010. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_142159.pdf.

Organización Mundial de la Salud. La salud sexual y su relación con la salud reproductiva: un enfoque operativo., 2018. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274656/9789243512884-spa.pdf.

Patricia Barragán. «Protección de incapaces: restitución de menores. Análisis de algunos aspectos relacionados con las excepciones a la obligación de restituir.» Cuadernos del CLAEH, Segunda serie, 37, n.o 108 (2018): 143-62.

Petrozziello, Allison. Género en marcha: trabajando el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género : guías de aprendizaje. Santo Domingo: ONU MUJERES, Entidad de la Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2012.

PNUD. Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. PNUD, 2007.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. «Informe Nacional Voluntario – Uruguay», 2019. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23786Informe_Nacional_Voluntario_Uruguay_2019.pdf.

Relatoría sobre Derechos de la Mujer, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas.», 2007. https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap1.htm.

Sandra Romano. «Oportunidades y desafíos de la Ley 19.529» 81, n.o 2 (2017): 98-100.

SIPIAV, Alicia Faraone, y Paula Coraza Darcy Bataille. «Informe de gestión 2019», s. f.

Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros, y Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. «Informe del Subcomité. Visita al Uruguay del 4 al 15 de marzo de 2018: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte. CAT/OP/URY/1.», 2018.

UNICEF. Salas de lactancia en el lugar de trabajo. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018. https://bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=191.

XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

NACIONES UNIDAS
URUGUAY