PRODUCCIÓN LEGISLATIVA CON EQUIDAD DE GÉNERO Y GENERACIONAL

LEGISLATURA 2010-2015

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA CON **EQUIDAD DE GÉNERO Y GENERACIONAL** LEGISLATURA 2010-2015

Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción

Producción legislativa con equidad de género y generacional

Legislatura 2010-2015

Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción

Producción legislativa con equidad de género y generacional
Legislatura 2010-2015

Autoras: Diana González Perrett - Alicia Deus Viana
Corrección: Maqui Dutto
Diseño: SerGraficos
Foto de portada: Departamento de Fotografía del Parlamento del Uruguay
ISBN: 978-92-990077-5-4
Impresión: Imprenta Rojo
Edición amparada al decreto 218 / 996
Depósito legal 365.996
Publicado en febrero 2015

©2015 Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay

Este documento presenta información sistematizada sobre la producción legislativa en materia de equidad de género y generaciones para la legislatura 2010-2015. El estudio fue promovido por el Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay y cofinanciado por las siguientes agencias: el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).

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

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

Contenido

Contenido 3

Prólogo 7

I. Introducción 9

II. Marcos conceptuales del estudio 11

El enfoque de derechos 11

La perspectiva de género 14

Interseccionalidad 17

Transversalización de la perspectiva de género 18

Principios básicos de la transversalización de la perspectiva de género 19

III. Fuentes y metodología 21

Criterios de selección de las leyes o proyectos de ley a analizar 21

IV. Panorama general de leyes aprobadas y proyectos de ley en trámite durante la legislatura 2010-2015 25

V. Leyes y proyectos de ley por grupo temático 33

Tema 1. Mecanismos para la equidad de género y generacional 34

Panorama legislativo al inicio de esta legislatura 36

Leyes aprobadas durante la legislatura 2010-2015 38

Proyectos de ley 40

Conclusiones y recomendaciones 40

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre mecanismos 43

Tema 2. Igualdad y no discriminación 45

Medidas afirmativas 48

Panorama legislativo previo al inicio de esta legislatura 49

Leyes aprobadas en la legislatura 2010-2015 50

Proyectos de ley 54

Conclusiones y recomendaciones 55

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre igualdad y no discriminación 57

Tema 3. Participación política 62

Panorama previo al inicio de esta legislatura 64

Proyectos de ley 65

Conclusiones y recomendaciones 65

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre participación política 67

Tema 4. Violencia de género y generacional 69

Panorama previo al inicio de esta legislatura 72

Leyes aprobadas durante la legislatura 2010-2015 73

Proyectos de ley 76

Conclusiones y recomendaciones 82

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre violencia basada en género y generaciones . 86

Tema 5. Sexualidad y reproducción 89

Derechos sexuales 90

Diversidad sexual 92

Derechos reproductivos 94

Panorama previo al inicio de esta legislatura 97

Leyes aprobadas en la legislatura 2010-2015 98

Conclusiones y recomendaciones 102

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre derechos sexuales y reproductivos 103

Tema 6. Relaciones familiares 105

Panorama previo al inicio de esta legislatura 106

Leyes aprobadas en la legislatura 2010-2015 107

Proyectos de ley 113

Conclusiones y recomendaciones 114

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre relaciones familiares 117
Tema 7. Equidad laboral y de la seguridad social 123
Panorama previo al inicio de esta legislatura..... 125
Legislación aprobada en la legislatura 2010-2015 126
Proyectos de ley 131
Conclusiones y recomendaciones..... 133
Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre equidad laboral y seguridad social 134
Tema 8. Acceso a la justicia 138
Panorama general previo al inicio de esta legislatura 141
Leyes aprobadas en la legislatura 2010-2015 141
Proyectos de ley 149
Conclusiones y recomendaciones..... 150
Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre acceso a la justicia..... 152
Anexo. Equidad de género y generacional en la agenda de las legislaturas 2005-2010 y 2010-2015 155
Índice de leyes..... 157
Índice de proyectos 159
Índice temático..... 161
Bibliografía 165
Siglas y abreviaturas..... 169

Prólogo

El Sistema de Naciones Unidas no solo acompaña y respalda a los Estados miembros de la ONU en el establecimiento de las normas internacionales para lograr la igualdad de género, sino que también trabaja con los gobiernos nacionales en la creación, el desarrollo y la evaluación de leyes, políticas y planes necesarios para implementar dichas normas.

Para avanzar en estos asuntos, una de las dimensiones fundamentales a tener en cuenta es la producción legislativa nacional. En ese sentido, Uruguay ha realizado un esfuerzo por avanzar, a la luz de las recomendaciones internacionales, en la incorporación de la perspectiva de género en sus diferentes leyes y proyectos de ley.

El objetivo de este estudio es precisamente evaluar las fortalezas y debilidades de la producción legislativa en Uruguay en términos de su perspectiva de género y generaciones durante esta última legislatura. El antecedente inmediato lo constituye el estudio *Producción legislativa en materia de género y generaciones durante el período febrero 2005 y noviembre 2009*, el cual fue realizado 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 la Acción, que llevaron adelante el Gobierno uruguayo junto con las Naciones Unidas.

Destacando dicho documento como una buena práctica y de utilidad, el Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay promovió la realización de este nuevo estudio que proporciona información actualizada del período legislativo 2010 - febrero 2015. Este estudio fue cofinanciado por el Banco Mundial, la CEPAL, FAO, ONU Mujeres, OIM, OPS/OMS, PNUD, UNFPA, UNICEF y UNOPS.

Detenerse a realizar este análisis en cada legislatura permite no solo dar cuenta de lo avanzado sino también esbozar una agenda de recomendaciones y de perfeccionamiento de las normas existentes que garanticen la igualdad de género.

En tal sentido, esperamos que esta publicación constituya una contribución para el conocimiento y la reflexión sobre la producción de leyes en Uruguay y sea un aporte más a los esfuerzos conjuntos que venimos realizando.

Denise Cook
Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay

I. Introducción

El logro de la equidad en el sistema jurídico es una tarea nunca acabada, máxime cuando hablamos de equidad de género, perspectiva que nos aporta datos de una realidad que afortunadamente se transforma de manera permanente. A medida que los grupos discriminados —tales como mujeres, personas con orientación o identidad sexual no hegemónica, personas con discapacidad, personas pertenecientes a grupos etnorraciales históricamente excluidos, niñas, niños, adolescentes y adultos/as mayores— se empoderan, participan e inciden en los asuntos públicos, también modifican las formas de relación y convivencia, con lo que aparecen nuevas necesidades y expectativas que exigen revisar las estructuras y las leyes de acuerdo a estos nuevos estándares.

Alda Facio[1] señala que el derecho, en cuanto fenómeno jurídico, comprende esencialmente tres componentes: el formal-normativo (sustantivo), es decir, las normas escritas y formalmente promulgadas; el estructural, integrado por las instituciones que aplican esas normas, y el político-cultural, que comprende tanto el uso que de ellas se haga como los contenidos que las personas les asignen según sus conocimientos y tradiciones.

Estos componentes se encuentran dialécticamente relacionados entre sí de tal manera que constantemente uno es influido, limitado y/o definido por el otro. Las leyes reflejan los contenidos político-culturales de una sociedad y, simultáneamente, actúan sobre esa sociedad, transformándola. El contenido formal de la ley establece reglas e institucionaliza conductas aceptables o intolerables para la sociedad. Al mismo tiempo, el análisis sistemático de los tres componentes permite definir que una norma es discriminatoria cuando sea susceptible de ser interpretada o aplicada en forma discriminatoria, aun cuando el contenido explícito de la ley sea aparentemente "neutral" al género.

En el proceso de construcción permanente de las condiciones para la equidad y la igualdad, esta publicación busca facilitar, a las personas e instituciones que trabajan y luchan para promover los derechos humanos, información útil respecto a las normas aprobadas y los proyectos de ley que promueven o fortalecen la equidad de género, aportando insumos para la incidencia, el debate y la toma de decisiones en el ámbito legislativo.

---

1 Facio, Alda, *Cuando el género suena, cambios trae,* San José (Costa Rica): ILANUD, 1992.

II. Marcos conceptuales del estudio

El enfoque de derechos

Este enfoque constituye un instrumento para el análisis y para la intervención que, desde el punto de vista normativo, determina un marco conceptual para la búsqueda del desarrollo humano basado en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operativo, se orienta a la promoción y protección de los derechos humanos.

Parte de considerar a las personas como sujetos de derechos y al Estado como garante de esos derechos y obligado jurídicamente a su protección y realización. En un Estado de derecho no existe ninguna ley ni acción estatal que pueda considerarse legítima si vulnera el fin esencial de aquel, esto es, garantizar los derechos de todas las personas que conviven en el territorio.

El denominado *empoderamiento* o ejercicio de derechos supone considerar a las personas como titulares de derechos, dejando atrás la noción de *beneficiarias,* receptoras de acciones asistenciales. Se busca superar así concepciones asistencialistas, tutelares o de control social en las que el Estado cumple una función de tutor y decisor al seleccionar a las personas destinatarias en forma discrecional y subjetiva.

Por consiguiente, este enfoque requiere la creación y vigencia de mecanismos de exigibilidad y cumplimiento a la vez que impone un límite a las intervenciones institucionales, las que no podrán, en ningún caso, vulnerar derechos humanos. En cuanto titulares de derechos, todas las personas pueden exigir a los Estados la protección de su goce y ejercicio, es decir, que sus derechos tengan efectividad, que se les garantice el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos. Y esa titularidad supone la posibilidad jurídica de demandar su restitución en caso de vulneración.

El enfoque de los derechos humanos amplía la visión jurídica, política y distributiva de la igualdad, que, más que un concepto, es un principio ético, estructurante de una sociedad democrática y de un Estado social de derecho. Esa visión ampliada de la igualdad exige centrarse en atender en forma prioritaria las situaciones de discriminación basadas en el origen etnorracial, el sexo, la religión y otras categorizaciones que obturan las posibilidades reales de acceder al ejercicio de los derechos humanos.

La igualdad es lo opuesto a la discriminación. Por ello, el principio de no discriminación es la columna vertebral de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos.

Para contribuir a reducir las inequidades (de género, generacionales, de nivel socioeconómico, de raza/etnia y discapacidad, entre otras) que existen en Uruguay y promover un acceso igualitario de toda la ciudadanía a las oportunidades y los derechos, la producción parlamentaria en su conjunto debe considerar la diversidad de condiciones, situaciones y necesidades de la población que recibirá el impacto de la norma.

Dimensiones imprescindibles a incorporar en la elaboración de leyes con enfoque de derechos[2]

Dimensión	¿Qué implica?
Igualdad y no discriminación	Garantizar la igualdad, teniendo en cuenta las consecuencias inmediatas, subyacentes y profundas de la discriminación basada en categorías como el género, la orientación sexual, la edad, la discapacidad y el lugar de residencia.
Empoderamiento	Las leyes, los programas, planes y servicios conciben a los titulares como sujetos reflexivos y con aptitud de ejercicio del poder. Exige promover el espacio público local y el privado para el ejercicio de ciudadanía.
Participación	Una comunidad que se involucre activamente en la resolución de sus problemas. La participación "activa, libre y significativa" es el mecanismo de fortalecimiento de la institucionalidad.
Rendición de cuentas	El Estado, principal garante de los derechos, debe implementar los mecanismos necesarios de evaluación y monitoreo para generar una rendición de cuentas exhaustiva, que facilite la exigibilidad.
Exigibilidad	Los derechos humanos son exigibles. En cuanto obligan al Estado, deben crearse e implementarse mecanismos accesibles y transparentes para demandar su cumplimiento.
Recursos	La distribución de los recursos públicos a través del presupuesto, el gasto social y la política fiscal son instrumentos claves para generar igualdad. Dan cuenta de las prioridades del Estado y su compromiso con los derechos humanos de los habitantes del país.

El enfoque de derechos se nutre de un rico entramado normativo, integrado por convenciones, recomendaciones de los órganos de los tratados, jurisprudencia del sistema internacional de derechos humanos, declaraciones y directrices en

2 Cuadro basado en Lesina, Lorena, y González, Diana, *Guía para la elaboración de leyes favorables a la igualdad,* Montevideo: Parlamento del Uruguay, CIRE, 2013, disponible en ‹http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/asamblea/ConvenioBM2011/PublicacionGuia20140515.pdf›, p. 9.

las que se desarrolla la doctrina internacional de los derechos humanos. Se llaman *estándares mínimos internacionales de derechos humanos* las condiciones básicas de cumplimiento de los derechos acordados en el ámbito de los organismos internacionales y regionales.

Estos estándares son una construcción doctrinaria y jurisprudencial que, dado el reconocimiento que han ido ganando, se consideran principios generales del derecho, derecho internacional consuetudinario o doctrina autorizada, aunque no tengan el estatuto de norma vinculante sino que se incluyan dentro de lo que se denomina el *soft law*. Esta interpretación autorizada, a la luz del principio de interpretación más favorable a la persona humana (principio *pro persona*), debe ser respetada por los Estados según el principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados.[3]

Son calificados como *mínimos* porque reflejan los acuerdos obtenidos en ese ámbito, que no necesariamente coinciden con lo máximo esperable. Cada uno de los países puede haber alcanzado un estándar mejor que el previsto en los instrumentos internacionales, y eso es lo deseable.

Los principales instrumentos son las convenciones ratificadas por los países en el ámbito de los organismos internacionales y regionales. En el ámbito de las Naciones Unidas Uruguay ha ratificado los siguientes tratados:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)
- Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Convención Internacional contra la Tortura (CAT)
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)
- Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)

3 Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL* n.º 66, abril.

- Convención Internacional contra las Desapariciones Forzadas (CED)

En el ámbito interamericano (OEA) se destacan:

- Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)
- Protocolo de San Salvador (sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

En Uruguay, conforme a lo dispuesto en los artículos 72 y 332 de la Constitución de la República, los derechos inherentes a la persona humana son reconocidos con rango constitucional y aplicables aun cuando no exista una ley específica que lo disponga.

De acuerdo con los principios de derecho internacional para la aplicación de las convenciones y los tratados, estos deben aplicarse de inmediato, de buena fe y siempre en forma progresiva (uno de los principios que estructuran el ordenamiento internacional de derechos humanos es el de *no regresividad*, que supone que cuando un país alcanza determinado estándar en derechos no puede volver atrás o rebajarlo).

Asimismo, cuando existe contradicción entre las disposiciones del tratado y las de derecho interno, se aplicarán aquellas que más favorezcan a las personas a quienes se dirigen (principio *pro persona*).

La perspectiva de género

El género alude al conjunto de construcciones sociales y culturales sobre lo que significa ser mujer y varón, que varían según el contexto y el momento histórico. El concepto de *género* ayuda, por lo tanto, a comprender que muchos de los que creemos atributos naturales de los hombres o de las mujeres son en realidad características construidas culturalmente, que no están determinadas por lo biológico.

Al tratarse de una construcción conceptual, puede ser utilizada para analizar y entender mejor los condicionantes y las formas de vida de mujeres y hombres a partir de los roles que cada sociedad asigna a los individuos en función de su sexo.

Según el *Diccionario de estudios de género y feminismos:*[4]

> [El sexo] corresponde a un hecho biológico, producto de la diferenciación sexual de la especie humana, que implica un proceso complejo con distintos niveles, que no siempre coinciden entre sí, y que son denominados por la biología y la medicina como sexo cromosómico, gonadal, hormonal, anatómico y fisiológico. A la significación social que se hace de los mismos se la denomina género. Por lo tanto las diferencias anatómicas y fisiológicas entre hombres y mujeres que derivan de este proceso, pueden y deben distinguirse de las atribuciones que la sociedad establece para cada uno de los sexos individualmente considerados.
>
> La categoría de género es una definición de carácter histórico y social acerca de los roles, identidades y valores que son atribuidos a varones y mujeres e internalizados mediante los procesos de socialización. Algunas de sus principales características y dimensiones son:
>
> **1)** es una construcción social e histórica (por lo que puede variar de una sociedad a otra y de una época a otra);
>
> **2)** es una relación social (porque descubre las normas que determinan las relaciones entre mujeres y varones);
>
> **3)** es una relación de poder (porque nos remite al carácter cualitativo de esas relaciones);
>
> **4)** es una relación asimétrica; si bien las relaciones entre mujeres y varones admiten distintas posibilidades (dominación masculina, dominación femenina o relaciones igualitarias), en general estas se configuran como relaciones de dominación masculina y subordinación femenina;
>
> **5)** es abarcativa (porque no se refiere solamente a las relaciones entre los sexos, sino que alude también a otros procesos que se dan en una sociedad: instituciones, símbolos, identidades, sistemas económicos y políticos, etc.);

4 Gamba, Susana B., *Diccionario de estudios de género y feminismos,* Buenos Aires: Biblos, 2008.

6) es transversal (porque no están aisladas, sino que atraviesan todo el entramado social, articulándose con otros factores como la edad, estado civil, educación, etnia, clase social, etc.);

7) es una propuesta de inclusión (porque las problemáticas que se derivan de las relaciones de género solo podrán encontrar resolución en tanto incluyan cambios en las mujeres y también en los varones);

8) es una búsqueda de una equidad que solo será posible si las mujeres conquistan el ejercicio del poder en su sentido más amplio (como poder crear, poder saber, poder dirigir, poder disfrutar, poder elegir, ser elegida, etcétera).[5]

Introducir la *perspectiva de género,* en referencia a los marcos teóricos adoptados para una investigación, capacitación o desarrollo de políticas o programas, implica:

a. reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social, y discriminatorias para las mujeres;

b. que dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente y no son constitutivas de las personas;

c. que atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, orientación sexual y religión.

Las relaciones de desigualdad entre los géneros producen y reproducen discriminación, con expresiones concretas en todos los ámbitos de la cultura: el trabajo, la familia, la política, las organizaciones, el arte, las empresas, la salud, la ciencia, la sexualidad, la historia.[6]

Como lo destaca Facio, resulta imprescindible profundizar en la comprensión de lo que es el sexismo y las formas en que se manifiesta, porque todas excluyen, invisibilizan o subordinan a las mujeres produciendo inequidad.

Margrit Eichler[7] identifica siete de esas manifestaciones: **1)** el androcentrismo, **2)** la sobregeneralización y/o sobrespecificación, **3)** la insensibilidad al género,

---

5 Ibídem.

6 Ibídem.

7 Eichler, Margrit, *Non sexist research methods,* Winchester (MA): Allen & Unwin, 1988, citada por Facio, Alda, o. cit.

4) el doble parámetro, **5)** el deber ser de cada sexo, **6)** el dicotomismo sexual y **7)** el familismo.

El androcentrismo, quizás la más generalizada de estas manifestaciones y que permea todas las instituciones, se da cuando la norma y su objeto —aunque no lo digan explícitamente— se posicionan desde la perspectiva masculina, que se percibe como lo "universal", genérico y central a la experiencia humana, mientras que una perspectiva diferente es percibida como parcial o específica.

Es frecuente caer en el error de creer que existen leyes neutrales, universales, que se dirigen a todas las personas y tienen iguales efectos en hombres y en mujeres.

Señala Marta Lamas:

> Lo más importante a comprender es que una 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.[8]

Interseccionalidad

El término *interseccionalidad,* acuñado por la académica afroestadounidense Kimberlé Williams Crenshaw en 1995, refiere a la expresión de un sistema complejo de estructuras de opresión, múltiples y simultáneas,[9] que crean una nueva dimensión de desempoderamiento. Esta autora partió de la constatación de que las mujeres afroestadounidenses sufren y perciben el racismo de forma diferente que los varones y la discriminación sexista en forma diferente que las mujeres blancas.

Desde este paradigma de la interseccionalidad, la discriminación por razones de sexo, raza/etnia, edad, orientación sexual, identidad de género, pobreza y otros factores como la condición de migrante interactúan formando un complejo engranaje que no puede ser interpretado, y mucho menos abordado para su superación, por medio de variables aisladas, sino que requiere un enfoque integrador

---

8 Lamas, Marta, "La perspectiva de género", *Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE,* disponible en ‹http://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm›.

9 Crenshaw, Kimberlé, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics & Violence Against Women of Color", *Social Difference,* Nueva York: Universidad de Columbia, 1995, citado en Muñoz, Patricia, *Violencias interseccionales,* Tegucigalpa: CAWN, 2011.

y holístico. En este sentido, el concepto proporciona importantes herramientas analíticas y metodológicas que deberán tenerse presentes a la hora de legislar, para prever los impactos de las normas en la diversidad de situaciones afectadas.

Transversalización de la perspectiva de género

En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de *transversalización de la perspectiva de género* en los siguientes términos:

> Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.

Principios básicos de la transversalización de la perspectiva de género

La estrategia de la transversalización de la perspectiva de género debe extenderse en todas las fases de las políticas públicas, planes y programas desde su diseño hasta su evaluación y comprender los siguientes principios:

- La identificación inicial de cuestiones y problemas en todas las áreas de actividad debería ser tal que permita diagnosticar las diferencias y disparidades en razón del género.
- Jamás hay que dar por supuesto que hay cuestiones o problemas indiferentes desde la perspectiva de la igualdad entre los géneros.
- Es preciso establecer mecanismos adecuados y fiables para controlar los progresos realizados.
- Deberían realizarse sistemáticamente análisis por géneros.
- Para implementar la idea de la transversalización son importantes una clara voluntad política y la asignación de los recursos adecuados, incluidos recursos adicionales financieros y humanos si es necesario.
- No elimina la necesidad de elaborar políticas y programas específicamente destinados a las mujeres, así como tampoco una legislación positiva en su favor.

III. Fuentes y metodología

Para llevar adelante este estudio se analizaron los registros de leyes aprobadas y proyectos de ley del Parlamento Nacional durante la legislatura 2010-2015 (tomándolos de su página web) y se seleccionaron aquellos que tenían mayor pertinencia o impacto para la equidad de género de acuerdo a los criterios que se detallarán más adelante.[10] A fin de precisar el objetivo de los legisladores y legisladoras al aprobar esas normas o presentar las iniciativas, se consultaron las exposiciones de motivos, los informes de las comisiones y en algunos casos las actas de los debates en comisión o en sala.

Con estos insumos se realizó un mapeo panorámico de las normas y proyectos de ley, se los agrupó según subtemas y se describió brevemente el objetivo, los principales contenidos, las fortalezas y debilidades desde el enfoque de género.

Más adelante se aportan conclusiones y sugerencias para fortalecer el proceso de transversalización de la equidad de género en el sistema jurídico nacional.

Intencionalmente se intenta emplear un lenguaje despojado de términos de técnica jurídica, que exijan conocimiento de la dogmática para comprenderlos, porque se busca que este material sea una herramienta para promover la participación de todos y todas en la construcción de una sociedad cada vez más plural y democrática.

Criterios de selección de las leyes o proyectos de ley a analizar

Este estudio se centrará en las normas y proyectos vinculados a los avances en la búsqueda de la equidad de género, incluidos aquellos que intersecten género con otros factores de discriminación, como la edad, la diversidad sexual y la discapacidad.

Dado que la diferencia sexual ha sido utilizada en nuestras sociedades como criterio de distribución del poder, asignación de roles y determinación de las normas de convivencia, toda disposición que se apruebe incide en forma diferenciada sobre varones y mujeres, sobre personas ancianas, adultas, jóvenes, adolescentes o niñas; trátese de una ley de presupuesto, de reestructura de de-

10 Las leyes presupuestales y de rendición de cuentas del período solamente se analizaron por cuanto explícitamente crean mecanismos o asignan recursos para la equidad de género.

terminados organismos, de participación, de medio ambiente, de comunicación o de cualquier otra temática.

Pero también es verdad que los cambios se han ido logrando en la medida en que son reclamados desde los propios grupos de personas discriminadas. Una vez que ellas van ganando espacios y respeto por sus derechos, se visibilizan nuevas temáticas que responden a las necesidades propias de los cambios alcanzados o de factores externos sobrevinientes.

Sobre esa base, en este estudio fue necesario determinar cuáles son las leyes o proyectos de ley en los que resulta pertinente el enfoque de género en la producción legislativa, de acuerdo al momento y al contexto histórico en que transcurrimos.

A tales efectos tuvimos en cuenta los estudios de Facio y de Guillén, Benavente y Herrera.

Alda Facio[11] propone seis pasos a seguir para el análisis de género en las leyes como metodología de análisis de género:

11 Facio, o. cit.

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, etcétera.

Paso 3. Identificar cuál es la mujer que en forma visible o invisible está en el texto: si es la mujer blanca, la mujer casada, la mujer pobre, etcétera; es decir, cuál es la mujer que se está contemplando como paradigma de ser humano, y desde ahí analizar cuál o cuáles son sus efectos en las mujeres de distintos sectores, clases, razas, etnias, creencias, orientaciones sexuales, etcétera.

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 solo en cuanto se asemeja al hombre, etcétera.

Paso 5. Analizar el texto tomando en cuenta la influencia de los otros componentes del fenómeno legal y los efectos en ellos.

Paso 6. Ampliar la toma de conciencia de lo que es el sexismo y colectivizarla.

Guillén, Benavente y Herrera[12] sugieren las siguientes preguntas:

- ¿La propuesta va dirigida a uno o más grupos objetivos?
- ¿Afectará la vida diaria de uno o varios grupos de 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?

Si la respuesta a cualquiera de estas preguntas es afirmativa, la dimensión de género es pertinente y se debe evaluar el impacto potencial de la propuesta en los varones y en las mujeres.

---

12 Guillén, Lisbeth; Benavente, Fiorella, y Herrera, Elizabeth, *Producción legislativa con perspectiva de género: Herramientas para su inclusión. Balance y cronología legal 2001-julio 2006,* Lima: CESIP, Instituto Manuela Ramos y UNFPA, 2.ª edición, 2006.

Para verificar si la norma contribuirá al objetivo de eliminar las desigualdades/brechas entre varones y mujeres y promoverá la igualdad, deberán formularse las siguientes preguntas:

1. ¿La iniciativa legislativa contempla que su población objetivo está conformada por varones y mujeres?
2. ¿Considera los roles que desempeñan las mujeres y los varones en la sociedad?
3. ¿Considera la edad de las personas que serán afectadas?
4. ¿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)?
5. ¿Considera la cultura y la etnia de la población afectada por la norma (es decir, si existen costumbres o creencias que dificulten o favorezcan su aplicación e implementación)?
6. ¿Considera el estrato socioeconómico de la población?

También se deben considerar y analizar algunos campos donde se evidencian brechas de género que afectan los derechos fundamentales de las personas, por lo que requieren una urgente atención del Estado con la colaboración de otros actores políticos y sociales:

- *En cuanto a participación política y ciudadanía:* representación de mujeres y hombres en los cargos por elección popular y en las instancias de toma de decisión.
- *En cuanto acceso a recursos:* distribución de recursos como tiempo, espacio, información, dinero, poder político y económico, educación y formación, trabajo y carrera profesional, nuevas tecnologías, servicios de asistencia sanitaria, vivienda, medios de transporte, ocio, etcétera.
- *En cuanto a normas y valores:* roles tradicionales establecidos, división del trabajo en función del sexo, las actitudes y comportamientos de mujeres y hombres, así como las desigualdades en el valor que se concede a las características consideradas como masculinas y femeninas.
- *En cuanto a los derechos:* deben orientarse a afrontar la discriminación directa e indirecta.

IV. Panorama general de leyes aprobadas y proyectos de ley en trámite durante la legislatura 2010-2015

Durante el período legislativo en estudio se aprobaron 658 leyes, en 31 de las cuales, según la metodología descrita precedentemente, se encontró que era pertinente el análisis de equidad de género (véanse las tablas 1 y 2). Asimismo, y con los mismos criterios, se seleccionaron 21 proyectos de ley que no llegaron a aprobarse.

Tres de estas leyes tuvieron como finalidad la aprobación de normas internacionales o regionales:

- Ley 18.776 de agosto de 2011: aprueba el Protocolo Facultativo del Convenio Internacional sobre personas con discapacidad.
- Ley 18.999 de mayo de 2012: aprueba el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos.
- Ley 19.029 de enero de 2013: aprueba el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

De las restantes, una es la Ley de Presupuesto Nacional (ley 18.719) y dos son leyes de Rendición de Cuentas (leyes 18.996 y 19.149).

Las leyes aprobadas así como los 21 proyectos de leyes seleccionados para este estudio se agruparon según las siguientes temáticas (véase la tabla 2):

Mecanismos para la equidad de género y generacional

Igualdad y no discriminación

Participación política

Violencia de género y generacional

Sexualidad y reproducción

Relaciones familiares

Equidad laboral y de la seguridad social

Acceso a la justicia

Tabla 1. Leyes aprobadas por orden cronológico

	Año	Número y nombre
Aprueban convenciones internacionales	2011	Ley 18.776. Aprueba protocolo del Convenio sobre Derechos de las Personas con Discapacidad
	2012	Ley 18.899. Convenio OIT 189
	2012	Ley 19.029. Aprueba Protocolo del PIDESC
Leyes ordinarias	2010	Ley 18.651, de 2010. Protección de personas con discapacidad
	2011	Ley 18.849, de diciembre de 2011. Huellas genéticas
		Ley 18.868, de diciembre de 2011. Prohibición de certificación de embarazo
		Ley 18.850, de diciembre de 2011. Pensión a hijos de madres muertas en situación de violencia doméstica
	2012	Ley 18.895, de abril de 2012. Restitución internacional de menores
		Ley 18.905, de mayo de 2012. Fiscalías de violencia doméstica
		Ley 18.914, de junio de 2012. Lavado de activos. Competencia de juzgados en trata de personas y explotación
		Ley 18.987, de octubre de 2012. Interrupción voluntaria del embarazo
		Ley 19.039, de diciembre de 2012. Pensión a favor de víctimas de delitos violentos
	2013	Ley 19.075, de mayo de 2013. Matrimonio igualitario
		Ley 19.092, de junio de 2013. Protección de niños privados del cuidado familiar. Adopción
		Ley 19.090, de junio de 2013. Modificaciones al Código General del Proceso
		Ley 19.098, de junio de 2013. Protocolo para *bullying*
		Ley 19.119, de agosto de 2013. Matrimonio igualitario
		Ley 19.121, de agosto de 2013. Estatuto del funcionario de la Administración Central
		Ley 19.122, de agosto de 2013. Medidas afirmativas para afrodescendientes
		Ley 19.133, de setiembre de 2013. Empleo juvenil
		Ley 19.153, de octubre de 2013. Inembargabilidad de cuentas bancarias
		Ley 19.160, de noviembre de 2013. Jubilación parcial
		Ley 19.161, de noviembre de 2013. Subsidios y licencia maternal
		Ley 19.167, de noviembre de 2013. Reproducción humana asistida

Leyes ordinarias	2014	Ley 19.196, de marzo de 2014. Responsabilidad penal empresarial. Acceso a la justicia Ley 19.292, de diciembre de 2014. Agricultura familiar y pesca artesanal Ley 19.293, de diciembre de 2014. Código Procesal Penal Ley 19.307, de diciembre de 2014. Regulación de servicios de comunicación audiovisual.
	2015	Ley 19.313 sobre Trabajo Nocturno, de febrero de 2015.
Leyes presupuestales y de Rendición de Cuentas		Ley 18.719 de Presupuesto, de enero de 2011: • Distribución de recursos presupuestales con igualdad de género • Creación de Centros MEC • Jerarquización de las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica del Ministerio del Interior Ley 18.834 de Rendición de Cuentas, de noviembre de 2011: • Obligación de discriminar por sexo la información sobre beneficiarios de servicios públicos Ley 19.149 de Rendición de Cuentas, de octubre de 2013: • Creación del cargo de particular confianza "director de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género"

Tabla 2. Leyes aprobadas por tema

	Leyes aprobadas	Proyectos de ley
Normas internacionales	Ley 18.776. Aprueba protocolo del Convenio sobre Derechos de las Personas con Discapacidad Ley 18.899. Convenio OIT 189 Ley 19.029. Aprueba Protocolo del PIDESC	
Mecanismos para la equidad de género y generacional	Ley 18.719, de enero de 2011. Presupuesto Nacional: • utilización recursos presupuestales con equidad de género • creación de Centros MEC • jerarquización de Unidades Especializadas en Violencia Doméstica Ley 18.834, de noviembre de 2011. Rendición de Cuentas: • Discriminación por sexo de la información sobre beneficiarios de servicios públicos Ley 19.149, de octubre de 2013. Rendición de cuentas: • Creación del cargo de particular confianza: "director de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género"	A 112632 CRR 1639/2012. Consejo Asesor Consultivo del INAU

Igualdad y no discriminación	Ley 18.651, de febrero de 2010. Protección de personas con discapacidad (corresponde a la legislatura anterior) Ley 19.122, de agosto de 2013. Medidas afirmativas para afrodescendientes Ley 19.307, Regulación de servicios de comunicación audiovisual	A 117270 CSS 1227/2013. Designación de miembros de la SCJ y el TCA. A121680 CRR2875/2014. Prevención y atención de VIH/sida
Participación política		CRR1620/2012. Medidas afirmativas para la participación política de las mujeres
Violencia de género y generacional	Ley 18.850, de diciembre de 2011. Pensión a hijos de madres muertas en situación de violencia doméstica Ley 19.039, de diciembre de 2012. Pensión a favor de víctimas delitos violentos Ley 19.098, de junio de 2013. Protocolo para *bullyin*g	A 105583 CRR486/2010. Código Penal A 115374 CRR 2073/2012. Violencia contra las mujeres A 115029 CRR 2023/2012. Inhabilitación para determinados cargos u oficios a autores de delitos sexuales A 115184 CRR 2048/2012. Acoso escolar y *bullying* A 118076 CSS 1287/2013. Acoso moral en el trabajo A 114295 CRR 1923/2012. Acoso moral A 119696 CRR2652/2013. Derogación del perdón judicial por la pasión provocada por el adulterio A 116485 CRR 2256/2013. Protección y penalización de la violencia patrimonial A 120418 Penalización de la divulgación de imágenes de contenido íntimo sin autorización
Sexualidad y reproducción	Ley 18.987, de octubre de 2012. Interrupción voluntaria del embarazo Ley 19.167, de noviembre de 2013. Reproducción humana asistida	

Relaciones familiares	Ley 19.075, de mayo de 2013. Matrimonio igualitario Ley 19.092, de junio de 2013. Protección de niños privados del cuidado familiar. Adopción Ley 19.119, de agosto de 2013. Matrimonio igualitario Ley 19.153 de octubre 2013. Inembargabilidad de cuentas bancarias	A 117559 CRR 2400/2013. Modificaciones al régimen de medidas de protección de niños privados del cuidado familiar. Adopción A 114792 CRR 1976/2012. Deudores alimentarios
Equidad laboral y de la seguridad social	**Derechos laborales** Ley 18.868, de diciembre de 2011. Prohibición de la certificación de embarazo Ley 19.121, de agosto de 2013. Estatuto del funcionario de la Administración Central Ley 19.133, de setiembre de 2013. Empleo juvenil Ley 19.149, de noviembre de 2013. Rendición de cuentas. Normas de acción afirmativa en contrataciones Ley 19.313, de febrero de 2015. Trabajo nocturno **Emprendimientos productivos** Ley 19.292, de diciembre de 2014. Agricultura familiar y pesca artesanal **Prestaciones de seguridad social** Ley 19.160, de noviembre de 2013. Jubilación parcial Ley 19.161, de noviembre de 2013. Subsidios y licencia maternal	A 101944 CRR 38/2010. Derecho a jubilación para las amas de casa A 102152 CRR69/2010. Promoción del empleo para mujeres mayores de 40 años A 118076 CSS 1287/2013. Acoso moral en el trabajo A 114295 CRR 1923/2012. Acoso moral A 119346 CRR 2621/2013. Cómputo de años para jubilación de mujeres con hijos a cargo en las fuerzas armadas
Acceso a la justicia	Ley 18.849, de diciembre de 2011. Huellas genéticas Ley 18.895, de abril de 2012. Restitución internacional de menores Ley 18.905, de mayo de 2012. Fiscalías de Violencia Doméstica. Ley 18.914, de junio de 2012. Lavado de activos. Competencia de juzgados en trata de personas y explotación sexual Ley 19.090, de junio de 2013. Modificaciones al Código General del Proceso Ley 19.196, de marzo de 2014. Responsabilidad penal empresarial. Acceso a la justicia Ley 19.293, de diciembre de 2014. Código Procesal Penal	A 114020 CRR 1843/2012. Recursos para la reparación a víctimas de delitos A 119386 CRR 2612/2013. Prescripción y penalización de delitos sexuales A 121256 CSS 1516/2014. Obligatoriedad de la denuncia de violencia doméstica

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre ratificación y jerarquía de los instrumentos internacionales

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Ratificación del Protocolo Facultativo CDPD y el Convenio OIT 187, sobre seguridad y salud en el trabajo	CDESC 2010	32. El Comité alienta también al Estado parte a que considere la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Convenio 187 (2006) de la OIT sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.	Pendiente
Ratificación del Convenio OIT 169 sobre pueblos indígenas y tribales independientes	CERD 2011	20. Teniendo presente la indivisibilidad de todos los derechos humanos, el Comité alienta al Estado parte a que considere la posibilidad de ratificar los tratados internacionales de derechos humanos que todavía no haya ratificado, en particular los tratados cuyas disposiciones guarden relación directa con el tema de la discriminación racial, como el Convenio 169 (1989) de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.	Pendiente
Ratificación de enmiendas al artículo 8 del CERD	CERD 2011	24. El Comité recomienda al Estado parte que ratifique las enmiendas al artículo 8, párrafo 6, de la Convención, aprobadas el 15 de enero de 1992 en la 14.ª Reunión de los Estados partes de la Convención y refrendadas por la Asamblea General en su resolución 47/111, de 16 de diciembre de 1992. A este respecto, el Comité recuerda las resoluciones de la Asamblea General 61/148 y 63/243, en las que la Asamblea instó encarecidamente a los Estados partes en la Convención a que aceleraran sus procedimientos internos de ratificación de la enmienda de la Convención relativa a la financiación del Comité y a que notificaran con prontitud por escrito al secretario general su aceptación de la enmienda.	Pendiente

Ratificación de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Sobre Desapariciones Forzadas	CEDAW 2008	El Comité observa que la adhesión del Uruguay a los nueve principales instrumentos internacionales de derechos humanos contribuye a que las mujeres puedan gozar en mayor medida de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todos los aspectos de la vida. En consecuencia, el Comité alienta al Gobierno del Uruguay a que ratifique los tratados en los que todavía no es parte, a saber, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.	Adoptada
Aplicación de los tratados en el derecho interno	CDH 2013	5. […] El Estado parte debe difundir entre los jueces, abogados y el público en general el contenido de las disposiciones del Pacto y proporcionar información sobre su aplicabilidad en el derecho interno. Asimismo, el Comité reitera su recomendación anterior (A/53/40, párrafo 247) e insta al Estado parte a establecer un procedimiento específico para garantizar el pleno cumplimiento de los dictámenes emitidos por el Comité con arreglo al Protocolo Facultativo.	Pendiente
Rango constitucional de los tratados internacionales	UNCT*	91. Establecer expresamente en la Constitución un artículo que reconozca la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados en el derecho interno y que disponga su primacía jerárquica de acuerdo a los compromisos internacionales que ha asumido el país. 187. Establecer en la Constitución expresamente la primacía de los estándares internacionales a los que adhirió el país.	Pendiente

* El Equipo País de las Naciones Unidas en Uruguay (UNCT) no es un órgano de derechos humanos, pero en su informe recoge observaciones efectuadas por dichos órganos y sus recomendaciones son tenidas especialmente en cuenta para el Examen Periódico Universal (EPU).

V. Leyes y proyectos de ley por grupo temático

Tema 1. Mecanismos para la equidad de género y generacional

Tema 2. Igualdad y no discriminación

Tema 3. Participación política

Tema 4. Violencia de género y generacional

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 y generacional

Por *mecanismos* de género y equidad generacional entendemos aquellas instituciones (organismos y procesos instituidos), cualquiera sea su forma y jerarquía, que, en articulación con otras, se constituyen en herramientas para impulsar políticas públicas de equidad de género y generacional.

La creación de mecanismos para la equidad de género responde a la obligación de los Estados de "organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos".[13]

En este capítulo se presentan las normas de rango legal interno que crean o fortalecen las estructuras institucionales (sean estas ministerios, comisiones, consejos), en el ámbito público, para la efectiva promoción y protección de la equidad de género y generacional. Los mecanismos procesales se abordarán en otros capítulos de este informe, a medida que se analicen las leyes que promueven derechos.

Si bien en este material nos limitaremos a desarrollar los mecanismos nacionales creados por ley, no debe olvidarse que existen importantes mecanismos constituidos en el ámbito internacional y regional, de especial utilidad. Entre ellos se destacan:

- El **Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** fue creado en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Los Estados deben presentarle informes que den cuenta de las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que se hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. Asimismo, a partir de la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (aprobado en 1999), el Comité puede recibir denuncias de instituciones o de personas individuales que se presenten por violaciones a los derechos humanos contenidos en la Convención y generar investigaciones, analizar situaciones de violaciones graves o sistemáticas a los derechos de las mujeres.
- Asimismo, las Naciones Unidas nombraron a una **Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer**, con el fin de obtener información sobre la violen-

13 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988,* serie C, n.º 4, § 166.

cia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, y formular recomendaciones para eliminarla.

- Ante la **Comisión Interamericana de la Mujer (CIM)** los Estados deben presentar informes sobre las medidas legales y administrativas que han tomado para cumplir con lo establecido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como también sobre las dificultades que han encontrado para su aplicación. Cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental podrá presentar denuncias o quejas de violación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la **Relatoría sobre los Derechos de la Mujer**, en 1994, para analizar la medida en que la legislación y la práctica son acordes a los principios establecidos en la Convención Americana de los Deberes y Derechos del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- En octubre de 2004 se aprobó el **Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará** (MESECVI), para dar seguimiento a los compromisos asumidos por los países al firmar la Convención, contribuir a su implementación y cooperar técnicamente con los países.
- Con la aprobación de la **Convención sobre los Derechos del Niño**, en 1989, se creó el Comité Internacional de los Derechos del Niño, para supervisar la aplicación de la Convención y sus protocolos facultativos.
- Desde principios de 2014, en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se encuentra funcionando una **Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (LGBTI)**, con el cometido de dar atención especializada al trabajo de la CIDH en materia de promoción y protección de los derechos de las personas LGBTI en las Américas.

En esta legislatura se aprobaron dos protocolos facultativos: uno relativo a la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (ley 18.776, de agosto de 2011) y otro al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley 19.029, de enero de 2013). Ambos protocolos fortalecen la exigibilidad de dichos tratados internacionales al crear mecanismos de denuncia y resolución de conflictos de derechos humanos en la materia. Queda pendiente la aprobación del Protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño, que tiene estos mismos fines.

Panorama legislativo al inicio de esta legislatura

- El órgano rector de las políticas de género es el **Instituto Nacional de las Mujeres**, que funciona como una Dirección del Ministerio de Desarrollo Social. Sus cometidos, conforme al artículo 377 de la ley 17.930, de marzo de 2005, son:

  a. (Políticas públicas): Promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia.

  b. (Derechos): Garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres.

  c. (Ciudadanía): Fortalecer la ciudadanía de las mujeres; inclusión y participación política y social.

  d. (Economía): Fortalecer los recursos económicos de las mujeres (acceso a servicios, oportunidades laborales, capacidad productiva y laboral, erradicación de la pobreza).

  En su órbita funcionan dos consejos interinstitucionales con objetivos fundamentales para garantizar los derechos de las mujeres: el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género y el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.

- El **Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género** fue creado por la ley 18.104, del 6 de marzo de 2007, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres (artículos 8 a 13) y está integrado por un representante de cada secretaría de Estado, un ministro de la Suprema Corte de Justicia, dos representantes del Congreso de Intendentes, cuatro representantes de las organizaciones de la sociedad civil (dos de las organizaciones de mujeres, una del PIT-CNT y otro de las cámaras empresariales) y un representante de la Universidad de la República. Su cometido es asesorar al Poder Ejecutivo en materia de género, velar por el cumplimiento del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y elaborar el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos a escala departamental, pudiendo crear comisiones departamentales o regionales.

- El **Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica**, creado por la Ley sobre Violencia Doméstica, 17.514, de julio de 2002, está integrado por representantes del Instituto Nacional de las Mujeres-MIDES (que lo preside), del Ministerio de Educación y Cultura, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Salud Pública, del INAU, de la ANEP, del Congreso de Inten-

dentes y del Poder Judicial, y tres representantes de organizaciones no gubernamentales de lucha contra la violencia doméstica. Su cometido es velar por el buen cumplimiento de la Ley sobre Violencia Doméstica, promoviendo planes, coordinando las acciones de las entidades públicas, pronunciándose en los procesos de elaboración de los informes que el Estado debe elevar en el marco de las convenciones internacionales vigentes y en los procesos de elaboración de leyes en la materia.

- En el ámbito de los derechos de la niñez y la adolescencia, el órgano rector es **el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)**, competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes y de su vínculo familiar, al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance. En la órbita del INAU también funciona el **Sistema Integral de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes contra la Violencia** (**SIPIAV)**, que durante el presente período de gobierno ha desarrollado sus acciones en colaboración estrecha con el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.
- El **Consejo Nacional Consultivo Honorario de la Niñez y Adolescencia** tiene como cometido promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y la adolescencia diseñadas por las entidades públicas vinculadas al tema.
- **El Instituto Nacional de la Juventud**, creado en diciembre de 1990 mediante la aprobación de la Ley de Presupuesto Nacional 16.170 (artículo 331), tiene como cometido formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales de juventud, en coordinación con los demás organismos del Estado.
- El **Instituto Nacional del Adulto Mayor**, creado por la ley 18.617, de octubre de 2009, es el ente rector de las políticas nacionales relativas a las personas adultas mayores. Depende del Ministerio de Desarrollo Social y tiene como competencia la coordinación con otros organismos estatales y privados de las políticas de salud, educación, capacitación, recreación, apoyo e integración social, y el asesoramiento a los organismos del Estado sobre los derechos de las personas adultas mayores. También cuenta con un espacio interinstitucional de coordinación de políticas públicas, el **Consejo Consultivo**, "integrado por el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Previsión Social, la Cátedra de Geriatría de la Facultad de Medicina, el Congreso de Intendentes y hasta tres organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de los adultos mayores jubilados, pensionistas y de sus intereses culturales".

- En febrero de 2010, antes del inicio de la nueva legislatura, se aprobó la ley 18.651, sobre Protección integral de Personas con Discapacidad, que creó la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad, integrada por instituciones del Estado, académicas y de la sociedad civil, y comisiones departamentales con similar integración. Sus cometidos son de asesoramiento, articulación y promoción de derechos y acceso a servicios de las personas con discapacidad.

Leyes aprobadas durante la legislatua 2010-2015

Durante este período no se han creado, con rango de ley, mecanismos de género ni se han modificado los existentes. No obstante, en leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas se destaca la introducción de referencias específicas a la equidad de género, al asignar recursos o crear cargos. A continuación se presentan con mayor detalle las características y los cometidos de las normas mencionadas:

Tema	**Recursos presupuestales**
Ley	Ley 18.719, de enero de 2011 (Ley de Presupuesto Nacional 2011-2014), artículos 6, 414, 441, 443, 444, 445, 503, 507.
Objetivo	Asegurar que los recursos presupuestales se destinen en igualdad a varones y mujeres.
Contenido	• Principio general: En el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas a cargo de los organismos del Presupuesto Nacional será de aplicación lo dispuesto en la Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres y en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. • Se dispone que debe asegurarse la equidad de género en la ejecución de determinadas asignaciones presupuestales a cargo de cinco ministerios: **a. Fondo de Desarrollo Rural**, del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (artículo 414); **b.** Asistencia en diseño de **pymes**, Ministerio de Industria, Energía y Minería (artículo 441); **c.** Promoción del **deporte** para mujeres (artículo 441), promoción de valores y formas de relación, así como la revisión de los roles de género con vistas a prevenir y desalentar el uso de la violencia en ocasión de eventos deportivos (artículo 443), formación integral de los y las futbolistas juveniles (artículo 444) y contrataciones temporales realizadas en el marco de los programas de natación, recreación y tiempo libre (artículo 445), del Ministerio de Turismo y Deporte; **d.** Asignación de becas de **enseñanza media y universitaria** para personas con dificultades económicas (artículo 503) y estímulo de la formación y creación artística (artículo 507), del Ministerio de Educación y Cultura; **e.** Fondos presupuestales destinados al Ministerio de **Desarrollo Social** (artículos 617 y 618).
Fortalezas	Apuntan a la incorporación de la perspectiva de género al Presupuesto Nacional.

Debilidades	Las disposiciones que prevén la ejecución de los recursos con igualdad son contradictorias con los lineamientos establecidos en los anexos de la ley (que forman parte de ella), en los que se omite la perspectiva de género, tanto al determinar los objetivos de los programas como en los indicadores de gestión y de cumplimiento. No se prevén mecanismos de monitoreo y exigibilidad de cumplimiento de estas disposiciones.
Recomendaciones	Sería conveniente elaborar una estrategia integral para la elaboración de un presupuesto con equidad de género. Es importante que en todas las líneas de acción del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos se vean reflejadas en el Presupuesto Nacional, a fin de que todas las acciones cuenten con el presupuesto suficiente para cumplir los objetivos aprobados. Es necesario crear mecanismos de monitoreo ciudadano de la ejecución de los recursos con perspectiva de género.

Mecanismo	**Dirección de Centros MEC**
Ley	Artículo 504 de la ley 18.719, de enero de 2011; Ley de Presupuesto.
Cometidos	• Crear espacios para el desarrollo de actividades educativas, culturales, de participación social y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. • Coordinar y dirigir el funcionamiento de la red de Centros MEC en el territorio nacional y asumir la representación del Ministerio de Educación y Cultura cuando las jerarquías así lo dispongan. • Mejorar el acceso de los ciudadanos a los bienes culturales y las oportunidades educativas, en particular a aquellos sectores de la población con menores posibilidades de acceso, por causas económicas, educativas, territoriales, entre otras. • Contribuir a una mayor comprensión social de la ciencia, la tecnología y la innovación y a una mejor apreciación del impacto que estas tienen sobre la actividad cotidiana y la calidad de vida de los ciudadanos. • Promover y orientar el uso crítico de las tecnologías de la información y la comunicación en coordinación con otras direcciones del inciso a través de un Área de Alfabetización Digital. • Responsabilizarse por la implementación del Plan Nacional de Alfabetización Digital, orientado a disminuir la brecha digital en el país. • Promover y difundir a través de su red los contenidos educativos y culturales generados localmente, en el país y en el mundo, integrándoles la perspectiva de género.
Fortalezas	Integra la perspectiva de género en un espacio que llega a distintas zonas geográficas del país, difunde las nuevas tecnologías y tiene el objetivo de alcanzar transformaciones culturales.
Debilidades	La perspectiva de género se integra tangencialmente, por lo que queda a decisión de quienes lo dirijan la incidencia de las acciones en esta materia.
Recomendaciones	Propender a que la igualdad de género y el cuestionamiento a los estereotipos que sustentan roles de género discriminatorios tengan un lugar central en los Centros MEC.

Mecanismo	**Unidades Especializadas en Violencia Doméstica**
Ley	Artículo 235 de la ley 18.719, de enero de 2011, Ley de Presupuesto.
Cometidos	Dar una respuesta adecuada y eficaz a todas las situaciones de violencia doméstica, de género, maltrato y abuso de menores.
Contenido	Dispone que deben jerarquizarse las UEVD, reforzándolas con personal adecuado y con la infraestructura necesaria para dar respuesta a la problemática de su competencia.
Fortalezas	Apoyar la implementación de políticas y programas nacionales diseñados por la División Políticas de Género del Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal, en todo lo vinculado a la respuesta policial en materia de violencia doméstica y de género.
Debilidades	Es una norma con bajo grado de exigibilidad, dado que queda a criterio de las jefaturas de Policía el proceso para jerarquizar efectivamente estas Unidades.
Recomendaciones	Los recursos necesarios para una respuesta eficiente y calificada a la problemática deberían asegurarse por ley.

Mecanismo	**Información sobre beneficiarios de servicios públicos discriminada por sexo**
Ley	Artículo 3 de la ley 18.834, de noviembre de 2011, Rendición de Cuentas
Objetivo	Diseño de las políticas públicas con equidad de género.
Contenido	Toda la información relativa a beneficiarios/as de servicios públicos brindados por los organismos del Presupuesto Nacional deberá ser relevada, analizada y difundida por sexo.
Fortalezas	La información que se obtenga es útil para definir y evaluar las políticas públicas y su incidencia en varones y mujeres.
Debilidades	No especifica el alcance del concepto *beneficiarios de servicios públicos;* tampoco asigna competencias y responsabilidades para su implementación ni prevé mecanismos de monitoreo para garantizar su cumplimiento.

Mecanismo	**Director de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género**
Ley	Artículo 107 de la ley 19.149, de octubre de 2013, Rendición de Cuentas.
Cometidos	Apoyar la implementación de políticas y programas nacionales diseñados por la División Políticas de Género del Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal, en todo lo vinculado a la respuesta policial en materia de violencia doméstica y de género.
Contenido	Crea el cargo de particular confianza "Director de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género", con dependencia directa de la Dirección de la Policía Nacional.
Fortalezas	Jerarquiza la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género (decreto 382/012) con la creación de un cargo de particular confianza.
Debilidades	Se trata de un cargo individual que requiere necesariamente la conformación de un equipo técnico.
Recomendaciones	Para el adecuado funcionamiento de la Oficina deberían asegurarse recursos presupuestales y humanos.

Proyectos de ley

Tema	Consejo Asesor Consultivo (CAC)
Proyecto de ley	A 112632 - CRR 1639/2012
Objetivo	Crear un espacio de participación e incidencia de niñas, niños y adolescentes en las políticas públicas.
Contenido	Crea el Consejo Asesor Consultivo integrado por niños, niñas o adolescentes de hasta 17 años de edad, el que se conformaría con un titular y un suplente por departamento. El Consejo tiene como cometidos: a. asesorar al Directorio de INAU, a otras entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil que lo soliciten; b. promover la participación de las niñas, niños y adolescentes en cada departamento.
Fortalezas	Es un mecanismo que garantiza la participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos que les conciernen, promoviendo un rol activo en la exigibilidad de sus derechos.
Debilidades	• No establece porcentajes de participación de varones y mujeres para asegurar equidad en la representación. • El Consejo Asesor depende de la autorización del Directorio de INAU para asesorar a organismos externos, lo que restringe sus posibilidades de acción.
Recomendaciones	• Es conveniente incluir un mecanismo que asegure la participación equitativa de mujeres y varones en el Consejo.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- En este período no se han creado ni modificado los mecanismos institucionales para el fortalecimiento de los derechos de las mujeres, de las personas con discapacidad, de las personas adultas mayores, afrodescendientes y otras poblaciones en situación de discriminación.
- El Instituto Nacional de las Mujeres continúa siendo una Dirección dentro del Ministerio de Desarrollo Social, pese a las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales y especializados desde el año 2008. Esta estructura institucional resta jerarquía y autonomía a sus cometidos y funcionamiento. Tampoco se le han adjudicado competencias de unidad ejecutora, lo que restringe sus posibilidades de administración y decisión sobe los recursos asignados.

- En la Ley de Presupuesto Nacional se realizó un esfuerzo interesante para transversalizar el género en los recursos presupuestales. Por primera vez se dispuso que todos los recursos asignados deben ejecutarse aplicando la Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos de Hombres y Mujeres, principio que es reiterado específicamente para determinados recursos y asignaciones. Se trata de un primer paso, pero todavía lejos de una verdadera política de asignación de recursos presupuestales con equidad de género y que tenga en cuenta otros factores de inequidad, como la condición socioeconómica, el origen etnorracial, la ruralidad y la edad, entre otros aspectos. Ello requiere establecer con precisión los rubros afectados y los destinos, las consecuencias del incumplimiento, así como la creación de mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y evaluación.
- Los mecanismos de articulación y coordinación siguen careciendo de facultades de decisión y recursos suficientes para incidir efectivamente hacia una verdadera reorganización del aparato estatal que garantice la igualdad de género.

Recomendaciones

- Siguiendo la recomendación efectuada por el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en noviembre de 2008,[14] se sugiere jerarquizar el Instituto Nacional de las Mujeres, con presupuesto propio y capacidad de celebrar acuerdos con suficiente autonomía:

  > El Comité recomienda que el Estado parte asegure que el INAMU disfrute de mayor autonomía y tenga un presupuesto adecuado e independiente para desempeñar su mandato de manera efectiva y sostenible.

- Los cometidos, potestades y facultades del Instituto Nacional de la Juventud deberían precisarse mediante una norma de rango legal.
- La transversalización del género en la próxima Ley de Presupuesto Nacional debería concretarse a través de asignaciones precisas de recursos, de responsabilidades de implementación y ejecución, de contralor estatal y ciudadano, de rendición de cuentas y evaluación, teniendo especialmente en cuenta la diversidad de situaciones y necesidades: edad, ruralidad, orientación sexual, condición socioeconómica y origen etnorracial, entre otros. En tal sentido, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará observa al Uru-

14 CEDAW, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* 2008, CEDAW/C/URY/CO/7.

guay sobre la necesidad de establecer procedimientos que permitan conocer el porcentaje del Presupuesto Nacional asignado a los mecanismos nacionales de la mujer y los montos o porcentajes dedicados a los servicios para las mujeres víctimas de violencia, y destaca "la importancia de la coherencia de la voluntad política expresada en realizar esfuerzos para lograr la equidad de género y la erradicación de la violencia hacia la mujer, asignando de manera transparente y pública presupuestos adecuados para tal efecto".[15]

- En caso de aprobarse el proyecto de ley de Creación del Consejo Asesor Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes, se sugiere prever un mecanismo que asegure que su integración respete la equidad de género.

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre mecanismos*

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Fortalecimiento de la INDDHH	CDH 2013	7. Aunque toma nota de las explicaciones ofrecidas por la delegación sobre el proceso de establecimiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), el Comité sigue preocupado por el hecho de que este organismo se halle subordinado administrativamente a la Comisión Administrativa del Poder Legislativo. Preocupa también al Comité que la INDDHH no disponga de recursos propios suficientes para la plena ejecución de su mandato, que incluye funciones adicionales como mecanismo nacional de prevención de la tortura (artículo 2). El Estado parte debe garantizar que la INDDHH cuente con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para el desempeño de su labor con plena independencia y eficacia, de conformidad con los Principios de París. Debe también adoptar las medidas necesarias para apoyar la función de la INDDHH como mecanismo nacional de prevención de la tortura, garantizando que sus recomendaciones se apliquen plenamente. El Estado parte debe instar a la INDDHH a que solicite su acreditación por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos.	Pendiente

15 MESECVI, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* 2014, MESECVI/CEVI/doc.203/14.

Fortalecimiento de la INDDHH	UNCT**	86. Dotar de recursos que aseguren el funcionamiento cabal y autónomo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.	
Autonomía y presupuesto para el Instituto Nacional de las Mujeres	Comité CEDAW 2008	17. El Comité recomienda que el Estado parte asegure que el INAMU disfrute de mayor autonomía y tenga un presupuesto adecuado e independiente para desempeñar su mandato de manera efectiva y sostenible. También se debería garantizar la presencia del Instituto en todo el territorio del Uruguay.	Pendiente
Jerarquización y presupuesto para el Instituto Nacional de las Mujeres	UNCT**	94. Jerarquizar y dotar de recursos suficientes al Instituto Nacional de las Mujeres, rector de las políticas para la igualdad de género.	Pendiente

* En esta tabla se incluyen solamente las observaciones o recomendaciones vinculadas a la legislación en la temática.

** El Equipo País de las Naciones Unidas en Uruguay (UNCT) no es un órgano de derechos humanos, pero en su informe recoge observaciones efectuadas por dichos órganos y sus recomendaciones son tenidas especialmente en cuenta para el Examen Periódico Universal (EPU).

Tema 2. Igualdad y no discriminación

La **igualdad**, conceptualmente, significa correspondencia entre objetos o sujetos que poseen al menos una característica relevante en común. Al mismo tiempo supone necesariamente una relación tripartita entre estos objetos y sujetos y una o más cualidades que comparten (Pérez Portillo, 2005).[16]

Como afirma García Prince,[17] el fundamento ético que da legitimidad al principio de igualdad es la equivalencia humana de todas las personas. Lo humano no admite calificaciones valorativas jerárquicas. No hay personas que sean más o menos humanas que otras o que sean mejores o peores humanas o humanos.

Puede concluirse entonces que, más que un concepto, se trata de un principio ético de la humanidad que desde Aristóteles ha sido considerado equivalente a la justicia:

> Parece que la justicia consiste en igualdad y es así, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es, en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales.[18]

A lo largo de la historia se han ido desarrollando sus diferentes dimensiones:

- La **igualdad formal**, imprescindible como base estructurante de las sociedades republicanas y democráticas, consagrada en los artículos 7, 8 y 9 de la Constitución de la República.
- La **igualdad sustancial**, inherente a la concepción del Estado social y democrático de derecho, que obliga a los Estados a eliminar la discriminación entre las personas por diferencias como el sexo, el género, la etnia, la orientación sexual, la religión, la posición social, etcétera, en cuanto requisito imprescindible para el logro de la igualdad real. No es contradictoria con la igualdad formal, sino complementaria. **El *principio de igualdad,* por consiguiente, se complementa con el *principio de no discriminación.*** De acuerdo con esta concepción de igualdad, no alcanza con la igualdad en el punto de partida (igualdad de oportunidades), sino que es necesaria la distribución desigual de las oportunidades para obtener la igualdad de resultados.

---

16 Pérez Portillo, Karla, *Principio de igualdad. Alcances y perspectivas,* México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

17 García Prince, Evangelina, *Políticas de igualdad, equidad y* gender mainstreaming. *¿De qué estamos hablando? Marco conceptual,* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

18 Aristóteles, *Política,* libro II, y *Ética a Nicómaco*, libro V.

- **La igualdad de reconocimiento** visibiliza otra dimensión de la injusticia: la cultural o simbólica. Según Fraser:

> [...] en este caso la injusticia está arraigada en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Los ejemplos de este tipo de injusticia incluyen la dominación cultural (estar sujeto a patrones de interpretación y comunicación asociados con otra cultura y ser extraños u hostiles a los propios); el no reconocimiento (hacerse invisible a través de prácticas representativas, interpretativas y comunicativas de la propia cultura); y el irrespeto (ser calumniado o menospreciado habitualmente en las representaciones culturales públicas estereotipadas o en las interacciones cotidianas).[19]

La igualdad y la no discriminación son los principios básicos de todas las convenciones de derechos humanos, y su reconocimiento como pilares jurídicos de las relaciones personales, comunitarias y nacionales en un Estado de derecho es el primer paso para alcanzarlos.

La Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su artículo 1, aporta una definición especialmente valiosa de la discriminación de las mujeres:

> [...] 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.

Facio[20] señala que esta definición es de especial relevancia por las siguientes razones:

- Es una definición legal que pasa a ser parte de la normativa nacional cuando el Estado ratifica la Convención. Esto quiere decir que los jueces y otros funcionarios que administran justicia no pueden crear su propia definición.
- Establece que la discriminación puede revestir distintas formas: distinción, exclusión o restricción, lo que nos alerta sobre la variedad de comportamien-

---

19 Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Bogotá: Siglo de Hombres, 1997.

20 Facio, Alda, *La Carta Magna de las Mujeres,* San José (Costa Rica): ILANUD, s/f.

tos discriminatorios que se nos pueden presentar, a veces hasta en forma de "derechos" o "protección".

- Determina que el acto discriminatorio es aquel que tenga "por objeto" o "por resultado" la violación de los derechos humanos de las mujeres. Esto quiere decir que se sancionan no solo aquellos actos que tienen la *intención* de discriminar —tales como las leyes que establecen que las mujeres casadas no pueden tener propiedades—, sino también los actos que, sin tener la intención de discriminar, terminan haciéndolo —como las leyes que "protegen" a las mujeres prohibiéndoles la realización de trabajos peligrosos, nocturnos, etcétera—. Quiere decir, además, que no solo se prohíbe el acto discriminatorio consumado, sino también la tentativa de discriminar.
- Precisa que el acto discriminatorio puede tener distintos grados, ya que puede ser parcial ("menoscabar") o total ("anular"). Así, la CEDAW no solo sanciona la negación total de un derecho, sino también que se nieguen ciertos aspectos de un derecho —por ejemplo, que las mujeres puedan ser nacionales de un país pero no pasar la nacionalidad a sus hijos/as—.
- También precisa que el acto discriminatorio puede producirse en distintas etapas de la existencia de un derecho: en el reconocimiento, el goce o el ejercicio. La primera etapa se refiere al momento de crear las leyes que establecen derechos; la segunda, a las necesidades que se satisfacen con ese derecho, y la tercera, al aspecto activo del derecho, lo que implica que debe haber algún mecanismo donde la titular puede denunciar la violación a su derecho y lograr el resarcimiento. Esto quiere decir que la CEDAW obliga al Estado: 1) a reconocer los derechos de las mujeres, 2) a proveer las condiciones materiales y espirituales para que puedan gozarlos y 3) a crear los mecanismos para que puedan denunciar su violación y lograr un resarcimiento.
- Define la discriminación como un acto violatorio del principio de igualdad y a la mujer como sujeto jurídico equivalente al hombre en dignidad humana, estableciendo una concepción de igualdad no androcéntrica sino basada en la protección de los derechos humanos de las mujeres.
- Prohíbe la discriminación en todas las esferas. La última frase del artículo, "o en cualquier otra esfera", claramente incluye la esfera privada o familiar,

donde se producen tantas de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

- Precisa que la discriminación se prohíbe "independientemente del estado civil de la mujer", para subrayar que la Convención pretende eliminar todas las discriminaciones que se dan contra las mujeres, incluidas las que se dan en el matrimonio.

Agrega esta especialista que "si una lee la Convención a la luz de las Estrategias de Nairobi, puede entender que, además, la igualdad que busca la CEDAW no se circunscribe solamente a lograrla entre los sexos, sino que es una igualdad que solo podrá alcanzarse eliminando otras desigualdades sociales". Es por esto que la solución al problema de la discriminación contra la mujer tiene que buscar las causas y promover los "cambios de las estructuras sociales y económicas que hagan posible la plena igualdad de la mujer y su libre acceso a todas las formas de desarrollo como agente activa y beneficiaria, sin discriminación de ningún tipo". Esto significa que el Estado está obligado a garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las mujeres, lo que implica que debe tomar medidas especiales para con ciertos grupos de mujeres más desaventajados.

Medidas afirmativas

No alcanza con ratificar las convenciones. Una vez ratificadas, es necesario crear, especificar y elaborar estrategias para hacer efectivas las obligaciones asumidas por el Estado. Una de ellas es la adopción de medidas especiales o afirmativas, temporales, encaminadas a acelerar la igualdad de oportunidades o de trato, porque hay que tener muy presente que la discriminación no se elimina por sí sola aunque no esté presente en la redacción de la ley.

Con relación a la discriminación contra las mujeres, el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer proporciona una importante pauta para comprender la base jurídica de la adopción de medidas especiales de acción afirmativa:

> La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se haya alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Tanto la comunidad internacional como la regional han reconocido que la existencia de una igualdad formal de derecho, aunque es un requisito fundamental para superar la discriminación, no se traduce necesariamente en una igualdad en la práctica. Asimismo, leyes y políticas neutrales no necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los principios y derechos consagrados en los instrumentos internacionales requieren que los Estados adopten, cuando sea necesario, medidas especiales para promover la igualdad de las personas en todos los ámbitos.

El Comité Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2010)[21] ha "observado con preocupación la persistente discriminación y la marginación social y económica de grupos minoritarios en el Estado parte, entre otros, las personas afrodescendientes, así como la discriminación generalizada por motivos de orientación sexual", por lo que ha recomendado la adopción de medidas legislativas para modificar esta situación.

Panorama legislativo previo al inicio de esta legislatura

La Constitución de la Republica reconoce a todos los habitantes el derecho a la igualdad (artículo 8). Si bien no refiere específicamente al principio de no discriminación, dispone que no existirá otra diferencia legítima entre los habitantes que los talentos y las virtudes.

No define explícitamente el concepto de igualdad ni el principio de no discriminación; tampoco señala condiciones de discriminación que deban ser especialmente consideradas, tales como el sexo, la orientación y la identidad de género, la edad, el origen étnico o racial, la condición económica.

Sin embargo, de acuerdo a la doctrina dominante, por la aplicación de los artículos 72 y 332 de la Carta, los derechos humanos reconocidos en las convenciones internacionales tienen rango constitucional. Entre ellos cabe destacar todos los relativos a la no discriminación en función de sexo y de la edad, así como de las características raciales, las condiciones de salud y las capacidades o la condición social.

En el rango legal, desde 1946, por la ley 10.783, Uruguay equiparó los derechos civiles de mujeres y varones; sin embargo, en el Código Civil se mantienen vigen-

21 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* E/C.12/URY/CO/34, 2010, § 7,

tes artículos del ámbito del derecho de familia que dan cuenta de las inequidades subsistentes hasta el presente.

Cuatro décadas después de la ley que equiparó en derechos civiles a la mujer, la ley 16.045, del 17 de mayo de 1989, introdujo el principio de igualdad y no discriminación entre sexos en el ámbito laboral, y la ley 16.048, de ese mismo año (ampliada por la ley 17.677, de 2003), incorporó dos tipos penales relativos a las conductas de incitación al odio o actos discriminatorios contra las personas por su condición, color de piel, raza, religión, origen nacional o étnico y orientación o identidad sexual. Posteriormente, la ley 17.817, del 18 de agosto de 2004, creó un mecanismo específico contra la discriminación: Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación.

La ley 18.104, de 2007, estableció la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, que constituye un compromiso político del Estado de garantizar la igualdad de género. No obstante, deja en manos del Instituto de las Mujeres el diseño de un plan de igualdad para transversalizar el género en las políticas públicas, sin prever obligaciones específicas para los demás organismos y reparticiones del Estado.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la ley 18.418, de 2008, es un tratado que avanza de forma significativa en la comprensión de la complejidad en el abordaje de las discriminaciones, haciendo énfasis en la intersección del género con la discapacidad, adoptando disposiciones específicas para garantizar los derechos de, entre otros, las mujeres, las niñas y niños y las personas institucionalizadas con discapacidad.

En cuanto a la diversidad sexual, cabe mencionar especialmente la Ley de Cambio de Nombre y Sexo Registral, 18.620, de 2009, que reconoce el derecho a la identidad de género como inherente al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, y establece un procedimiento para que las personas puedan adoptar el nombre acorde a su identidad de género, sin condicionarlo a la realización de cirugías de reasignación sexual u otras modificaciones físicas.

En lo que respecta a las personas con discapacidad, en febrero de 2010 se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y se sancionó la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad.

Leyes aprobadas en la legislatura 2010-2015

En el período se produjeron avances relevantes en lo que hace al reconocimiento de la igualdad de diferentes grupos históricamente discriminados.

Otro avance importante lo constituye la ley que dispone medidas de acción afirmativas para las personas afrodescendientes.

Con relación a la equidad generacional, la Ley de Empleo Juvenil prevé también medidas afirmativas para la promoción de oportunidades laborales de las y los jóvenes.

Tema	**Personas con discapacidad***
Ley	Ley 18.651, de febrero de 2010, Protección Integral de las Personas con Discapacidad.
Objetivo	Establecer un sistema de protección integral de las personas con discapacidad y promover su autonomía e igualdad de oportunidades.
Contenido	Reconoce expresamente los derechos de las personas con discapacidad y la obligación del Estado de garantizarlos. Crea la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad y comisiones departamentales. Habilita la creación de comisiones regionales y subcomisiones locales. Amplia la constitución de bienes de familia (bienes inmuebles inembargables) para la casa habitación del beneficiario. Faculta al Poder Ejecutivo a crear el Programa de Asistentes Personales para Personas con Discapacidades Severas. Determina las acciones estatales a desarrollar en el ámbito de la salud, la educación, el trabajo y la promoción cultural. Establece disposiciones de arquitectura y urbanismo que aseguran la accesibilidad.
Fortalezas	Promueve la igualdad de derechos y oportunidades para las personas con discapacidad. Establece la corresponsabilidad estatal en las tareas de cuidado, mediante apoyos económicos y recursos humanos.
Debilidades	Salvo respecto a las tareas de cuidado, la ley no aborda el tema desde la perspectiva de género; por lo tanto, no contempla las necesidades y los derechos específicos de las mujeres con discapacidad.
Recomendaciones	Se sugiere revisar las disposiciones desde la perspectiva de género, de forma de dar respuestas a la discriminación múltiple, producto de la intersección de las desigualdades de género con la discapacidad. En el mismo sentido, sería oportuno también integrar el Instituto Nacional de las Mujeres a la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad.

* Si bien esta ley corresponde a la legislatura 2005-2010, se agrega en este trabajo porque su fecha de promulgación impidió incorporarla en la anterior.

	Medidas afirmativas para la población afrodescendiente
Ley	Ley 19.122 de agosto de 2013. Fue reglamentada por decreto del Poder Ejecutivo 144/014, del 22 de mayo de 2014.
Objetivo	Contribuir a reparar la discriminación histórica contra la población afrodescendiente.
Contenido	Declara de interés general el diseño, la promoción y la implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado incorporando la perspectiva de género. Todos los organismos del Estado deben destinar el 8% de los puestos de trabajo a personas afrodescendientes en cada llamado específico que se realice. El INEFOP debe destinar el 8% de los cupos a personas afrodescendientes. Las becas y apoyos estudiantiles deben incorporar cupos para personas afrodescendientes. Considera de interés general que programas educativos y de formación docente incorporen historia de la población afrodescendiente, su contribución a la conformación de la nación y la discriminación y estigmatización histórica que ha sufrido. Crea una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo para implementar los cometidos de la ley.
Fortalezas	Es la primera norma que busca reparar la situación de vulneración de derechos y estigmatización de un sector de población disponiendo medidas afirmativas concretas y no solamente programáticas.
Debilidades	Si bien exige tener en cuenta la discriminación múltiple como consecuencia de la intersección del origen etnorracial con género, el territorio y la edad, no se establecen principios ni medidas específicas para enfrentarla. El monitoreo y la exigibilidad de la ley quedan únicamente en manos de la comisión que se crea para implementarla, cuyas facultades y alcances no están determinados.
Recomendaciones	Es conveniente fortalecer los mecanismos de exigibilidad y monitoreo de la ley, teniendo especialmente en cuenta la discriminación múltiple que afecta a las mujeres afrodescendientes, tal como lo recomienda el Comité Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

* El Comité Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el *Informe de observaciones a Uruguay* (2010), recomienda que el Estado "Asegure que esas medidas reciban apoyo presupuestario suficiente y aborden plenamente, entre otras cosas, la particular vulnerabilidad de las mujeres afrodescendientes, las desigualdades en el acceso al empleo y las condiciones laborales, y la participación en la vida pública" (E/C.12/URY/CO/34, § 9b).

	Empleo juvenil*
Ley	Ley 19.133, de setiembre de 2013.
Objetivo	Promover el acceso al trabajo de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales.
Contenido	Principios de programas y planes de empleo y formación para jóvenes: • trabajo decente y derechos laborales; • no discriminación por sexo, género, edad, orientación sexual, etnia, nivel socioeconómico; • corresponsabilidad de los sectores público, privado y organizaciones de trabajadores, institutos de formación y personas jóvenes. Medidas afirmativas para la inclusión de las personas jóvenes en trabajo decente: **a.** Estímulos y subsidios para las empresas. **b.** Crea modalidades de contratación en la actividad privada y pública, mediante: – contratos de primera experiencia laboral; – práctica laboral para egresados; – trabajo protegido para jóvenes de contexto socioeconómico con vulnerabilidad; – práctica formativa. **c.** Establece que en la implementación de modalidad *primera experiencia laboral* el Estado debe asegurar que: – el 50% de los becarios y pasantes sean jóvenes y la mitad de ellos mujeres; – 8% afrodescendientes; – 4% personas con discapacidad y – 2% personas transexuales. **d.** Prevé estímulos para las empresas que permitan la compatibilidad entre el trabajo y el estudio. **e.** Promueve los emprendimientos juveniles a través del acceso al crédito y asistencia técnica.
Fortalezas	Es una ley que promueve los derechos de las personas jóvenes y que implementa medidas de discriminación positiva para el acceso al trabajo de mujeres jóvenes y de las poblaciones históricamente discriminadas.

* Este cuadro se reitera en el tema 7: Equidad laboral y de la seguridad social.

Tema	**Regulación de los servicios de comunicación audiovisual**
Ley	19.307 de diciembre de 2014. Prestación de Servicios de Comunicación Audiovisual.
Objetivo	Regular los servicios de comunicación audiovisual (no incluye plataforma Internet).
Contenido	Establece los principios rectores, los órganos de decisión y control, los derechos de los prestadores de servicios y los derechos de las personas en relación con el tema, crea el Ombudsman de la Comunicación Audiovisual, entre otros aspectos de relevancia. Incorpora disposiciones específicas sobre derechos de niñas, niños y adolescentes, así como de personas con discapacidad.
Fortalezas	El principio de no discriminación, la pluralidad y la diversidad transversalizan toda la norma, tanto en cuanto a los programas que se difunden como a la regulación del sistema. Respecto de niñas, niños y adolescentes se establecen normas específicas de protección, incluidas las vinculadas a la violencia sexual.
Debilidades	No prohíbe específicamente las imágenes y los programas sexistas o que utilizan el cuerpo de la mujer en forma denigratoria.
Recomendaciones	Es importante incluir disposiciones contra el sexismo y, en general, contra la violencia basada en género (§ 16 de la Declaración de Pachuca, CIM-OEA).*

* CIM-OEA, Declaración de Pachuca, de mayo de 2014, § 16: "Impulsar la eliminación de estereotipos de género y las imágenes y mensajes sexistas y discriminatorios en los medios de comunicación —tanto en contenidos como en publicidad, en medios públicos y privados— fomentando la utilización de lenguaje incluyente a partir de la generación de estrategias que promuevan la creatividad" (OEA/Ser.L/II.5.32CIM/CD/doc.16/14 rev. 3).

Proyectos de ley

Tema	**Procedimiento para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo**
Proyecto de ley	A 117270 CSS 1227/2013.
Objetivo	Trasparentar el proceso de designación, dar publicidad a las opiniones de los postulantes y recabar la opinión ciudadana para determinar los miembros de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
Contenido	Establece mecanismos como la información sobre antecedentes, las audiencias públicas y opiniones en la web, con base en los cuales se realiza un informe que la Asamblea General habrá de tener en cuenta para adoptar la decisión definitiva.
Fortalezas	Democratiza la elección de estas autoridades de especial incidencia para el sistema de justicia.
Debilidades	No exige la participación equitativa de varones y mujeres en dichos órganos.
Recomendaciones	Sería conveniente prever medidas para asegurar la equidad de género en el proceso de designación así como en la decisión final, en cumplimiento de los compromisos contraídos en el ámbito regional.*

* Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Ecuador (Consenso de Quito, de 2007).

Tema	Prevención y atención integral del VIH/sida
Proyecto de ley	Asunto 121680 CRR 2875/2014.
Objetivo	Prevención, investigación, detección, control, tratamiento y atención integral del VIH/sida
Contenido	• Obligatoriedad del examen de detección del VIH/sida en muestras antes de transfusiones, trasplantes de órganos y procedimientos análogos. • Prohibición de la investigación sin consentimiento informado y autorización de la Comisión de Bioética del MSP. • *Obligaciones del Estado:* asegurar la atención integral y la cobertura del tratamiento, incluidos los medicamentos, la capacitación y formación de los recursos humanos, la calidad y bioseguridad de las prestaciones. • *Derechos de las personas con VIH:* acceso a asesoramiento técnico-jurídico para la defensa de sus derechos, información y no discriminación, confidencialidad, no aislamiento, voluntariedad de exámenes y tratamiento, prohibición de la exigencia del examen en los ámbitos laboral y educativo. • Confiere rango legal a la Comisión Nacional de Lucha contra el Sida (CONASIDA), como consejo consultivo de coordinación. • Prevé sanciones de multa, inhabilitación profesional y clausura del establecimiento para los casos de incumplimiento de la ley.
Fortalezas	La norma garantiza los derechos humanos de las personas con VIH/sida, exigiendo del Estado las medidas para la atención integral de su salud.
Debilidades	No se prevén espacios de rendición de cuentas de su aplicación ni recursos para su funcionamiento.
Recomendaciones	Si se aprueba el proyecto, debería incluirse la previsión de recursos presupuestales para su efectiva aplicación.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El principio de no discriminación de género continúa sin ser consagrado y definido en forma explícita en la Constitución como lo requieren los instrumentos internacionales que el país ha ratificado. Sin perjuicio de ello, las normas que reconocen derechos humanos pueden ser consideradas de rango constitucional, por aplicación de los artículos 72 y 332 de la Constitución.
- Se realizaron importantes avances para la superación de situaciones de discriminación histórica, como las de la población afrodescendiente, las personas con discapacidad, las personas trans, pero no se ha logrado que estas normas contemplen la intersección de estas discriminaciones con el género.

- Continúan invisibilizadas las inequidades que afectan específicamente a las mujeres rurales. En general se legisla con una perspectiva urbana, no adecuada a las necesidades del medio rural.

Recomendaciones

- Para el pleno cumplimiento de la CEDAW, debería incluirse el principio de igualdad y no discriminación de la mujer en la Constitución, conforme a la obligación asumida en su artículo 2, literal *a:*

  > Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio.[22]

- Con igual jerarquía es necesario consagrar el principio de no discriminación por edad, orientación sexual, identidad de género, origen etnorracial, pertenencia territorial, entre otras que se entiendan especialmente relevantes.[23] [24]
- Para asegurar la transversalización de la perspectiva de género en todas las normas que tienen como objetivo la igualdad y la no discriminación de grupos especialmente vulnerados en sus derechos, deberían preverse y crearse por ley mecanismos que aseguren el monitoreo del buen cumplimiento de la norma, la rendición de cuentas y la evaluación.
- Para seguir avanzando hacia la igualdad de derechos y oportunidades desde la legislación, deberían disponerse nuevas acciones afirmativas que contemplen grupos especialmente discriminados, para su mejor inserción social, educativa, laboral y cultural.[25]

---

22 El Comité CEDAW así lo ha recomendado en el *Informe de recomendaciones a Uruguay* de 2008, cit.

23 El CDESC (2010), en el *Informe de observaciones finales* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a Uruguay, recomienda se apruebe amplia legislación de lucha contra la discriminación, teniendo en cuenta la observación general n.º *20 (2009) del Comité sobre la No Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (E/C.12/URY/CO/34, § 7 *in fine*).

24 En cuanto a la discriminación racial, al Comité Internacional contra la Discriminación "… le preocupa que en la legislación del Estado parte no haya disposiciones que prohíban de manera específica y clara el racismo y la discriminación racial" (artículo 2), CERD/C/URY/CO/16-20, § 9.

25 Ibídem. Comité Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Informe de observaciones a Uruguay,* E/C.12/URY/CO/34, 2011, § 9*b*.

- Es importante revisar la normativa vigente sobre los derechos de las personas con discapacidad para integrar disposiciones que den cumplimiento a las obligaciones contraídas al ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en especial las disposiciones que refieren a la equidad de género y edad: artículo 6.º (mujeres con discapacidad), artículo 7.º (niños y niñas con discapacidad), artículo 16.º (protección contra la explotación, la violencia y el abuso) y artículo 23.º (respeto del hogar y de la familia).
- En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 14 de la CEDAW, debería legislarse en forma específica para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades de las personas que habitan el medio rural, con perspectiva de género y su intersección con edad, condición socioeconómica y origen etnorracial, entre otras diversidades.

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre igualdad y no discriminación*

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Incorporar normas de lucha contra la discriminación	CDESC 2010	7 (*in fine*). El Comité recomienda al Estado parte que apruebe amplia legislación de lucha contra la discriminación, teniendo en cuenta la Observación general N.º 20 (2009) del Comité sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, y dé prioridad a la aplicación efectiva de los programas existentes para eliminar todas las formas de discriminación en la legislación y en la práctica.	Parcialmente pendiente Se aprobaron: Ley 18.651 protección derechos personas c/ discapacidad Ley 19.122 medidas afirmativas para afrodescendientes Ley 19.133 promoción empleo juvenil

Derogar normas discriminatorias contra las mujeres	CDESC 2010	16. […] El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas urgentes para derogar todas las disposiciones discriminatorias de su legislación, como las restricciones para contraer un nuevo matrimonio y la legislación de moralidad pública, que tiene un efecto discriminatorio para la mujer.	Véanse el artículo 112 del CC y el capítulo delitos sexuales del Código Penal
Discriminación por orientación sexual e identidad de género	CDH 2013	12. Aun cuando el Comité toma nota del progreso normativo realizado en materia de derechos de las lesbianas, gais, bisexuales y personas transgénero (LGBT), el Comité expresa su preocupación por los informes de organizaciones no gubernamentales (ONG) en los que se denuncian situaciones de discriminación por motivos de orientación sexual y de identidad de género en el ámbito laboral y en otros. Además, el Comité expresa su consternación por la muerte violenta de al menos cinco mujeres transexuales en 2012 en circunstancias que podrían ser consideradas como indicativas de un patrón de violencia por motivos de identidad de género (artículo 2, párrafo 1, artículo 6, párrafo 1, y artículos 7 y 26). El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para luchar contra la discriminación de las personas LGBT en todos los ámbitos, ofrecer una protección efectiva a este colectivo y velar por que se investigue, enjuicie y sancione todo acto de violencia motivado por la orientación sexual o la identidad de género de la víctima.	Parcialmente pendiente Se aprobaron Leyes 19.075 y 19.119 de "matrimonio igualitario"
Discriminación por motivos etnorraciales y por orientación sexual	CDESC 2010	7. El Comité observa con preocupación la persistente discriminación y la marginación social y económica de grupos minoritarios en el Estado parte, entre otros, las personas afrodescendientes, así como la discriminación generalizada por motivos de orientación sexual.	Parcialmente pendiente Se aprobó la ley 19.122, de medidas afirmativas para afrodescendientes
Prohibición del racismo	Comité CERD 2011	9. Si bien el Comité observa que en el artículo 8 de la Constitución del Estado parte se establece el principio de igualdad de todas las personas y que en la Ley 17.817 se estipula que la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación es de interés nacional, le preocupa que en la legislación del Estado parte no haya disposiciones que prohíban de manera específica y clara el racismo y la discriminación racial (artículo 2).	Parcialmente pendiente

Dimensión etnorracial en los programas	Comité CERD 2011	12. El Comité recomienda al Estado parte que siga esforzándose por incorporar la dimensión etnorracial en todos los planes, programas y estrategias del Gobierno que sean pertinentes para luchar contra la discriminación estructural y hacer que remita; que asigne a esos planes, programas y estrategias presupuestos específicos y suficientes; y que los evalúe periódicamente con objeto de mejorar sus resultados cualitativos y cuantitativos respecto de las personas a las que van dirigidos. El Comité pide al Estado parte que le facilite datos concretos sobre los resultados de dichos planes, programas y estrategias en su próximo informe periódico.	Parcialmente pendiente Se aprobó la ley 19.122, de medidas afirmativas para afrodescendientes
VIH/sida	CDESC 2010	27. […] El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas eficaces para mejorar la situación del tratamiento de los detenidos y reclusos infectados por el VIH/sida y que proporcione información, en su próximo informe periódico, sobre las medidas concretas adoptadas para solucionar este problema.	Pendiente
VIH/sida	Comité CEDAW 2008	41 El Comité insta al Estado parte a que adopte medidas amplias para luchar contra la pandemia del VIH/sida, tome enérgicas medidas preventivas y garantice que no se discrimine a las mujeres y las niñas infectadas y que estas reciban la asistencia que corresponda.	Pendiente
VIH	UNCT**	117. Promover los derechos de las personas viviendo con VIH y de los grupos más expuestos, incluyendo la ampliación del acceso a las pruebas diagnósticas del VIH y la ampliación de la cobertura del Tratamiento con antirretrovirales.	Pendiente (existe un proyecto de ley)
Mujeres rurales	Comité CEDAW 2008	42. Al Comité le preocupa la situación de las mujeres de las zonas rurales en el Uruguay, las cuales se hallan sujetas a niveles más elevados de pobreza, sueldos más bajos, mayores tasas de desempleo y subempleo y tasas de abandono escolar más elevadas que la población de las zonas urbanas. El Comité está especialmente preocupado por el hecho de que no haya ninguna institución pública ni ninguna política que se ocupe de las mujeres de las zonas rurales, en particular en lo que respecta al empleo, la salud y la educación. 43. El Comité pide al Estado parte que proporcione más información y datos sobre la situación de las mujeres de las zonas rurales en su próximo informe periódico. El Comité recomienda al Estado parte que elabore políticas y programas integrales destinados a empoderar económicamente a las mujeres de las zonas rurales, facilitándoles el acceso a la capacitación, los recursos de producción y el capital, así como a los servicios de salud y la seguridad social.	Parcialmente pendiente

Mujeres pertenecientes a minorías	Comité CEDAW 2008	45. El Comité insta al Estado parte a que adopte medidas eficaces, en particular medidas especiales de carácter temporal, para eliminar la discriminación contra las mujeres pertenecientes a minorías. Exhorta al Estado parte a que reconozca la contribución a la economía de las mujeres pertenecientes a minorías mediante la recopilación de datos desglosados por sexo sobre la producción rural y a que asegure la incorporación de la perspectiva de género en todos los programas de desarrollo, con atención especial a las mujeres pertenecientes a minorías que viven en zonas rurales. El Comité reitera su petición anterior (A/57/38, primera parte, párrafo 209) de que el Estado parte incluya información sobre la situación de las mujeres pertenecientes a minorías en su próximo informe periódico.	Parcialmente pendiente Véase el artículo 3 de la ley 18.834, de noviembre 2011, Rendición de Cuentas
Niños/as con discapacidad	Comité CDN 2007	48. El Comité recomienda al Estado parte que, teniendo en cuenta la observación general 9 (2006), sobre los derechos de los niños con discapacidad (CRC/C/GC/9): a) Garantice la aplicación de las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993; b) Firme y ratifique la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo; c) Siga tratando de garantizar que los niños con discapacidades puedan ejercer su derecho a la educación, la salud, el esparcimiento y el desarrollo cultural en la mayor medida posible. Además, se debería adoptar medidas para garantizar el acceso práctico a edificios e instalaciones; d) Redoble sus esfuerzos para suministrar los recursos profesionales y financieros necesarios, especialmente en el ámbito local, y para promover y ampliar los programas comunitarios de prevención y rehabilitación, incluidos los de grupos de apoyo a los padres, y e) Garantice que las políticas y decisiones relacionadas con los niños con discapacidades incluyan a estos en el proceso preparatorio y faciliten su derecho a expresar sus opiniones.	Ley 18.651, sobre discapacidad
Niñas, niños y adolescentes de zonas rurales	CDN 2007	58. […] c) Aplique medidas para mejorar la igualdad de acceso a la educación, en particular de los niños pertenecientes a grupos vulnerables, como los niños que viven en la pobreza, los varones, los de ascendencia africana y los de las zonas rurales;	

Niñas y adolescentes embarazadas	CDN 2007	58. […] e) Vigile efectivamente la discriminación contra las estudiantes que son expulsadas por estar embarazadas y sancione a los responsables dentro del sistema de educación; […].	Artículo 74 de la Ley de Educación

* En esta tabla se incluyen solamente las observaciones o recomendaciones vinculadas a la legislación en la temática.

** El Equipo País de las Naciones Unidas en Uruguay (UNCT) no es un órgano de Derechos Humanos, pero en su informe recoge observaciones efectuadas por dichos Órganos y sus recomendaciones son tenidas especialmente en cuenta para el Examen Periódico Universal (EPU).

Tema 3. Participación política

El derecho a la participación política en igualdad de condiciones para varones y mujeres fue el primer bastión de las luchas de las mujeres por sus derechos. Se encuentra especialmente previsto en el artículo 7 de la CEDAW:

> 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 estas, 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.

En la recomendación general 24, "Vida política y pública", del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1997), se afirma: "La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política".[26] Y el Comité sobre de Derechos Humanos (2000), en la observación general 28, "La igualdad de derechos entre hombres y mujeres", se pronuncia en el sentido de que los Estados deben adoptar "[...] medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en asuntos públicos y en el ejercicio de los cargos públicos".[27]

En la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Ecuador (2007), se avanzó en la necesidad de establecer la paridad entre los géneros a través del Consenso de Quito, firmado por representantes de 34 países latinoamericanos. Se acordó que la paridad de género en todos los procesos de decisión es uno de los temas de importancia estratégica en la región como propulsor determinante de la democracia, "[...] cuyo fin es alcanzar la

---

26 CEDAW, recomendación general n.º 24, *Vida política y pública,* 1997, § 15.

27 Comité Internacional de Derechos Humanos, observación general n.º 28, 2000, § 29.

igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres".[28]

Entre los acuerdos centrados en la cuestión de la paridad en la esfera política se destacan aquellos que alientan a:

1. propiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas para lograr la inclusión paritaria de las mujeres en su interior y en los espacios de toma de decisiones;
2. adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como en el local, así como en los partidos y movimientos políticos.

En julio de 2010 se ratificó, en el Consenso de Brasilia, el Consenso de Quito y su plena vigencia. Se reafirmó que la paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad. En 2013, la región logró un avance importante con la adopción del Consenso de Montevideo sobre la Población y el Desarrollo, en la primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, llevada a cabo entre el 12 y el 15 de agosto de 2013. Este consenso insta a adoptar una serie de acciones prioritarias para reforzar la aplicación del Programa de Acción de El Cairo y su posterior desarrollo. Entre las acciones se identifica la igualdad de género, que incluye, entre los acuerdos, promover la paridad y otros mecanismos para garantizar el acceso al poder en los sistemas electorales como precondición para la democracia; promover presupuestos sensibles al género; reforzar los mecanismos de la mujer y la transversalización de género en las políticas públicas, y adoptar medidas legislativas e institucionales para prevenir y sancionar la violencia a las mujeres en política, entre otros aspectos.

---

28 Archenti, Nélida, y Tula, María, "¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina", ponencia en el Seminario de Investigación 2012-2013 organizado por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, 22 de febrero de 2013.

Por último, la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo (República Dominicana) entre el 14 y el 18 de octubre de 2013, adoptó el Consenso de Santo Domingo para avanzar en la igualdad de género, centrado en la relación entre la autonomía económica y los derechos de las mujeres. Además, se consensuaron acuerdos sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para la participación política y la toma de decisiones, así como sobre los mecanismos para el empoderamiento de las mujeres.[29]

Desde la perspectiva generacional, el artículo 21 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, de la Organización Iberoamericana de la Juventud, ratificada por Uruguay por ley, establece que los jóvenes (personas de entre 15 y 24 años) tienen derecho a la participación política, y los Estados se comprometen a promover e incentivar que se inscriban en agrupaciones políticas, elijan y sean elegidos, así como a fomentar la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, con la participación de los jóvenes y las organizaciones juveniles.

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño, en los artículos 13 y 14, refiere a distintas formas de participar de los niños, niñas y adolescentes en las decisiones sociales y comunitarias, que suponen reconocer formas de participación política en el sentido amplio del término, participación no partidaria ni necesariamente relativa al ámbito estrictamente gubernamental, pero que incide en la calidad de la vida cotidiana de la comunidad.

Panorama previo al inicio de esta legislatura

En Uruguay, las mujeres alcanzaron el derecho al voto en 1932, pero todavía hoy es muy escasa su participación en los cargos políticos y de confianza.

A partir de la recuperación democrática, las mujeres políticas generaron ámbitos de especial importancia para el logro de la equidad: la Comisión de Género y Equidad en la Cámara de Representantes y la Bancada Bicameral Femenina (espacio no inserto en la estructura administrativa, pero de gran incidencia política).

En la legislatura 2010-2015 las mujeres electas como titulares al Parlamento Nacional fueron 14: 3 al Senado (de un total de 31 bancas) y 11 (de un total de 99 bancas) a la Cámara de Representantes.

29 ONU Mujeres, *Guía estratégica. Empoderamiento político de las mujeres. Marco para una acción estratégica. América Latina y el Caribe, 2014-2017,* disponible en ‹http://www.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/empoderamiento%20politico%20de%20las%20mujeres%20lac%202014-17%20unwomen.pdf›.

La aprobación de las Leyes de Participación Política de las Mujeres —18.476 y 18.487 (interpretativa), de marzo y mayo de 2009— tuvo como consecuencia que en las listas para cargos electivos en las elecciones nacionales y departamentales de 2014 y 2015 cada terna de candidatos debe integrar personas de ambos sexos.

Pese a ello, en las elecciones nacionales (octubre 2014) resultaron electas 9 senadoras (26%) y 16 diputadas (16%). El bajo porcentaje alcanzado en Diputados es el efecto de la distribución de los cargos entre muchas listas, algunas de las cuales solo cuentan con dos bancas, y en esos casos las mujeres quedaron relegadas al tercer lugar.

Pese a que la legislación aprobada se encuentra vigente para un solo período electoral —por demás insuficiente para generar un cambio estructural—, no se aprobó en este período el proyecto de ley presentado para asegurar la vigencia de la ley de cuotas y su continuidad en futuros períodos de gobierno.

Proyectos de ley

Tema	**Participación política**
Proyecto de ley	Asunto 112624 CRR 1620/2012.
Objetivo	Asegurar la vigencia de medidas afirmativas para la participación política de las mujeres.
Contenido	Extiende hasta 2020 el régimen de cuotas en los cargos electivos y nacionales y departamentales.
Fortalezas	Da respuesta a la necesidad de un tiempo más prolongado de aplicación de medidas afirmativas para consolidar la participación de las mujeres en la política.
Debilidades	Debería complementarse con medidas de concientización respecto a la implicación de la participación de las mujeres en la calidad de la democracia.
Recomendaciones	Incluir este problema como prioritario en la agenda legislativa.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- La participación femenina en el ámbito político no se encuentra plenamente garantizada en Uruguay, si bien se ha dado un importante paso en esta legislatura gracias a la aprobación, en la legislatura anterior, de la ley 18.476, de marzo de 2009.

- La ley 18.476 y su interpretativa 18.487 propiciaron la participación de las mujeres en las elecciones internas de los partidos políticos, en las elecciones nacionales de 2014 y también serán de aplicación en las elecciones departamentales de 2015.
- Sin embargo, su efectividad ha resultado relativa, dado que en las elecciones nacionales de 2014 no se alcanzó siquiera el 20% de cargos y no se ha aprobado normativa que garantice la extensión de su aplicación en futuros períodos electorales, para la consolidación de la medida.
- Tampoco se han previsto medidas que propicien la participación de la mujer en los cargos políticos no electivos.
- No se han aprobado normas que garanticen en Uruguay la representación parlamentaria de las personas, mujeres y varones, provenientes de los grupos étnicos minoritarios, ni de diferentes edades, con discapacidad, o pertenecientes a otros grupos históricamente discriminados.

Recomendaciones

- En cumplimiento de los compromisos contraídos en el Consenso de Quito y siguiendo las recomendaciones efectuadas a Uruguay, para lograr la equidad en la participación política de las mujeres deberían sostenerse en el tiempo medidas afirmativas que aseguren una mayor participación de las mujeres en el Parlamento Nacional y en los legislativos departamentales.[30] [31]
- Asimismo, debería ampliarse la cuota de participación femenina a los cargos políticos no electivos, como lo recomienda el Comité Internacional de Derechos Humanos (2013):

---

30 El Comité Internacional de Derechos Humanos, en el Informe de *Observaciones finales sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (2013), "... observa con preocupación la baja representación parlamentaria de las mujeres y su reducida presencia en puestos de decisión del Ejecutivo y del Poder Judicial...", y recomienda al Estado "continuar adoptando las medidas especiales de acción afirmativa que sean necesarias para seguir aumentando la participación de las mujeres en la vida pública en todos los niveles del Estado...". CCPR/C/URY/CO/5, § 10.

31 El Comité CEDAW, en el *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., insta al Estado a que "adopte y aplique, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité, medidas especiales de carácter temporal, centrándose en [...] la participación de la mujer en la vida pública" (§ 15).

[…] continuar adoptando las medidas especiales de acción afirmativa que sean necesarias para seguir aumentando la participación de las mujeres en la vida pública en todos los niveles del Estado […].[32]

- Constituye un reto pendiente introducir disposiciones legislativas que promuevan la diversidad en la integración de los órganos parlamentarios.[33]

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre participación política*

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Acción afirmativa	CDH 2013	10. […] observa con preocupación la baja representación parlamentaria de las mujeres y su reducida presencia en puestos de decisión del Ejecutivo y del Poder Judicial…. […] El Estado parte también debe continuar adoptando las medidas especiales de acción afirmativa que sean necesarias para seguir aumentando la participación de las mujeres en la vida pública en todos los niveles del Estado […].	Parcialmente pendiente La *ley de cuotas* se previó solamente para el período eleccionario de 2014.
Acción afirmativa	Comité CERD 2011	14. […] En particular, recomienda al Estado parte que: a) Promueva la representación de los afrodescendientes y las personas de origen indígena en el parlamento y en otras instituciones estatales […].	Parcialmente pendiente Se aprobó la ley 19.122, de acciones afirmativas para afrodescendientes

32 Ibídem, CCPR/C/URY/CO/5, § 10.

33 Ibídem. En el informe de *Observaciones a Uruguay* (2010), el Comité Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales "expresa su preocupación por que las mujeres afrodescendientes afronten desventajas mayores a causa de la discriminación contra los afrodescendientes en todas las esferas (arts. 3, 6 y 7)" y recomienda al Estado que "Asegure que esas medidas […] aborden plenamente, entre otras cosas […] la participación en la vida pública". E/C.12/URY/CO/34, § 9b.

Incidencia de estereotipos	CDESC 2010	9. Preocupan al Comité las persistentes desigualdades entre el hombre y la mujer en el Estado parte, lo que parcialmente es consecuencia de los arraigados estereotipos relacionados con el papel de la mujer en la sociedad y en la familia. Asimismo, observa con inquietud la escasa representación de la mujer en los distintos niveles de gobierno […].	Parcialmente pendiente
Ley de cuotas	UNCT**	95. Evaluar la implementación de la Ley 18.476 (cuotas), promover las modificaciones que sean necesarias y extender el plazo de su aplicación. 96. Tomar medidas para promover el cupo o la paridad de género en todos los ámbitos del Estado.	Pendiente

* En esta tabla se incluyen solamente las observaciones o recomendaciones vinculadas a la legislación en la temática.

** El Equipo País de las Naciones Unidas en Uruguay (UNCT) no es un órgano de derechos humanos, pero en su informe recoge observaciones efectuadas por dichos órganos y sus recomendaciones son tenidas especialmente en cuenta para el Examen Periódico Universal (EPU).

Tema 4. Violencia de género y generacional

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 se pronunció, a través de la Declaración de Viena, en favor del reconocimiento de los derechos específicos de las mujeres, elevó a la categoría de derecho humano el derecho de las mujeres a vivir sin violencia y declaró por primera vez que los derechos de las mujeres y de las niñas forman parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. Asimismo, afirmó que la plena participación, en condiciones de igualdad, de las mujeres en la vida política, civil, económica, social y cultural en los ámbitos nacional, regional e internacional, y la plena erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.[34]

Conforme a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer (Convención de Belém do Pará), la violencia contra las mujeres incluye tanto la violencia física como la sexual y psicológica, cualquiera sea el ámbito en que ocurra:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Y el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia (artículo 6) incluye, entre otros:

a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

34 MESECVI, *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,* 2014, disponible en ‹http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BdP-GuiaAplicacion-Web-ES.pdf›; Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, adoptados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, § 18, disponible en ‹http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A. CONF.157.23.Sp 17›.

b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La Convención de Belém do Pará identifica como causa de tal violencia "las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres" (Preámbulo de la Convención).

> Esas relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres son producto de circunstancias histórico-sociales que legitimaron, tanto en el plano legal como social y cultural, la violación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Como consecuencia, estos derechos son vulnerados de manera sistemática por la sociedad y por el Estado, ya sea por acción u omisión. Esto se traduce en una respuesta estatal deficiente frente a la violencia contra las mujeres, estando las intervenciones de las distintas instituciones protagonistas marcadas por patrones socioculturales discriminatorios contra ellas, que se han reproducido socialmente. Este contexto favorece un continuo de violencia y discriminación contra las mujeres basado en prácticas sociales que tienden a desvirtuar el carácter grave de un acto de violencia basado en el género.[35]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca en sus estándares la consideración de la intersección de distintas formas de discriminación que pueda sufrir una mujer por diversos factores combinados, como su edad, raza, etnia o posición económica, entre otros, dado que la discriminación y la violencia no siempre afectan en igual medida a todas las mujeres; hay mujeres que están más expuestas al menoscabo de sus derechos sobre la base de más de un factor de riesgo.[36]

Un tema de especial preocupación de los órganos de derechos humanos han sido las violencias homofóbicas y transfóbicas. La Asamblea General de OEA ha manifestado reiteradamente su condena a los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos cometidos contra las personas por su orientación sexual o identidad de género.[37]

---

35 MESECVI, *Guía para la aplicación…*, o. cit.

36 CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano,* OEA/SER.L/V/II.143 Doc. 60, 2011.

37 Resoluciones AG/RES. 2435, de 2008; AG/RES 2504, de 2009; AG/RES 2600, de 2010; AG/RES. 2653 (XLIO/11).

Cuando transversalizamos lo generacional en el enfoque de género encontramos que, tanto niñas, niños y adolescentes como personas adultas mayores quedan atrapados en las mismas formas de violencia a las que están sometidas las personas encargadas de su cuidado, en general las mujeres; violencia que muchas veces es más invisibilizada aún, en razón del poco valor dado a la palabra de las personas más jóvenes o más ancianas.

La Convención sobre los Derechos del Niño incluye en su texto varias disposiciones que refieren a la no violencia contra niñas y niños, adolescentes varones y mujeres, haciendo hincapié en todas las formas de abuso físico y sexual, sea en el ámbito familiar, en las instituciones o en el comercio sexual (artículos 19, 20, 25, 32, 35, 36 y 37, entre otros).

En cuanto al grave problema de la explotación sexual comercial y la trata de niñas, niños y mujeres con esos fines o con el de venta o de adopciones irregulares, resulta importante tener en cuenta el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil y el Protocolo sobre Trata de Personas, especialmente mujeres y niñas, complementario de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificados por Uruguay mediante las leyes 17.559, del 17 de setiembre de 2002, y 17.861, del 28 de diciembre de 2004, respectivamente.

La doctrina y la jurisprudencia del sistema interamericano y del sistema internacional de protección de los derechos humanos han destacado la gravedad que conlleva el ejercicio de la violencia sexual contra las mujeres, niñas y adolescentes, y han desarrollado una pacífica doctrina que establece que la violencia sexual supone una violación a los derechos humanos de sus víctimas y que, si no se garantiza el derecho a la justicia de estas, puede acarrear responsabilidad internacional del Estado por violación de la Convención de Belém do Pará e incluso, en caso de que los hechos de violencia sean cometidos por funcionarios del Estado o particulares con su aquiescencia, ello también supondría una violación a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Por estas razones, los Estados partes, de acuerdo a las obligaciones derivadas de la Convención de Belém do Pará, pueden ser responsables de actos cometidos por terceros no estatales si no adoptan medidas claras para la sanción de los delitos de violencia sexual conforme a la Convención.[38]

38 MESECVI, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* cit.

Panorama previo al inicio de esta legislatura

La consideración del ámbito privado como un espacio en que el Estado debe garantizar plenamente los derechos humanos permitió avanzar en la legislación de penalización y prevención de la violencia doméstica o intrafamiliar.

La primera disposición normativa en esta materia fue la introducción de un tipo penal específico de violencia doméstica en el Código Penal (ley 16.707, de 1995, Ley de Seguridad Ciudadana). Si bien esta disposición resultó incompleta y difícil de acreditar, deslegitimó la violencia intrafamiliar como forma de convivencia aceptada en nuestra sociedad.

En el año 2002 se aprobó la ley 17.514, que prevé mecanismos de protección de las víctimas en el ámbito civil. Los juzgados especializados en la temática se crearon en 2004.

En este mismo año se aprobaron otras dos leyes de especial importancia para la equidad de género en la etapa de la infancia y la adolescencia:

- El Código de la Niñez y la Adolescencia (17.823, de 26 de agosto de 2004), que, aunque en forma incipiente, prevé medidas para la protección de niñas, niños y adolescentes frente a la violencia sexual.
- La Ley contra la Explotación Sexual de Niñas, Niños Adolescentes e Incapaces (17.815, de agosto de 2004), que penaliza las distintas formas de explotación sexual comercial, incluyendo al consumidor de este comercio.

En cuanto a la explotación sexual comercial de personas adultas, Uruguay sanciona el proxenetismo (ley 8.080, del 27 de marzo de 1927, modificada por el artículo 24 de la ley 16.707) y reconoce la condición de trabajadoras sexuales de quienes ejercen la prostitución (ley 17.515, del 13 de junio de 2002). Si bien esta ley procura dignificar a las trabajadoras sexuales, establece para ellas severos mecanismos de control-represión, por lo que resulta una herramienta de discriminación más que de promoción de derechos. Por otra parte, el reconocimiento de la condición de *trabajadoras* esconde las formas explícitas e implícitas de explotación a las que se encuentran sometidas la mayoría de las trabajadoras sexuales.

Durante el período 2005-2009 se aprobaron normas que buscan prevenir o sancionar las conductas de maltrato y violencia sexual, tanto en el ámbito privado como en el público.

En el ámbito familiar se destacan:

- la derogación de la norma que extinguía el delito o la pena de los delitos de violación, atentado violento al pudor, estupro y rapto en caso de que el agresor contrajera matrimonio con la víctima (ley 17.938);
- la ampliación de las situaciones que dan lugar a la persecución de oficio de los delitos sexuales, incluyendo expresamente todos los casos en que la víctima se encuentre en una relación de subordinación respecto al agresor (ley 18.039);
- la prohibición del castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes (ley 18.214).

En el ámbito público se destacan:

- la inclusión de crímenes sexuales en las leyes relativas a genocidio, lesa humanidad y guerra (ley 18.026);
- la adopción de medidas de protección y sanción del acoso sexual laboral (ley 18.561);
- la penalización de la trata y el tráfico de personas (ley 18.250).

Todas ellas dan relevancia jurídica al abuso de poder ínsito en las distintas formas de violencia contra las mujeres, así como contra los niños, niñas y adolescentes, legitimadas históricamente por el modelo hegemónico patriarcal.

Leyes aprobadas durante la legislatura 2010-2015

Pese a las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos en cuanto a la importancia de adoptar medidas legislativas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos (no solo en el doméstico), así como a la imperiosa necesidad de adecuar la legislación penal sobre delitos sexuales a los estándares mínimos internacionales, en este período legislativo solo se aprobó una norma referida a la violencia en el ámbito escolar, con muy limitados efectos.

En el ámbito de la reparación de la violencia, con la sanción de las leyes 18.850 y 19.039 comenzaron a vislumbrarse en la legislación disposiciones para la efectiva reparación de víctimas de delitos, a través de contribuciones de seguridad social.

Se mantiene en estudio el proyecto de modificación del Código Penal.

Tema	**Pensión a favor de niñas, niños y adolescentes huérfanos como consecuencia de la violencia doméstica**
Ley	Ley. 18.850, de diciembre de 2011.
Objetivo	Apoyar económicamente a los/as hijos/as de hasta 21 años de edad (según los casos) de personas fallecidas como consecuencia de la violencia doméstica.
Contenido	Establece una pensión de seguridad social y una asignación familiar especial en favor de hijos/as de víctimas, condicionadas a que se encuentren insertos en el sistema educativo. Los beneficiarios son niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años, pero el beneficio puede extenderse hasta los 21 años si continúan estudiando. También son beneficiarios los/as hijos/as mayores de edad incapacitados para el trabajo.
Fortalezas	Se trata de un paso importante hacia un sistema de reparación integral de la violencia de género.
Debilidades	Limita la reparación a los hijos e hijas (no a todas las personas que dependían de las víctimas). Limita la reparación a las situaciones de violencia doméstica que tienen como consecuencia la muerte de la víctima. El trato conferido a los adoptados resulta discriminatorio.
Recomendaciones	Debería avanzarse hacia un sistema integral de reparación de la violencia de género.

Tema	**Pensión en favor de víctimas de delitos violentos**
Ley	Ley 19.039 de diciembre de 2012.
Objetivo	Apoyar económicamente a las víctimas de delitos violentos.
Contenido	Prevé una prestación de seguridad social para cónyuges, concubinos, hijos de hasta 18 años de edad o incapacitados para el trabajo, de víctimas de homicidio en el marco de delitos de rapiña, copamiento y secuestro, así como en favor de víctimas que como consecuencia de estos delitos resulten totalmente incapacitadas para el trabajo. Establece un aporte del 10% de los ingresos salariales de las personas privadas de libertad, que se destina al Centro Nacional de Atención a Víctimas del Ministerio del Interior.
Fortalezas	Es un paso hacia la reparación integral a las víctimas de delitos.
Debilidades	Limita la reparación a tres tipos delictivos, dejando excluidos delitos graves propios de la violencia de género, como los vinculados a la violencia sexual, la explotación sexual comercial y la trata de personas, entre otros.
Recomendaciones	Es recomendable revisar el hecho generador de la pensión, de forma de asegurar que no se produzcan inequidades en función del tipo delictivo considerado. Es importante legislar en forma integral y armónica en lo que respecta a la reparación a las víctimas de violencia, para dar efectividad a la obligación asumida por el Estado de acuerdo con los estándares internacionales en relación con la violencia de género.*

* La Convención de Belém do Pará incluye entre los deberes de los Estados frente a la violencia de género el de "[…] 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" (artículo 7.*g*).

Tema	***Bullying***
Ley	Ley 19.098, de junio de 2013.
Objetivo	Combatir el *bullying* en los centros educativos.
Contenido	Establece que todos los centros educativos de todos los niveles deberán contar con un protocolo para la prevención, detección e intervención respecto del maltrato físico, psicológico y social.
Fortalezas	La relevancia que se le otorga a la temática al darle rango legal, al disponer la creación de un protocolo de actuación.
Debilidades	No se definen con precisión la problemática, los principios rectores ni las personas que pueden estar involucradas como víctimas o como agresoras.
Recomendaciones	Para garantizar la vida libre de violencia en los centros educativos debería legislarse en forma integral, teniendo en cuenta las distintas formas de violencia de la que pueden ser objeto niñas, niños y adolescentes, determinando los principios rectores de la actuación y asegurando la transversalización del enfoque de género. Asimismo, es importante prever en forma expresa que las medidas correctivas en ningún caso impliquen un trato cruel, inhumano o degradante.

Proyectos de ley

Tema	**Código Penal**
Proyecto de ley	Asunto 105583 CRR 486/2010.
Objetivo	Reformar integralmente el Código Penal.
Contenido	Con relación a la violencia de género, puede destacarse de este proyecto lo siguiente: • Establece como bien jurídico de los delitos de aborto "la vida prenatal" y como bien jurídico de los delitos sexuales la "libertad sexual y el pudor"; • Reformula el delito de violencia doméstica, eliminando la exigencia de la habitualidad pero limitándolo a los casos en que la persona se encuentre conviviendo. • Penaliza como delito de violación las conductas sexuales que incluyen penetración por vía anal o vaginal, no así por la vía oral. • Exige la prueba de la violencia o amenazas en los delitos sexuales no comerciales salvo cuando se trata de: – personas de menos de 12 años de edad; – personas de menos de 18 años de edad, respecto a personas con las que tienen relación de cuidado o autoridad; – personas arrestadas o detenidas, respecto al encargado de su guarda o custodia; – personas privadas de discernimiento o voluntad. • Incorpora la violación en el matrimonio. • Mantiene la figura del *atentado violento al pud*or para referirse a todas las conductas sexuales que implican contacto físico pero no incluyen penetración. • Limita los delitos de proxenetismo a los casos en que hubo falta de consentimiento. • Limita los delitos de explotación sexual comercial de niños, niñas o adolescentes a los casos en que se acredite que existió aprovechamiento lucrativo en beneficio propio o ajeno. • Penaliza la intermediación en las adopciones.
Fortalezas	Elimina conceptos como la "honestidad" o la consideración del estado civil para la determinación de la pena. Elimina la "pasión provocada por el adulterio" como elemento de exención de pena. Sustituye el bien jurídico de los delitos sexuales "buenas costumbres y orden de familia" por el de "libertad sexual", aunque agrega el "pudor". Incorpora la violación en el matrimonio.

Debilidades	No incorpora al texto los crímenes de lesa humanidad ni los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, penalizados en leyes especiales. No prevé los tipos penales de femicidio, acoso sexual, esterilización forzada, el embarazo forzado o inseminación artificial forzada. No se incluye la vía oral en el delito de violación. Elimina la presunción relativa de violencia en los delitos sexuales hacia personas de entre 12 y 15 años de edad. Desvaloriza las conductas abusivas sexuales que no implican penetración, tipificándolas como meros "atentados violentos al pudor", y mantiene el pudor como bien jurídico. Excluye del delito de violencia doméstica las situaciones en las que se ha dejado de convivir, las relaciones de noviazgo y otras relaciones afectivas, la violencia respecto a familiares con quienes no se conviva, la violencia en hogares institucionales, y otras relaciones interpersonales. No prevé la exención de pena para las conductas de las mujeres reactivas a la violencia doméstica crónica. No incluye las penas accesorias de inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, guarda, tenencia, así como para cargos docentes y en la salud para los autores de delitos sexuales.

Recomendaciones	Integrar los crímenes lesa humanidad y la trata y el tráfico en el Código Penal. Penalizar el sometimiento a esclavitud o prácticas análogas, con la agravante específica de los fines sexuales. Revisar la penalización de los abortos consentidos, evitando la criminalización de las mujeres que abortan, conforme a lo recomendado por la CEDAW,* manteniendo el aborto sin consentimiento, el que podría incluirse entre los delitos contra la libertad, eliminando el título "Delitos contra la vida prenatal". Eliminar la referencia al pudor como bien jurídico protegido en los delitos sexuales, contrariando las observaciones efectuadas por la CEDAW.** Incluir los delitos de femicidio, acoso sexual, esterilización forzada, embarazo forzado e inseminación artificial forzada. Penalizar la prostitución forzada*** y considerar la conveniencia de mantener la penalización de la explotación de la prostitución ajena aun cuando exista consentimiento de la trabajadora sexual, como forma de proteger a las mujeres frente a la trata de personas.**** No exigir la prueba de la violencia en delitos de explotación sexual de personas con discapacidad. Eximir de pena los delitos cometidos por las mujeres como conducta reactiva a la violencia doméstica crónica. Incorporar un tipo específico de *maltrato institucional*. Incluir en el delito de violencia doméstica las relaciones de noviazgo y otras relaciones afectivas, la violencia respecto a familiares con quienes no se conviva, y otras relaciones interpersonales. Incluir sanciones de inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o cargos docentes y en la salud en forma preceptiva en todos los delitos sexuales. Penalizar el ciberacoso y otros delitos a través de Internet.

* CEDAW, Recomendación general 24, 1998, § 31. Véanse también las notas 74 a 77.

** CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 18 y 19.

*** MESECVI, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* cit.

**** La relatora especial sobre la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2011), exhorta a Uruguay a adoptar medidas para asegurar la efectividad de las acciones contra la trata (A/HRC/17/35/Add.3, § 71 *in fine*).

Tema	**Violencia contra las mujeres**
Proyecto de ley	Asunto 115374 CRR 2073/2012, Violencia contra las mujeres.
Objetivo	Prevenir la violencia contra las mujeres y fortalecer el acceso a la justicia.
Contenido	Define la violencia contra las mujeres y sus distintas formas. Dispone la preceptividad de la denuncia.
Fortalezas	Aborda la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, superando la restricción al ámbito doméstico.
Debilidades	No aborda el fenómeno de forma integral, sino que limita las acciones al momento de la denuncia.
Recomendaciones	De acuerdo con los estándares internacionales, el abordaje legislativo de la violencia de género debería ser integral, en todos los ámbitos y dimensiones en que se manifiesta. Sería conveniente, además, armonizar la legislación vigente para garantizar la vida libre de violencia y generar mecanismos que transversalicen los diversos organismos públicos, de forma de asegurar que se adopten medidas en todos los ámbitos de acción estatal.

Tema	**Inhabilitación de los autores de delitos sexuales para determinados cargos u oficios**
Proyecto de ley	Asunto 115029 CRR 2023/2012, Delitos sexuales cometidos contra niños, adolescentes o incapaces.
Objetivo	Prevención de los delitos de violencia sexual.
Contenido	Incorpora, como pena accesoria a los delitos de explotación sexual (ley 17.815), violación y atentado violento al pudor, la inhabilitación para el desempeño de cargos, oficios públicos y profesiones ejercidos en ámbitos educacionales o que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad por hasta un máximo de treinta años. Crea el Registro de Inhabilidades para Condenados por Delitos Sexuales Contra Menores de Edad o Personas Incapaces.
Fortalezas	Protege a ulteriores víctimas de delitos sexuales, dado que en el ámbito internacional se ha comprobado que, estadísticamente, los agresores sexuales reiteran la conducta a lo largo de toda la vida.
Recomendaciones	Sería importante incorporar estas penas accesorias en el proyecto de revisión del Código Penal.

Tema	**Prevención y sanción de la violencia en las instituciones educativas**
Proyecto de ley	Asunto 115184 CRR2048/2012, Violencia y acoso entre niños y adolescentes (normas para su prevención).
Objetivo	Garantizar que el niño sea protegido contra toda forma de discriminación, violencia, castigo o trato cruel o humillante en el ámbito educativo.
Contenido	Establece principios de intervención ante situaciones de violencia en el ámbito educativo, tanto entre niñas, niños y adolescentes como por parte de docentes hacia alumnos/as. Califica con especial gravedad las formas de violencia ejercidas por personas en posición de autoridad (director, profesor, asistente u otro). Establece la obligatoriedad de adoptar medidas para evitar la continuidad de la violencia y corregir dichas conductas. Prohíbe que las medidas correctivas constituyan actos de violencia, trato cruel, inhumano o degradante, lo que incluye castigos físicos y humillantes, así como cualquier otra sanción que pueda poner en riesgo la salud y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.
Fortalezas	Adopta medidas para asegurar el derecho a la vida libre de violencia en el ámbito educativo.
Debilidades	Prevé el establecimiento de un registro confidencial en el que se deje constancia de todas las situaciones de violencia ocurridas en el centro, lo que puede resultar estigmatizante y discriminatorio para los niños, niñas y adolescentes.
Recomendaciones	Sería conveniente adecuar el nombre del proyecto a su contenido, dado que no refiere únicamente a las situaciones de violencia entre niñas, niños o adolescentes sino también, y principalmente, a la violencia de las autoridades en perjuicio de los/las estudiantes. Se sugiere incluir en forma explícita las principales categorías discriminatorias: sexo, origen etnorracial, condición económica y social, discapacidad. Para evitar la estigmatización, se sugiere eliminar el uso de registros de las conductas de niñas, niños y adolescentes, no así de las de docentes.

Tema	**Acoso moral en el trabajo***
Proyecto de ley	Dos proyectos de ley: Asunto 118076 CSS 1287/2013 y Asunto 114295 CRR 1923/2012.
Objetivo	En ambos proyectos el objetivo es regular el acoso moral en el ámbito laboral.
Contenido	Definen el acoso moral y sus modalidades. Establecen presunciones. Asignan responsabilidades y competencias a la Inspección General del Trabajo, en forma similar a la prevista para el acoso sexual. Prevén indemnizaciones tasadas (8 o 12 salarios, según el proyecto) para las víctimas.
Fortalezas	Regulan una temática que actualmente es abordada atendiendo a los principios de derecho laboral, pero carece de regulación propia.

Debilidades	En solo uno de los proyectos se aborda la discriminación de género. No se armoniza esta norma con la ley sobre acoso sexual (ley 18.561).
Recomendaciones	Debería asegurarse la inclusión de la perspectiva de género y la armonización de esta normativa con la ley 18.561, que refiere al acoso sexual laboral.

* Este cuadro se reitera en el tema 7: Equidad laboral y de la seguridad social.

Tema	**Derogación del perdón judicial por la pasión provocada por el adulterio**
Proyecto de ley	Asunto 119696 CRR 2652/2013, Delitos de homicidio y lesiones cometidos por la pasión provocada por el adulterio. Derogación.
Objetivo	Eliminar un factor de justificación de la violencia contra las mujeres.
Contenido	Deroga el artículo 36 del Código Penal vigente, por el que la pasión provocada por el adulterio habilita al juez a exonerar de pena en los delitos de homicidio y lesiones.
Fortalezas	La exoneración de pena justificada en la "pasión provocada por el adulterio" perpetúa la violencia de género y es contraria a la normativa nacional e internacional de derechos humanos.

Tema	**Violencia patrimonial en el ámbito doméstico**
Proyecto de ley	Asunto 116485-CRR 2256/2013, Víctimas de violencia doméstica ejercida a través de elementos patrimoniales, económicos o societarios.
Objetivo	Proteger el patrimonio de las víctimas de violencia doméstica que son socias o accionistas de sociedades comerciales.
Contenido	• Incorpora en la definición de violencia patrimonial de la ley 17.514 la obstaculización del ejercicio de los derechos de socia o accionista de la víctima de violencia doméstica. • Prevé como medida cautelar la intervención judicial de las sociedades comerciales.
Fortalezas	Profundiza las acciones de prevención de la violencia patrimonial.
Debilidades	Se limita a una forma muy específica de violencia patrimonial (vinculada a las sociedades comerciales) y reduce la protección a la intervención judicial.
Recomendaciones	Sería conveniente incorporar esta y otras formas de violencia patrimonial, tanto en el ámbito doméstico como en otros, en una ley integral sobre violencia contra las mujeres.

Tema	**Penalización de la difusión, grabación o imágenes con contenido íntimo**
Proyecto de ley	Asunto 120418 CRR 2710/2014, Divulgación sin autorización expresa de grabaciones o imágenes de contenido íntimo. Penalización.
Objetivo	Proteger el derecho a la privacidad y la intimidad.
Contenido	Penaliza la difusión sin autorización de grabaciones o imágenes con contenido íntimo.
Fortalezas	Responde a un vacío legislativo generado por las nuevas tecnologías de información y comunicación, que ha dado lugar a graves violaciones a la intimidad, principalmente en relación con la sexualidad.
Debilidades	Resulta imprecisa la expresión "contenido íntimo".
Recomendaciones	Se sugiere determinar con más precisión la conducta delictiva, incluyendo una clara referencia a la intimidad sexual.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Sigue pendiente la tarea de revisar la normativa codificada desde un enfoque de género y de equidad generacional: en especial, el Código Penal y el Código Civil, que fueron aprobados bajo un paradigma profundamente autoritario y patriarcal, en el que el sexo, la sexualidad y el ámbito privado en general no son reconocidos como componentes fundamentales de la dignidad humana.
- Uruguay solo cuenta con legislación para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar o doméstica. Sigue sin dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con la ratificación de la Convención de Belém do Pará, que exige la aprobación de normativa interna para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, tanto el público como el privado, que sea perpetrado en la unidad familiar, en cualquier relación interpersonal, en el ámbito comunitario o por el Estado o sus agentes.
- A través del sistema de seguridad social, se han dado las primeras respuestas de reparación hacia un sistema de reparación de las víctimas de violencia basada en género. Pese a ello, no puede dejar de observarse que la cobertura dada en caso de muerte por violencia doméstica es menor que la prevista para los casos de muerte como consecuencia de secuestro, rapiña o copamiento, lo que revela la persistencia de la desvalorización de la violencia intrafamiliar como un tema de seguridad humana.

Recomendaciones

- A través de la legislación debería propenderse a un tratamiento integral de todas las etapas e instancias de la problemática, que comprenda medidas para la prevención, protección, sanción y para la efectiva reparación de la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, superando la restricción de la respuesta estatal al ámbito doméstico. El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará recomienda al Estado:

  > Adecuar el marco jurídico nacional que garantice la protección de las mujeres a todo tipo de violencia, sin limitar el ámbito de competencia a la violencia doméstica, acorde a las disposiciones de la Convención de Belém do Pará [...].[39]

- Siguiendo los lineamientos de las convenciones, se sugiere revisar y profundizar el concepto de *violencia patrimonial* en la Ley de Violencia Doméstica y en el Código Penal, en cuanto forma de sometimiento de las mujeres.[40]
- Deberían analizarse con perspectiva de género las modificaciones proyectadas al Código Penal, teniendo en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia.
- El Mecanismo de Seguimiento de Belém do Pará insta a Uruguay a:[41]
  - "[...] reformar las disposiciones normativas referentes a la violencia sexual que protegen el bien jurídico de las buenas costumbres, situación que discrimina a la mujer al conservar conceptos como el pudor, la honestidad y el escándalo público en la tipificación de los delitos sexuales";
  - "[...] incorporar en el Proyecto de Código Integral Penal, el marco formal de protección de las mujeres contra la violencia, también en el ámbito del femicidio, la violencia sexual en el marco de conflictos armados y la violencia sexual en el ámbito educativo";

---

39 MESECVI, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* cit.

40 En América Latina y el Caribe las leyes empieza a diferenciar violencia económica de violencia patrimonial. La primera se entiende como la limitación, el control o el impedimento del ingreso de las percepciones económicas de la mujer, mientras que la segunda implica la limitación de las mujeres a disponer de su patrimonio, incluyendo bienes comunes y propios. (MESECVI, *Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará,* 2012).

41 MESECVI, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* cit.

- tener en cuenta la recomendación del Comité de Derechos Humanos[42] y de la CEDAW[43]en cuanto a la importancia de tipificar como delito la violación conyugal; señala que Uruguay es el único país de Latinoamérica que no penaliza ni agrava el delito de violencia sexual en el matrimonio o en la unión de hecho;
- adecuar la tipificación del delito de violencia sexual, incluyendo la violencia sexual oral y con objetos;
- tipificar el delito de prostitución forzada de acuerdo al Estatuto de Roma;
- tipificar el abuso sexual en niñas y adolescentes.

- El Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer recomienda evitar la penalización de las mujeres por la realización de abortos[44] y ha señalado a Uruguay que "[...] observa con preocupación que determinadas disposiciones del Código Penal, en particular las que figuran en el título X, denominado 'Delitos contra las buenas costumbres y el orden de familia', discriminan contra la mujer al conservar conceptos como el pudor, la honestidad y el escándalo público en la tipificación de los delitos sexuales", por lo que insta "al Estado parte a que acelere el proceso de aprobación del proyecto de reforma del Código Penal y derogue sin demora esos artículos del Código Penal a fin de que el Código sea conforme con la Convención y las recomendaciones generales 19 y 24 del Comité".[45]
- Al legislar en relación con la violencia sexual, debería tenerse en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido que esa violencia se configura "con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno".[46]
- En la legislación sobre violencia contra las mujeres deberían considerarse específicamente "las necesidades y los derechos de las mujeres pertenecientes

42 Comité de Derechos Humanos, *Informe de observaciones finales a Uruguay en seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (CCPR/C/URY/CO/5, § 15).

43 CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 25.

44 Recomendación general n.º 24, § 31.

45 CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 18 y 19.

46 Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro contra Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006,* Serie C, n.º 160, § 306.

a grupos que ameritan especial atención como los de las mujeres migrantes, las refugiadas, las niñas y las adultas mayores, las mujeres que trabajan en la prostitución, las mujeres autóctonas y las mujeres con discapacidad física o mental, así como las privadas de libertad, y personas con opciones sexuales o identidad de género diversas, entre otras".[47]

- Resulta necesario fortalecer el marco jurídico e institucional para combatir la violencia homofóbica y transfóbica, teniendo especialmente en cuenta la observación efectuada por el Comité de Derechos Humanos:

  > [...] el Comité expresa su consternación por la muerte violenta de al menos cinco mujeres transexuales en 2012 en circunstancias que podrían ser consideradas como indicativas de un patrón de violencia por motivos de identidad de género (artículo 2, párrafo 1, artículo 6, párrafo 1, y artículos 7 y 26). El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para luchar contra la discriminación de las personas LGBT en todos los ámbitos, ofrecer una protección efectiva a este colectivo y velar por que se investigue, enjuicie y sancione todo acto de violencia motivado por la orientación sexual o la identidad de género de la víctima.[48]

- Sería muy importante promover un debate académico, social y político en torno a la prostitución adulta a fin de acordar las bases para la prevención y el combate de la explotación en el comercio sexual y la trata de personas, sin que ello signifique la persecución de las víctimas en su calidad de trabajadoras sexuales, teniendo especialmente en cuenta la recomendación del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en el *Informe de observaciones a Uruguay* (2014):

  > [...] recomienda al Estado parte que aumente sus esfuerzos para combatir la trata de personas y lo alienta a agilizar la adopción de una ley integral para el combate a la trata de personas y de reglamentos para garantizar la aplicación de dicha ley, conforme al Protocolo de Palermo.[49]

- Con respecto al *bullying,* la normativa legal debería establecer principios que contemplen las perspectivas de derechos, de género y generacional a los efectos de orientar las intervenciones ante situaciones de violencia en el

---

47 MESECVI, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* cit.

48 Comité de Derechos Humanos, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 12.

49 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Informe de observaciones a Uruguay,* 2014, CMW/C/URY/CO/1, § 46.

centro educativo, tanto entre pares como cuando se trata de violencia de docentes u otras autoridades respecto de niñas, niños o adolescentes.

- Sería necesario legislar para la creación de un sistema de reparación integral del daño provocado por la violencia basada en género y otras formas de abuso de poder, que tenga en cuenta la recomendación del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará[50] en cuanto a "Incorporar en la normativa nacional, acciones jurídicas de reparación a las mujeres víctimas de violencia, y que estas no se restrinjan a las mujeres víctimas de violencia doméstica, sino como lo dispone la Convención".

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre violencia basada en género y generaciones*

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Violación conyugal	CDH 2013	15. […] preocupa al Comité que en el Código Penal no figure el delito de violación conyugal […]. El Estado parte debe tipificar como delito la violación conyugal e investigar con todos los medios a su alcance los hechos de violencia contra la mujer, identificando a los responsables, enjuiciándolos e imponiéndoles penas apropiadas.	Pendiente
Reforzamiento de medidas de protección contra la violencia hacia la mujer	CDESC 2010	15. […] El Comité recomienda al Estado parte que refuerce las medidas para combatir la violencia contra la mujer, entre otros medios, aplicando de manera efectiva las leyes existentes sobre la violencia doméstica y realizando campañas de concienciación y educación de la opinión pública sobre la violencia y sus efectos. Asimismo, lo insta a asegurarse de que también existan tribunales especializados fuera de Montevideo y de que las víctimas de la violencia doméstica puedan disponer fácilmente de apoyo psicosocial y de acceso a albergues.	Parcialmente pendiente

50 MESECVI, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* 2012, MESECVI-IV/doc.93/12.

Penalización de la violencia. Conceptos discriminatorios	Comité CEDAW 2008	18. El Comité observa con preocupación que determinadas disposiciones del Código Penal, en particular las que figuran en el título X, denominado "Delitos contra las buenas costumbres y el orden de familia", discriminan contra la mujer al conservar conceptos como el pudor, la honestidad y el escándalo público en la tipificación de los delitos sexuales. El Comité lamenta que el proyecto de reforma del Código Penal presentado al Senado en septiembre de 2005 todavía no se haya aprobado. 19. El Comité insta al Estado parte a que acelere el proceso de aprobación del proyecto de reforma del Código Penal y derogue sin demora esos artículos del Código Penal a fin de que el Código sea conforme con la Convención y las recomendaciones generales 19 y 24 del Comité.	Pendiente
Violación sexual en el matrimonio	Comité CEDAW 2008	24. El Comité […] lamenta que el Estado parte no haya tipificado como delito la violación en el matrimonio. 25. El Comité recomienda que el Estado parte tipifique como delito la violación en el matrimonio, definida sobre la base de la ausencia de consentimiento de la esposa.	Pendiente
Penalización de la violencia racial	Comité CERD 2011	13. Al Comité le preocupa que la legislación penal del Estado parte, en particular el Código Penal, no cumpla plenamente con lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención, en particular con el requisito de tipificar la difusión de teorías de superioridad o inferioridad racial y de prohibir las organizaciones que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, así como la participación en sus actividades (artículo 4).	Pendiente

Violencia homofóbica y transfóbica	CDH 2013	12. Aun cuando el Comité toma nota del progreso normativo realizado en materia de derechos de las lesbianas, gais, bisexuales y personas transgénero (LGBT), el Comité expresa su preocupación por los informes de organizaciones no gubernamentales (ONG) en los que se denuncian situaciones de discriminación por motivos de orientación sexual y de identidad de género en el ámbito laboral y en otros. Además, el Comité expresa su consternación por la muerte violenta de al menos cinco mujeres transexuales en 2012 en circunstancias que podrían ser consideradas como indicativas de un patrón de violencia por motivos de identidad de género (artículo 2, párrafo 1, artículo 6, párrafo 1, y artículos 7 y 26). El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para luchar contra la discriminación de las personas LGBT en todos los ámbitos, ofrecer una protección efectiva a este colectivo y velar por que se investigue, enjuicie y sancione todo acto de violencia motivado por la orientación sexual o la identidad de género de la víctima.	
Ley integral sobre trata de personas	CTM 2014	46. El Comité recomienda al Estado parte que aumente sus esfuerzos para combatir la trata de personas y lo alienta a agilizar la adopción de una ley integral para el combate a la trata de personas y de reglamentos para garantizar la aplicación de dicha ley, conforme al Protocolo de Palermo.	Pendiente

* En esta tabla se incluyen solamente las observaciones o recomendaciones vinculadas a la legislación en la temática.

Tema 5. Sexualidad y reproducción

En la V Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994)[51] y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)[52] se sentaron las bases conceptuales y normativas sobre las que se construye el marco jurídico regulatorio de los derechos sexuales y reproductivos en el ámbito internacional y regional.[53] En la Plataforma de Acción de Beijing se expresa:

> Los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia.[54]

Esto significa, en palabras de Villanueva (2006):[55]

> [...] los derechos sexuales abarcan —al menos— la protección de la identidad [de género], la orientación sexual, la elección de pareja y la ausencia de actividad sexual coercitiva. De esta forma, se protegen la actividad sexual no procreativa o no heterosexual y se proscriben la violencia sexual, la mutilación genital, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la discriminación por opción sexual.

La Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer refiere a estos derechos desde la perspectiva de la salud (artículo 12) y al derecho a "decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos" (artículo 16). La Convención de Belém do Pará incluye el tema de la sexualidad y los derechos sexuales desde la perspectiva de las distintas formas de violencia contra la mujer a través del sexo.

---

51 Naciones Unidas, Programa de acción de la V Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Conferencia de El Cairo), del 5 al 13 de setiembre de 1994, disponible en ‹http://www.un.org/popin/icpd/conference/offspa/sconf13.html›.

52 Naciones Unidas, Plataforma de acción de la IV Conferencia Internacional sobre las Mujeres (Plataforma de acción de Beijing), 4 al 15 de setiembre de 1995, disponible en ‹http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf›.

53 Aún no se ha alcanzado la aprobación de una Convención sobre Derechos Sexuales y Reproductivos.

54 Naciones Unidas, Plataforma de acción de Beijing, cit., § 95. En forma similar en el Programa de Acción de El Cairo, art. 7.3.

55 Villanueva, Rocío, "Protección constitucional de los derechos sexuales y reproductivos", *Revista IIDH,* vol. 43, San José (Costa Rica), 2006, p. 399.

Algunas autoras apuntan que la tendencia a emplear la expresión *derechos sexuales y reproductivos,* como si se tratara de un mismo universo de derechos, ha llevado a subsumir los derechos sexuales como un subconjunto de los derechos reproductivos. Con ello, el paradigma de la titular de derechos sexuales —siempre vinculados a los reproductivos— es una mujer heterosexual en edad reproductiva. Esto deja fuera del marco de protección de los derechos humanos a una gran cantidad de personas: los adolescentes, las personas de la tercera edad, los hombres adultos y, principalmente, las personas LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales). Es urgente, por lo tanto, desvincular los derechos sexuales de los derechos reproductivos, como una forma de ampliar su exigibilidad a una mayor diversidad de personas.[56]

Derechos sexuales

La conceptualización más aceptada de los derechos sexuales es la adoptada por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2002):

> Los derechos sexuales abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, los documentos internacionales sobre derechos humanos y otras declaraciones de consenso. Entre ellos se encuentra el derecho de toda persona, sin coacción, discriminación ni violencia, a:
>
> – alcanzar el nivel más elevado posible de salud en relación con la sexualidad, incluido el acceso a servicios de atención de la salud sexual y reproductiva,
>
> – buscar, recibir e impartir información sobre la sexualidad,
>
> – recibir educación sexual,
>
> – que se respete su integridad física,
>
> – elegir pareja,
>
> – decidir si ser o no sexualmente activa,
>
> – mantener relaciones sexuales de mutuo acuerdo,

56 Miller, Alice, "Derechos humanos y sexualidad: Pasos iniciales para formular un marco para las demandas sobre derechos y libertades sexuales", en *SeriAs para el Debate III,* 2004, disponible en ‹http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=1557›.

– contraer matrimonio de mutuo acuerdo,

– decidir si tener o no hijos y cuándo,

– llevar una vida sexual satisfactoria, segura y placentera.

La Declaración Universal de los Derechos Sexuales, aprobada por la Asamblea General de la Asociación Mundial de Sexología (WAS) el 26 de agosto de 1999, en el 14.º Congreso Mundial de Sexología, celebrado en Hong Kong, reconoce los derechos sexuales como derechos humanos basados en la libertad, dignidad e igualdad. Dentro de los derechos sexuales destaca:

1. El **Derecho a la Libertad Sexual:** La libertad sexual abarca la posibilidad de los individuos de expresar su potencial sexual. Sin embargo, esto excluye todas las formas de coerción sexual, explotación y abuso en cualquier tiempo y situaciones de la vida.

2. El **Derecho a la Autonomía Sexual, Integridad Sexual y Seguridad del Cuerpo Sexual**: Este Derecho involucra la habilidad de tomar decisiones autónomas sobre la vida sexual de uno dentro de un contexto de la propia ética personal y social. También incluye el control y el placer de nuestros cuerpos libres de tortura, mutilación y violencia de cualquier tipo.

3. El **Derecho a la Privacidad Sexual:** Este involucra el derecho a tomar decisiones individuales y conductas sobre la intimidad siempre que ellas no interfieran en los derechos sexuales de otros.

4. El **Derecho a la Equidad Sexual:** Este derecho se refiere a la oposición a todas las formas de discriminación, independientemente del sexo, género, orientación sexual, edad, raza, clase social, religión o invalidez física o emocional.

5. El **Derecho al Placer Sexual:** El placer sexual incluyendo el autoerotismo, es una fuente de bienestar físico, psicológico, intelectual y espiritual.

6. El **Derecho a la Expresión Sexual Emocional:** La expresión sexual es más que el placer erótico en los actos sexuales. Cada individuo tiene derecho a expresar su sexualidad a través de la comunicación, el contacto, la expresión emocional y el amor.

7. El **Derecho a la Libre Asociación Sexual**: Significa la posibilidad de casarse o no, de divorciarse y de establecer otros tipos de asociaciones sexuales.

8. El **Derecho a Hacer Opciones Reproductivas, Libres y Responsables:** Esto abarca el Derecho para decidir sobre tener niños o no, el número y el tiempo entre cada uno, y el derecho al acceso a los métodos de regulación de la fertilidad.

9. El **Derecho a Información Basada en el Conocimiento Científico:** La información sexual debe ser generada a través de un proceso científico y ético y difundida en formas apropiadas en todos los niveles sociales.

10. El **Derecho a la Educación Sexual Comprensiva:** Este es un proceso que dura toda la vida, desde el nacimiento, y debería involucrar a todas las instituciones sociales.

11. El **Derecho al Cuidado de la Salud Sexual:** El cuidado de la salud sexual debe estar disponible para la prevención y el tratamiento de todos los problemas, preocupaciones y desórdenes sexuales.

Diversidad sexual

El respeto y el reconocimiento de las diversidades sexuales son expresiones fundamentales del principio de igualdad y no discriminación con relación al ejercicio de los derechos sexuales. Las discriminaciones por orientación sexual y por la identidad de género[57] han dado lugar a importantes pronunciamientos de los organismos de derechos humanos en el ámbito regional e internacional. Los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género

57 La CIDH ha adoptado como definición de orientación sexual: "[...] la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas y como definición de identidad ded género [...] la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales" (Organización Panamericana de la Salud y American University Washington College of Law, *El derecho a la salud de los jóvenes y las identidades de género: hallazgos, tendencias y medidas estratégicas para la acción en salud pública*. Washington DC: OPS, 2011, p. 7, citada en Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, *Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes,* 2012, disponible en ‹http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-INF_166-12_esp.pdf›).

(2007)[58] desarrollan pormenorizadamente los derechos humanos (civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales) desde la perspectiva de la diversidad sexual y son un instrumento de referencia en la materia para los organismos de derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera:

> La orientación sexual constituye un componente fundamental de la vida privada de un individuo que debe estar libre de interferencias arbitrarias y abusivas por el ejercicio del poder público, en la ausencia de razones de mucho peso y convincentes. [...] Existe un nexo claro entre la orientación sexual y el desarrollo de la identidad y plan de vida de un individuo, incluyendo su personalidad y sus relaciones con otros seres humanos. [...] el derecho a la privacidad protege el derecho a determinar la propia identidad y a formar relaciones personales y familiares en base a esa identidad, aunque la misma no sea aceptada o tolerada por la mayoría.[59]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el sentido de que la orientación sexual "se encuentra ligada al concepto de libertad y la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones" y que ello implica no solo el deber de respetar la orientación sexual en sí misma, sino también su expresión y las consecuencias necesarias en el proyecto de vida de las personas",[60] esto es, el derecho de las personas de manifestarse y adoptar una forma de vida conforme a su orientación sexual. La Corte IDH concluye:

> [...] ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, puede disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual [...] tratándose de la prohibición de discriminación por orientación sexual, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso, invirtiéndose además, la carga de la prueba, lo

58 Fueron elaborados por un panel de especialistas sobre la aplicación del derecho internacional de derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género, a pedido del alto comisionado de Derechos Humanos, y asumidos como estándar internacional por el Sistema de las Naciones Unidas y de la OEA.

59 CIDH, Demanda ante la Corte IDH en el caso de *Karen Atala e hijas con el Estado de Chile,* caso 12.502, 17 de septiembre de 2010, § 111 y 116.

60 Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas contra Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012,* serie C, n.º 239.

> que significa que corresponde a la autoridad demostrar que su decisión no tenía un propósito ni un efecto discriminatorio.

Derechos reproductivos

En cuanto a los derechos reproductivos, existen importantes disposiciones, así como pronunciamientos de los órganos de derechos humanos, respecto a los derechos durante el embarazo, el parto y el posparto, la reproducción humana asistida, la planificación de la familia y el aborto.

El artículo 12 de la CEDAW exige de los Estados garantizar "los servicios apropiados en relación al embarazo, el parto y el período posterior al parto", proporcionando servicios gratuitos cuando sea necesario y asegurando la nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia. En la recomendación general 24 el Comité profundiza esta disposición, haciendo hincapié en el acceso a servicios de salud de calidad y en condiciones de igualdad, en la información sobre salud sexual y reproductiva, y en la compatibilidad de los servicios de salud con los derechos humanos de las mujeres, incluido el derecho a la autonomía, la intimidad, la confidencialidad, el consentimiento y la opción con conocimiento de causa.[61]

En cuanto al acceso a las técnicas de reproducción humana asistida, la Corte IDH afirmó:

> [...] el derecho a la vida privada se relaciona con: i) la autonomía reproductiva, y ii) el acceso a servicios de salud reproductiva, lo cual involucra el derecho de acceder a la tecnología médica necesaria para ejercer ese derecho [...] los Estados son responsables de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de salud para lograr una efectiva protección de los derechos a la vida y a la integridad personal.[62]

El controvertido tema del aborto ha dado lugar a numerosos pronunciamientos en el ámbito regional e internacional. Hay consenso en cuanto al deber de los Estados de garantizar el acceso al aborto terapéutico y al aborto como consecuencia de la violación sexual. En tal sentido, existen pronunciamientos expresos del Comité de Derechos Humanos en observaciones en seguimiento al Pacto Interna-

---

61 CEDAW, Recomendación general n.º 24, 1999, § 31.

62 Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) contra Costa Rica. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012,* serie C, n.º 257, § 146 y 148.

cional de Derechos Civiles y Políticos,[63] del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[64] del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,[65] del Comité contra la Tortura[66] y del Comité de Derechos del Niño.[67]

Se transcribe a continuación uno de los pronunciamientos del Comité contra la Tortura:[68]

> [...] el Estado parte debe revisar su legislación con el fin de:
>
> a) modificar la prohibición general del aborto de forma que se autoricen el aborto terapéutico y el aborto en los casos en que el embarazo sea resultado de violación o de incesto, y prestar servicios médicos gratuitos a las víctimas de violación;
>
> b) legalizar la distribución de anticonceptivos orales de emergencia a las víctimas de violación;
>
> c) velar por que los profesionales de la salud conozcan y sepan aplicar los protocolos del ministerio de salud relativos a los abortos legales y garantizar un tratamiento inmediato e incondicional a las personas que soliciten asistencia médica de emergencia;
>
> d) eliminar la práctica de hacer confesar, a los efectos de su enjuiciamiento, a las mujeres que hayan solicitado asistencia médica urgente como consecuencia de un aborto clandestino, así como la práctica de penalizar al personal médico por el ejercicio de sus funciones profesionales, y

63 Observaciones finales a Filipinas, CCPR/C/PHL/CO/4 (HRC, 2012); a República Dominicana, CCPR/C/DOM/CO/5 (HRC, 2012); a Bolivia, CCPR/C/BOL/CO/3 (HRC, 2013); a Perú, CCPR/C/PER/CO/5 (HRC, 2013); a Guatemala, CCPR/C/GTM/CO/3 (HRC, 2012), y a Angola, CCPR/C/AGO/CO/1 (HRC, 2013).

64 Observaciones finales a El Salvador, E/C.12/SLV/CO/3-5 (CESCR, 2014), y a Ecuador, E/C.12/ECU/CO/3 (CESCR, 2012.)

65 Observaciones finales a Pakistán, CEDAW/C/PAK/CO/4 (CEDAW, 2013); a Yibuti, CEDAW/C/DJI/CO/1-3 (CEDAW, 2011); a Angola, CEDAW/C/AGO/CO/6 (CEDAW, 2013); a Bahamas, CEDAW/C/BHS/CO/1-5 (CEDAW, 2012).

66 Observaciones finales a Bolivia, CAT/C/BOL/CO/2 (CAT, 2013); a Paraguay, CAT/C/PRY/CO/4-6 (CAT, 2011); a Kenia, CAT/C/KEN/CO/2 (CAT, 2013), y a Perú, CAT/C/PER/CO/5-6 (CAT, 2013).

67 Observaciones finales a Liberia, CRC/C/LBR/CO/2-4 (CRC, 2012); a Andorra, CRC/C/AND/CO/2 (CRC, 2012), y a Namibia, CRC/C/NAM/CO/2-3 (CRC, 2012).

68 Ibídem, AT/C/PER/CO/5-6 (CAT, 2013).

> e) proporcionar más información en materia de planificación de la familia, reforzar los servicios en esa esfera y realizar una amplia campaña pública de sensibilización sobre los casos en que el aborto terapéutico es legal y sobre los trámites administrativos correspondientes.

En cuanto a la penalización del aborto, en la recomendación general 24, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se pronuncia:

> En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos.[69]

En informes posteriores a países ha reiterado esta recomendación, destacando la importancia de despenalizar el aborto a fin de asegurar el acceso a la salud de las mujeres.[70] [71] [72]

Esta recomendación general ha sido también adoptada por el Comité sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales.[73]

En los países donde el aborto es autorizado, el Comité CEDAW ha recomendado que el Estado

---

69 CEDAW, Observación general 24, § 31.

70 Observaciones finales a Samoa: "b) examinar las leyes en vigor relativas al aborto, a fin de eliminar las sanciones impuestas a las mujeres que se someten a un aborto y ofrecerles acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de los abortos realizados en condiciones peligrosas". CEDAW/C/WSM/CO/4-5, 2012.

71 Observaciones finales a Corea: "[...] insta al Estado Parte a que considere la posibilidad de revisar la legislación relativa al aborto, en particular el Código Penal, con el fin de eliminar las disposiciones punitivas impuestas a las mujeres que se someten a un aborto y de proporcionarles acceso a servicios de calidad para el tratamiento de las complicaciones derivadas de abortos realizados en condiciones peligrosas, de acuerdo con la recomendación general núm. 24 (1999) del comité". CEDAW/C/KOR/CO/7, 2011.

72 Informe de observaciones finales a Nueva Zelanda: "b) evitar que las mujeres tengan que recurrir a abortos practicados en condiciones peligrosas y suprimir las disposiciones punitivas que se imponen a las mujeres que abortan".

73 Informe de Observaciones Finales a Eslovenia: "[...] el Comité insta al Estado Parte a que revise su legislación respecto a la total prohibición del aborto para hacerla compatible con otros derechos fundamentales como el de la salud y la vida de la mujer, así como con su dignidad. El Comité insta al Estado a que proporcione atención de calidad para el tratamiento de las complicaciones derivadas de los abortos practicados en condiciones de riesgo en lugar de priorizar su persecución penal".

> [...] no someta a las mujeres a sesiones obligatorias de asesoramiento ni a períodos de espera innecesarios desde el punto de vista médico, de conformidad con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud [y que] establezca un marco normativo y un mecanismo de supervisión adecuados para el ejercicio por los profesionales de la salud de la objeción de conciencia, y vele por que esta siga siendo una decisión personal y no una práctica institucionalizada y se acompañe de información a las mujeres sobre las alternativas existentes.[74]

Panorama previo al inicio de esta legislatura

En Uruguay, el tema de los derechos sexuales y reproductivos ha sido muy debatido en las últimas legislaturas.

Antes del año 2000, la legislación sobre esta materia se refería a la salud reproductiva y los cuidados pre- y posnatales:

- la licencia pre- y posnatal,
- el derecho a la seguridad social cualquiera sea la condición de la trabajadora en relación con la empresa de la que depende (con o sin cobertura),
- la prohibición de despido como consecuencia del embarazo.

Entre 2001 y 2002 se aprobaron dos leyes que avanzan, aunque puntualmente, en esta temática.

- La ley 17.242, del 17 de junio de 2000, para la Prevención del Cáncer Genitomamario, por la que se confiere a la mujer trabajadora dependiente un día de licencia especial anual para realizarse los exámenes de Papanicolau y radiografía mamaria.
- La ley 17.386, del 15 de agosto de 2001, Ley de Acompañamiento en el Parto, por la que toda mujer tiene derecho durante el tiempo que dura el trabajo de parto, incluyendo el momento mismo del nacimiento, a estar acompañada por una persona de su confianza o, en su defecto, a su libre elección, de una especialmente entrenada para darle apoyo emocional.

La Ley de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva (18.426, del 20 de noviembre de 2008), sienta las bases de las políticas de protección de derechos en esta materia:

---

74 CEDAW, *Informe de observaciones finales a Hungría,* CEDAW/C/HUN/CO/7-8, 2013.

- la sexualidad como derecho humano;
- la prevención, la educación sexual y la integralidad de los servicios de salud primaria como base para la promoción de la salud sexual y reproductiva de la población en todas las edades;
- la calidad de los servicios, así como la confidencialidad y privacidad en la relación del profesional de la salud con la persona atendida;
- el acceso universal a métodos anticonceptivos, incluidos ligadura tubaria y vasectomía;
- el parto humanizado;
- el derecho al asesoramiento en relación con el embarazo no deseado como forma de prevenir la mortalidad materna.

Esta ley exige garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva (para personas de las diferentes zonas geográficas y de todas las edades), lo que implicó adecuar los servicios y las prestaciones en el Sistema Nacional Integrado de Salud.

Leyes aprobadas en la legislatura 2010-2015

En este período legislativo se aprobaron dos normas de gran importancia para garantizar los derechos reproductivos:

- la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo;
- la Ley de Regulación de las Técnicas de Reproducción Humana Asistida.

Tema	**Interrupción voluntaria del embarazo**
Ley	Ley 18.987, de octubre de 2012.
Objetivo	Regular la interrupción del embarazo en determinadas condiciones y plazos.
Contenido	Despenaliza el aborto realizado en determinados plazos y condiciones: a. Plazos: • 12 semanas, como regla general; • 14 semanas si se trata de un caso en que se denuncia violación; • sin plazo cuando exista un grave riesgo para la salud de la mujer o se trate de un proceso patológico que provoque malformaciones incompatibles con la vida ultrauterina. b. Procedimiento que debe seguir la mujer: • informar al/a la médico/a tratante las "circunstancias derivadas de las condiciones en que ha sobrevenido la concepción"; • presentarse ante un equipo interdisciplinario para ser asesorada e informada respecto a las alternativas existentes; • cumplir un "período de reflexión" de cinco días; • una vez cumplidas estas etapas, la interrupción del embarazo debe ser inmediata. El equipo interdisciplinario debe informar a la mujer respecto a los riesgos de la práctica del aborto, las alternativas y los programas de planificación familiar, entre otros, y entrevistarse con el progenitor si esta lo autoriza. Niñas y adolescentes: Pueden acceder a la interrupción del embarazo con el asentimiento de sus representantes o autorización judicial. Personas declaradas incapaces judicialmente: La interrupción del embarazo requiere el consentimiento del curador y contar con venia judicial. Incluye la interrupción del embarazo como prestación del Sistema Nacional Integrado de Salud. Exonera de intervenir en la interrupción del embarazo a operadores que hayan manifestado objeción de conciencia. Habilita la no intervención de las instituciones por objeción de ideario, siempre que se asegure el acceso a través de otros mecanismos.
Fortalezas	La decisión de interrumpir el embarazo corresponde únicamente a la mujer, sin que se exija acreditar ninguna condición.
Debilidades	La exigencia de manifestar ante un/a médico/a las razones que dan lugar a la solicitud de interrupción del embarazo y consultar con un equipo interdisciplinario, así como la imposición de un período de reflexión, son respuestas tutelares que vulneran el derecho a la privacidad y a la autonomía de la voluntad. No se prevén medidas que aseguren que la objeción de conciencia y la objeción de ideario no obstaculicen el acceso al procedimiento. La no penalización por el delito de aborto depende del cumplimiento del proceso administrativo ante la prestadora de salud.

Recomendaciones	Se sugiere armonizar el Código Penal con esta nueva legislación, excluyendo del tipo penal las conductas autorizadas y evitando, en general, la criminalización de las mujeres que abortan.* Sería necesario también revisar la obligatoriedad de someterse a un proceso de tipo técnico-administrativo como condición para el acceso a la interrupción del embarazo, por cuanto supone una exigencia de naturaleza tutelar que limita la autonomía de las mujeres a decidir sobre su cuerpo y es, por tanto, discriminatoria.** Para asegurar que la objeción de conciencia o de ideario no obstaculice el acceso al procedimiento, deberían adoptarse soluciones legislativas específicas.**

* Véase la recomendación general 24 del CEDAW (1999) y las observaciones finales de las notas 79 a 82 *ut supra*.

** Véanse las observaciones finales a Hungría del CEDAW, en las que se insta al Estado a que "no someta a las mujeres a sesiones obligatorias de asesoramiento ni a períodos de espera innecesarios desde el punto de vista médico, de conformidad con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud" y que "establezca un marco normativo y un mecanismo de supervisión adecuados para el ejercicio por los profesionales de la salud de la objeción de conciencia, y vele por que esta siga siendo una decisión personal y no una práctica institucionalizada y se acompañe de información a las mujeres sobre las alternativas existentes". CEDAW/C/HUN/CO/7-8.

Tema	**Técnicas de reproducción humana asistida**
Ley	Ley 19.167, de noviembre de 2013
Objetivo	Regular las técnicas de reproducción humana asistida
Contenido	Define las técnicas de reproducción humana asistida (TRHA) como el conjunto de tratamientos o procedimientos que incluyen la manipulación de gametos o embriones humanos para el establecimiento de un embarazo. Autoriza determinadas técnicas y delega en el MSP la autorización de otras, actuales o futuras, incluyéndolas en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Dispone la financiación por el SNIS de las TRHA de baja complejidad para mujeres de hasta 40 años de edad. Dispone el subsidio total o parcial, por el Fondo Nacional de Recursos, de hasta tres intentos de TRHA de alta complejidad. Determina condiciones médicas de aplicabilidad de las TRHA. Determina a quiénes se puede aplicar las TRHA: • parejas o mujeres mayores de edad y menores de 60 años, cualquiera sea su estado civil; • mujeres que no han sido "declaradas incapaces para el ejercicio de la maternidad/paternidad". Regula los procedimientos para recabar y revocar el consentimiento respecto a la donación de gametos. Determina el alcance de la investigación con gametos y prohíbe la clonación. Autoriza la gestación subrogada (en el cuerpo de una mujer distinta de la que ejercerá la maternidad), siempre que sea la mujer la que no pueda gestar y se trate de un familiar de hasta segundo grado de ella o de su pareja. Reconoce/garantiza el derecho del/de la nacido/a a conocer su identidad.
Fortalezas	Regula la aplicación de técnicas que antes quedaban libradas al libre mercado. Prohíbe la discriminación por orientación sexual o por estado civil en el acceso a las TRHA. Garantiza el derecho a la identidad de quienes nacieron por fertilización asistida.
Debilidades	Declarar que una persona es "incapaz para ejercer la maternidad o paternidad" vulneraría los derechos reproductivos de las personas, máxime si la norma no aclara los criterios que sustentarían una decisión de tal entidad y a quién le compete. La gestación subrogada es punto de debate por cuanto instrumentaliza el cuerpo de las mujeres para gestar. La restricción de la maternidad subrogada a los casos en que es la mujer la que no puede gestar produce una discriminación en contra de las parejas gay.
Recomendaciones	Debería revisarse esta normativa en relación con la posibilidad de la declaración de incapacidad para el ejercicio de la maternidad/paternidad.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Prevalece aún la aprobación de normas vinculadas a la sexualidad como un tema relativo únicamente a la salud y no a los derechos humanos que el Estado debe garantizar, promover y abstenerse de obstaculizar o violentar.
- En este período legislativo se ha avanzado en la protección de los derechos reproductivos a través de la aprobación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo y la Ley de Reproducción Asistida.
- La Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo constituyó un avance histórico en el país y en la región, aunque requiere aún ser mejorada para superar los modelos asistenciales-tutelares que exigen de la mujer la participación en un proceso de análisis de su situación ante el sistema de salud, so pena de incurrir en el delito de aborto, aun cuando se encuentre dentro de los plazos establecidos.
- Constituyen temas pendientes sobre la interrupción voluntaria del embarazo:
  - la eliminación de las condiciones de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo;
  - la adecuada determinación de los alcances de la objeción de conciencia y la de ideario, cuando se trata de garantizar los derechos humanos de las personas;
  - la armonización de la tipificación de delito de aborto en el Código Penal y la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.
- También se encuentra pendiente garantizar los derechos sexuales de las personas trans e intersex, incluso en relación con la cobertura y los derechos en el ámbito de la salud.

Recomendaciones

- Se sugiere promover marcos normativos que reconozcan los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, teniendo especialmente en cuenta la diversidad.
- Es recomendable revisar en el Código Penal los delitos vinculados a la interrupción voluntaria del embarazo, teniendo en cuenta la recomendación

general 24 del Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que insta a los Estados a evitar la criminalización de las mujeres por la realización de abortos.[75]

- Debería reverse también la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, fortaleciendo la autonomía de la mujer y su derecho a decidir respecto a su propio cuerpo, así como las responsabilidades de las prestadoras de salud en la materia, teniendo presentes los pronunciamientos del Comité CEDAW con relación a este punto.[76]

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre derechos sexuales y reproductivos*

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Mortalidad materna por abortos en condiciones inadecuadas	CDESC 2010	24. El Comité expresa preocupación porque, si bien las tasas de mortalidad materna se mantienen relativamente bajas en el Estado parte, la práctica de abortos en condiciones no adecuadas ha provocado la muerte de muchas mujeres (artículo 12). El Comité insta al Estado parte a que incorpore una amplia educación sobre salud sexual y reproductiva en los programas escolares de la enseñanza primaria y secundaria e implante programas de educación y concienciación de la opinión pública a este respecto.	Parcialmente pendiente Se aprobó la ley 18.987 de interrupción voluntaria del embarazo, pero la penalización del aborto permanece sujeta al cumplimiento de determinados requisitos administrativos por parte de la mujer.

75 CEDAW, Recomendación general n.º 24, 1999, § 31.

76 Véase la nota 85 *ut supra*.

Maternidad adolescente **Abortos en condiciones de riesgo** **Derecho a decidir número de hijos e intervalo entre nacimientos**	Comité CEDAW 2008	38. El Comité sigue preocupado por la elevada tasa de embarazos entre las adolescentes y mujeres jóvenes. También sigue preocupado por la elevada incidencia de la mortalidad materna, fundamentalmente debido a la práctica de abortos en condiciones de riesgo. El Comité lamenta que no se hayan elaborado estrategias para reducir la mortalidad materna y que las políticas de salud materna no incluyan la atención a las complicaciones derivadas de los abortos practicados en condiciones de riesgo. 39. El Comité recomienda que el Estado parte adopte y aplique medidas eficaces para prevenir la práctica de abortos en condiciones de riesgo y sus efectos sobre la salud de la mujer y la mortalidad materna. Exhorta al Estado parte a que fortalezca los programas de educación sexual y fomente una cobertura de calidad por parte de los medios de información y los servicios de salud reproductiva con miras a asegurar que las mujeres y los hombres puedan tomar conscientemente decisiones sobre el número de hijos que tendrán y el intervalo entre los nacimientos.	Parcialmente pendiente
Acceso de los adolescentes a la salud sexual y reproductiva	Comité CDN 2007	52. El Comité recomienda al Estado Parte que siga promoviendo y garantizando el acceso a los servicios de salud reproductiva para todos los adolescentes, incluida la enseñanza de la salud sexual y reproductiva en las escuelas, así como servicios de atención de la salud y asesoramiento que sean confidenciales y tengan en cuenta los intereses de los adolescentes, teniendo debidamente presente la Observación general N.º 4 (2003) del Comité, sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité insta al Estado Parte a sensibilizar aún más a los adolescentes sobre la importancia de prevenir el embarazo precoz, y a revisar la penalización de la interrupción del embarazo. El Comité también insta al Estado Parte a asignar recursos adicionales para la aplicación de medidas de prevención y rehabilitación destinadas a combatir el desarrollo de la toxicomanía entre los adolescentes.	Parcialmente pendiente La Ley General de Educación, 18.437, contiene previsiones, pero falta una reglamentación que le dé efectividad

* En esta tabla se incluyen solamente las observaciones o recomendaciones vinculadas a la legislación en la temática.

Tema 6. Relaciones familiares

La familia, como ámbito reservado a la discrecionalidad-arbitrariedad del *pater familias,* constituyó el eje sobre el cual se construyeron históricamente las relaciones familiares, que sometieron a las mujeres, las niñas, los niños, los adolescentes, los ancianos y las personas con discapacidad. En esta concepción patriarcal la familia es una sola: la matrimonializada, heterosexual y nuclear (padre, madre e hijos). Todo lo que se aparta de este modelo hegemónico es objeto de discriminación y patologización por parte de la ciencia y el derecho.

Desde la perspectiva de género, para el alcance de la equidad entre varones y mujeres, niños, jóvenes, adultos y ancianos en el ámbito familiar, resulta imprescindible que el Estado, a través de las normas jurídicas, las instituciones y las prácticas, garantice:

- el respeto a la diversidad de organizaciones familiares, y
- los derechos humanos a todas las personas integrantes de cada organización familiar.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, la CEDAW fue la primera convención que reconoció, en el ámbito privado, los derechos humanos y el deber del Estado de garantizarlos.

La Convención de Belém do Pará, al determinar las esferas en las que el Estado debe garantizar la vida libre de violencia, menciona expresamente la "que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual" (artículo 2, literal *a*).

Como aporte para comprender la trascendencia de la equidad en las relaciones familiares en un Estado de derecho, transcribimos a continuación las valiosas afirmaciones de Eva Giberti:[77]

> El retraso de las mujeres en disponer de los derechos civiles, sociales, sexuales y económicos reguló durante décadas las pautas aceptadas en las organizaciones familiares. Se entendía que las mujeres no solamente debían obediencia a los varones, sino que carecían de inteligencia y de lucidez para encarar estudios y asumir responsabilidades que no fuesen las domésticas o las de la crianza de los hijos.

77 Giberti, Eva, *La familia, a pesar de todo,* Buenos Aires: Novedades Educativas, 2007.

[...]

Las conductas de quienes durante siglos fueron colonizados por el patriarcado refuerzan la permanencia del poder hegemónico, impulsadas por creencias falsas e ilusorias acerca de las capacidades, la fortaleza y los conocimientos puestos en práctica por los varones. [...] Aún en nuestros días, la eficacia patriarcal mantiene una notoria aceptación de las funciones y actividades que según su canónica les corresponden a las mujeres y a los niños respecto de sus presencias y actividades en la familia y en el conjunto de la sociedad —y en cuanto a la percepción que ellas tienen de sí mismas [...]. Corresponde analizar las representaciones imaginarias que con calidad de hegemónicas permanentemente producen sentidos en la convivencia familiar y social e impregnan las instituciones. Son representaciones que obturan los intentos de resignificar las jerarquías en la vida doméstica y en otras áreas compartidas por hombres y mujeres.

La importancia trascendente de estas representaciones reside en que desde su nacimiento los seres humanos son sostenidos y acompañados —para garantizar su supervivencia y desarrollo— por las convicciones parentales cuyos contenidos están ceñidos por el ineludible cortejo representacional que proviene de las hegemonías transgeneracionales, las mismas convicciones que niñas y niños encontraron durante su escolaridad y en los contactos sociales. Más aún, este mundo representacional precede al nacimiento de los nuevos habitantes del planeta y, por lo tanto, constituye el paisaje, la atmósfera y la temperatura política que encontrarán, esperándolos para posicionarlos correctamente según sea su etnia, su posición económica, su género, la época y la geografía que los acoja para incorporarlos en la historia de su historia.

Panorama previo al inicio de esta legislatura

El Código Civil uruguayo estructuró un modelo hegemónico de familia: el heterosexual y matrimonializado. Las demás formas de vida familiar fueron siendo asimiladas a este modelo, negando así la diversidad. Un paso importante hacia el respeto de las distintas formas familiares fue la Ley de Unión Concubinaria (18.246, de diciembre de 2007), que reconoce a las parejas homosexuales.

En el año 2004, con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, 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

en el matrimonio" e "hijos habidos fuera del matrimonio". También se intentó modificar el sistema de los apellidos sorteados en los casos en que no necesariamente eran conocidos padre y madre, pero la resistencia a otorgar como primer apellido el materno mantuvo la alternativa de la "selección" de un "apellido de uso común" en algunas situaciones, desconociendo el origen familiar.

Las responsabilidades de sostén económico de los niños, niñas y adolescentes por parte de ambos progenitores y otros miembros de la familia son reguladas en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Para mejorar la efectividad del cobro de las pensiones alimenticias, la ley 17.957, de abril de 2007, creó el Registro de Deudores Alimentarios, que ha sido de engorrosa aplicación.

En el 2008, la ley 18.362 introdujo con rango legal la figura del "acogimiento familiar", que prevé la posibilidad de que los/as niños/as, en situaciones de crisis, sean cuidados temporalmente por otras familias. Ello da cuenta de un cambio de perspectiva con relación a las familias de los niños, niñas y adolescentes que requieren apoyo social para asegurar las tareas de cuidado a los más jóvenes.

En el año 2009 también se modificaron las normas sobre adopción, que fortalecen el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes, previenen de las adopciones irregulares, superan históricas discriminaciones en función del estado civil de los adoptantes (se eliminó la adopción simple) y mejoran el acceso a la información sobre el origen.

Leyes aprobadas en la legislatura 2010-2015

El principal avance de este período legislativo con relación a las relaciones familiares fue la aprobación del matrimonio igualitario, es decir, cualquiera sea el sexo de los contrayentes, reconociendo formalmente el matrimonio de las parejas homosexuales.

Estas leyes, además de habilitar el matrimonio entre personas de igual sexo, modifican 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.

Otra norma de gran importancia es la que dispone las medidas de protección de niñas, niños y adolescentes que se encuentran privados del cuidado familiar (ley 19.092). Su objetivo es evitar la institucionalización residencial acelerando

los plazos y la toma de decisiones, lo que nuevamente modifica el régimen de adopciones.

Tema	**Matrimonio igualitario**
Ley	Ley 19.075, de mayo de 2013, con las modificaciones dadas por la ley 19.119, de agosto de 2013, Ley de Matrimonio Igualitario (artículos 1 a 4, 15 a 21 y 28).
Objetivo	Eliminar la discriminación por orientación sexual o identidad de género en el matrimonio y las relaciones familiares.
Contenido	Modifica los artículos 83, 97 y 129 del Código Civil, habilitando el matrimonio de personas del mismo sexo. Extiende a los cónyuges de matrimonios de igual sexo los derechos y obligaciones del matrimonio heterosexual, tanto respecto a las relaciones vinculares como al régimen de bienes. Prevé la posibilidad de constituirse en "progenitor jurídico" a través de un acuerdo expreso y escrito entre cónyuges que están imposibilitados biológicamente entre sí para la concepción. Adecua la terminología de varios artículos del Código Civil sustituyendo "marido y mujer" por "cónyuges", y extiende esta regla para toda norma vinculada al matrimonio o conexa a él (artículos 15 a 17 y 28). Sustituye en algunos artículos del mismo Código la referencia a matrimonio por "sociedad legal de bienes", aportando precisión a dichas normas (artículos 18, 19 y 21).
Fortalezas	• Elimina la discriminación por orientación sexual en el matrimonio. • Prevé soluciones expresas para el reconocimiento de los hijos dentro del matrimonio homosexual que no sean hijos biológicos de los progenitores.
Debilidades	• Para adecuar la terminología del Código Civil recurre a la técnica de dar nueva redacción a todo el articulado de cada disposición modificada, manteniendo expresiones en desuso. Es de especial preocupación el numeral 6 del artículo 1965, que en la nueva redacción mantiene la expresión "colocación de los hijos o hijas del matrimonio". • Las disposiciones vinculadas con la figura del/de la progenitor/a jurídico/a son confusas y pueden dar lugar a interpretaciones que vulneren el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes. • Mantiene vigente la prohibición para la mujer de volver a casarse hasta pasados 300 días de la separación o la viudez (artículo 112 del Código Civil), que ha dado lugar a Observaciones de la CEDAW.* • Carece de lenguaje inclusivo, por lo que invisibiliza a las mujeres.
Recomendaciones	Sería necesario revisar el Código Civil en forma integral y armónica, con enfoque de derechos y perspectiva de género e incluyendo la utilización de lenguaje inclusivo, en lo que respecta a las normas de derecho de familia.

* CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay*, cit., § 26.

Tema	Matrimonio igualitario: separación, divorcio y pensión alimenticia
Ley	Artículos 5 a 13 de la ley 19.075, de mayo de 2013, y artículo 1 de la ley 19.119, de agosto de 2013.
Objetivo	Eliminar la discriminación por sexo, orientación sexual o identidad de género en los procesos de separación, divorcio y para la determinación de la pensión alimenticia conyugal. Abreviar los plazos procesales.
Contenido	• Modifica los artículos 148, 149 157, 158, 161, 183, 187, 190, 191, 194 del Código Civil. • Extiende a los varones la posibilidad de solicitar el divorcio por sola voluntad (artículo 187, numeral 3.º). • Mantiene el divorcio por causal con las siguientes modificaciones: a. define el adulterio como haber "mantenido relaciones sexuales fuera del matrimonio con personas del mismo o diferente sexo" (numeral 1.º del artículo 148 del Código Civil). b. Agrega como causal el intento de "prostituir a […] menores a cargo", antes reducido a los casos en que las personas afectadas fueran los hijos (numeral 5.º del artículo 148). • Regula —sin distinción de sexo— la pensión alimenticia congrua y decente (esto es, la que permite conservar en lo posible la posición que tenía durante el matrimonio), confiriéndole este derecho, durante un tiempo igual a la duración del matrimonio, a: a. el cónyuge no culpable de la separación; b. el cónyuge que se ha encargado de las tareas del hogar, siempre que el matrimonio haya durado al menos un año. • Determinan los criterios para la fijación de la pensión congrua: a. las posibilidades del/de la obligado/a y las necesidades del/de la beneficiario/a. b. el haberse apartado total o parcialmente de la vida laboral para "atender la vida matrimonial o familiar", teniendo en cuenta las posibilidades efectivas de reintegro.
Fortalezas	• Elimina la discriminación entre varones y mujeres para el acceso al divorcio. • Incorpora en la legislación criterios para determinar la pensión alimenticia entre cónyuges y su límite temporal. • Elimina la referencia a la "vida desarreglada de la mujer" para limitar el derecho a la pensión congrua, siguiendo las recomendaciones de la CEDAW.*
Debilidades	• La definición de adulterio contradice el artículo 127 del Código Civil (en la redacción dada por la Ley de Unión Concubinaria), que dispone que "el deber de fidelidad mutua cesa si los cónyuges no viven de consuno", en cuanto no distingue los casos en que la pareja no se ha divorciado pero se encuentra separada de hecho. • La consideración de la culpa y el adulterio en el divorcio y sus consecuencias respecto a la obligación alimentaria dan cuenta de la persistencia de una concepción patriarcal sobre el matrimonio, aun cuando se haya eliminado la expresión discriminatoria "vida desarreglada de la mujer".

Recomendaciones	Sería necesaria una revisión de las normas relativas al derecho de familia del Código Civil en forma integral, armónica, con enfoque de derechos y perspectiva de género, que comprenda el uso de lenguaje inclusivo. En tanto persista el sistema de divorcio por causal, se sugiere incluir entre las causales la violencia doméstica y todas las formas de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes. Sería conveniente revisar las nociones de *fidelidad, adulterio* y *culp*a en las relaciones de pareja y su incidencia en la pensión alimenticia a la luz de los principios de no discriminación y equidad de género y generacional.

* CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay*, cit., § 26.

Tema	**Matrimonio igualitario: determinación de los apellidos de hijas e hijos**
Ley	Artículo 25 de la ley 19.075, de mayo de 2013 (Ley de Matrimonio Igualitario), artículo 5 de la ley 19.119, de agosto de 2013, y artículo 257 de la ley 19.149, de noviembre de 2013 (Rendición de Cuentas).
Objetivo	Regular la asignación de apellidos a hijas e hijos de parejas homosexuales.
Contenido	Modifica el artículo 25 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Los apellidos de hijos/as de parejas homosexuales se asignan en el orden que acuerden los progenitores o, en caso de no existir acuerdo, por sorteo. Se mantiene el orden tradicional (primero el apellido paterno) para las parejas heterosexuales, salvo que estas de común acuerdo los inviertan. Al hijo "habido fuera del matrimonio" inscripto solo por la madre se le asignan los dos apellidos de esta. Se sustituye la expresión "padre y madre" por "padres".
Fortalezas	• Habilita la posibilidad de utilizar como primer apellido el materno. • Reduce el uso de apellidos sorteados, priorizando los de la madre cuando el padre no inscribe voluntariamente al hijo habido fuera del matrimonio.
Debilidades	Genera un sistema diferenciado de asignación de apellidos según se trate de parejas homosexuales o heterosexuales. La sustitución de la expresión "padre y madre" por "padres" invisibiliza aún más a las mujeres.
Recomendaciones	Se sugiere eliminar el régimen diferenciado de asignación de apellidos según se trate de parejas homo- o heterosexuales. A los efectos de la debida protección del derecho a la identidad de las niñas y los niños, se sugiere evaluar la conveniencia de priorizar el apellido materno, ya que la madre es quien resulta siempre conocida y, en la gran mayoría de los casos, es quien nuclea a las hijas y los hijos de diferentes padres, por lo que de esta forma se promueve la igualdad entre los/as hijos/as.* Es importante prestar la debida relevancia al uso de leguaje inclusivo que no invisibilice a las mujeres.

* CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 26. "Atendiendo las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2, § 28), el Comité alienta al Estado parte a que elimine sin demora la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio". CEDAW C/URY/CO/7, § 48.

Tema	Edad mínima para el matrimonio y para el reconocimiento de las/os hijas/os
Ley	Artículo 26 de la ley 19.075, de mayo de 2013, y artículo 6 de la ley 19.119, de agosto de 2013 (Ley de Matrimonio Igualitario).
Objetivo	• Superar la discriminación por edad para contraer matrimonio entre varones y mujeres y adecuarla a las recomendaciones dadas por los estándares internacionales.
Contenido	• Eleva a los 16 años la edad mínima para contraer matrimonio. • Eleva a los 16 años la edad a partir de la cual los varones pueden reconocer a sus hijos sin autorización judicial. • Sustituye la expresión "padre o madre" por "progenitores".
Fortalezas	• La edad mínima fijada para contraer matrimonio es la misma para varones y mujeres, lo que la acerca a lo recomendado por los estándares internacionales.
Debilidades	• La edad mínima para contraer matrimonio es aún excesivamente baja. Para evitar matrimonios serviles o forzados, los estándares internacionales recomiendan que no se establezca en menos de 18 años. • La elevación de la edad de reconocimiento de los hijos por los varones revela la persistencia de la visión androcéntrica con relación a la filiación paterna.
Recomendaciones	• Sería necesaria una revisión de las normas relativas al derecho de familia del Código Civil en forma integral, armónica, con enfoque de derechos y perspectiva de género, y que emplee lenguaje inclusivo. • En concordancia con los estándares internacionales y para el levantamiento de las observaciones efectuadas a Uruguay por los organismos de seguimiento de los tratados, debe elevarse la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años.* ** ***

* "No obstante, y pese a la explicación ofrecida por la delegación, al Comité le preocupa que el aumento de la edad mínima legal a 16 años no baste para garantizar el libre y pleno consentimiento de los contrayentes, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos (arts. 23 y 24). El Estado parte debe revisar su legislación a fin de velar por que la edad mínima establecida sea acorde con las normas internacionales". Comité de Derechos Humanos, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 11.

** CEDAW, Recomendación general 21, 1994, "La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares": "[…] no debería permitirse el matrimonio antes de que hayan alcanzado la madurez y la capacidad de obrar plenas. Según la OMS, cuando los menores de edad, especialmente las niñas, se casan y tienen hijos, su salud puede verse afectada desfavorablemente y entorpece su educación. Como resultado se restringe su autonomía económica" (§ 31, *in fine*).

*** Comité de Derechos del Niño, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* CRC/C/URY/CO/2, 2007, § 26, y CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 26 y 27.

Tema	**Cuentas bancarias inembargables**
Ley	Ley 19.153, de octubre de 2013.
Objetivo	Proteger ingresos salariales, jubilatorios y pensionarios frente a deudas del titular, excluyéndolas del patrimonio ejecutable.
Contenido	Determina la inembargabilidad de las cuentas bancarias que se utilicen exclusivamente para depósitos de remuneraciones, jubilaciones, pensiones y pensiones alimenticias, salvo por deudas por pensiones alimenticias para menores de edad e incapaces (agregado al artículo 281 del CGP).
Fortalezas	Protege el cobro de las pensiones alimenticias.

Tema	**Medidas de protección para niñas, niños y adolescentes privados del cuidado familiar. Adopción**
Ley	Ley 19.092, de junio de 2013.
Objetivo	Evitar o reducir los tiempos de internación de niñas, niños y adolescentes en centros residenciales institucionales. Facilitar la adopción de niñas, niños y adolescentes.
Contenido	Establece un orden preferencial para la determinación de la medida provisional a adoptarse ante una situación de privación del cuidado familiar, del que el/ o la decisor/a no puede apartarse salvo que ello se funde en el interés superior del/de la niño/a o adolescente. En este orden, ubica en primer lugar a la familia biológica o extensa, en segundo lugar a las familias aspirantes a la adopción y en tercer lugar a las familias de acogida, reservando la internación como medida de último recurso y por el menor tiempo posible. Prohíbe la permanencia de niñas, niños o adolescentes en establecimientos hospitalarios una vez obtenida el alta médica. Reestablece la adopción simple (adopción con efecto limitado), en la que se limitan los derechos hereditarios de los/as adoptados/as respecto al/a la hijo/a del/de la cónyuge o concubino/a, en determinadas situaciones. Reduce los plazos procesales. El plazo para dictar sentencia se limita al tiempo máximo de internación de niñas o niños dispuesto por la ley (45 o 90 días prorrogables por 45 días más), plazo que no se suspende a fin de adoptar medidas para mejor proveer. La competencia jurisdiccional para los procesos judiciales de separación definitiva y adopción corresponde al juzgado del domicilio de los “adoptantes” (en rigor, aspirantes a la adopción).
Fortalezas	La promoción de respuestas que eviten la internación y la permanencia de niñas, niños o adolescentes en centros residenciales.

Debilidades	Estas disposiciones carecen de perspectiva de género, al igual que todo el resto del articulado del Código de Niñez y la Adolescencia. La ley favorece la respuesta adoptiva por encima del fortalecimiento familiar, por lo que resulta discriminatoria para las familias de origen que atraviesan dificultades socioeconómicas para la crianza, así como para las mujeres que ven disminuidas las posibilidades de cuidar a sus hijos como consecuencia de situaciones de violencia de género, lo que contradice las Directrices de las Naciones Unidas para el Cuidado Alternativo. El uso de la inserción adoptiva como medida provisional, prefiriéndola al acogimiento familiar: • colide con el deber del Estado de realizar los mayores esfuerzos para asegurar la permanencia de los niñas, niños y adolescentes en su propia familia y que estas cuenten con las condiciones para hacerse cargo de sus propios hijos; • desconoce los vínculos afectivos establecidos por los niños, niñas y adolescentes y su derecho a permanecer en la propia comunidad, priorizando la adopción aun cuando existan integrantes de la familia ampliada (sin vínculo biológico) que podrían hacerse cargo del cuidado. La asignación de competencia para los procesos de separación a los tribunales del domicilio de los futuros adoptantes obstaculiza el acceso a la justicia de las familias de origen, en beneficio de la adopción.
Recomendaciones	Se sugiere revisar esta normativa para garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a no ser separados de su familia (artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño). La revisión sugerida debería efectuarse con enfoque de género para buscar alternativas que permitan superar las discriminaciones de género contra las mujeres, en especial en situaciones de violencia y/o desigualdad socioeconómica.

Proyectos de ley

Tema	**Modificaciones al régimen de medidas de protección para niños privados del cuidado familiar y a la adopción**
Proyecto de ley	Asunto 117559 CRR 2400/2013.
Objetivo	Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a no ser separados de sus familias.
Contenido	Modifica el orden preferencial de medidas provisionales ante la situación de niños/as o adolescentes privados del cuidado familiar, previsto en la ley 19.092, priorizando el acogimiento familiar sobre la adopción.
Fortalezas	Fortalece el derecho de niñas, niños y adolescentes a permanecer en su familia y comunidad de origen, de acuerdo a las Directivas de las Naciones Unidas sobre Cuidado Alternativo.
Debilidades	No introduce la perspectiva de género, de forma de diferenciar las distintas situaciones que pueden haber dado lugar a la pérdida del cuidado y adoptar medidas que tomen en cuenta los derechos vulnerados de quienes cuidan.

Recomendaciones	Se sugiere la incorporación de la perspectiva de género para la determinación de las medidas a adoptar, tomando especial cuidado en el abordaje integral y reparador de las situaciones de violencia basada en género.

Tema	**Deudores alimentarios**
Proyecto de ley	Asunto: 114792 CRR 1976/2012.
Objetivo	Garantizar el pago de las pensiones alimenticias.
Contenido	Los candidatos a cargos electivos y de gobierno propuestos por los partidos políticos deben acreditar en forma anual no estar en el Registro de Deudores Alimentarios de la ley 17.957, de 2006, so pena de que su situación sea sometida al tribunal de ética de los respectivos partidos políticos.
Fortalezas	Es un mecanismo que responsabiliza a los partidos políticos respecto a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y a la corresponsabilidad en la tarea de cuidado.
Debilidades	El Registro de Deudores Alimentarios alcanza un pequeño porcentaje de los deudores alimentarios, debido a los requisitos exigidos por la norma que lo crea. No se prevén mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas sobre las medidas adoptadas por los tribunales de ética.
Recomendaciones	Para que la medida sea eficaz, debería acompañarse de medidas y mecanismos que faciliten el proceso de inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios. Para una mayor eficacia de la medida sería importante que se crearan mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas a la ciudadanía de las decisiones adoptadas por los tribunales de ética de los partidos políticos.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Las leyes de matrimonio igualitario dan un paso fundamental en el reconocimiento de los derechos de las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) y en el respeto a la pluralidad de familias.

- No obstante, algunas de las modificaciones previstas en estas leyes relativas a las relaciones matrimoniales y familiares en general afectan negativamente los derechos de las mujeres:[78]
  - La utilización de regímenes diferenciados de asignación de apellidos según se trate de parejas heterosexuales u homosexuales resulta discriminatoria para las mujeres frente a los varones en el matrimonio heterosexual, y persiste el orden que prioriza el apellido del varón frente al de la mujer, salvo acuerdo de la pareja en sentido contrario.
  - La referencia al criterio de la *culpabilidad* y al adulterio en el divorcio y su incidencia en la pensión alimenticia es cuestionable desde el paradigma de género, por cuanto sanciona conductas personalísimas vinculadas a la autonomía del propio cuerpo y el ejercicio de la sexualidad.
  - La definición de adulterio como el haber "mantenido relaciones sexuales fuera del matrimonio con personas del mismo o diferente sexo" retrocede respecto a la reforma del artículo 127 del Código Civil dada por Ley de Unión Concubinaria, dado que no distinguen los casos en que la pareja no se ha divorciado pero se encuentra separada de hecho.
  - El lenguaje empleado invisibiliza a las mujeres y mantiene expresiones anacrónicas como la "colocación de los hijos o hijas del matrimonio", que contrarían la condición de sujetos de derechos de los niños, niñas y adolescentes.
  - La edad mínima para contraer matrimonio aún no alcanza los estándares mínimos internacionales, que la fijan en los 18 años, para evitar matrimonios serviles o forzados.[79]
  - Las medidas previstas para evitar la internación institucional de niñas, niños y adolescentes no contemplan las situaciones de violencia de gé-

78 Téngase en cuenta la observación formulada a Uruguay por el CEDAW: "El Comité está profundamente preocupado por el hecho de que el Código Civil siga conteniendo disposiciones discriminatorias contra la mujer en lo que respecta a la familia y el matrimonio, en particular las relativas a la edad mínima para contraer matrimonio, la prohibición de que las mujeres viudas o divorciadas se puedan volver a casar durante un período de 300 días, a contar desde la fecha del fallecimiento de su esposo o la fecha de su divorcio, y la privación de la pensión alimenticia a las mujeres que lleven una 'vida desarreglada'" (CEDAW C/URY/CO/7, § 26). A partir de la Ley de Matrimonio Igualitario se elevó la edad mínima a los 16 años de edad (todavía por debajo del estándar mínimo fijado a los 18 años de edad) y se sustituyó la expresión "vida desarreglada" por el criterio de la culpabilidad.

79 Véanse las notas 89 y 91 *ut supra*.

nero que pueden estar provocando la pérdida del cuidado y que requieren considerar la situación en la complejidad que impone la intersección de discriminaciones y situaciones de injusticia que afectan a esta población.

– No se ha revisado aún el sistema de la patria potestad previsto en el Código Civil a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño, como tampoco el modelo de curatela respecto de personas con discapacidad conforme a lo previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Es así que el modelo de la incapacidad y la representación absoluta a través de la patria potestad, la tutela y la curatela convive hoy con las leyes que otorgan derechos y participación activa a niñas, niños y adolescentes y personas con discapacidad, generando contradicciones graves en la interpretación y aplicación de las normas.

Recomendaciones

- Se sugiere revisar en forma integral, armónica y con enfoque de derechos y perspectiva de género las normas de derecho de familia del Código Civil y del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- A los efectos de superar normas discriminatorias y tutelares no adecuadas a los estándares internacionales, deberían revisarse las nociones de *fidelidad, adulterio* y *culpa* en las relaciones de pareja y su incidencia en la pensión alimenticia.[80]
- En tanto persista el sistema de divorcio por causal, sería conveniente incluir entre las causales la violencia doméstica y todas las formas de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.
- Debería establecerse como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años de edad. La elevación de la edad mínima para el matrimonio ha sido recomendada tanto por el Comité Internacional de Derechos Humanos[81] y el Comité de Derechos del Niño[82] como por el Comité Internacional para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.[83]

---

80 CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit.: "[...] se exhorta al Estado parte a que elimine la disposiciones jurídicas discriminatorias sobre cuestiones relacionadas con la familia y el matrimonio con el fin de ajustar su legislación a la Convención" (CEDAW/C/URY/CO/7, § 27).

81 Comité de Derechos Humanos, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 11.

82 Comité de Derechos del Niño, *Informe de observaciones finales a Uruguay*, cit., § 26.

83 CEDAW, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 27.

- Se sugiere revisar la ley 19.092 para asegurar adecuadamente el derecho de los/as niños/as y adolescentes a no ser separados de su familia (artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño), superando las discriminaciones de género contra las mujeres, en especial en situaciones de violencia y/o desigualdad socioeconómica. En tal sentido, deben tenerse en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre Cuidado Alternativo,[84] el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la temática[85] y las recomendaciones del Comité Internacional de Derechos del Niño en el sentido de fortalecer los apoyos a las familias nucleares y ampliadas para evitar separar a niñas, niños y adolescentes de sus familias de origen.[86]

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre relaciones familiares*

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Edad para el matrimonio	CEDAW 2013	11. El Comité observa que durante el período objeto de examen se equiparó la edad mínima para contraer matrimonio para ambos sexos. No obstante, y pese a la explicación ofrecida por la delegación, al Comité le preocupa que el aumento de la edad mínima legal a 16 años no baste para garantizar el libre y pleno consentimiento de los contrayentes, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos (artículos 23 y 24). El Estado parte debe revisar su legislación a fin de velar por que la edad mínima establecida sea acorde con las normas internacionales.	Pendiente

84 Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 2009.

85 CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas,* 2013, OEA/Ser.L/V/II Doc.54/13.

86 Comité de Derechos del Niño, *Informe de observaciones finales a Uruguay*, cit., § 41.

Hijos nacidos fuera del matrimonio	CDESC 2010	14. Preocupa al Comité que, pese a las modificaciones legislativas concebidas para asegurar la igualdad de trato de los niños, esté muy generalizada la discriminación *de facto* de los niños nacidos fuera del matrimonio (artículos 10 y 2, § 2).	Parcialmente pendiente El Código de la Niñez y Adolescencia distingue entre hijos dentro y fuera del matrimonio, lo que contribuye a la discriminación de facto
Edad para el matrimonio	CDN 2007	25. El Comité lamenta que la edad mínima para contraer matrimonio siga siendo demasiado baja y discriminatoria en su aplicación, ya que la edad de 14 años se aplica a los niños, mientras que dicha edad mínima es de solo 12 años para las niñas. 26. El Comité recomienda al Estado Parte que realice una nueva reforma de su legislación para establecer la edad mínima para contraer matrimonio en 18 años, aplicable por igual a niños y niñas.	Parcialmente pendiente Se aprobó la Ley de Matrimonio Igualitario, 19.119, que establece la edad del matrimonio en 16 años para ambos sexos
Edad para el matrimonio	CDESC 2010	17. El Comité considera preocupante que la edad mínima para contraer matrimonio, de 12 años para las chicas y 14 para los chicos, no se ajuste a la exigencia expresada en el Pacto de que solo se contraiga matrimonio con libre consentimiento y que la edad más temprana establecida para las chicas sea discriminatoria (artículos 10, § 1 y 3).	Parcialmente pendiente La ley 19.119 elevó la edad a 16 años También se mantiene una norma discriminatoria para el reconocimiento de los hijos.

Edad para el matrimonio Discriminación de las mujeres en la pareja	CEDAW 2008	26. El Comité está profundamente preocupado por el hecho de que el Código Civil siga conteniendo disposiciones discriminatorias contra la mujer en lo que respecta a la familia y el matrimonio, en particular las relativas a la edad mínima para contraer matrimonio, la prohibición de que las mujeres viudas o divorciadas se puedan volver a casar durante un período de 300 días, a contar desde la fecha del fallecimiento de su esposo o la fecha de su divorcio, y la privación de la pensión alimenticia a las mujeres que lleven una "vida desarreglada". El Comité lamenta que no se hayan Modificado las disposiciones del Código de la Niñez y la adolescencia relativas a la edad mínima para contraer matrimonio, que sigue siendo muy baja (12 años de edad en el caso de las niñas y 14 en el de los niños), en contravención del § 2 del artículo 16 de la Convención. 27. De conformidad con la recomendación anterior del Comité (A/57/38, primera parte, § 205) y la recomendación del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2, § 26), se exhorta al Estado parte a que elimine la disposiciones jurídicas discriminatorias sobre cuestiones relacionadas con la familia y el matrimonio con el fin de ajustar su legislación a la Convención. En particular, el Estado parte debería elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años de edad tanto para hombres como para mujeres, de conformidad con el § 2 del artículo 16 de la Convención, la recomendación general 21 del Comité y el artículo 14 de la Convención sobre los Derechos del Niño. 48. Si bien observa con agrado la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, que contiene varias disposiciones para combatir la discriminación, al Comité le preocupa que en dicho Código se siga manteniendo la diferenciación y estigmatización de los niños nacidos fuera del matrimonio. 49. Atendiendo las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2, § 28), el Comité alienta al Estado parte a que elimine sin demora la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio. Insta al Estado parte a que, en su próximo informe, incluya datos sobre la situación de las madres solteras con hijos nacidos fuera del matrimonio y las medidas adoptadas para garantizar la protección de sus derechos.	Parcialmente pendiente

	CDH 2013	12. Aun cuando el Comité toma nota del progreso normativo realizado en materia de derechos de las lesbianas, gais, bisexuales y personas transgénero (LGBT), el Comité expresa su preocupación por los informes de organizaciones no gubernamentales (ONG) en los que se denuncian situaciones de discriminación por motivos de orientación sexual y de identidad de género en el ámbito laboral y en otros. Además, el Comité expresa su consternación por la muerte violenta de al menos cinco mujeres transexuales en 2012 en circunstancias que podrían ser consideradas como indicativas de un patrón de violencia por motivos de identidad de género (artículo 2, párrafo 1, artículo 6, párrafo 1, y artículos 7 y 26). El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para luchar contra la discriminación de las personas LGBT en todos los ámbitos, ofrecer una protección efectiva a este colectivo y velar por que se investigue, enjuicie y sancione todo acto de violencia motivado por la orientación sexual o la identidad de género de la víctima.	
Apoyo a la familia	CDN 2007	38. El Comité celebra las iniciativas adoptadas para tener en cuenta a la familia como parte de la política social, pero observa que sigue siendo necesario reforzar las medidas de apoyo a la familia, en particular en favor de los hogares encabezados por una mujer, y que la duración de la licencia por maternidad es insuficiente. 39. El Comité recomienda al Estado parte que aplique nuevas medidas en favor de la familia y aumente el apoyo a las familias (familia nuclear y familia ampliada, haciendo especial hincapié en los hogares encabezados por una mujer) para prevenir la separación de niños; por ejemplo, aumentando la duración de la licencia de maternidad, prestando asesoramiento y suministrando apoyo financiero en todo el país, incluso en el ámbito local.	Parcialmente pendiente Se aprobó la ley 19.161, que aumenta el período de licencia por maternidad para trabajadoras de la actividad privada y otorga subsidio por paternidad y licencia parental
Discriminación de los hijos nacidos fuera matrimonio	CDESC 2010	14. Preocupa al Comité que, pese a las modificaciones legislativas concebidas para asegurar la igualdad de trato de los niños, esté muy generalizada la discriminación de facto de los niños nacidos fuera del matrimonio (artículos 10 y 2, § 2).	Parcialmente pendiente El Código de la Niñez y Adolescencia mantiene la distinción entre hijos del matrimonio y de fuera del matrimonio

Adopciones, colocaciones o guardas originadas en desapariciones forzadas	CED	36. El Comité recomienda que, de conformidad con el artículo 25, § 4 de la Convención, se establezcan procedimientos específicos para revisar y, si procede, anular adopciones, colocaciones o guardas cuyo origen sea una desaparición forzada, así como que en ellos se contemple el interés superior del niño y, en particular, se le reconozca el derecho a ser oído si tiene capacidad de discernimiento.	Pendiente
Niños/as y adolescentes privados/as del cuidado familiar	CDN 2007	40. El Comité expresa su preocupación por el elevado índice de niños internados en instituciones y la insuficiencia de las medidas de cuidado alternativo de tipo familiar. También preocupa al Comité ese desequilibrio en el ámbito de los cuidados alternativos y que la privación de libertad se utilice como medida de protección y no como último recurso. 41. El Comité recomienda al Estado parte que regule el sistema de cuidados alternativos, facilite la salida de los niños internados en instituciones y siga promoviendo el sistema de familias de acogida como forma de cuidado alternativo, y propone que la internación en instituciones se utilice únicamente como último recurso, teniendo en cuenta el interés superior del niño. Además, el Comité recomienda que se garanticen una asignación suficiente de recursos y un funcionamiento y control adecuados de las instituciones de guarda, incluso las administradas por ONG, y del sistema de hogares de acogida, así como un examen periódico de la internación de conformidad con el artículo 25 de la Convención y las recomendaciones formuladas tras el día de debate general sobre los niños carentes de cuidado parental, celebrado en 2005.	

Adopción	CDN 2007	42. El Comité celebra que el 3 de diciembre de 2003 se haya ratificado el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional, de 1993. En cambio, le preocupa que no se haya puesto en práctica una legislación nacional que regule su aplicación y que siga existiendo la "adopción simple". 43. El Comité recomienda al Estado Parte que apruebe una legislación que suprima la práctica de la "adopción simple" y adopte todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para que las adopciones nacionales e internacionales se ajusten al artículo 21 de la Convención, al artículo 3 del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y a lo que dispone el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional, de 1993.	Las adopciones simples, que habían sido eliminadas, fueron reestablecidas respecto a algunas situaciones, bajo el nombre "adopciones con efecto limitado" Véase la ley 19.092, de junio de 2013.

* En esta tabla se incluyen solamente las observaciones o recomendaciones vinculadas a la legislación en la temática.

Tema 7. Equidad laboral y de la seguridad social

Las desigualdades de género están estrechamente vinculadas con la distribución desigual de las tareas de cuidado, lo que conforma un verdadero círculo vicioso: quienes tienen recursos disponen de un mayor acceso a cuidados de calidad, y aquellos que no los tienen —y que generalmente llevan más cargas de cuidado— acumulan desventajas por el mayor peso del trabajo doméstico familiar y las dificultades en el acceso a los escasos servicios. La división sexual del trabajo todavía dominante determina aún la baja participación de los varones y que las mujeres mantengan naturalizada su función de *cuidadoras*. Al sumar a este rol supuestamente "natural" un aumento significativo de su participación en el mundo laboral, inevitablemente terminan padeciendo la *doble jornada,* con excepcional sobrecarga de trabajo y sin remuneración extra.

A ello se agrega la precariedad de su inserción laboral y la consideración de su trabajo como secundario y, por tanto, peor pagado. Se da, pues, una doble discriminación que se retroalimenta. La mujer que cumple tareas de cuidado ve limitadas, además, sus posibilidades laborales y de una mejor remuneración. Por otra parte, culturalmente las tareas domésticas no se consideran *trabajo,* con la consiguiente falta de regulación de jornadas, descansos, etcétera.

En los últimos decenios, al darse, por un lado, un aumento de la cantidad de personas que por su condición requieren de cuidados[87] y, al mismo tiempo, una mayor inserción laboral de las mujeres, se ha comenzado a hablar de la llamada *crisis del cuidado*.

Las estrategias para la igualdad de género deben centrarse fundamentalmente en la transformación de la división sexual del trabajo, por ser el fundamento de la subordinación económica, social y política de las mujeres. Por ello es deber de los Estados propiciar la modificación de las pautas y los patrones culturales patriarcales que la determinan actualmente.

Siguiendo a Facio,[88] para que las normas y políticas reflejen estos cambios culturales es necesario comprender que las mujeres y los hombres somos *igualmente* diferentes. El embarazo, el parto, la menstruación, el climaterio, etcétera, son fenómenos que hacen que la mujer se comporte diversamente del hombre/modelo de lo humano; por ende, el problema no es de la mujer por ser diferente al modelo, sino que es de la sociedad toda, que está constituida por varones y mujeres

87 En particular, Uruguay cuenta con la población más envejecida de la región.

88 Facio, Alda, *Cuando el género suena, cambios trae,* San José (Costa Rica): ILANUD, 1992.

con necesidades distintas pero igualmente válidas. De ese modo podremos entender, por ejemplo, que el problema no es que la trabajadora quede embarazada, sino que el trabajo remunerado está pensado por y estructurado para personas que no quedan embarazadas o que no tienen personas dependientes a su cargo.

La CEDAW marca las líneas principales para la equidad de género en el ámbito laboral y de la seguridad social en el artículo 11:

a. el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

b. el derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones 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 y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;

d. el derecho a igual remuneración, prestaciones incluidas, 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.

Establece también que, a fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados partes tomarán medidas adecuadas para:

a. prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

b. implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;

c. 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 el desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d. prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

Cabe destacar el convenio de OIT 156, de 1981, que busca equilibrar el papel de los varones en la vida familiar y el cuidado de los hijos, extendiendo a los varones los mismos derechos en el ámbito laboral para atender las responsabilidades familiares. Asimismo es importante tener en cuenta los convenios 100 y 111, sobre igual remuneración y no discriminación respectivamente.

En la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2009, se destacaron las acciones de equidad de género como base para el logro del trabajo decente, desde las oportunidades de empleo, la remuneración, las responsabilidades familiares y la participación activa de las mujeres en el ámbito sindical, empresarial y gubernamental. Asimismo, en 2011 la OIT adoptó el convenio 189 para el trabajo decente de las trabajadoras y trabajadores domésticos, ratificado por Uruguay en 2012.

Panorama previo al inicio de esta legislatura

En 1989, Uruguay aprobó la Ley de Igualdad de Trato y de Oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o rama de la actividad laboral (ley 16.045).

En el año 2000, la ley 17.242 dio el primer paso para la atención de necesidades específicas, al conferirle a la mujer un día de licencia anual para realizarse los exámenes genito-mamarios, y la ley 17.827, de 2004, previó la licencia por maternidad para las legisladoras.

Son de destacar muy especialmente las leyes 18.131 y 18.211, de 2007, de creación del Sistema Integrado de Aportes y Prestaciones para el Sostenimiento de los Servicios de Salud, con los objetivos de integralidad de los servicios y universalidad para la población, incluyendo a las personas dependientes.

La ley 18.227 otorgó asignación familiar a las niñas, niños y adolescentes de hogares con vulnerabilidad socioeconómica, y las leyes 17.930 y 18.345 avanzaron en disposiciones de licencias y subsidios para fortalecer la vida familiar.

Asimismo, durante el período 2005-2009 se aprobaron una serie de disposiciones relativas a prestaciones de seguridad social para los adultos mayores.

Legislación aprobada en la legislatura 2010-2015

Como avance importante en el cumplimiento del principio de no discriminación en el ámbito laboral se destacan especialmente la prohibición del test de embarazo como requisito para acceder al empleo y una serie de medidas que buscan promover el empleo juvenil y, en particular, para las mujeres jóvenes y los grupos históricamente discriminados.

En materia del cuidado de las hijas e hijos, la ley de subsidios por nacimiento y cuidados parentales va en línea con el proyectado Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que procura la corresponsabilidad de mujeres, varones y del Estado en el cuidado de las personas.

Por su parte, la Ley de Jubilación Parcial otorga a las personas de los sectores de actividad de menores ingresos la posibilidad de acogerse a esta modalidad de jubilación con un retiro gradual, a fin de evitar un descenso abrupto de sus ingresos y actividades.

Leyes sobre derechos laborales

Tema	**Prohibición del test de embarazo en el ámbito laboral**
Ley	Ley 18.868, de diciembre de 2011.
Objetivo	Evitar la discriminación de las mujeres en el acceso y la permanencia en el trabajo.
Contenido	Prohíbe exigir la realización o presentación de test de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez como requisito para el proceso de selección, ingreso, promoción o permanencia en cualquier cargo o empleo, tanto en la actividad pública como privada.
Fortalezas	Es un paso importante en el cumplimiento de los estándares internacionales para la eliminación de factores de discriminación en el derecho al trabajo de las mujeres.

Tema	**Consideración de las situaciones de violencia doméstica en el Estatuto del Funcionario de la Administración Central**
Ley	Artículo 15 de la ley 19.121, de agosto de 2013.
Objetivo	Contemplar la situación de las/os trabajadoras/es afectados por situaciones de violencia doméstica.
Contenido	Establece que no se efectúen los descuentos por inasistencias debidas a situaciones de violencia doméstica.
Fortalezas	Prevé como causa justificada de inasistencia las situaciones de violencia doméstica, en consonancia con los estándares internacionales en materia de violencia basada en género, que exigen a los Estados una atención integral de la violencia en todos los ámbitos.

Debilidades	Se trata de una disposición aislada. Queda pendiente la incorporación de medidas integrales para atender las situaciones de violencia doméstica, como, por ejemplo, la posibilidad de cambio de lugar de trabajo o de ciudad. El Estatuto no incorpora medidas para conciliar las tareas laborales con las de cuidado de las personas dependientes de los/as funcionarios/as y no asegura la licencia mínima de 14 semanas por maternidad (convenio OIT 183). Tampoco se prevén licencias parentales optativas, que puedan gozar tanto los padres como las madres.
Recomendaciones	• Sería importante que la perspectiva de género fuera transversalizada en todo el Estatuto del Funcionario de la Administración Central, de forma de contemplar adecuadamente las diferentes situaciones y necesidades de las funcionarias mujeres y de personas de la diversidad sexual. • Disponer medidas para las/os trabajadoras/es en situación de violencia doméstica, de modo que se contemplen las situaciones en forma integral. • Se sugiere equiparar a las funcionarias públicas con el sector privado, garantizando el mínimo de 14 semanas de licencia por maternidad establecido por el convenio OIT 183. • Sería necesario extender al ámbito público la licencia parental prevista por la ley 19.161 para los/as trabajadores/as del sector privado, de forma de no generar discriminaciones.

Tema	**Empleo juvenil ***
Ley	Ley 19.133, de setiembre de 2013.
Objetivo	Promover el acceso al trabajo de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales.
Contenido	Principios de programas y planes de empleo y formación para jóvenes: • Trabajo decente y derechos laborales. • No discriminación por sexo, género, edad, orientación sexual, etnia ni nivel socioeconómico. • Corresponsabilidad de los sectores público, privado y organizaciones de trabajadores, institutos de formación y personas jóvenes. • Medidas afirmativas para la inclusión de las personas jóvenes en trabajo decente: a. estímulos y subsidios para las empresas; b. nuevas modalidades de contratación en la actividad privada y pública: – contratos de primera experiencia laboral; – práctica laboral para egresados; – trabajo protegido para jóvenes de contextos socioeconómicos con vulnerabilidad; – práctica formativa; c. en la implementación de modalidad *primera experiencia laboral* en el Estado debe asegurarse que: – el 50% de los becarios y pasantes sean jóvenes y la mitad de ellos, mujeres; – el 8% sean afrodescendientes; – el 4% sean personas con discapacidad, y – el 2% sean personas transexuales. d. estímulos para las empresas que permitan la compatibilidad entre el trabajo y el estudio; e. promoción de los emprendimientos juveniles a través del acceso al crédito y la asistencia técnica.
Fortalezas	Es una ley que promueve los derechos de las personas jóvenes y que implementa medidas de discriminación positiva para el acceso al trabajo de mujeres jóvenes y de la población históricamente discriminada.

* Este cuadro se reitera en el tema 2: Igualdad y no discriminación.

Tema	Medidas afirmativas para el acceso al trabajo
Ley	Artículo 301 de la ley 19.149, de noviembre de 2013, Rendición de Cuentas.
Objetivo	Facilitar la inserción de grupos discriminados en el Programa Uruguay Trabaja.
Contenido	Agrega a la ley 18.240 (que regula el Programa Uruguay Trabaja) la posibilidad de disponer cupos en las convocatorias destinados a grupos que sufran discriminación de género, étnica o presenten vulnerabilidad extrema por razones de violencia, consumo problemático de substancias psicoactivas u otros factores. Define el concepto de hogar (a los efectos de esa ley) como "el núcleo constituido por una persona como por un grupo de personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que al menos para la alimentación dependan de un fondo común".
Fortalezas	Transversaliza la perspectiva de género y de diversidad en un programa social. Genera una concepción de hogar que supera la tradicional restricción a los lazos familiares formales.
Debilidad	La decisión de adoptar medidas afirmativas queda a discreción del jerarca.
Recomendaciones	Sería conveniente superar la discrecionalidad determinando preceptivamente los cupos a utilizar como medida afirmativa.

Tema	Trabajo nocturno
Ley	Ley 19.313, de febrero de 2015. Trabajo Nocturno.
Objetivo	Proteger la salud y la seguridad laboral de trabajadores/as.
Contenido	1. Declara el trabajo nocturno como nocivo para la salud y la seguridad laboral. 2. Confiere a la mujer embarazada y hasta un año después del parto el derecho al horario diurno, sin que ello implique la pérdida de la compensación por nocturnidad que estuviera recibiendo. 3. Impone una compensación mínima del 20% en la determinación del salario de los trabajadores nocturnos, o su equivalente en reducción de la jornada laboral.
Fortalezas	Integra la perspectiva de género, adoptando medidas específicas para las mujeres trabajadoras sin violentar su autonomía.

Prestaciones de seguridad social

Tema	Jubilación parcial
Ley	Ley 19.160, de noviembre de 2013.
Objetivo	Graduar el proceso de alejamiento de la vida laboral, permitiendo que las personas reduzcan la jornada laboral y reciban una jubilación parcial.
Contenido	Establece el sistema de jubilación parcial, en el que las personas pueden acceder a la jubilación y a la vez trabajar un máximo de cuatro horas en servicios de la misma afiliación. Beneficia a quienes hayan configurado causal de jubilación común o por edad avanzada y estén desempeñando o hayan desempeñado solamente servicios como dependientes, para un único empleador en los rubros Industria y Comercio, Rural o Servicio doméstico.

Fortalezas	Permite reducir la carga laboral a personas de edad sin excluirlas totalmente de la vida laboral. Da respuesta a las necesidades de trabajadoras/es de bajos ingresos, cuyas jubilaciones resultan insuficientes para sustentarse. Resulta un paliativo frente a las inequidades de género que enfrentan las mujeres trabajadoras domésticas, cuyos derechos laborales han sido regulados muy tardíamente (ley 18.065, de diciembre de 2006). Promueve el registro y la consiguiente formalización de la actividad tanto doméstica como rural, aumentando de esta forma la cobertura por seguridad social de estas personas.
Debilidades	No resuelve la inequidad que implica el hecho de que, teniendo causal jubilatoria, las personas se vean obligadas a continuar trabajando para cubrir sus necesidades de subsistencia.
Recomendaciones	Sería conveniente evaluar la posibilidad de extender la jubilación progresiva a otros rubros de actividad.

Tema	**Subsidios por maternidad y paternidad para trabajadores actividad privada**
Ley	Ley 19.161, de noviembre de 2013.
Objetivo	Favorecer la corresponsabilidad en el cuidado de las/os recién nacidas/os.
Contenido	• Establece los plazos y subsidios por maternidad y paternidad a favor de trabajadoras/es dependientes, no dependientes amparadas/os por el BPS, monotributistas y para las mujeres que se encuentran en subsidio por desempleo por despido. • Amplía a 14 semanas la licencia paga por maternidad • Incorpora la licencia por paternidad por un plazo de tres días continuos a partir del año 2013, aumentando a siete días a partir del 2015 y a diez días en el año 2016. • Incorpora el régimen de medio horario para cuidados del/de la recién nacido/a en favor del padre o la madre en forma indistinta hasta los cuatro meses de edad, período que se extenderá hasta los cinco meses en 2015 y hasta los seis meses en 2016.
Fortalezas	Fortalece y promueve la corresponsabilidad del Estado y de varones y mujeres en los cuidados.
Debilidades	No prevé mecanismos que aseguren su adecuada utilización por los varones (por ejemplo, campañas de información y concientización). Esta norma se restringe a las/os trabajadoras/es del ámbito privado.
Recomendaciones	Estas disposiciones deberían incorporarse al proyectado Sistema Nacional Integrado de Cuidados para su mayor efectividad, integralidad y coherencia en la búsqueda de la equidad de género. Se sugiere la equiparación en estos derechos a los/as trabajadores/as del ámbito público.

Emprendimientos productivos

Tema	**Agricultura familiar y pesca artesanal**
Ley	Ley 19.292, de diciembre de 2014.
Objetivo	Fortalecer la agricultura familiar, la pesca artesanal y la seguridad alimentaria.
Contenido	• Crea un régimen de compras estatales destinado a promover la agricultura familiar y la pesca artesanal. • Reserva un mínimo del 30% del mercado para las compras centralizadas de bienes alimenticios provenientes de las organizaciones habilitadas y 100% para las no centralizadas. • Pueden ser organizaciones habilitadas aquellas que estén integradas por al menos cinco productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales que representaren como mínimo el 70% del capital social. También podrán integrarlas los pequeños productores que procesen alimentos con materia prima proveniente de la agricultura familiar y/o la pesca artesanal.
Fortalezas	El fortalecimiento de los emprendimientos familiares promueve el desarrollo rural y los derechos de la población rural.
Debilidades	No visibiliza explícitamente a todos los integrantes del emprendimiento familiar, lo que resulta necesario para superar la actual identificación, en el plano reglamentario, del emprendimiento rural con “el pequeño productor” (que genera derechos respecto a una sola persona del emprendimiento).
Recomendaciones	Sería importante incluir elementos que aseguren la participación y el reconocimiento de derechos de todos/as los/as participantes del grupo familiar que trabajan en el emprendimiento.

Proyectos de ley

Tema	**Derecho a la jubilación de amas de casa para prestaciones de la seguridad social**
Proyecto de ley	Asunto 101944 CRR 38/2010.
Objetivo	Reconocer el derecho a la jubilación a las mujeres que trabajan dentro del hogar en forma no remunerada.
Contenido	Tareas del hogar consideradas servicios computables para jubilación común y por edad avanzada. Para el cómputo se beneficia a quienes tienen hijos a cargo de determinadas edades y/o con discapacidad. Servicios computables y acumulables con otros de cualquier afiliación al BPS.
Fortalezas	Es un reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y un paso importante para la equidad de género.
Debilidades	No se determina la forma de financiación.
Recomendaciones	Para el logro de la equidad de género, deberían reconocerse otras dimensiones del trabajo doméstico no remunerado e integrarlo en forma armónica al futuro Sistema Nacional de Cuidados.

Tema	**Exoneración de aportes para empresas que contraten mujeres mayores de 40 años**
Proyecto de ley	Asunto 102152 CRR 69/2010
Objetivo	Promover el derecho al trabajo para las mujeres mayores desocupadas.
Contenido	Exoneración por dos años de aportes patronales a empresas privadas que contraten mujeres mayores de 40 años, siempre que: • no haya despido de funcionarios en similar función en los dos meses anteriores; • las contratadas hayan estado desocupadas los dos años previos; • se realice capacitación laboral a la trabajadora.
Fortalezas	Constituye una acción afirmativa contra la discriminación por género y edad.
Recomendaciones	Sería conveniente considerar la edad avanzada como factor de discriminación para el acceso al trabajo, promoviendo mediante la legislación medidas afirmativas para personas de determinados grupos de edad.

Tema	**Acoso moral en el trabajo***
Proyecto de ley	Dos proyectos de ley: A118076 CSS 1287/2013 y A 114295 CRR 1923, de 2012.
Objetivo	En ambos proyectos el objetivo es regular el acoso moral en el ámbito laboral.
Contenido	Definen el acoso moral y sus modalidades. Establecen presunciones. Asignan responsabilidades y competencias a la Inspección General del Trabajo, en forma similar a la prevista para el acoso sexual. Prevén indemnizaciones tasadas (8 o 12 salarios, según el proyecto) para las víctimas.
Fortalezas	Regulan una temática que actualmente es abordada atendiendo a los principios de derecho laboral pero carece de regulación propia.
Debilidades	En solo uno de los proyectos se aborda la discriminación de género. No se armoniza esta norma con la ley sobre acoso sexual.
Recomendaciones	Asegurar la inclusión de la perspectiva de género y la armonización de esta normativa con la que refiere al acoso sexual laboral (ley 18.561).

* Este cuadro se reitera en el tema 4: Violencia de género.

Tema	**Jubilación de las mujeres de las fuerzas armadas: cómputo adicional por hijos a cargo**
Proyecto de ley	Asunto 119346 CRR 2621/2013.
Objetivo	Equiparar los derechos de seguridad social de las mujeres de las fuerzas armadas al régimen de la ley 18.395, de 24 de octubre de 2008.

Contenido	Computa a las mujeres un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo este menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años, a los efectos jubilatorios.
Fortalezas	Promueve la igualdad de las mujeres de las fuerzas armadas respecto de otras mujeres trabajadoras con hijos a cargo.
Recomendaciones	Sería muy importante aprobar una norma que asegure la no discriminación de las mujeres de las fuerzas armadas.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- En los nuevos regímenes se avanza hacia la corresponsabilidad en el cuidado de las hijas e hijos y la no discriminación de las mujeres.
- Se adoptan medidas afirmativas en varias normas, dirigidas a promover el trabajo juvenil, de personas afrodescendientes, trans o en diversas situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, así como los emprendimientos familiares rurales, pero continúan invisibilizadas las mujeres adultas mayores y las mujeres rurales.

Recomendaciones

- Sería muy importante avanzar hacia un Sistema Integral de Cuidados de todas las personas dependientes, con énfasis en los adultos mayores, con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, que contemple la corresponsabilidad del Estado y de mujeres y varones, teniendo especialmente en cuenta la recomendación efectuada a Uruguay por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto a que "la legislación es insuficiente para, entre otras cosas, garantizar la seguridad laboral de las mujeres embarazadas y conceder licencias a las trabajadoras cuyos hijos pequeños necesiten atención médica (artículo 7)"[89] y a que es necesario asegurar la cobertura universal de seguridad social, incluso para quienes trabajan en el sector no estructurado de la economía.[90]

89 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* E/C.12/URY/CO/34, 2010, § 10.

90 El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales recomienda a Uruguay "[...] que adopte medidas para paliar las diferencias que todavía existen en el acceso a la seguridad social a fin de asegurar su cobertura universal. También le recomienda que preste especial atención a la necesidad de asegurar que los afrodescendientes, las personas detenidas y sus familias, así como las que trabajan en el sector no estructurado de la economía, tengan acceso a los beneficios de la seguridad social y disfruten de ellos". Ibídem, § 29.

- Considerando los vacíos existentes, sería conveniente disponer por ley medidas para fortalecer la equidad de género en los emprendimientos familiares rurales y en otras actividades laborales del medio rural, con o sin relación de dependencia.
- Se sugiere también la adopción de medidas afirmativas para garantizar el empleo de personas mayores de 40 años, teniendo especialmente en cuenta a las mujeres que se han desvinculado de la actividad laboral para atender las tareas reproductivas y de cuidado.

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre equidad laboral y seguridad social*

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Protección de las trabajadoras domésticas migrantes	CTM 2014	23. […] el Comité expresa su preocupación por casos de trabajadores migratorios, notablemente mujeres en el sector del trabajo doméstico, que son sometidas a condiciones de trabajo abusivas. Le preocupa al Comité que dichas trabajadoras domésticas migrantes, y principalmente aquellas en situación irregular, están en riesgo de explotación. Observa también el limitado acceso a información sobre la disponibilidad de recursos judiciales de reparación. 24.C.c. Vele por que los trabajadores migratorios que sufren violaciones a sus derechos tengan acceso efectivo a mecanismos de presentación de denuncias contra sus empleadores, incluso en el sector del trabajo doméstico, y que todo abuso sea investigado y, cuando proceda, sancionado. El Comité alienta al Estado parte a tomar en cuenta su Observación general N.o 1 (2010), sobre los trabajadores domésticos migratorios.	Parcialmente pendiente. La ley 18.065 regula el trabajo del servicio doméstico pero no hay previsiones expresas para las trabajadoras migrantes. La ley 18.250 sobre migraciones establece la igualdad de trato y otras disposiciones de protección.

Empleo de afrodescendientes	Comité CERD 2011	15. […] El Comité insiste en la necesidad de que el Estado Parte promueva la integración de las mujeres en el mercado de trabajo, en particular su acceso a trabajos que requieren capacitación elevada, teniendo en cuenta su Recomendación general N.º 25 (2000), relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género. […]	Parcialmente pendiente Se aprobó la ley 19.122 que prevé medidas afirmativas para la población afrodescendiente.
Empleo de personas con discapacidad	CDESC 2010	8. […] El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas adicionales encaminadas a promover la igualdad de acceso de las personas con discapacidad al empleo y dedique especial atención a su acceso al empleo en el sector privado.	Parcialmente pendiente Se aprobó la ley 19.133 de empleo juvenil que prevé medidas afirmativas para las personas jóvenes con discapacidad.
Mujeres embarazadas y con hijos que requieren atención medica	CDESC 2010	10. El Comité señala con inquietud de la información que figura en el párrafo 76 del informe del Estado parte (E/C.12/URY/3-4), según la cual la legislación es insuficiente para, entre otras cosas, garantizar la seguridad laboral de las mujeres embarazadas y conceder licencias a las trabajadoras cuyos hijos pequeños necesiten atención médica (artículo 7).	Se aprobó la ley No. 18.868 que prohíbe exigir la realización o presentación de test de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como requisito para el proceso de selección, ingreso, promoción y permanencia en cualquier cargo o empleo, tanto en la actividad pública como en la privada.

Cobertura universal de seguridad social	CDESC 2010	29. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas para paliar las diferencias que todavía existen en el acceso a la seguridad social a fin de asegurar su cobertura universal. También le recomienda que preste especial atención a la necesidad de asegurar que los afrodescendientes, las personas detenidas y sus familias, así como las que trabajan en el sector no estructurado de la economía, tengan acceso a los beneficios de la seguridad social y disfruten de ellos.	Parcialmente pendiente
Medidas afirmativas en el trabajo	Comité CEDAW 2008	14. El Comité lamenta que no existan medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer y mejorar la situación de los derechos de la mujer en el Estado parte, en particular por lo que respecta a la mujer en el lugar de trabajo y la participación de la mujer en la política. 15. El Comité insta al Estado parte a que adopte y aplique, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité, medidas especiales de carácter temporal, centrándose en las esferas del empleo de la mujer y la participación de la mujer en la vida pública. 36. El Comité reitera su recomendación (A/57/38, primera parte, párrafo 199) de que el Estado parte adopte medidas para eliminar la discriminación en el empleo y la segregación laboral. El Comité insta al Estado parte a que promulgue una legislación apropiada para garantizar el principio de "igual remuneración por trabajo de igual valor", de conformidad con lo dispuesto en el párrafo d) del artículo 11 de la Convención. El Estado parte deberá incluir en su próximo informe periódico datos desglosados por sexo sobre los sueldos, las pensiones y los derechos en materia de seguridad social. 35. Si bien acoge con agrado la aprobación de la Ley de Servicio Doméstico, el Comité observa con preocupación que no se haya realizado un estudio para evaluar su repercusión. Al Comité le preocupa también que un elevado porcentaje de las trabajadoras domésticas estén excluidas del sistema de seguridad social del Estado parte. 37. El Comité exhorta al Estado parte a que vele por la aplicación efectiva de la Ley de Servicio Doméstico y proporcione información sobre su aplicación en su próximo informe periódico. El Estado parte también deberá asegurar la regularización de la situación de las trabajadoras domésticas en lo que respecta a la seguridad social.	Parcialmente pendiente. Se han aprobado leyes como la de empleo juvenil y la de cuota política para el acto eleccionario 2014 que van en esa dirección, pero subsisten todavía importantes vacíos y omisiones que permiten la persistencia de la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral y político y en los cargos jerárquicos.

Licencia maternal	Comité CDN 2007	38. El Comité celebra las iniciativas adoptadas para tener en cuenta a la familia como parte de la política social, pero observa que sigue siendo necesario reforzar las medidas de apoyo a la familia, en particular en favor de los hogares encabezados por una mujer, y que la duración de la licencia por maternidad es insuficiente. 39. El Comité recomienda al Estado Parte que aplique nuevas medidas en favor de la familia y aumente el apoyo a las familias (familia nuclear y familia ampliada, haciendo especial hincapié en los hogares encabezados por una mujer) para prevenir la separación de niños, por ejemplo aumentando la duración de la licencia de maternidad, prestando asesoramiento y suministrando apoyo financiero en todo el país, incluso en el ámbito local.	Parcialmente pendiente. Se aprobó la ley 19.161 de subsidios por maternidad y paternidad que amplía los períodos de licencia en el ámbito privado y habilita las licencias parentales.
Maternidad	UNCT	102. Aprobar el Convenio 183 de OIT sobre Protección de la Maternidad y aumentar a 14 semanas la licencia por maternidad, ampliando las licencias paternales y parentales.	Parcialmente pendiente La ley 19.161 aumenta a 14 semanas la licencia por maternidad para la actividad privada, pero no para las funcionarias públicas.

* En esta tabla se incluyen solamente las observaciones o recomendaciones vinculadas a la legislación en la temática.

Tema 8. Acceso a la justicia

> Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.[91]

El acceso a la justicia es un derecho humano, es decir, es un derecho inherente a nuestra condición de seres humanos y por tanto debe ser respetado en todo Estado de derecho.

Muchas veces se ha interpretado esta norma reduciéndola al deber del Estado de garantizar a todos los ciudadanos y ciudadanas la presentación de peticiones, demandas y recursos. Pero su alcance es mucho mayor: significa que toda persona, sin ningún tipo de discriminación, tenga acceso a ser oída y a presentar peticiones o recursos ante los organismos encargados de impartir justicia, que participe en el proceso para la toma de decisiones en condiciones de equidad, con el asesoramiento especializado correspondiente, y que la respuesta que obtenga sea de calidad, especializada y en tiempo.

El derecho al acceso a la justicia ha sido reconocido en la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención contra la Discriminación de las Personas con Discapacidad, entre otras.

Como expresa Jiménez,[92] cumplir el deber de garantizar el acceso a la justicia implica:

> a) garantizar el debido proceso, para lo cual el Estado debe tomar en cuenta las desigualdades que hay debidas al género, la etnia, la edad, la discapacidad y la condición económica, etcétera, y

---

91 Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

92 Jiménez, Rodrigo, y Sánchez, Héctor (2008), "El derecho internacional y la perspectiva de género en la reforma del Código Procesal Penal uruguayo", ponencia al seminario *Perspectiva de género en la legislación penal y procesal penal,* Montevideo: Bancada Bicameral Femenina y UNIFEM.

b) establecer garantías judiciales que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas, a fin de permitirles, entre otras cosas:

– ser parte del proceso judicial en condiciones de igualdad,

– no ser revictimizadas en el proceso judicial,

– ser aceptadas y protegidas como testigos,

– participar y comprender el proceso,

– gozar de servicios de administración justos en equidad e igualdad y

– gozar de información judicial que oriente a las personas usuarias y les facilite la toma de decisiones.

En el estudio realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[93] se 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.

93 CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas,* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007.

Por ello, en los estándares internacionales se recomienda:

a. Disponer en el proceso medidas de protección de la privacidad, dignidad e integridad.

b. Aportar a las víctimas información completa y veraz, de manera pronta y digna, sobre el proceso judicial.

c. Respetar la identidad cultural de las víctimas.

d. Priorizar la seguridad de la víctima, los testigos y familiares frente a otros intereses del proceso en sí mismo.

e. Asegurar el asesoramiento y el patrocinio gratuito de las víctimas.

f. Adecuar y adaptar los procesos a personas en situación de vulnerabilidad (niñas, niños, personas con discapacidad, migrantes, mujeres y niñas de zonas rurales).

g. Garantizar el derecho de niñas/os a ser oídas/os (en cuanto derecho y no obligación de declarar) y asegurar que se tengan en cuenta sus necesidades y preocupaciones.[94]

h. Instituir la figura del/de la acompañante emocional: una persona de confianza y seleccionada por la víctima que puede acompañarla en todas las etapas de la investigación y el proceso.

Asimismo, destacan que los procedimientos de investigación pueden obstaculizar el acceso a la justicia de las víctimas cuando se dirigen a evaluar su conducta en lugar de considerar el contexto de coercibilidad en que ocurrieron los hechos, así como las evidencias indirectas. Las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional disponen que no puede inferirse el consentimiento de la víctima de su palabra o conducta en un entorno coercitivo, ni de su silencio o falta de resistencia, así como tampoco reducir la credibilidad de su testimonio o la de un testigo por su comportamiento sexual previo o posterior al hecho.[95]

---

94 *Protocolo de la CDN sobre venta, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía* (art. 8), observaciones generales 12 y 13 del Comité de Derechos del Niño.

95 Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional, UN Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), regla 70.

Panorama general previo al inicio de esta legislatura

El acceso a la justicia ha sido un tema de difícil resolución en Uruguay. Un avance importante lo constituyó la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, órgano de vigilancia y protección de los derechos humanos con facultades cuasijurisdiccionales.

En el ámbito judicial, ley 17.514, del año 2002, introdujo disposiciones que tienen en cuenta la inequidad de género y generacional, pero contemplan solamente las situaciones de violencia en el ámbito doméstico. En igual sentido, la ley 18.561, del año 2009, reguló un procedimiento para prevenir y reparar el acoso sexual en los ámbitos laboral y educativo.

Subsisten todavía otras múltiples formas de violencia de género y generacional sin una regulación específica que habilite procesos rápidos y eficaces, tanto para la protección efectiva de las personas agredidas como para su reparación.

Leyes aprobadas en la legislatura 2010-2015

En este período se ha aprobado una reforma integral al Código General del Proceso y el Código del Proceso Penal, así como disposiciones procesales específicas para la restitución de menores ilegalmente trasladados/as o retenidos/as.

Otras normas fortalecieron los tribunales o modificaron sus competencias.

Resulta de especial relevancia la aprobación del nuevo Código Procesal Penal, que asegura un lugar a las víctimas en el proceso.

Tema	**Huellas genéticas**
Ley	Ley 18.849, de diciembre de 2011.
Objetivo	Facilitar el esclarecimiento de hechos criminales y la ubicación e identificación de personas extraviadas, fallecidas o desaparecidas.
Contenido	1. Crea el Registro Nacional de Huellas Genéticas. 2. Establece como principios generales: a. la confidencialidad de los datos registrados; b. la prohibición de extraer ADN de la persona sin su consentimiento e información del fin con el que serán utilizados. 3. Permite la extracción de muestras de ADN e incorporación de los datos en el Registro sin consentimiento del titular cuando: a. se trate de muestras obtenidas en escenas de hechos delictivos; b. correspondan a personas procesadas penalmente; c. la extracción se disponga por orden de la justicia.

Fortalezas	En los delitos sexuales, la prueba genética facilita la investigación, que en general recae principalmente sobre el cuerpo y la intimidad de la víctima.
Debilidades	Aunque la ley expresamente lo prohíbe, puede constituirse en un mecanismo de discriminación y estigmatización de personas, vulneración de la intimidad, privacidad u honra.
Recomendaciones	Se sugiere que la extracción y el registro de datos sin consentimiento se restrinjan a delitos y crímenes que afectan la integridad física o sexual de las personas, tales como delitos sexuales, homicidios, desaparición forzada o trata de personas.

Tema	**Restitución internacional de menores**
Ley	Ley 18.895, de abril de 2012, Restitución de Personas Menores de 16 años Trasladadas o Retenidas Ilícitamente.
Objetivo	Dar cumplimiento efectivo a la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (aprobada por ley 17.109, de 1999) y a la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (ratificada por ley 17.335, de 2001).
Contenido	Determina la competencia y el proceso a seguir ante demandas de: • restitución de personas de menos de 16 años de edad que hayan sido trasladadas ilícitamente a Uruguay; • regímenes de visitas respecto de personas de igual edad cuya residencia habitual sea en otro país. Se prevé expresamente la obligación del tribunal de oír la opinión del/de la niño/a o adolescente a que hacen referencia las actuaciones. La oposición fundada del niño, niña o adolescente, la integración a un nuevo centro de vida, el riesgo de vida físico o psíquico y la protección de los derechos humanos se encuentran previstos como causales de denegación de la restitución. El peligro psíquico o físico, previsto en ambas convenciones como causal de denegación de la restitución, solo es aplicable en los casos en que no se adoptan medidas de protección para evitar el peligro.
Fortalezas	• Se facilita la presentación y resolución de demandas por parte de personas extranjeras que denuncian el traslado o la retención ilícita de niñas/os o adolescentes de hasta 16 años bajo su guarda. • Se respeta el derecho a que la opinión de niñas, niños y adolescentes sea oída y tomada en cuenta.
Debilidades	No se contemplan con perspectiva de género y generacional las situaciones de peligro psíquico o físico como impedimento para la restitución. Esto puede resultar especialmente grave cuando quien hace el reclamo es el/la agresor/a y se encuentra en ejercicio de la patria potestad.
Recomendaciones	Se sugiere revisar las excepciones a la restitución con perspectiva de derechos y de género, teniendo especialmente en cuenta las situaciones de violencia doméstica y la adecuada protección de las/os niñas, niños y adolescentes involucrados.

Tema	**Fiscalías especializadas en violencia doméstica**
Ley	Ley 18.905, de mayo de 2012.
Objetivo	Fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia en situaciones de violencia doméstica y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.
Contenido	Se crea un cargo de *fiscal letrado nacional,* un cargo de *fiscal letrado adjunto,* un cargo de *secretario letrado,* dos administrativos y un auxiliar para la Fiscalía Especializada en Violencia Doméstica.
Fortalezas	El fortalecimiento del servicio de fiscalía en violencia doméstica mejora el acceso a la justicia de las mujeres y de igual modo ocurre respecto de niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos.
Debilidades	Se trata de un recurso insuficiente en términos de cantidad (solo un/a fiscal), así como de alcance geográfico (solo Montevideo).
Recomendaciones	Seguir avanzando en la especialización de las fiscalías en temas directamente vinculados a la equidad de género: violencia de género en los distintos ámbitos (no solo violencia doméstica), delitos sexuales, derechos de niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Tema	**Juzgados competentes para intervenir en situaciones de trata de personas y explotación sexual de niñas, niños y adolescentes**
Ley	Ley 18.914, de junio de 2012, Lavado de Activos, modificatoria de las leyes 18.362, de 2008, y 17.835, de 2004.
Objetivo	Limitar la intervención de los juzgados especializados en Crimen Organizado con relación a la trata de personas y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.
Contenido	Los casos de trata de personas y de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes pasan a ser competencia de los juzgados penales ordinarios, salvo en los casos en que sean cometidos por un grupo criminal organizado, en los términos definidos en la Ley de Rendición de Cuentas, 18.362, de octubre de 2008 (artículo 414): "[…] conjunto estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer dichos delitos, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material". En estos casos, la competencia corresponde a los juzgados especializados en Crimen Organizado.
Fortalezas	Facilita la investigación de los casos, dado que el país cuenta con juzgados penales en todos los departamentos y con solo dos juzgados de crimen organizado con competencia nacional.
Debilidades	Quita especialización en el abordaje y expone a un mayor riesgo a las víctimas de estos delitos y a los operadores que intervienen, dado que la existencia o no de un grupo delictivo organizado del que deba protegerse a las víctimas se podrá conocer una vez investigados los hechos.
Recomendaciones	Sería necesario propender a una mayor especialización de los órganos de justicia en temas vinculados a la equidad de género: violencia de género y delitos sexuales, entre otros.

Tema	**Modificaciones al Código General del Proceso**
Ley	Ley 19.090, de junio de 2013.
Objetivo	Mejorar el contenido del Código General del Proceso.
Contenido	Se realizan diversas modificaciones a las disposiciones que regulan los procesos civiles (incluyen los procesos en que se dirimen derechos vinculados a las relaciones familiares).
Fortalezas	La mejora de los procesos redunda en favor de resoluciones justas y en tiempo.
Debilidades	No se incluye ninguna disposición que tenga en cuenta las situaciones de violencia de género o generacional que pueden encontrarse en la base del conflicto que da lugar al litigio o en el contexto de este. Respecto de niñas, niños y adolescentes, pese al cambio de paradigma emergente del Código de la Niñez y la Adolescencia (2004), se mantiene su calificación como *incapaces.*
Recomendaciones	• Se sugiere revisar las disposiciones del Código General del Proceso desde la perspectiva de género y generacional para superar inequidades que se presentan durante el proceso, teniendo especialmente en cuenta las Reglas de Brasilia para el Acceso a la Justicia de las Personas en Situación de Vulnerabilidad y las recomendaciones de los órganos de derechos humanos.* ** • Para la adecuada consideración de las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derecho, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, deberían superarse las categorías *capacidad-incapacida*d subsistentes del viejo Código Civil, adecuando las disposiciones del Código General del Proceso y armonizando sus disposiciones con el Código de la Niñez y la Adolescencia.

* "Si bien toma nota de las explicaciones de carácter general dadas por la delegación sobre los obstáculos al acceso a la justicia en el Uruguay de los grupos de población más vulnerables y en riesgo de exclusión social, el Comité lamenta la escasa información proporcionada sobre las medidas adoptadas para facilitar el acceso equitativo a los tribunales y a los órganos administrativos por las personas de origen indígena y afrodescendientes (artículos 14 y 26). El Estado parte debe garantizar la existencia de mecanismos que permitan a todos los grupos en situación de vulnerabilidad el acceso a la justicia sin discriminación alguna". Comité de Derechos Humanos, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* cit., § 22.

** "El Comité de los Derechos del Niño recomienda al Uruguay que garantice, mediante disposiciones legales y una reglamentación adecuadas, que todos los niños que hayan sido víctimas o testigos de delitos, los niños víctimas de malos tratos, la violencia doméstica, la explotación sexual y económica, secuestros y trata, así como los niños testigos de esos delitos, reciban la protección exigida por la Convención, y que tenga plenamente en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos (que figuran como anexo de la resolución 2005/20, de 22 de julio de 2005, del Consejo Económico y Social)". Comité de Derechos del Niño, *Informe de observaciones finales a Uruguay*, cit., § 9.

Tema	**Acceso a la justicia de víctimas de delitos** (derogado por el nuevo Código Procesal Penal, aún no vigente)
Ley	Artículo 3 de la ley 19.196, de marzo de 2014, Ley de Responsabilidad Penal Empresarial.
Objetivo	Asegurar el acceso a la justicia en los procesos penales.
Contenido	Modifica el artículo 83 del Código Procesal Penal. La personas denunciantes, damnificadas y las civilmente responsables tienen derecho a acceder al expediente durante el presumario y a proponer pruebas.
Fortalezas	A pesar de tratarse de una ley laboral, modifica con carácter general el Código Procesal Penal en un aspecto esencial para el acceso a la justicia de las víctimas de delitos.
Debilidades	Es una reforma puntual que deja pendiente la revisión integral de la legislación en cuanto a los derechos de las víctimas en el proceso penal.
Vigencia	Esta norma dejará de estar vigente una vez que comience a regir el nuevo Código General del Proceso (el 1.º de febrero de 2017, según lo dispuesto en su artículo 383).

Tema	**Código Procesal Penal**
Ley	Ley 19.293, de diciembre de 2014 (vigencia prevista a partir del 1.º de febrero de 2017, según el artículo 383).
Objetivo	Reformar el Código Procesal Penal consagrando el principio acusatorio y un proceso de partes contradictorio, por audiencias, concentrado y público, con mayor intervención de la víctima.

Contenido	En relación con el acceso a la justicia de las víctimas y testigos, el proyecto prevé: • En cuanto a la protección y al trato: – La víctima puede participar (con límites). – Derecho a la información sobre derechos y a acceder a las actuaciones. – Derecho a medidas de protección. – Derecho a protección de identidad e imagen (incluye a testigos, no a víctimas). – Posibilidad de privacidad de la audiencia de declaración. – Derecho a patrocinio letrado. – Derecho de la víctima a ser oída por el tribunal, aportar prueba e "insistir" en el ejercicio de la acción penal. – Crea el estatuto de "testigo intimidado" aplicable a la víctima (con límites). – Incorpora la figura del "acompañante emocional". • En cuanto a la investigación: – Prohíbe los careos respecto de testigos intimidados (la redacción es confusa respecto a las víctimas). – No limita el número de pericias. – No impone criterios restrictivos para la prueba intrusiva. • En cuanto a la efectividad del acceso a la justicia para las víctimas de delitos vinculados con la violencia de género: – Mantiene la instancia de parte en los delitos sexuales respecto de personas adultas. – El Ministerio Público determina el inicio o no de la acción. La víctima puede insistir en el ejercicio de la acción penal con fiscal subrogante. – Reparación: mantiene el régimen actual, de proceso civil ordinario independiente.
Fortalezas	– El proceso acusatorio, público y contradictorio constituye un avance importantísimo en la democratización del sistema penal uruguayo, y da cumplimiento a lo que establece la Constitución en su artículo 22 y a los estándares mínimos que surgen de los instrumentos internacionales de derechos humanos. – Se establece la intervención de la víctima en el proceso, sus derechos y facultades.

Debilidades	– No incluye las situaciones de violencia de género como un factor de vulnerabilidad, por lo que carecen de medidas de protección específicas las mujeres adultas víctimas de violencia de género, salvo que se pruebe expresamente su intimidación acreditando riesgo de vida, de su libertad o de sus bienes, en cuyo caso quedan incluidas en el régimen previsto para *testigos intimidados*. – En muchas de las previsiones, no resulta claro si las medidas de protección para los llamados *testigos intimidados* comprenden también a las víctimas. – Las medidas de protección que se establecen resultan insuficientes para evitar la revictimización. – La participación de técnicos en el interrogatorio para evitar la revictimización solo se prevé en forma preceptiva para personas de menos de 12 años. – La facultad de declarar la reserva del proceso y de sus instancias como medida de protección queda al arbitrio del tribunal y no se jerarquiza como derecho de las víctimas. – Se mantienen la investigación y la sanción de los delitos sexuales “a instancia de parte”, incluso respecto de niñas, niños y adolescentes cuando se encuentren bajo patria potestad, salvo que los agresores fueran los propios representantes o personas encargadas del cuidado o con autoridad sobre ellas, contrariando las recomendaciones efectuadas a Uruguay por el Comité de Derechos del Niño.* – No habilita la legitimación procesal de instituciones especializadas o de defensa de derechos en favor de las víctimas.

Recomendaciones	Debería asegurarse la defensa jurídica a la víctima desde el inicio de la investigación y la legitimación activa de organizaciones públicas y privadas de defensa de derechos para asegurar la sanción de los delitos evitando la revictimización de las víctimas. Sería conveniente contemplar en forma explícita las situaciones en que los delitos se producen como consecuencia de violencia de género, adecuando las medidas de protección. Es importante incluir en el estatuto del *testigo intimidado* a todas las víctimas de violencia basada en género y generaciones (delitos sexuales, violencia doméstica) y todas las etapas del proceso, incluyendo el acompañante emocional y prohibiendo careos y otras formas de confrontación.** Se considera necesario fortalecer las disposiciones de protección del derecho de la víctima a la privacidad de la audiencia en casos de violencia de género y delitos sexuales. Se considera necesario incluir disposiciones que contemplen los principios básicos de la investigación y prueba de delitos sexuales y otros vinculados a la violencia de género, incorporando el derecho al anticipo de prueba, la limitación de las pericias respecto de la víctima y la coordinación con la justicia civil para evitar su reiteración. En consonancia con la consideración de que los delitos sexuales constituyen una vulneración de derechos humanos, debería legislarse en el sentido de que todos los delitos sexuales se investiguen y sancionen de oficio. Debería limitarse el principio de oportunidad reglada con relación a delitos sexuales y otros vinculados a la violencia de género. Sería conveniente incorporar disposiciones que aseguren la reparación integral: restitución, indemnización, rehabilitación.

* "El Comité de los Derechos del Niño recomienda al Uruguay que garantice, mediante disposiciones legales y una reglamentación adecuadas, que todos los niños que hayan sido víctimas o testigos de delitos, los niños víctimas de malos tratos, la violencia doméstica, la explotación sexual y económica, secuestros y trata, así como los niños testigos de esos delitos, reciban la protección exigida por la Convención, y que tenga plenamente en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos (que figuran como anexo de la resolución 2005/20, de 22 de julio de 2005, del Consejo Económico y Social)". Comité de Derechos del Niño, *Informe de observaciones finales a Uruguay*, cit., § 9.

** Relatora sobre Trata de Personas, "El poder judicial debería crear mecanismos adecuados de protección de testigos y de acceso a la justicia para las víctimas, sus familiares y los actores de la sociedad civil que les presten asistencia", A/HRC/17/35/Add.3, 2011, § 78.

Proyectos de ley

Tema	Recursos para reparación de víctimas de delitos
Proyecto de ley	Asunto 114020 CRR 1843/2012, Asignación de recursos al Fondo Nacional de Reparación a las Víctimas, Causahabientes y Damnificados de Delitos.
Objetivo	Asignar recursos a la reparación de las víctimas.
Contenido	Asigna el 10% (diez por ciento) de las utilidades líquidas correspondientes a la explotación de los casinos y salas de esparcimiento gestionados por la Dirección General de Casinos y del juego de lotería, explotado por la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas, al Fondo Nacional de Reparación a las Víctimas, Causahabientes y Damnificados de Delitos.
Fortalezas	Es una medida que favorece la reparación de las víctimas.
Debilidades	El fondo, creado por la ley 19.038, solo prevé la reparación de las víctimas de tres tipos delictivos: rapiña, secuestro y copamiento, dejando fuera de la reparación delitos que generan daños gravísimos, tales como la trata de personas y la violencia sexual.
Recomendaciones	Se sugiere propender mediante la legislación a un sistema integral de reparación de víctimas que considere la gravedad y las características del daño provocado (limitaciones en la salud, el desarrollo, la inserción social y laboral, entre otros).

Tema	Prescripción y penalización de delitos sexuales
Proyecto de ley	Asunto 119386 CRR 2612/2013.
Objetivo	Facilitar el acceso a la justicia de las víctimas de delitos sexuales.
Contenido	Aumenta a 30 años el plazo de prescripción de los delitos de violación y atentado violento al pudor. Incorpora la pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y para la actividad docente.
Fortalezas	Fortalece el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual y protege a ulteriores víctimas, dado que inhibe la participación de los autores del delito en actividades docentes.
Debilidades	Omite la revisión del plazo de caducidad para la presentación de denuncias previsto en el artículo 18 del CPP.
Recomendaciones	Sería conveniente prever la posibilidad de esta pena accesoria en todos los delitos sexuales, incluidos los de explotación sexual comercial. En atención a la naturaleza de los delitos sexuales, se sugiere aumentar el plazo de caducidad de seis meses establecido por el artículo 18 del CPP para la presentación de la denuncia de delitos sexuales contra personas mayores de edad.

Tema	**Obligatoriedad de la denuncia de violencia doméstica**
Proyecto de ley	Asunto 121256 CSS 1516/2014.
Objetivo	Asegurar la intervención en situaciones de violencia doméstica contra "menores de edad, incapaces, ancianos o discapacitados".
Contenido	Impone la obligatoriedad de la denuncia a organismos asistenciales, educativos, de salud, de justicia y, en general, los que desde el ámbito público o privado tomen conocimiento de situaciones de violencia familiar.
Fortalezas	Fortalece la corresponsabilidad de todos los operadores para la adecuada intervención en situaciones de violencia doméstica.
Debilidades	La realización de la denuncia por mero cumplimiento de la ley puede dar lugar a intervenciones apresuradas que no tengan en cuenta las necesidades de las víctimas.
Recomendaciones	Sería conveniente prever estrategias de intervención oportuna de los operadores en todos los casos de violencia doméstica.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El recientemente sancionado Código del Proceso Penal deja atrás el proceso inquisitivo, en el que la víctima es un mero objeto del proceso, sin derecho a participar. Este nuevo Código opta por el sistema acusatorio, le da la responsabilidad de la investigación al Ministerio Público y habilita la participación de la víctima. En él se prevén medidas para proteger durante el proceso a testigos y víctimas intimidados o en condiciones de vulnerabilidad. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el nuevo Código no prevé medidas específicas de protección respecto de víctimas adultas de delitos sexuales, salvo resolución judicial que expresamente se pronuncie dictaminando que se trata de "víctimas intimidadas o amenazadas".
- La reciente revisión del Código General del Proceso (en materia civil) no ha tenido en cuenta la perspectiva de género ni la generacional, obviando la revisión de los institutos de representación que incapacitan a niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad. Tampoco prevé medidas para garantizar la participación, en condiciones de equidad, de las personas que reclaman la reparación por su condición de víctimas de abuso de poder.

Recomendaciones

- En cumplimiento de los estándares internacionales, debería legislarse en forma integral para la prevención, protección, investigación, sanción y reparación de la violencia de género en todos los ámbitos en que ocurre, superando la actual normativa que contempla solamente la violencia doméstica.
- Para un adecuado cumplimiento de los estándares internacionales, debería fortalecerse el nuevo Código del Proceso Penal de acuerdo a la recomendación del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará:

  > [...] los procedimientos previstos para estos delitos deben garantizar en todas sus fases el principio de debida diligencia, mediante la adopción de políticas orientadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y proporcionar medidas de reparación a las víctimas y/o sus familiares de ser el caso.[96]

- La legislación sobre violencia basada en género debería incluir en forma expresa la prohibición del "uso de métodos de conciliación, mediación o cualquier otro que busque la solución extrajudicial de la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes", conforme lo recomienda el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.[97]
- Es necesario aprobar normas específicas para garantizar todos los derechos a los niños, niñas y adolescentes que participan en procesos por abuso sexual infantil, de forma de evitar su revictimización, en el ámbito civil —tanto en procesos de protección y prevención como de reparación—, teniendo en cuenta las consecuencias específicas de las víctimas que han sufrido este tipo de evento traumático y sus dificultades para declarar y exponerse al registro personal. En palabras del Comité Internacional de los Derechos del Niño, el Estado debe garantizar:

  > [...] que todos los niños que hayan sido víctimas o testigos de delitos, como los niños víctimas de malos tratos, la violencia doméstica, la explotación sexual y económica, secuestros, y la trata, así como los niños testigos de esos delitos, reciban la protección exigida por la Convención, y que tenga plenamente en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos

96 MESECVI, *Informe de recomendaciones a Uruguay,* 2014, cit.

97 Ibídem.

de delitos (que figuran como anexo de la resolución 2005/20, de 22 de julio de 2005, del Consejo Económico y Social).[98]

Observaciones y recomendaciones a Uruguay del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la legislación sobre acceso a la justicia*

Tema	Órgano	Contenido	Estado de cumplimiento
Población en situación de vulnerabilidad	CDH 2013	22. Si bien toma nota de las explicaciones de carácter general dadas por la delegación sobre los obstáculos al acceso a la justicia en el Uruguay de los grupos de población más vulnerables y en riesgo de exclusión social, el Comité lamenta la escasa información proporcionada sobre las medidas adoptadas para facilitar el acceso equitativo a los tribunales y a los órganos administrativos por las personas de origen indígena y afrodescendientes (artículos 14 y 26). El Estado parte debe garantizar la existencia de mecanismos que permitan a todos los grupos en situación de vulnerabilidad el acceso a la justicia sin discriminación alguna.	Parcialmente pendiente
Afrodescendientes	Comité CERD 2011	16. […] El Comité reitera su recomendación anterior (CERD/C/304/Add.78, párrafo 17) de que el Estado parte haga más esfuerzos para facilitar la igualdad de acceso a los recursos judiciales y administrativos para los afrodescendientes y las personas de origen indígena, a fin de asegurar el acceso en pie de igualdad de todas las personas a la justicia. Asimismo, debe seguir siendo objeto de examen la cuestión de la igualdad racial en el sistema judicial y debe recabarse periódicamente información sobre la repercusión del factor etnorracial en el acceso a la justicia.	Pendiente

98 Comité de Derechos del Niño, *Informe de observaciones finales a Uruguay*, cit., § 9 y 68 f).

Niños, niñas y adolescentes	Comité CDN 2007	9. El Comité también recomienda al Estado Parte que garantice, mediante disposiciones legales y una reglamentación adecuadas, que todos los niños que hayan sido víctimas o testigos de delitos, como los niños víctimas de malos tratos, la violencia doméstica, la explotación sexual y económica, secuestros, y la trata, así como los niños testigos de esos delitos, reciban la protección exigida por la Convención, y que tenga plenamente en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (que figuran como anexo de la resolución 2005/20, de 22 de julio de 2005, del Consejo Económico y Social). 68.f. Establezca un sistema independiente accesible y que tenga en cuenta los intereses del niño para la recepción y tramitación de las denuncias presentadas por niños e investigue las presuntas violaciones cometidas por agentes del orden y guardiacárceles, y enjuicie y castigue a los culpables.	Parcialmente pendiente Las leyes 17.815 y la ley 18.250 prevén protecciones especiales para las niñas/os víctimas de delitos pero no hay previsiones con carácter general para evitar la revictimización. El Código del Proceso Penal recientemente aprobado avanza en ese sentido aunque tampoco garantizar la no revictimización de las y los niños víctimas de delitos sexuales. No se han regulado procedimientos adecuados y eficaces para las denuncias de niñas y niños por maltrato y otras vulneraciones de derechos.
Recursos y cobertura territorial para tribunales	Comité CEDAW 2008	26. El Comité recomienda que el Estado parte asigne recursos financieros y humanos suficientes a los juzgados de familia para garantizar su funcionamiento adecuado. Alienta al Estado parte a que aumente el número de juzgados de familia, especialmente fuera de la capital, para lograr una plena cobertura judicial en todo el territorio del Estado.	Parcialmente pendiente Se ha ido aumentando la competencia especializada de los tribunales, pero subsisten importantes carencias en el interior del país.
Código del Proceso Penal	UNCT**	90. Reformar el proceso penal, mediante una nueva ley que asegure un proceso más democrático, transparente y eficiente, en sintonía con los estándares internacionales.	Se aprobó recientemente el nuevo Código del Proceso Penal.

* En esta tabla se incluyen solamente las observaciones o recomendaciones vinculadas a la legislación en la temática.

** El Equipo País de las Naciones Unidas en Uruguay (UNCT) no es un órgano de derechos humanos, pero en su informe recoge observaciones efectuadas por dichos órganos y sus recomendaciones son tenidas especialmente en cuenta para el Examen Periódico Universal (EPU).

Anexo. Equidad de género y generacional en la agenda de las legislaturas 2005-2010 y 2010-2015

	Contenidos de la agenda legislativa	
Tema	**2005-2010**	**2010-2015**
Mecanismos	Creación de: • Ministerio de Desarrollo Social • Dirección de Derechos Humanos • Instituto Nacional de las Mujeres • Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género • Instituto Nacional del Adulto Mayor • Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad • Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Asignación de recursos para el cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para Mujeres y Hombres Creación de: • Dirección de Violencia Doméstica, en el Ministerio del Interior • Centros MEC
Igualdad y no discriminación	Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres Identidad de género y cambio de nombre y sexo registral Protección de personas con discapacidad	Medidas afirmativas para afrodescendientes Comunicación audiovisual
Participación política	Medidas afirmativas para la participación política de las mujeres Descentralización política y participación ciudadana	
Violencia de género y generacional	Genocidio, crímenes de lesa humanidad y guerra Trata y tráfico Castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes Acoso sexual Delitos sexuales	*Bullying* Huérfanos por la violencia doméstica
Sexualidad y reproducción	Salud sexual y reproductiva Educación sexual	Interrupción voluntaria del embarazo Reproducción humana asistida

Relaciones familiares	Deudores alimentarios Unión concubinaria Acogimiento familiar Adopción	Matrimonio igualitario Protección de niños privados del cuidado familiar. Adopción
Trabajo y seguridad social	Trabajo doméstico Sistema Integrado de Salud y FONASA Viviendas para pasivos Licencias, medio horario Asignaciones familiares, primas, subsidios Jubilación	Prohibición de certificación de embarazo como condición para el empleo Empleo juvenil Normas de acción afirmativa en contrataciones de personas afro, trans y con discapacidad Subsidios para cuidados, licencia maternal y paternal Licencia de funcionarias/os públicas en situación violencia doméstica Jubilaciones Medidas afirmativas para la agricultura familiar y la pesca artesanal
Acceso a la justicia	Crea fiscalías especializadas en violencia doméstica Refugiados Humanización carcelaria Derechos de las víctimas de trata en el proceso penal	Crea fiscalías especializadas en violencia doméstica Registro de huellas genéticas Restitución internacional de menores Código General del Proceso Participación en procesos penales de víctimas de delitos (en la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial)

Índice de leyes

Ley 18.719, de enero de 2011. Presupuesto 38

Ley 18.651, de marzo de 2010. Protección de Personas con Discapacidad 51

Ley 18.776, de agosto de 2011. Aprueba Protocolo del Convenio sobre Derechos de las Personas con Discapacidad 26

Ley 18.834, de noviembre de 2011. Rendición de Cuentas 40

Ley 18.849, de diciembre de 2011. Huellas genéticas 141

Ley 18.850, de diciembre de 2011. Pensión a hijos de madres muertas en situación de violencia doméstica 74

Ley 18.868, de diciembre de 2011. Prohibición de certificación de embarazo 126

Ley 18.895, de abril de 2012. Restitución internacional de menores 142

Ley 18.899, de abril de 2012. Convenio OIT 189 26

Ley 18.905, de mayo de 2012. Fiscalías de Violencia Doméstica 143

Ley 18.914, de junio de 2012. Lavado de activos 143

Competencia de juzgados en trata de personas y explotación 143

Ley 18.987, de octubre de 2012. Interrupción voluntaria del embarazo 99

Ley 19.029, de enero de 2013. Aprueba el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 25

Ley 19.039, de diciembre de 2012. Pensión en favor de víctimas de delitos violentos 74

Ley 19.075, de mayo de 2013. Matrimonio igualitario 108, 109, 110, 111

Ley 19.090, de junio de 2013. Modificaciones al Código General del Proceso 144

Ley 19.092, de junio de 2013. Protección a niños privados del cuidado familiar. Adopción . 112

Ley 19.098, de junio de 2013. Protocolo para *bullying* 75

Ley 19.119, de agosto de 2013. Matrimonio igualitario 108, 109, 110, 111

Ley 19.121, de agosto de 2013. Estatuto del Funcionario de la Administración Central 126

Ley 19.122, de agosto de 2013. Medidas afirmativas dirigidas a afrodescendientes 52

Ley 19.133, de setiembre de 2013. Empleo juvenil 53, 128

Ley 19.149, de octubre de 2013. Rendición de cuentas 129

Ley 19.153, de octubre de 2013. Inembargabilidad de cuentas bancarias 112

Ley 19.160, de noviembre de 2013. Jubilación parcial 129

Ley 19.161, de noviembre de 2013. Subsidios y licencia maternal 130

Ley 19.167, de noviembre de 2013. Reproducción humana asistida 101

Ley 19.196, de marzo de 2014. Responsabilidad penal empresarial. Acceso a la justicia 145

Ley 19.292, de diciembre de 2014. Agricultura familiar y pesca artesanal 131

Ley 19.293, de diciembre de 2014. Código Procesal Penal 145

Ley 19.307, de diciembre de 2014. Regulación de servicios de comunicación audiovisual... 54

Ley 19.313, de febrero de 2015. Trabajo nocturno 129

Índice de proyectos

Acoso moral en el trabajo 80, 132

Código Penal 76

Cómputo de años para jubilación de mujeres con hijos a cargo en las fuerzas armadas 132

Consejo Asesor Consultivo integrado por niños, niñas o adolescentes de hasta 17 años de edad 41

Derecho a la jubilación de amas de casa para prestaciones de la seguridad social 131

Derogación del perdón judicial por la pasión provocada por el adulterio 81

Deudores alimentarios 114

Exoneración aportes para empresas que contraten mujeres mayores de 40 años 132

Inhabilitación de los autores de delitos sexuales para determinados cargos u oficios 79

Modificaciones al régimen de medidas de protección para niños privados del cuidado familiar y a la adopción 113

Obligatoriedad de la denuncia de violencia doméstica 150

Participación política 65

Penalización de la difusión, grabación o imágenes con contenido íntimo 82

Prescripción y penalización de delitos sexuales 149

Prevención y atención integral del VIH/sida 55

Prevención y sanción de la violencia en las instituciones educativas 80

Procedimiento para designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Tribunal de lo Contencioso Administrativo 54

Recursos para reparación de víctimas de delitos 149

Violencia contra las mujeres 79

Violencia patrimonial en el ámbito doméstico 81

Índice temático

A

aborto. 76, 78, 84, 94, 95, 96, 99, 102, 103, 104.

acceso a la justicia. 27, 29, 79, 113, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 152, 156.

adopción. 26, 29, 48, 49, 63, 71, 73, 76, 77, 85, 88, 107, 108, 112, 113, 121, 122, 134, 151, 156.

afrodescendientes. 26, 28, 41, 49, 51, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 67, 128, 133, 135, 136, 144, 152, 155.

B

bullying. 26, 28, 75, 85, 155.

C

Centros MEC. 27, 39, 155.

Código del Proceso Penal. 141, 150, 151, 153.

Código General del Proceso. 26, 29, 141, 144, 145, 150, 156.

comunicación audiovisual. 27, 28, 54, 155.

cuentas bancarias. 26, 29, 112.

D

discapacidad. 9, 12, 13, 14, 21, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 35, 38, 41, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 60, 66, 78, 80, 85, 105, 116, 128, 131, 133, 135, 138, 140, 150, 155, 156.

E

empleo juvenil. 26, 29, 51, 53, 57, 126, 128, 135, 136, 156.

Estatuto del Funcionario. 26, 29, 126, 127.

F

fiscalías. 26, 29, 143, 156.

H

huellas genéticas. 26, 29, 141.

I

interrupción voluntaria del embarazo. 26, 28, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 155.

J

jubilación parcial. 26, 29, 126, 129, 130, 156.

L

lavado de activos. 26, 29, 143.

licencia maternal. 26, 28, 120, 124, 125, 127, 130, 137, 156.

licencia parental. 120, 127, 137.

M

matrimonio igualitario. 26, 29, 59, 107, 108, 109, 110, 111, 114, 115, 118, 156.

P

participación política de las mujeres. 24, 28, 36, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 155.

pensión a favor de víctimas de delitos violentos. 26, 28, 74.

pensión a hijos de madres muertas por violencia doméstica. 26, 28, 74.

pensión alimenticia. 106, 109, 110, 112, 114, 115, 116, 119.

presupuesto. 12, 21, 25, 27, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 63.

progenitor jurídico. 108.

R

recursos financieros. 12, 19, 21, 23, 27, 29, 36, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 55, 104, 121, 149, 153.

rendición de cuentas. 12, 21, 25, 27, 29, 38, 40, 42, 56, 60, 110, 114, 129, 143.

reproducción humana asistida. 26, 28, 94, 98, 101, 102, 155.

responsabilidad penal empresarial. 27, 29, 145, 156.

restitución internacional de menores. 26, 29, 141, 142, 156.

S

subsidios. 26, 29, 53, 101, 120, 125, 126, 128, 130, 137, 156.

T

test de embarazo. 126, 135.

trabajo nocturno. 27, 29, 129.

V

violencia doméstica. 26, 27, 28, 29, 36, 37, 40, 72, 74, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 86, 110, 116, 126, 127, 143, 144, 148, 150, 151, 153, 155, 156.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL* n.º 66, abril.

América Latina Genera, "Derechos humanos", s/f, en ‹www.americalatinagenera.org›.

Archenti, Nélida, y Tula, María, "¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina", ponencia en el Seminario de Investigación 2012-2013 organizado por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, 22 de febrero de 2013.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2013), *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para el Examen Periódico Universal (EPU),* A/HRC/WG.6/18/URY/2.

CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas,* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007.

— *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano,* OEA/SER.L/V/II.143 Doc. 60, 2011.

Comité Contra las Desapariciones Forzadas, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* CED/C/URY/CO/1, 2013.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* E/C.12/URY/CO/34, 2010.

Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/URY/CO/5, 2013.

Comité de los Derechos del Niño, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* 2007.

Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* CEDAW /C/URY/CO/7, 2008.

— *La mujer y la salud,* Recomendación general n.º 24, 1999.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* CERD/C/URY/CO/16-20, 2011.

Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Informe de observaciones finales a Uruguay,* CMW/C/URY/CO/1, 2014.

Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas contra Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012,* serie C, n.º 239.

— *Caso Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) contra Costa Rica. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012,* serie C, n.º 257.

— *Caso del Penal Miguel Castro Castro contra Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006,* Serie C, n.º 160.

— *Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988,* serie C, n.º 4.

Facio, Alda, *La Carta Magna de las Mujeres,* San José (Costa Rica): ILANUD, s/f.

— *Cuando el género suena, cambios trae,* San José (Costa Rica): ILANUD, 1992.

Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista",* Bogotá: Siglo de Hombres, 1997.

Gamba, Susana B., *Diccionario de estudios de género y feminismos,* Buenos Aires: Biblos, 2008.

García Prince, Evangelina, *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual,* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

Giberti, Eva, *La familia, a pesar de todo,* Buenos Aires: Novedades Educativas, 2007.

Guillén, Lisbeth; Benavente, Fiorella, y Herrera, Elizabeth, *Producción legislativa con perspectiva de género: Herramientas para su inclusión. Balance y cronología legal 2001-julio 2006,* Lima: CESIP, Instituto Manuela Ramos y UNFPA, 2.ª edición, 2006.

Jiménez, Rodrigo, y Sánchez, Héctor, "El derecho internacional y la perspectiva de género en la reforma del Código Procesal Penal uruguayo", ponencia al seminario *Perspectiva de género en la legislación penal y procesal penal,* Montevideo: Bancada Bicameral Femenina y UNIFEM, 2008.

Lesina, Lorena, y González, Diana, *Guía para la elaboración de leyes favorables a la igualdad,* Montevideo: Parlamento del Uruguay, CIRE, 2013, disponible en ‹http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/asamblea/ConvenioBM2011/PublicacionGuia20140515.pdf›.

MESECVI, *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,* 2014, disponible en ‹http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BdP-GuiaAplicacion-Web-ES.pdf›.

— *Informe de recomendaciones a Uruguay,* MESECVI/CEVI/doc.203/14, 2014.

— *Informe de Uruguay. Cuestionario Segunda Ronda de Evaluación Multilateral,* abril 2012.

— *Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará,* 2012.

Miller, Alice, "Derechos humanos y sexualidad: Pasos iniciales para formular un marco para las demandas sobre derechos y libertades sexuales", en *SeriAs para el Debate III,* 2004, disponible en ‹http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=1557›.

Montaño, Sonia; Almeras, Diane, y colaboradores, *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe,* Santiago: CEPAL, 2007, disponible en ‹http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/2/37892/Niunamas2009.pdf›.

Muñoz, Patricia, *Violencias interseccionales,* Tegucigalpa: CAWN, 2011.

Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, adoptados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, disponible en ‹http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A. CONF.157.23.Sp 17›.

ONU Mujeres, *Guía estratégica. Empoderamiento político de las mujeres. Marco para una acción estratégica. América Latina y el Caribe, 2014-2017,* disponible en ‹http://www.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/empoderamiento%20politico%20de%20las%20mujeres%20lac%202014-17%20unwomen.pdf›.

Pérez Portillo, Karla, *Principio de igualdad. Alcances y perspectivas,* México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Relatora Especial sobre la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, *Informe de la Misión al Uruguay,* A/HRC/17/35/Add.3, 2011.

Villanueva, Rocío, "Protección constitucional de los derechos sexuales y reproductivos", *Revista IIDH,* vol. 43, San José (Costa Rica), 2006.

Siglas y abreviaturas

BM	Banco Mundial
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAT	Convención Internacional contra la Tortura
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDH	Comité de Derechos Humanos
CDN	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
CDPD	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CED	Convención Internacional contra las Desapariciones Forzadas
CEDAW	Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERD	Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comité CDN	Comité de los Derechos del Niño
Comité CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Comité CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Convención de Belém do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de OEA
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CTM	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
DESC	derechos económicos, sociales y culturales
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
IVE	interrupción voluntaria del embarazo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud

PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNCT	Equipo de País de Naciones Unidas Uruguay
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
VD	violencia doméstica