



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría
COMISIÓN ESPECIAL DE
EQUIDAD Y GÉNERO

CARPETA N° 2657 DE 2017



ANEXO I AL
REPARTIDO N° 855
DICIEMBRE DE 2017

VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES, BASADA EN GÉNERO

Normas

Informe

XLVIIIa. Legislatura

COMISIÓN ESPECIAL DE
GÉNERO Y EQUIDAD

I N F O R M E

Señores Representantes:

Vuestra Comisión especial de Equidad y Género recomienda la aprobación del proyecto de ley remitido por la Cámara de Senadores, por las razones que se pasan a exponer.

Los Derechos Humanos han surgido desde sus primeras concepciones, como una respuesta a la necesidad de todos los individuos de contar con condiciones esenciales que permitan el goce de una vida digna y han sido producto de un largo proceso histórico de construcción y evolución a lo largo de los dos últimos siglos. Es en esa evolución que se ha desarrollado una concepción que cuestiona la validez universal del androcentrismo y el modelo del hombre occidental. Ese sistema patriarcal que ha reinado en la sociedad, más o menos acentuado según países, culturas y etapas de la historia, ha propiciado la existencia a lo largo de los siglos de una desigualdad real del hombre y la mujer que ha conllevado a la existencia de una discriminación de ésta como ser humano, en los diferentes ámbitos de su desarrollo y las múltiples dimensiones que interactúan (social, económico, laboral y político).

Constituyéndose la igualdad entre el hombre y la mujer como un derecho fundamental de los sistemas democráticos, inherentes a cualquier concepción de Estado de Derecho, a lo largo del siglo XX y especialmente en sus últimas décadas, a nivel internacional se fue tomando conciencia de que, además de su proclamación formal y la expresa prohibición de discriminación por razón de género, era necesario la adopción de políticas que permitieran la plena eficacia de aquel derecho y en consecuencia la superación de la discriminación existente.

Es así que ya en la IV Conferencia Mundial de 1995, la Organización de Naciones Unidas reconoció que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz y viola y menoscaba el disfrute de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

El sistema internacional interiorizó la necesidad de dar cuenta de las especificidades de los individuos, en virtud de género, etnia, edad, etc. El reconocimiento de esa heterogeneidad no implica la fragmentación o atomización de la condición humana, sino que al contrario, es lo que permite una real universalización de los Derechos Humanos, cimentada en la pluralidad y el respeto de las diferencias y la diversidad.

¿Y qué papel juegan los Estados en esta situación? La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Cuadragésimo Séptimo período de Sesiones, concordó en que la violación de los Derechos Humanos de las mujeres no se limita a los actos cometidos o amparados directamente por los gobiernos, sino que éstos tienen responsabilidad social y política por los cometidos por terceros si no han tomado las medidas necesarias para prevenir, investigar y castigar actos de violencia (Naciones Unidas, 1993c). En virtud de lo señalado, el Estado pasaría a ser cómplice de los hechos

cuando no brinda a las mujeres la protección necesaria frente a la violación de sus derechos, así como por actuar en forma discriminatoria al no prevenir y punir los actos de violencia de género, negando a las mujeres la protección de la ley en condiciones de igualdad. De igual manera, la incapacidad del Estado para poner fin a las condiciones sociales, económicas y culturales que hacen vulnerables a las mujeres ante la violencia de género determina que sea responsable de ésta, puesto que debe contribuir activamente a erradicar las injusticias y desigualdades que se manifiestan en las relaciones de género. Esta responsabilidad se plasmó en cierto modo en dos instrumentos internacionales a los que adhirió nuestro país, como son la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, aprobada por la Ley N° 16.735, de 5 de enero de 1996 y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra La Mujer, aprobada por el Decreto-Ley N° 15.164, de 4 de agosto de 1981 y cuyo Protocolo Facultativo se aprobó por la Ley N° 17.338, de 18 de mayo de 2001.

Sin embargo, la obligación afirmativa del Estado de proteger los Derechos Humanos de todos los ciudadanos en toda circunstancia, no elimina el conflicto que se plantea entre la posibilidad de una intervención estatal arbitraria en la vida privada de las personas, y por otra parte, el control de todo aquello que impide el establecimiento de relaciones familiares equitativas; ambas alternativas merecen un análisis detallado y deben encuadrarse en el marco de las libertades individuales.

Nuestro país no ha escapado a la situación general en que se encuentra la mayoría de los países de América Latina. Si bien se ha alcanzado una interesante variedad de acciones orientadas a prevenir la violencia y prestar atención y apoyo a las víctimas, en general éstas se realizan sin coordinación y sin una integralidad que permita abordar la problemática desde sus múltiples dimensiones. Caemos en la revictimización y tampoco existe un estudio pormenorizado de la situación, con criterios objetivos que permiten medir el impacto de las políticas que se adoptan. Esto, salvo algunos estudios concretos, hace carecer de información más detallada, sistematizada y concluyente, que de obtenerse permitiría mejorar el accionar del Estado en la materia.

En cuanto a la normativa, además de los instrumentos internacionales mencionados ut supra, contamos con la Ley N° 17.514, de 2 de julio de 2002, de Erradicación de la Violencia Doméstica, con sus Decretos Reglamentarios, N° 494/006, de 27 de noviembre de 2006 y el Decreto N° 111/015, de 21 de abril de 2015; la Ley N° 18.104, de 15 de marzo de 2007, sobre Igualdad de Derechos entre Hombres y Mujeres y más recientemente se aprobó la Ley N° 19.538, de 9 de octubre de 2017, la cual modificó los arts. 311 y 312 del Código Penal, relacionados con Actos de Discriminación y Femicidio.

Si bien consideramos que estas normas son de suma importancia y celebramos su existencia, dentro de nuestro ordenamiento, no podemos dejar señalar, que atienden a ciertas dimensiones de la problemática (violencia intra familiar, algunas respuestas institucionales frente a determinados hechos, figuras penales y la consecuente respuesta punitiva del Estado, declaración de derechos y obligaciones estatales en materia de la aplicación de determinadas políticas, respuestas judiciales, etc.), dejan de lado algunas cuestiones esenciales a la hora de abordar la temática. Al igual que ha sucedido con los instrumentos internacionales, los avances logrados se centraron primordialmente en dos cuestiones, por una lado hicieron visible la violencia contra las mujeres y las violaciones de sus derechos humanos, por el otro permitieron la consideración de sus intereses y demandas en los instrumentos sobre protección y promoción de los derechos humanos de las Naciones Unidas, a nivel internacional y también nacional, pero como es de lógica esto

no es suficiente y las soluciones a las que se arribaron son parciales, en tanto no aborda las múltiples aristas que hacen a esta problemática.

Surge la necesidad de un accionar mucho más profundo, que permita cambiar la matriz reinante y eso sólo es posible a través de políticas que conduzcan a la concreción de un cambio social para el respeto de los derechos de las mujeres. Para ello es necesario colocarlas en el centro de las transformaciones, con sus diversas formas de pensar, sentir y actuar. No puede prescindirse de sus experiencias históricas y cotidianas a la hora de llevar a cabo una reformulación del contenido y significado de los Derechos Humanos, puesto que su definición y su ejercicio no deben separarse de la vida concreta de las personas. Y es que precisamente la diferencias entre este tipo de violencia y otras formas de agresión y coerción radica en que en este caso el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer.

Consecuentemente los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, en cuanto configura uno de los ataques más flagrantes a los Derechos Fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación, proclamados en nuestra Carta Magna, siendo su deber adoptar medidas de acción positiva que hagan reales y efectivos el goce de dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud, siendo para ello de menester, la aplicación de un enfoque integrado con respecto a los Derechos Humanos ya que de lo contrario se convertirán en meros enunciados sin valor alguno. Es así que en la búsqueda de cumplir con tal obligación y con la finalidad de articular un conjunto integral de medidas de protección, que aborden la totalidad de las dimensiones de este problema, encaminadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género y prestar asistencia a sus víctimas, evitando la revictimización y brindando una respuesta institucional efectiva y acorde a la realidad, encontramos en este proyecto la herramienta necesaria para su concreción.

El mismo aborda la violencia de género de la única forma en la cual el Estado puede brindar respuestas eficaces y efectivas, precisamente a través de una ley integral de protección.

Este carácter integral, que puede observarse a lo largo del contenido de la ley es expresamente señalado en su art. 1° y en el literal E del art. 5° como uno de sus principios.

En concordancia con el concepto moderno de género, es sumamente positivo, que a la hora de definir el alcance de la ley, no sólo se haya abarcado a las mujeres desde el punto de vista meramente biológico, sino también incluye expresamente a las mujeres trans, más allá de edades, creencias culturales, condiciones étnico - raciales, religiosas, etc. (art. 1°).

Establece una novedad, no obstante sea para la aplicación de ella misma, y es que en materia de interpretación, en caso de duda o conflicto, se aplicará lo más favorable a la mujer en situación de violencia, es decir consagra una regla in dubio pro mujer en situación de violencia basada en género; algo que es necesario debido a la particular situación de vulnerabilidad que vive la mujer que la padece. (art.3°).

En su artículo 4, define expresamente el concepto de violencia de género hacia las mujeres, teniendo en cuenta las múltiples aristas que hacen al asunto, integrando a la definición los derechos fundamentales vulnerados. Menciona expresamente al Estado y sus agentes reforzando la responsabilidad del mismo, elemento que se repite a texto expreso en varias oportunidades. Precisamente en su art. 5°, a la hora de establecer los principios rectores y directrices para la aplicación de la ley, se destacan sus deberes de

prevenir, investigar, sancionar, proteger, reparar, coordinar recursos, rendir cuentas, y lo coloca como el principal agente de cambio social en lo que a la eliminación de los estereotipos socio culturales de inferioridad o subordinación de las mujeres respecta. (art.5° literales B, D, E y J).

Esta ley tiene como otra de sus virtudes, el hecho de realizar reiteradas y concretas definiciones de diferentes conceptos que aborda, lo cual brinda certeza y seguridad jurídica a la hora de su interpretación y aplicación. Tal es el caso del artículo 6, en el que se definen (aunque no es una lista taxativa), distintos tipos de violencia. En este punto hay que señalar que se brinda un nuevo concepto de violencia doméstica, que si bien es muy similar al definido por el art. 2° de la Ley N° 17.514, de 2 de julio de 2002, es más amplio, en tanto elimina la "cohabitación" en la base de la relación afectiva lo cual permite contemplar otras situaciones, que podían quedar fuera del ámbito de aplicación de ley.

Los artículos 7° y 8°, son claves para evitar la revictimización de las mujeres que sufren violencia de género. Esto es un elemento esencial, que la ley prevé, mediante el reconocimiento de una serie de derechos, que la salvaguardan y protegen al atravesar la situación de violencia, tanto dentro de su esfera personal y familiar, como al atravesar procesos administrativos y judiciales. Por su parte el artículo 9° protege a niñas, niños y adolescentes que transiten alguno de estos procesos, ya sea como víctimas o testigos. Es un punto fundamental, ya que la situación de los hijos, el temor a la vulneración de sus derechos, muchas veces ha contribuido a que las mujeres no denuncien situaciones de violencia de género, el garantizar su protección contribuirá a que las víctimas puedan superar esos temores y denunciar las situaciones que padecen.

Para brindar un efectivo accionar por parte del Estado se crea un Sistema Interinstitucional de Respuesta a la Violencia Basada en Género Hacia las Mujeres, el cual se consagra como integral, interinstitucional e interdisciplinario, brindando acciones de prevención, atención, acceso oportuno y eficaz a la justicia, reparación y ordenamiento de la información, formación y capacitación de los operadores y debiendo llevar a cabo evaluaciones y rendiciones de cuentas de las políticas aplicadas, su accionar e impacto. Esto se articula a través una serie de organismos, el Instituto Nacional de las Mujeres (art. 11), el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres -sustituye al Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica creado por el art. 24 de la Ley N° 17.514- (art. 12), las Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (art. 16) y el Observatorio sobre la Violencia basada en Género hacia las Mujeres (art. 18). Es a través de los cometidos asignados a estos órganos que se busca cumplir con lo señalado ut supra.

A su vez crea una red de servicios de atención gratuita a las mujeres, para brindar apoyo psicosocial, asistencia en materia de salud y de asesoramiento y patrocinio jurídicos. (arts. 31, 32, 35).

Brinda además respuestas concretas para la permanencia de la mujer en el sistema educativo (art. 39), laboral (art. 40, 41) y habitacional de urgencia y mediano plazo (arts. 36, 37, 38). Esto es clave dada la delicada situación de vulnerabilidad que viven las mujeres víctimas de violencia de género. Asimismo, se establecen servicios de socialización para varones que hayan ejercido violencia (art. 33).

Al introducirnos en el presente análisis, señalábamos como necesario un cambio social, desde los múltiples enfoques sistemáticos del abordaje de la temática de género, para poder cambiar la matriz reinante de sometimiento y subordinación de los derechos de las mujeres; al comenzar a desentrañar el contenido del proyecto de ley mencionamos

que se colocaba como el principal agente de ese cambio social al Estado. Es en este marco que recurre a fijarle directrices a la hora de adoptar políticas públicas. Pero a sabiendas de la necesidad de recurrir a los múltiples enfoques y de aplicar la integralidad, las sistematiza para su aplicación en distintas áreas; es así que en el art. 21 se establecen las directrices para las políticas educativas, en el art. 22 las correspondientes a las políticas de salud, en el art. 23 para las laborales y de seguridad social, en el art. 24 las referidas a la seguridad, las referentes a defensa nacional en el art. 25, las vinculadas a la comunicación en el art. 26, relaciones exteriores en el art. 27, las correspondientes a la infancia y adolescencia en el art. 28, en materia de adultos mayores se establecieron en el art. 29 y finalmente en el art. 30 se fijan las directrices para políticas sobre discapacidad.

Al analizar el capítulo V, el cual se denomina "Procesos de Protección, Investigación y Penalización de la Violencia Basada en Género contra las Mujeres", es de destacar, dentro de las disposiciones comunes a todos los procesos, algo que si bien resulta de lógica y es reconocido a nivel normativo internacional, ha sido increíblemente cuestionado en algunos países de nuestra región, nos referimos a que en todos los casos se respetará el derecho de las niñas, niños y adolescentes a dar su opinión. Dada esta situación particular en la región, en la cual se ha cuestionado este principio, es digno de resaltar el que se mencione a texto expreso en este proyecto.

Pasando al ámbito judicial y procesal, hay que destacar la creación de juzgados especializados; se crean los llamados "Juzgados Letrados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual" (art. 51). Esto parece de suma conveniencia dada las características propias de la violencia de género, pero de nada serviría sino se aplican medidas procesales, que atiendan a la realidad de las situaciones que llevan a la consumación de la vía judicial. En esta materia encontramos, la adopción de inmediato de medidas de protección urgentes por parte del Tribunal o Fiscalía competente (art. 59) y celebración de audiencia dentro de las 72 horas, previo informe de evaluación de riesgo por parte del equipo técnico del juzgado (art. 61); se establece la carga de la comparecencia al denunciado (art. 62) y las partes no pueden confrontarse o permanecer en la misma sala (art. 63). Se establecen 17 medidas cautelares especiales (art. 65) que el Tribunal podrá adoptar u otras análogas, las cuales buscan salvaguardar los derechos de la víctima, desde su integridad física y la de sus hijos, a la protección de sus derechos patrimoniales y laborales, dependiendo del ámbito y condiciones en que se produce la violencia, considerándose al agresor, en caso de incumplimiento, incurso en el delito de Desacato previsto en el art. 173 del Código Penal (art. 66).

En el artículo 67 se contemplan situaciones de violencia intrafamiliar, estableciendo una serie de medidas de protección, las mismas refieren a la pensión alimenticia de la mujer e hijos, tenencia provisoria de los menores y suspensión de visitas del agresor.

En materia de Procesos de Familia introduce una serie de modificaciones. Las más relevantes son, por una lado, la sustitución del numeral 3° del art. 148 del Código Civil, el cual refiere a las sevicias o injurias graves como causal de divorcio, disponiéndose que la violencia basada en género así como el abuso sexual contra hijas e hijos, se considerará en todos los casos injurias graves que acreditan esa causal (art.72). Por otra parte el art. 73 introduce una nueva causal de pérdida de la patria potestad al art. 284 del Código Civil, previendo casos en que el padre haya sido condenado por femicidio, consumado o en grado de tentativa, respecto a la madre de sus hijos. Estos cambios son necesarios en cuanto armonizan la regulación de estos institutos del Derecho de Familia con la normativa de género, de manera de brindar coherencia y cohesión a nuestro ordenamiento jurídico.

En igual sentido realiza ciertas precisiones respecto a los procesos penales, modificando además normas del Código Penal.

Se crean nuevos tipos penales: Abuso sexual (art.86), Abuso sexual sin contacto corporal (art. 88), Divulgación de imágenes o grabaciones con contenido íntimo (art. 92) y Embaucamiento de personas menores con fines sexuales por medios tecnológicos (Grooming) (art. 94). Respecto a los dos primeros y a los delitos de violación, de atentado violento al pudor y al de corrupción, se establece que la acción penal es pública, no requiriéndose instancia del ofendido. Por tal motivo deroga el art. 279 del Código Penal (art.78). En cuanto a la prescripción de la acción penal para estos delitos, la misma se suspende mientras la víctima sea menor de edad y hasta que habiendo cumplido la mayoría de edad formule por sí la denuncia o ratifique la formulada por sus representantes legales durante su minoría de edad. Si como consecuencia de cualquiera de los delitos indicados hubiere ocurrido la muerte de la persona menor de edad, comenzará a correr desde el día en que éste hubiere alcanzado la mayoría de edad (arts. 78 y 84).

Otro cambio importante en materia penal, es la sustitución del art. 36 del Código, que establece la pasión provocada por el adulterio como elemento que faculta al Juez para exonerar de pena por los delitos de homicidio y de lesiones; en el texto del proyecto se elimina esta causal de exoneración de pena y se establece en su lugar la llamada "conmoción provocada por el sufrimiento crónico producto de violencia intrafamiliar". Resulta una conveniente sustitución de un artículo arcaico y polémico, por la contemplación de una realidad que por mucho tiempo pasó desapercibida en nuestra sociedad y nos parece de orden sea tenida en cuenta.

También se modifica el art. 321 bis del Código Penal, el que establece el delito de violencia doméstica. La nueva redacción que se plantea, amplía el tipo penal de manera de poder incluir otras situaciones que podrían quedar por fuera con la redacción vigente hasta el momento; para ello no hace referencia a las "lesiones personales", sino que plantea el ejercicio de la violencia física, psíquica, sexual y también la patrimonial o económica. Se aumenta la pena, ya que los guarismos manejados van de seis meses de prisión a 2 años de penitenciaría (la redacción vigente del art. 321 bis dispone de seis a veinticuatro meses de prisión). Se agregan nuevas agravantes, en tanto ya no sólo se incrementa la pena cuando la víctima fuese una mujer, sino también si se tratara de una persona menor de 18 años de edad, mayor de 65 años o en situación de discapacidad agregando además que la misma agravante se aplicará cuando el ejercicio de la violencia se cometiere en presencia de personas menores de 18 años de edad (art. 91).

Otra modificación de relevancia, es el inciso que se agrega al art. 67 del Código Penal, relativo a las penas accesorias. Las sentencias de condena respecto de los delitos de violación, abuso sexual (art.86), abuso sexual sin contacto corporal (art. 88), atentado violento al pudor, corrupción y los previstos en la Ley N° 17.815, de 6 de setiembre de 2004 (Violencia Sexual Contra Niños, Adolescentes o Incapaces), conllevarán en todos los casos la pérdida o inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o tenencia de niñas, niños o adolescentes o personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia, así como para el ejercicio de funciones públicas y privadas en el área educativa, de la salud y todas aquellas que impliquen trato directo con niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia, cargos públicos o privados en la educación o la salud (art. 83). También se prevé la suspensión del ejercicio de la patria potestad o guarda e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas y privadas, de iguales características

a las señaladas ut supra, a las personas que se encuentren sujetas a un proceso penal por alguno de los delitos mencionados anteriormente (art. 79).

En cuanto al proceso propiamente dicho, es importante destacar, que la audiencia no será pública cuando así lo solicite la víctima y se admitirá la presencia del acompañante emocional, disponiéndose que siempre que sea posible, su testimonio deberá ser filmado para evitar su reiteración (art. 75). Esto contribuye a la no revictimización de quien padece el delito.

Como podemos observar el proyecto aborda el tema de la violencia de género desde sus múltiples dimensiones. Se erige de esta manera como una ley integral de protección. Hace asumir al Estado su responsabilidad, y brinda los instrumentos y las respuestas necesarias para hacer frente a esta problemática que ha ido creciendo sistemáticamente año tras año. Armoniza su contenido con las normas existentes en nuestro ordenamiento evitando así contradicciones y problemas para su aplicación. Brinda un contenido certero y preciso, muy detallado, que brinda certezas y garantías jurídicas.

Por todo lo expresado en el presente informe, entendemos que la aprobación de este proyecto es necesario para poder enfrentar una dura y cruel realidad, que nos indica que ya en el año 2013, en oportunidad de un estudio estadístico, casi 7 de cada 10 mujeres manifestaron haber vivido algún tipo de violencia basada en género en algún momento de su vida, esto representa más de 650.000 mujeres; más de un tercio de las mujeres de 15 años o más vivieron situaciones de violencia en lugares públicos alguna vez en su vida, en números absolutos, esto representa aproximadamente 370.000 mujeres. Una de cada 3 mujeres encuestadas (34,2%) declaró haber experimentado algún tipo de violencia durante su infancia, antes de cumplir los 15 años (Fuente: Elaboración SIG - INE en base a EVBGG, 2013). Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL para América Latina y Península Ibérica, en 2015 Uruguay ya se posicionaba como el país de la región con más muertes de mujeres a manos de sus parejas y de acuerdo a estadísticas del Ministerio del Interior, se desprende que casi el 70% de las mujeres asesinadas entre 2012 y 2016 fueron víctimas de violencia doméstica.

Esta funesta realidad así como las bondades y fortalezas que hemos encontrado en el texto normativo en estudio, nos constriñen a votar positivamente por el presente proyecto, con la convicción que contribuirá a la lucha contra este flagelo que carcome nuestra sociedad.

Porque como decía George Ripert, "Cuando el Derecho ignora la realidad, la realidad se venga ignorando al Derecho".

Por las razones expuestas, se recomienda al Cuerpo la aprobación de la iniciativa que se acompaña.

Sala de la Comisión, 7 de diciembre de 2017.

GLORIA RODRÍGUEZ
MIEMBRO INFORMANTE
GABRIELA BARREIRO
CECILIA BOTTINO
LUIS PUIG
SEBASTIÁN SABINI

STELLA VIEL
JOSÉ ANDRÉS AROCENA CON SALVEDADES,
QUE EXPONDRÁ EN SALA.
GRACIELA MATIAUDA ESPINO CON SALVEDADES,
QUE EXPONDRÁ EN SALA.

≠