

Investigación temática

DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

**Respuestas a la guía enviada a efectos de evaluar la implementación en cada país de la
Declaración “Debida diligencia y violencia contra las mujeres: hacia un real acceso a la
justicia”¹**

Uruguay, julio de 2014

El presente informe, se enmarca en el cumplimiento del primer Objetivo Operativo del Plan de Trabajo anual correspondiente al año 2013, de la Red de Defensorías de Mujeres de la FIO, aprobado por su el Consejo Rector oportunamente. En el marco de la reunión de la Red de Mujeres de la FIO a realizarse en México en el mes de septiembre, y habiendo asumido en Puerto Rico la responsabilidad de hacer en nuestros respectivos países el seguimiento e implementación de la Declaración “Debida diligencia y violencia contra las mujeres: hacia un real acceso a la justicia” estamos enviando el informe que responde a la guía oportunamente remitida.

Según la pauta elaborada y enviada por el Equipo Coordinador de la Red, la Institución Nacional de Derechos Humanos del Uruguay conjuntamente con la Defensoría del Vecino de Montevideo envía la información solicitada, que cubre el período de noviembre de 2013 a julio de 2014.

- | |
|--|
| <p>1. ¿Ha habido alguna norma legal (procesal o de fondo) que haya sido aprobada, modificada o que haya entrado en vigencia en materia de violencia contra la mujer y acceso a la justicia? (tratados, leyes, planes, reglamentos, etc.)</p> |
|--|

En Uruguay, luego de las ratificaciones de las principales convenciones internacionales en el tema en la década de los 90, se comenzó un proceso de promulgación de leyes que atienden aspectos vinculados a la prevención, protección, sanción y reparación de la violencia hacia las mujeres, tal como se expresó en el anterior informe.

Durante el período objeto de este informe el único cambio normativo vinculado pero no específico al tema refiere a reformas en el Código General del Proceso. Las mismas no han producido grandes modificaciones en los procesos vigentes.

¹Para la elaboración de este informe se mantuvo una entrevista con la Lic. Carolina Patrón – Directora de la Unidad Ejecutora del Proyecto Judicial en el Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género y la Lic. Raquel Martínez – Directora de la Dirección de Gestión de Proyectos - Coordinadora con el PILCVG. Asimismo se recibió información del Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica, en particular el último informe presentado al MECANISMO DE SEGUIMIENTO CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ (MESECVI)

Actualmente existe un proceso incipiente sobre eventuales modificaciones a la normativa vigente, en particular tendientes la promulgación de una ley integral. El 25 de noviembre de 2012 el Ministro de Desarrollo Social, Economista Daniel Olesker presentó 11 medidas en varias temáticas dentro de las que se incluye “la revisión de normas y leyes vigentes que se encuentran de forma dispersa. Para el 2013 enviar al Parlamento un proyecto de ley integral en la materia de la violencia basada en género”².

Asimismo en el marco del Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica se presentaron modificaciones a los proyectos de ley de Código Penal y Código Procesal Penal que se encuentran en discusión parlamentaria. La reforma del sistema penal constituye una gran urgencia para el país y significaría un gran avance para el respeto de los derechos humanos.

2. ¿Se ha logrado durante este período implementar el cumplimiento de las normas que sobre el tema se han emitido para proteger el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, o sólo se trata de disposiciones que lamentablemente aún no se cumplen?

En relación al cumplimiento de las normativas vigentes para Uruguay para proteger el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia doméstica, se pueden relacionar algunas acciones que desde su implementación implican medidas afirmativas en este sentido.

Específicamente el Ministerio del Interior con la creación de la División Políticas de Género, se propone una intervención integral en lo referente a Violencia Doméstica. En este sentido, ha desarrollado distintos ejes estratégicos:

- ✓ Mejora de la actuación y profesionalización policial: con el aumento permanente de las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica en todo el país, creación del cargo de particular confianza de Dirección nacional de las oficinas especializadas en violencia doméstica, convenio con LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay) para la mejora y protocolización de la actuación policial, implementación de la tecnología de localización (tobilleras), definición de metas en violencia doméstica para los compromisos de gestión, rediseño e impresión de material informativo sobre la temática.
- ✓ Integrar en todos los niveles de formación policial la violencia doméstica y de género. Implementación de distintas instancias de capacitación tanto al ingreso de la fuerza policial como para el plantel existente (se desarrollará en el próximo ítem)
- ✓ Mejorar la captación y el registro de las denuncias y profundizar el análisis estadístico de las situaciones de violencia doméstica.
- ✓ Abordar de forma integral la violencia doméstica que sufren o ejercen los y las policías.
- ✓ Promover y generar mecanismos para fortalecer la articulación y coordinación interinstitucional y con la sociedad civil.

Colocación de TOBILLERAS. Tecnologías de Verificación de presencia y localización diseñadas para monitorizar personas con alto riesgo en materia de violencia doméstica. División Políticas de Género del Ministerio del Interior.

Esta experiencia piloto en Montevideo se inició en el mes de febrero del 2013, y a un año de implementada (31/enero/14) la experiencia, se cuenta con un informe global³ que arroja lo siguiente:

² <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/presentacion-once-medidas-violencia-genero>

³ División Políticas de Género, Ministerio del Interior. “Sistema de Monitoreo Electrónico. Tecnología de verificación de presencia y localización de personas en caso de alto riesgo de violencia doméstica”. Febrero 2014.

- se han colocado 105 tobilleras de las cuales al momento del informe 52% se mantenían activas, y 48% inactivas por distintos motivos: desconexiones por finalización de la medida, procesamientos, a solicitud de la víctima, por razones médicas, etc., (siempre por orden judicial).
- 98% de las víctimas han sido mujeres
- 90% fueron dispuestas por Juzgados Especializados en Violencia Doméstica y 10% por Juzgados Penales
- La mayoría de las disposiciones se instalaron por 90, 120 y 180 días (en un 29%, 32% y 37% respectivamente)

El monitoreo cuenta con seguimiento de Policías Comunitarios en cada zona, y funciona en base a un sistema de ubicación satelital a cargo del Área Violencia Doméstica y de Género, con detección de alertas y respuesta con móviles policiales. Esta Área tiene 25 funcionarios policiales para el seguimiento de pantallas y comunicaciones con víctima y agresor ante cualquier “evento”. Existen alrededor de 15 alertas distintas: agresor en zona restringida, agresor en zona de advertencia, alerta de pánico de la víctima, apertura o corte de la tobillera, batería del rastreador baja, agresor se alejó del rastreador, etc.

La evaluación que realiza la División Políticas de Género del Ministerio del Interior resalta lo siguiente:

- La tecnología cumplió cabalmente con el objetivo esperado: seguimiento de las medidas de alejamiento dispuestas por la Justicia.
- La respuesta policial a las situaciones de emergencia fue eficaz, acorde a los protocolos establecidos y dentro de los tiempos previstos.
- En todos los casos de incumplimiento se brindó información con transgresiones documentadas.
- Un número importante de los ofensores que transgredieron la medida fueron procesados.
- El trabajo de la Policía Comunitaria (del Ministerio del Interior) permite un seguimiento de cercanía y trabajo en la comunidad para asegurar redes de contención.
- Víctimas y ofensores reciben atención psicosocial del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) para acompañar el proceso y transitar caminos de salida y rehabilitación.
- La amplia mayoría de víctimas y ofensores consideran la experiencia como positiva (testimonios recogidos durante el proceso y en la desinstalación).
- El equipo del Área Violencia de Género ha demostrado un alto compromiso y responsabilidad en su trabajo.
- La Comisión Interinstitucional integrada por el Poder Judicial, Ministerio Público y Fiscal, MIDES y distintas Unidades del Ministerio del Interior, viene trabajando con regularidad y de forma comprometida dando seguimiento y mejorando los mecanismos de trabajo y coordinación para llevar adelante la tarea.

Como síntesis, el mismo informe se plantea:

- ✓ Se logró cumplir con el objetivo central del programa: proteger a las víctimas con alto riesgo en materia de violencia doméstica.
- ✓ Ninguna de las víctimas dentro del programa estuvo en situación de riesgo ante el ofensor.
- ✓ Los hechos han dado mensajes claros: si se incumple lo resuelto por la Justicia, existen mejores condiciones para aportar prueba y resultar en procesamiento.

En el correr del 2014 se amplió dicho Programa a los departamentos de Canelones (capital) y San José (Ciudad del Plata).

Por su parte el Poder Judicial contrató una Asistencia técnica para el estudio de la gestión y funcionamiento del área jurisdiccional en materia de violencia de género, en el marco del Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género PILCVG.

La misma fue ejecutada por la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Derecho y se encuentra en proceso de ser publicada. De la entrevista realizada con fecha 4 de julio de 2014 con Lic. Raquel Martínez – Directora de la Dirección de Gestión de Proyectos - Coordinadora con el Proyecto Judicial en el PILCVG y Lic. Carolina Patrón – Directora de la Unidad Ejecutora del PILCVG, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Existencia de algunas deficiencias en la forma de reclutamiento y formación de los/las operadores/as en la temática. La formación es acotada en el tiempo y la utilización de la normativa internacional es escasa.
- El objeto inicial de la normativa se ve desvirtuado por la existencia de algunas prácticas. Existen casos en que las medidas de protección dictadas son ineficientes, diferentes criterios para la adopción provisional de tenencia, pensión alimenticia y visitas. En los juzgados penales las situaciones de violencia doméstica se perciben como de menor gravedad en la variedad de casos que tratan estas sedes.
- El nivel de insatisfacción y frustración de las/os operadoras/es es alto debido al desborde, las condiciones y la carga de trabajo. Sumado a que los juzgados especializados son percibidos de menor jerarquía.
- La integralidad de la respuesta se ve deteriorada por dificultades en la coordinación de las distintas materias y en particular por las diferencias en los tiempos de cada proceso.
- La atención a las víctimas es donde se detectan mayores incumplimientos. El asesoramiento social y jurídico previo a la audiencia es débil, el trato impersonal y burocrático. Esto se ve agravado por la fragmentación en varios expedientes.
- Existe selectividad y desigualdades en el tratamiento a la justicia según el origen social de las personas involucradas.

3. ¿Se ha avanzado o no en materia de capacitación/sensibilización de las y los operadores del sistema de justicia (policía, poder judicial, fiscalía, etc.) en temas de acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia de género?

La creación de ámbitos específicos para la capacitación y sensibilización abrió oportunidades hasta ese momento inexistentes para la inclusión de la perspectiva de género y específicamente en violencia doméstica para operadores del sistema de justicia.

Un ejemplo claro es el del **Ministerio del Interior, con la creación de la División de Políticas de Género**. En su informe anual 2013, se plantea “la formación policial es un proceso continuo que se inicia al ingreso a la institución tanto para el personal subalterno como para el superior; que luego continúa con la formación de pasaje de grado para el ascenso. La Escuela Nacional de Policía y las Escuelas Departamentales y la formación especializada, como por ejemplo la Penitenciaria, o la de Policía Técnica son las responsables institucionalmente de llevar a cabo este proceso.

- ✓ La Escuela de Oficiales implementó en el tercer año de la carrera de cadetes el módulo de violencia doméstica con 30 horas presenciales a 97 cadetes/as (12 mujeres y 85 hombres).
- ✓ La Escuela de Pasaje de Grado para Oficiales de Policía (EPES) imparte en sus cursos temas vinculados a género, violencia doméstica y derechos humanos. Se destaca el curso

de pasaje de Grado de Sub- Comisario a Comisario impartido desde el Portal Educativo de la ENP con treinta horas semi-presenciales. 451 policías (150 mujeres y 301 hombres).

- ✓ El Centro de Formación y Capacitación para el Personal Subalterno, que tiene el cometido de formar para el ingreso a policías de Montevideo y San José posee una materia de violencia doméstica en los cursos de pasaje de grado de Agte. 1ª para Cabo y de Sgto. para Sgto. 1º, 333policías (20 mujeres y 313 hombres).
- ✓ Todas las Escuelas Departamentales del país (17) para el ingreso del Personal Subalterno presentan capacitación en violencia doméstica en base a la Guía de Procedimiento Policial.

Durante el 2013 se capacitaron a nivel nacional 1.375 policías (419 mujeres y 956 hombres).

- ✓ En la Escuela Nacional de Policía se creó por Resolución Nº 042/2012 la Cátedra de Género y Seguridad Pública con el objetivo de incorporar la perspectiva de género, derechos sexuales y reproductivos y violencia doméstica al currículo de formación a todos los niveles de la función. Durante el 2013 se organizó una actividad el 8 de marzo donde expusieron mujeres destacadas fuera y dentro de la Institución, participando 300 personas aproximadamente, entre los cuales están los/las cadetes, personal y alumnos/as del CEFOCAPS, División de Políticas de Género del Ministerio del Interior, Mundo Afro, Mujeres de Negro, etc.
- ✓ Se convocó a un encuentro nacional de Escuelas Departamentales a fin de unificar criterios en los temas de género en los cursos que se imparten en las mismas.
- ✓ Convenio Ministerio del Interior – Universidad de la República. Fueron capacitado/as 231 policías (151 hombres y 80 mujeres) a partir del Convenio firmado entre el Ministerio del Interior y la Universidad de la República a través de la Facultad de Ciencias Sociales, en el marco del Programa Integral de Lucha Contra la Violencia de Género que se desarrolla con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Se realizaron seis cursos de capacitación «La respuesta policial en violencia doméstica y de género: aportes para fortalecer el abordaje y la calidad de atención». Los mismos se llevaron a cabo en las Jefaturas de Artigas, Cerro Largo, Colonia, Paysandú, Rocha y Soriano y fueron impartidos por docentes de las facultades de Ciencias Sociales, Derecho y Humanidades y Ciencias. Se desarrollaron en 8 módulos con un total de 32 horas presenciales y fueron capacitados los Comisarios o Encargados de todas las Seccionales Policiales de cada Jefatura, personal subalterno de las mismas con perfil para la atención a situaciones de violencia doméstica y policías de las UEVD sin capacitación en el tema.
- ✓ *Cursos Violencia Doméstica en el Proyecto Mi Comisaría.* Se incorporó una materia de violencia doméstica y de género a los cursos del Proyecto MI COMISARIA que está dirigido a personal de atención directa al público en Seccionales Policiales de Montevideo y que tiene por objetivo mejorar la formación, condiciones de trabajo y establecer con claridad los procedimientos para cada tarea; tanto por la recepción de denuncias de delitos como en la atención de tramites generales. Desde julio a diciembre se realizaron seis cursos de **20 horas presenciales** en los que participaron **151 policías (88 mujeres y 63 hombres)** de las Seccionales de Montevideo y Unidades Especializadas. Asimismo se presentó el módulo de violencia doméstica del Sistema de Gestión de Seguridad Pública a alrededor de **75 policías** de las Seccionales 5ª, 7ª, 10ª, 21ª y 23ª, 16ª aportando elementos conceptuales y prácticos para el llenado de la información.
- ✓ **Sensibilización y capacitación para el programa “Tobilleras”.** Durante el mes de enero se realizaron distintas jornadas de capacitación al personal de: GEPP, Policía de Tránsito,

Seccionales Policiales y Unidades Especializadas de Montevideo, Cuerpo de Radio Patrulla. Participaron un total de **201 policías (43 mujeres y 158 hombres)**.

- ✓ Se realizó capacitación a Oficiales de la Jefatura de Policía de Canelones sobre la respuesta policial en violencia doméstica, en referencia a la tecnología de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo, participando un total de **56 policías (6 mujeres y 50 hombres)**
- ✓ **Curso Políticas de Género en el Portal Educativo ENP** Se realizó el curso de Políticas y Perspectiva de Género a distancia a través del Portal Educativo de la Escuela Nacional de Policía, con el objetivo de mostrar y debatir un nuevo paradigma cultural dentro de la fuerza policial y de la función policial que privilegia valores que están en estrecha relación con la igualdad de género y que pretenden consolidar una Institución Policial más moderna y democrática. **Participaron un total de 18 policías (15 mujeres y 3 hombres)**
- ✓ Seminario: "Comunicar sin violencia. Jornada para periodistas y comunicadores/as sobre Violencia Basada en Género y Generaciones"

Diploma de Posgrado Género y Políticas Públicas con énfasis en Seguridad. Con una duración de 250 horas presenciales desarrolladas durante tres trimestres que totalizaron 250 horas presenciales, el diploma fue dirigido a oficiales de la Policía Nacional y a personas con estudios terciarios interesadas en desarrollar una formación especializada en el campo de los estudios de género y las políticas de seguridad pública. Se realizó en el marco de un Convenio firmado entre la Universidad de la República (Udelar) y el Ministerio del Interior. Luego de la convocatoria a interesados/as se becaron a 30 funcionarios/as priorizando a encargados/as y personal técnico de las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica de todo el país (Canelones, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Lavalleja, Durazno, Colonia, Rocha, Maldonado, Montevideo). Los restantes pertenecen al Instituto Nacional de Rehabilitación, Asuntos Internos, Área Jurídica y Notarial, Sanidad Policial, Seguridad Legislativa, entre otras dependencias). Están cursando el Diploma 26 policías (19 mujeres y 7 hombres).

Curso de Género y Políticas Públicas en la ENAP – INMUJERES.

En el marco del convenio entre Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) y la Escuela Nacional de Administración Pública, se dictaron cursos de transversalidad de género con una carga de 24 horas presenciales dirigidas al funcionariado de la Administración Pública. Por parte del Ministerio del Interior participaron un total de 39 policías distribuidos en dos grupos. (33 mujeres, 6 hombres).

El poder Judicial a través de la Unidad Ejecutora del Poder Judicial en el Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género implementó las siguientes capacitaciones⁴:

- Noviembre 2012 – Visita de 1 Ministro de la Suprema Corte de Justicia, 1 Ministra de Tribunal de Apelaciones de Familia y la Dirección de Gestión de Proyectos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, la Oficina de la Mujer, la Oficina de Violencia Doméstica y la Defensoría General de la Nación Argentina.
- Noviembre 2012 - Visita de 3 técnicos de los Equipos Técnicos de los Juzgados de Familia Especializados a la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia Argentina.
- Abril 2013 – 3 días de Jornada sobre Derechos Humanos, Violencia de Género y Justicia con asistencia técnica del Poder Judicial de España, dirigida a Ministros de Tribunal de Apelaciones, magistrados y defensores del Poder Judicial, Montevideo e Interior.

⁴Información proporcionada por Lic. Carolina Patrón – Directora de la Unidad Ejecutora del Proyecto Judicial en el Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género y Lic. Raquel Martínez – Directora de la Dirección de Gestión de Proyectos - Coordinadora con el PILCVG.

- Asistencia de 2 Ministras de Tribunal de Apelaciones (Civil y Familia) y la Dirección de Gestión de Proyectos a Taller sobre Género en la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina

- Setiembre 2013 - Asistencia de 3 Ministros de la Suprema Corte de Justicia y 21 Ministros de Tribunales de Apelación de todas las materias al Taller de Sensibilización en Género (género, convenciones internacionales, desigualdad estructural, etc.) dictado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. En dicha oportunidad se firmó un Convenio de Cooperación interinstitucional con la Oficina de la Mujer, el cual fue ratificado por la Corte Suprema de Justicia Argentina.

- Setiembre 2013- Asistencia de 38 Jueces Letrados y Defensores de familia, penal, familia especializada y laboral y 5 jerarcas del área administrativa al Taller de Sensibilización en Género (género, convenciones internacionales, desigualdad estructural, etc.) dictado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina

- Octubre 2013- Asistencia de 10 personas (magistrados, defensores, peritos y funcionarios administrativos) al Curso de formación de replicadores en talleres de sensibilización en género, trata de personas y explotación sexual y comercial brindado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia Argentina.

La metodología de los talleres fue elaborada por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en colaboración con el Programa de Naciones Unidas, y está pensada para aplicar en la región americana, basada en la normativa internacional vigente sobre violencia de género (100 Reglas de Brasilia, CEDAW y Belém Do Pará).

- Noviembre 2013 a Mayo 2014 – Se realizaron 5 Talleres de Sensibilización en Género, Derechos Humanos y Justicia en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo, dirigidos a operadores del ámbito jurisdiccional y jerarcas del ámbito administrativo.

- Junio 2014 – Se realizó un Taller de Sensibilización en Género, Derechos Humanos y Justicia en la Sala García Otero del Poder Judicial, dirigido a funcionarios técnicos y administrativos de las Divisiones Recursos Humanos, Arquitectura, Informática y Tecnología.

Total: 320 personas recibieron los talleres de sensibilización en género.

En el área de la salud, los Equipos de Referencia en violencia doméstica de las instituciones de salud públicas y privadas constituyen una de las principales líneas de trabajo para el desarrollo de políticas de atención a las situaciones de violencia en el sector salud. A diciembre de 2013 se han relevado 112 equipos en los 19 departamentos en las 49 instituciones que integran el Sistema de Salud.

En el año 2007 se formó la Red de Equipos en Violencia y Salud que coordina el Programa Violencia y Salud del MSP; este espacio se constituye además en un ámbito de capacitación continua para más de 400 técnicos/as y profesionales que la integran quienes basándose en la premisa de la formación en servicio replican en sus instituciones la capacitación recibida.

Desde el Programa Violencia y Salud se organizaron y llevaron adelante instancias de capacitación para la atención de personas en situación de violencia, junto con el Programa de Salud Adolescente, la Red de Atención de Primer Nivel de Administración de Servicios de Salud del Estado y Banco de Previsión Social.

Aún no se han relevado porcentajes de personal capacitado en el año 2013.

De un total de 30.860 funcionarios se capacitaron o accedieron a procesos de sensibilización 3.577. Discriminados: De 9.003 mujeres se capacitaron 1.163 y de 21.857 hombres se capacitaron 2.414.

- | |
|---|
| 4. ¿Existe información sobre emisión de sentencias emblemáticas en materia de violencia contra la mujer (ej. que hayan referido normatividad internacional, pronunciamientos de |
|---|

instancias internacionales, que hayan establecido sanciones adecuadas y proporcionales, etc.)?

El Poder Judicial cuenta con una base de jurisprudencia donde se pueden detectar algunas sentencias que utilizan la normativa internacional pero son escasas aún, como ya se mencionó.

5. ¿Hay mejoras en materia de medición del daño psicológico?

No

6. ¿Se ha mejorado en el establecimiento y efectividad de las medidas de protección/recuperación?

Ministerio del Interior - Unidades Especializadas en Violencia Doméstica.

Al 31 de diciembre de 2013 existen distribuidas en todo el territorio nacional 34 Unidades Especializadas en Violencia Doméstica (UEVD) que con distinto desarrollo orgánico y funcional cuentan con más de **451 policías (150 mujeres y 301 hombres)**.

“Tecnologías de verificación de presencia y localización diseñadas para monitorizar personas con alto riesgo en materia de violencia doméstica”.

El Informe de la División Políticas de Género del Ministerio del Interior, a un año del inicio de la implementación del Programa Tobilleras como es conocido, presentó el siguiente informe:

El Programa Tobilleras comenzó a implementarse el primero de febrero de 2013 en Montevideo y luego de un año de su puesta en marcha fue valorado como altamente positivo por todas las instituciones que participan de su puesta en práctica:

- La tecnología ha funcionado de acuerdo a lo esperado y en las 154 disposiciones judiciales realizadas hasta el momento se ha cumplido a cabalidad con el seguimiento de las medidas de alejamiento.
- Todas las situaciones de incumplimiento que se presentaron fueron gestionadas a nivel policial, asegurando en primer lugar la protección de las víctimas e informando a la justicia actuante con el respaldo de la prueba aportada por el Sistema de Monitoreo.
- El trabajo realizado por los funcionarios del Área Violencia Doméstica y de Género del Centro de Comando Unificado ha demostrado alta eficacia y sentido de responsabilidad brindando durante todo el proceso asesoramiento y contención a las personas que se encuentran en riesgo y ha contribuido a través de sus intervenciones a disuadir comportamientos violentos.
- En Montevideo el MIDES instaló un Servicio de Atención que brinda por un lado atención a las víctimas y por otro realiza el tratamiento de los ofensores lo cual representa una oportunidad para comenzar a transitar caminos de salida y de rehabilitación.
- La comisión interinstitucional integrada por el Poder Judicial, el Ministerio Público y Fiscal, el Instituto Nacional de las Mujeres, el MIDES y distintas Unidades del Ministerio del Interior ha trabajado con profesionalismo y responsabilidad tanto en el seguimiento del proceso de implementación del programa como en el análisis de los problemas que se presentan en el abordaje de un problema de esta complejidad.

7. ¿Ha habido mejoras en el número o calidad de casas de refugio temporal para mujeres víctimas de violencia y/o de sus hijos/as?

Se mantienen los servicios prestados por Inmujeres e INAU:

- Casa de Breve Estadía. Ministerio de Desarrollo Socialⁱ que “brinda alojamiento, protección y orientación a mujeres solas y/o con hijos/as a cargo en situación de violencia doméstica con riesgo de vida, por un plazo no mayor a 30 días
- Albergues. Institución del Niño y Adolescente del Uruguay. El objeto de dichos centros es brindar atención integral a los grupos de familiares que atraviesan una situación de violencia intrafamiliar y no cuentan con otra posibilidad para resolver su situación de vivienda; constituirse en un espacio de acogimiento integral con la finalidad de contribuir al fortalecimiento y la autonomía de estas familias en su integración social, modificando las condiciones que dieron lugar a la intervención técnica. En la actualidad existen 5 centros, con una capacidad para 170 niños/as y adolescentes.
- *Alternativas habitacionales para mujeres en procesos de salida de la violencia doméstica.* En convenio con el Ministerio de Vivienda (MVOTMA). Tiene como objetivo, desde la coordinación y articulación interinstitucional, “otorgar a mujeres en situación de violencia doméstica soluciones habitacionales transitorias como forma de promover el acceso en igualdad de condiciones a una solución definitiva”, consistente en una garantía de alquiler y un subsidio para el alquiler por un plazo de 2 años.

8. ¿Se ha suscrito algún convenio de cooperación interinstitucional que busque contribuir a la solución de la problemática del acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia?

El trabajo interinstitucional e intersectorial ha sido una de las estrategias priorizadas por la fuerza política que se encuentra en el gobierno nacional. En este sentido, se han ido instalando distintos ámbitos de asesoría, diseño y control de políticas intersectoriales. Los principales y vinculados a la Violencia intrafamiliar son los siguientes:

Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Creado por la Ley N° 17.514 de Lucha contra la Violencia Doméstica de junio/02, por la cual se declara de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica. Oficialmente está integrado por el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay, el Poder Judicial, Administración Nacional de Educación Pública, Congreso Nacional de Intendentes y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales. Sus objetivos son:

- Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de su competencia.
- Velar por el cumplimiento de la Ley 17.514 y su reglamentación.
- Diseñar y organizar planes de lucha contra la violencia doméstica.
- Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de lucha contra la violencia doméstica diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema.
- Elaborar un informe anual acerca del cumplimiento de sus cometidos y sobre la situación nacional de la violencia doméstica.
- Ser oído preceptivamente en la elaboración de los informes que el Estado debe elevar en el marco de las Convenciones Internacionales vigentes, relacionadas con los temas de violencia doméstica a que refiere la ley 17.514.
- Opinar, a requerimiento expreso, en la elaboración de los proyectos de ley y programas que tengan relación con la violencia doméstica.

- Colaborar con la Suprema Corte de Justicia en la implementación de la asistencia letrada establecida en el artículo 20 de la ley 17.514

Proyecto “Uruguay unido para poner fin a la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas”. Esta iniciativa surgió como una propuesta del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) Y del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) Y cuenta con financiación del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas.

Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas en Apoyo de las Medidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer es un mecanismo multilateral líder a nivel mundial que ofrece apoyo a iniciativas nacionales encaminadas a poner fin a una de las violaciones a los derechos humanos más generalizadas del mundo. Establecido en 1996 mediante la resolución 50/166 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Fondo Fiduciario de la ONU está administrado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) en nombre del Sistema de las Naciones Unidas.

Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género en Uruguay (PILCVG) Inmujeres/MIDES/MI/MSP/PJ/AUCI/AECID

Este programa de cooperación se lleva a cabo en Uruguay con cuatro instituciones: el Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y el Poder Judicial y es financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las cuatro instituciones mencionadas formularon junto con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el documento del programa, que se encuentra dentro de los lineamientos establecidos en el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (PD) para el sector Género y Desarrollo. Asimismo, es en el Marco de Asociación España-Uruguay 2011 – 2015 (MA), donde se refleja este programa con el trabajo conjunto con las contrapartes nacionales involucradas en erradicar la violencia de género en Uruguay.

Tiene por objetivo estratégico la erradicación de la violencia de género en Uruguay. Para contribuir a lograrlo se pretende implementar una Estrategia Nacional de Lucha contra la Violencia de Género. Como marco de referencia esta la implementación del II Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.

En el marco de este proyecto, el Poder Judicial firmó un Convenio de cooperación interinstitucional con la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina para capacitar en la temática a operadores judiciales de Uruguay.

Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (Consejo Nacional de Género) fue creado por la Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres, como instrumento complementario del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos para que el Estado incorpore el enfoque de género en su accionar.

Es el espacio en que las instituciones públicas y la sociedad civil analizan las situaciones que limitan la igualdad de oportunidades, trato y derechos entre mujeres y varones y proponen herramientas conceptuales y prácticas para revertirlas.

Tiene como finalidades:

- Asesorar al Poder Ejecutivo.
- Velar por el cumplimiento de la ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
- Promover Planes departamentales de Igualdad de Género.

- Aprobar el plan anual de actuación y la memoria anual sobre gestión y funcionamiento.
- Realizar la rendición de cuentas anual de la ejecución del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos ante la Asamblea General del Poder Legislativo.

Es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres e integrado por Ministerios, Congreso de Intendentes, Poder Judicial, Universidad de la República, organizaciones de la sociedad civil e instituciones invitadas, tales como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Administración Nacional de Educación Pública, la Bancada Bicameral Femenina del Poder Legislativo, el Banco de Previsión Social y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

9. ¿Ha habido o no avances en materia de registro de información sobre mujeres víctimas de violencia?

Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior-Uruguay, en el informe anual noviembre/12-octubre/13 agrega en su análisis de homicidios de mujeres por violencia doméstica tramos de edad, día de la semana de los homicidios, lugar del ataque, tipo de agresión, existencia de denuncia previa contra el agresor, comparativo Montevideo e interior del país.

En relación al **Poder Judicial** se mejoró la recolección de datos al haber logrado la informatización y se elaboró un Informe de situación respecto al relevamiento de información estadística en el Poder Judicial para la elaboración de un indicador sobre violencia de género.

El **Inmujeres** mantiene su sistema de información.

En el año 2012, en el marco del Proyecto que apoya el Fondo Fiduciario de la ONU, se realiza la primera Encuesta de Prevalencia de situaciones de VD a las mujeres mayores de 15 años asistidas en los Servicios de Salud ambulatorios Públicos y Privados, en forma articulada con otros organismos.

10. Ha habido incremento o disminución en el presupuesto del Estado para el establecimiento de políticas públicas que contribuyan a garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia? (Se carecen de datos para afirmar un incremento: se enumeran acciones y presupuestos a los que se tuvo acceso)⁵

La información para este ítem sólo da cuenta del presupuesto destinado para algunas de las acciones desarrolladas:

- Arrendamiento anual del sistema de verificación de presencia y localización diseñado para monitorizar personas, tanto de los dispositivos como la infraestructura para agresor y víctima en materia de violencia doméstica (tobilleras electrónicas). \$ 7.000.000 pesos uruguayos
- Sistema de verificación de presencia y localización diseñado para monitorizar personas, tanto de los dispositivos como la infraestructura para agresor y víctima en materia de violencia doméstica (tobilleras electrónicas). Software, Infraestructura, Capacitación \$ 12.680.400 pesos uruguayos
- Arrendamiento anual del sistema de verificación de presencia y localización diseñado para monitorizar personas, tanto de los dispositivos como la infraestructura para agresor y

⁵ Las cifras se presentan en pesos uruguayos. Al momento de elaborar el informe el dólar americano se cotiza a aproximadamente 23 pesos uruguayos.

víctima en materia de violencia doméstica (tobilleras electrónicas). \$6.897.876 pesos uruguayos

- Personal del Área de Violencia de Género en el Centro de Comando Unificado \$ 672.444 pesos uruguayos
- Actividad con el objetivo de brindar información y establecer los acuerdos y criterios con el Poder Judicial (Juzgados Penales y de Familia, Defensorías, Equipos Técnicos), autoridades de la Jefatura de Policía de Montevideo y del Centro de Comando Unificado, jefes y encargados de las Seccionales de Montevideo. \$ 66.840 pesos uruguayos
- En el marco del Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género el Poder Judicial ha desembolsado \$ 1.500.000 de fondos de la AECID y \$ 700.000 de fondos presupuestales propios para la formación de operadores del ámbito jurisdiccional y administrativo.
- En el área de la salud, con la incorporación de la Meta Asistencial 1 en el Sistema Nacional Integrado de Salud que cubre niños/as, adolescentes y mujeres, existe un ítem vinculado a la pesquisa en violencia doméstica, para lo cual en el año 2012 se invierte por cumplimiento de META 1 el total de \$ 135.795.393 y en el 2013, por el mismo concepto \$186.907.578

Vale aclarar que no se deben tomar estas cifras de la misma forma que si fuera el presupuesto de un programa de prestaciones sociales directo. Es decir, el monto destinado al indicador de Violencia Doméstica forma parte de un conjunto de indicadores de Meta 1.

11. Respecto a la actuación de la Defensoría del Pueblo⁶: a) ¿Se ha elaborado algún informe, documento o pronunciamiento sobre el tema?; b) ¿Ha habido en este período implementación de buenas prácticas defensoriales en esta materia? (ejemplos).

La INDDHH profundizó su trabajo sobre los derechos de las mujeres, a partir de una serie de denuncias recibidas y de las problemáticas planteadas por diferentes colectivos feministas y de mujeres en las sesiones temáticas “Mujeres” e “Implementación de políticas de prevención de violencia de género”, desarrolladas en la I y la II Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, respectivamente⁷.

Asimismo, presentó recomendaciones al Parlamento vinculadas al tema; redactó declaraciones en ocasión del Día internacional de la Mujer y del Día internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres, el 8 de marzo y el 25 de noviembre respectivamente y elaboró contribuciones sobre el tema para los informes ante los órganos internacionales de control: el Examen Periódico Universal, en su 2° Ciclo⁸ y el Consejo de Derechos Humanos, que en su 109ª Sesión examinó al Estado en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹.

En el informe anual entregado el 30 de abril de 2014 a la Asamblea General se incluyó un capítulo sobre los derechos de las mujeres. En los siguientes párrafos se transcribe lo expresado en esa oportunidad, por considerarlo plenamente vigente para este informe.

“La INDDHH, si bien destaca los avances de nuestro país en el área de los derechos de las mujeres, entiende que aún persisten diversos desafíos que como sociedad se deben superar.

⁶ Si bien este es un informe realizado en forma conjunta entre la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y la Defensoría del Vecino de Montevideo en este acápite solo se informa la actuación de la primera.

⁷ Las Memorias narrativas de la I y II Asambleas Nacionales de Derechos Humanos están disponibles en: <http://inddhh.gub.uy/memoria-i/> y <http://inddhh.gub.uy/memoria-ii/>, respectivamente.

⁸ Disponible en <http://inddhh.gub.uy/informe-de-la-inddhh-de-uruguay-a-la-segunda-ronda-del-epu/>

⁹ Disponible en: <http://inddhh.gub.uy/informe-de-la-inddhh-al-comite-de-derechos-civiles-y-politicos/>

Por ello, en cumplimiento de sus cometidos, considera prioritario que el Estado uruguayo continúe impulsando acciones tendientes a la promoción, protección y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Se enfatiza la necesidad de avanzar particularmente en aquellos temas que presentan mayores rezagos.

a) La violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico, laboral, institucional y público

El 25 de noviembre de 2013, la INDDHH manifestó públicamente¹⁰ el reconocimiento de los avances en la implementación de políticas públicas y celebró la rendición de cuentas que realizan los organismos competentes, a la vez que subrayó el rol fundamental de las organizaciones sociales, en particular de mujeres y grupos feministas, en la visibilización de la violencia hacia las mujeres.

En relación a la violencia doméstica, el Estado uruguayo ha incrementado los servicios de atención psicológica, social y jurídica, ha instalado juzgados especializados, ha mejorado y aumentado las unidades policiales especializadas y los equipos de referencia en el sistema de salud. Sin embargo, la INDDHH considera necesario informar sobre algunas de las dificultades detectadas en el marco de su actuación.

En relación a la prevención y a la educación, Uruguay ha desarrollado distintas acciones tendientes a dar una respuesta integral a las situaciones de violencia doméstica. Los organismos involucrados han aprobado protocolos de actuación como el “Mapa de ruta para las situaciones de maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes detectadas en el ámbito escolar”. No obstante, la INDDHH ha recibido denuncias en relación a su aplicación y en un caso individual, emitió recomendaciones al Consejo de Educación Inicial y Primaria. En dicho caso se detectó que inicialmente:

“no se siguió los procedimientos establecidos en el mencionado protocolo y que las medidas adoptadas no garantizaron la protección de los niños. En particular esto se ve reflejado en el informe emitido por la Maestra Inspectora Zonal al expresar que “considera que los niños deben concurrir a la Escuela, que los problemas los deben solucionar los adultos y que los técnicos que trabajan en la situación deberían insistir al respecto y lograr las garantías legales a la brevedad”.

En cuanto a la creación de refugios, la INDDHH resalta la sensible mejora en las políticas desarrolladas. No obstante, la Institución ha recibido algunas denuncias sobre problemas en la calidad de los servicios brindados. En concreto, en cuanto al funcionamiento de dos de los cinco refugios a cargo de INAU para niños, niñas y adolescentes con sus referentes adultas, en su mayoría madres, que se encuentran en situación de violencia familiar (113/2012 y 281/2013).

Las denuncias plantearon carencias locativas, escasos o casi nulos espacios de contención individual para las mujeres, niños/as y adolescentes que permitan trabajar las consecuencias de las situaciones de violencia vividas, así como eventuales situaciones de revictimización. En particular, en uno de los casos se recomendó desarrollar un plan de acción que permita mantener la actual cobertura, e iniciar los procedimientos administrativos necesarios para la rescisión del convenio con la organización responsable de la gestión de dicho centro. A la fecha de este informe, la recomendación no ha sido cumplida; al respecto, se brindará más información en el apartado referente a Resoluciones.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha observado y alentado al Estado uruguayo “a que estudie los efectos y la eficacia de sus mecanismos para hacer frente a la violencia en el hogar”. Entre otras medidas, es necesario fortalecer y mejorar las respuestas

¹⁰ Declaración de la INDDHH; disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/11/Declaraci%C3%B3n-INDDHH-D%C3%ADa-Internacional-para-la-eliminaci%C3%B3n-de-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf>

brindadas por los sistemas judicial, policial, educativo y de salud para modificar prácticas institucionales que invisibilizan la problemática y eliminar aquellas que revictimizan a las mujeres. Asimismo, es imprescindible lograr una cobertura nacional de albergues y de servicios de atención integral para mujeres en situación de violencia. La superación de estas carencias y debilidades es fundamental para revertir el importante número de mujeres muertas por violencia doméstica.

En diferentes declaraciones la INDDHH ha subrayado la necesidad de mejorar la formación y capacitación de los profesionales para el abordaje y la aplicación de la Ley N° 18.561, de 11 de setiembre de 2009, sobre acoso sexual laboral y estudiantil. En este sentido la INDDHH destaca que ha recibido varias denuncias¹¹.

En relación a la trata de mujeres y niñas, problemática crecientemente visible en el país, la INDDHH hizo suya la recomendación formulada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para que el Estado uruguayo *“lleve a cabo campañas de concientización a nivel nacional dirigidas a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y las consecuencias de la trata y capacite a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de migración y de fronteras sobre las causas, las consecuencias y la incidencia de la trata de mujeres y niñas”*.

La INDDHH celebró la investigación sobre eventuales situaciones de violencia sexual sistemática, a partir de la denuncia colectiva de violencia sexual y torturas que un grupo de 28 ex presas políticas presentaron ante el Juzgado Letrado en lo Penal de 16° turno, en octubre de 2011. La denuncia formulada se apoya en los tratados internacionales que subrayan la obligación de los Estados de reconocer y juzgar la violencia sexual sistemática, planificada y generalizada como crimen de lesa humanidad y respetar los derechos de las víctimas del terrorismo de Estado.

Asimismo, el grupo de víctimas considera que el sistema de justicia debe tener en cuenta tres derechos en particular en el tratamiento de la denuncia: el derecho a un acceso efectivo a la justicia, el derecho a la protección, y el derecho a una participación activa en todas las instancias judiciales.

b) El acceso de las mujeres a la justicia

En relación al acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia, la INDDHH resaltó la importancia de la aprobación de la Acordada N° 7755 de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), como resultado de una acción de petición constitucional desarrollada por más de 100 organizaciones sociales. En dicha acción las organizaciones de la sociedad civil denunciaban la existencia de prácticas institucionales que no respetaban los derechos humanos de las mujeres consagrados en las normas nacionales e internacionales vigentes. En el considerando IV, la SCJ expresa que:

“considera procedente hacer lugar parcialmente al planteo formulado –a través del derecho de petición (Artículo 30 de la Constitución Nacional)- por diferentes organizaciones sociales comprometidas con la temática relativa a la violencia doméstica y familiar; instrumentando por la presente Acordada”.

Dentro de las prácticas referidas cabe mencionar: la prohibición de confrontación o comparecimiento conjunto; la inconveniencia de emitir pronunciamientos genéricos; la inconveniencia de adoptar medidas de protección recíprocas; la importancia de asegurar el cumplimiento de medidas cautelares; el deber de fundar todas las resoluciones adoptadas en el proceso; la regulación de las resoluciones telefónicas y convocatoria a audiencia; la necesidad de que se adopten las diligencias del caso para supervisar adecuadamente el efectivo cumplimiento de las medidas cautelares dispuestas; el deber de dar una respuesta integral, sin dilaciones ante

¹¹ Denuncias 217/2013, 221/2013, 263/2013, 352/2013.

situaciones de violencia hacia mujeres, niños, niñas y adolescentes; y el deber de comunicar conductas con apariencia delictiva, entre otras.

Sin perjuicio, a partir de algunas denuncias recibidas en relación a eventuales casos de violencia doméstica y/o delitos sexuales¹², la INDDHH ha expresado a la SCJ su preocupación por el cumplimiento de los estándares internacionales y nacionales fijados para el acceso a la Justicia.

En lo relativo al sistema de justicia, la INDDHH ha recomendado¹³ la modificación del Código Penal vigente, con el fin de eliminar los estereotipos de género y las disposiciones penales que discriminan a las mujeres, al conservar conceptos como el pudor, la honestidad y el escándalo público en la tipificación de los delitos sexuales, así como también la armonización de la legislación doméstica a los estándares internacionales.

También ha señalado la necesidad de evaluar reformas legislativas tendientes a la aprobación de una ley integral de violencia basada en género, dada la persistencia de las múltiples formas de este fenómeno.”

A lo anteriormente expresado sólo cabe agregar que de acuerdo a la información obtenida para este informe, la INDDHH celebra los pasos dados por los distintos organismos involucrados pero reafirma la necesidad de revertir las deficiencias planteadas, en particular las conclusiones obtenidas en relación al diagnóstico del Poder Judicial.

¹Informe Dpto. de Violencia Basada en Género, Ministerio del Interior. Elaboración específica para este informe.

¹² Denuncias 65/2012, 342/2013, 295/2013.

¹³ Declaración Pública de la INDDHH, 8 de marzo de 2013, disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Declaraci%C3%B3n-INDDHH-D%C3%ADa-Internacional-de-la-Mujer-08.03.2013.pdf>. También en el Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo al Comité de Derechos Humanos, Quinto informe periódico de los Estados Parte Uruguay, 5 de setiembre de 2013, disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/10/INDDHH-Uruguay-Quinto-informe-peri%C3%B3dico-Comit%C3%A9-Derechos-Humanos.pdf>