

Violencia institucional de género

Resoluciones de especial interés

Elaborado por la Unidad Especializada de Género
con el apoyo de la Embajada de Suiza



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Institución Nacional de Derechos Humanos y
Defensoría del Pueblo (INDDHH)

Consejo Directivo:

Marcos Israel Cúneo, Jimena Fernández Bonelli,
Bernardo Legnani Píriz, Carmen Rodríguez Núñez,
Wilder Tayler Souto

Unidad Especializada de Género:

Rosana Medina Ciceri, Carolina Patrón Fernández

Se agradece a las funcionarias Mariana Durán Costa,
Magdalena Gutiérrez de la Peña, María José Doyenart
Ferreira y Victoria Iglesia Salaverría, integrantes del
Equipo de Referencia Temático de género, así como a
la consultora Diana González Perret.

Este material ha sido elaborado con el apoyo
de la Embajada de Suiza

ISBN impreso: 978-9915-9625-0-4

ISBN digital: 978-9915-9625-1-1

Contenido

Antecedentes	7
Marco normativo y conceptual	11
Tema: Conceptualización de violencia contra las mujeres	17
Resolución 930/21 - 27 de abril de 2021 - INDDHH 2021-1-38-0000109	17
Resolución Nº 655/18 - 2 de octubre de 2018 - 2018-1-38-0000385	18
Resolución Nº 113/13 - 13 de agosto de 2013 - INDDHH 295/2013	19
Tema: Obligaciones del sistema interinstitucional de respuesta en violencia de género	23
Subtema: Violencia doméstica	24
Resolución Nº 113/13 - 13 de agosto de 2013 - INDDHH 295/2013	25
Resolución 776/19 - 5 de noviembre de 2019 - INDDHH 2019-1-38-0000452	26
Resolución Nº 746/2019 - 22 de octubre de 2019 - INDDHH 2017-1-38-0000720	27
Subtema: Violencia sexual y reproductiva	29
Resolución 997/21 - 21 de setiembre de 2021 - INDDHH 2020-1-38-0000607	29
Resolución Nº 691/19 - 29 de enero de 2019 - INDDHH 2018-1-38-0000685	30
Resolución Nº 907/20 - 11 de enero del 2021 - INDDHH Nº2019-1-38-0000526	31

Resolución Nº 1064/22 - 31 de agosto de 2022 - INDDHH Nº 2019-1-38-0000526	34
Resolución Nº 868/20 - 12 de agosto de 2020 - INDDHH 2017-1-38-0000644	34
Resolución Nº 328/15 - 9 de abril de 2014 - INDDHH 547/2014	35
Resolución Nº 361/15 - 21 de agosto de 2015	36
Resolución Nº1084/22 - 27 de abril del 2021 - INDDHH Nº 2021-1-38-310	41
Subtema: violencia obstétrica	42
Resolución Nº 845/20 - 19 de mayo de 2020 - INDDHH Nº 2020-1-38-000184	42
Subtema: violencia en el ámbito policial	43
Resolución Nº 842/ 2020 - 12 de mayo de 2020 - INDDHH 2019-1-5494-00019	43
Resolución 930/21 - 27 de abril de 2021 - INDDHH 2021-1-38-0000109	44
Resolución Nº 451/16 - 30 de diciembre de 2016 - INDDHH Nº 2016-1-38-0000248	45
Resolución Nº801/19 - 24 de diciembre de 2019	46
Subtema: Violencia en el ámbito educativo	48
Resolución Nº 875/20 - 27 de agosto de 2020 - INDDHH 2020-1-38-0000356	48
Resolución Nº 390/16 - 8 de marzo de 2016 - INDDHH Nº 2015-1-38-0001038	50
Subtema: violencia laboral	53
Resolución Nº 1140/2022 - 15 de junio del 2022 - INDDHH 2021-1-38-0000905	53
Resolución 1063/2022 - 22 de febrero de 2022 - INDDHH Nº 2021-1-38-0000691	54

Resolución N° 1137/2022 - 2 de agosto de 2022 - INDDHH N° 2022-1-38-0000824	55
Subtema: Violencia mediática.	57
Resolución N° 439/16 - 23 de noviembre de 2016 - INDDHH N° 2016-1-38-0706 y N° 2016-1-38-0707	57
Resolución 589/18 - 29 de marzo de 2018 - INDDHH N° 2018-1-38-0000162	61
Reflexiones finales	67

Antecedentes

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo tiene la misión de proteger los derechos humanos de todas las personas, lo que significa el deber de brindar respuesta a las situaciones de vulneración de derechos por el Estado. Como consecuencia, tiene la responsabilidad de otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos verificando que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos.

Las leyes N° 19.580 y N° 19.846 fortalecen estas competencias en relación con la situación de las mujeres, al establecer la obligación de participar en el Consejo Nacional Consultivo de Violencia de Género y otorgarle legitimación activa para entablar acciones de amparo para la protección de la igualdad de género.

En ese marco, en agosto de 2021 el Consejo Directivo de la INDDHH creó la Unidad Especializada de Género.

La Unidad tiene como objetivo general transversalizar la perspectiva de género en el accionar institucional y desarrollar medidas para fortalecer las políticas públicas en materia de igualdad de género. Su creación da cumplimiento al artículo 18 de la ley N° 19.846, «Ley de Igualdad y No Discriminación entre Varones y Mujeres», que establece la obligación de todos los organismos públicos de contar con unidades especializadas en género, con recursos humanos especialmente designados y asignación presupuestal.

Dentro de sus funciones se encuentra la de asesorar al Consejo Directivo para garantizar que las acciones que desarrollan las diferentes áreas de la INDDHH cuenten con perspectiva de género.

Previamente a la creación de la Unidad Especializada en Género, la INDDHH definió que se crearan los *equipos de referencia temáticos* (ERT). Estos se encontraban conformados por técnicas y técnicos con formación específica en la temática pero que desempeñaban sus tareas en diferentes

áreas de la INDDHH (Denuncias, MNP, Estudios, Educación, Descentralización, etc.) y asesoraban al Consejo Directivo ante situaciones concretas.

El ERT Género fue uno de los primeros equipos en conformarse en el año 2014, a poco tiempo de instalada la INDDHH.

Teniendo en cuenta estos elementos, el entonces ERT Género —y luego la Unidad Especializada en Género— procedió a realizar un análisis de las resoluciones.

Para ello, se contó con el apoyo de la consultoría realizada por Diana González Perret, con financiación de la Embajada Suiza. El análisis de las demandas tuvo por objetivo identificar y caracterizar los casos resueltos¹ por la INDDHH vinculados a situaciones de violencia basada en género, así como la identificación de las dificultades, fortalezas y desafíos para dar respuesta eficaz y eficiente a las situaciones planteadas.

Teniendo en cuenta la fecha de promulgación de la ley N° 19.580, «Ley Integral de Violencia de Género», se revisaron todas las resoluciones emitidas desde el 1 de enero de 2018 hasta diciembre de 2022.² Se identificaron las situaciones de violencia basada en género contra mujeres, manifestada en forma directa o indirecta, circunscribiendo el universo de resoluciones a aquellas dictadas luego de la promulgación de la ley. Para identificar las situaciones de violencia basada de género se consideraron los siguientes aspectos:

- Las situaciones de violencia explícitamente fundadas en el hecho de ser la víctima una mujer.
- Las situaciones que ocurren en los servicios destinados específicamente a mujeres, como los de la salud sexual y reproductiva.
- Las situaciones de violencia que afectan prioritariamente a las mujeres con base en modelos de convivencia que desvalorizan o desprecian a

1 Si bien la consultoría realizó un muestreo de casos recibidos, su análisis es de interés a los efectos de mejorar el registro de casos que recibe la INDDHH.

2 La consultoría abarcó hasta el 31 de diciembre del 2021. Las resoluciones del 2022 fueron revisadas por las integrantes actuales de la UEG.

las mujeres y las ubican en un lugar de sometimiento o subordinación respecto a los varones, como son la violencia intrafamiliar, el acoso, la violencia y la explotación sexual, la trata de mujeres, los femicidios y las desapariciones.

- Las situaciones de violencia referidas a mujeres que cumplen roles que culturalmente les son asignados por ser mujeres, como el cuidado de personas dependientes, el trabajo doméstico o la prostitución.
- Las situaciones de violencia que ocurren en los ámbitos en los que las mujeres están sobrerrepresentadas, como por ejemplo en los establecimientos de larga estadía para personas mayores.
- Las situaciones de violencia que ocurren porque las mujeres cumplen roles o ingresan en ámbitos tradicionalmente asignados a los varones: violencia en la política, violencia en el deporte, violencia en el ámbito policial o militar.
- Las situaciones en las que las mujeres desafían las reglas del sistema de género imperante, como las expresiones de la diversidad sexual.

Con base en estos criterios, se identificaron 92 casos vinculados a situaciones de violencia basada en género en los que la INDDHH emitió una resolución (lo que representa un 17 % del total de las resoluciones emitidas entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2022). De esos 92 casos, en el 71 % se constató una vulneración de derechos.

Teniendo en cuenta estas resoluciones y otras realizadas con anterioridad, se procura visualizar el rol de la INDDHH, conceptualizar elementos de la violencia institucional de género y las obligaciones del Estado en la materia.

Para ello, la Unidad Especializada de Género seleccionó extractos de las resoluciones. Estos extractos mapean los temas sobre los que la INDDHH ha realizado pronunciamientos.

Si bien estos casos no son representativos de la totalidad de las problemáticas existentes a nivel país, los casos resueltos dan cuenta de los estándares aplicables y aspectos que deben ser considerados para el fortalecimiento de las políticas públicas y para entender la violencia institucional de género.

Esta publicación recoge el trabajo realizado por la entonces Área de Denuncias y luego Área Defensoría del Pueblo, desde su instalación hasta

diciembre de 2022, con el objetivo de visibilizar las temáticas sobre las que se ha pronunciado la INDDHH.

En primer lugar, se recogen resoluciones de la INDDHH en las que se conceptualiza la violencia de género y la violencia institucional de género. Luego se abordan extractos de resoluciones en las que se señalan aspectos vinculados a las obligaciones de los diferentes organismos del Estado en diferentes formas de violencia de género. En este sentido, se identifican actuaciones en relación con las obligaciones del Estado en materia de violencia doméstica, violencia sexual y reproductiva, violencia laboral y educativa, violencia policial y violencia mediática.

En los diferentes extractos de las resoluciones se hace foco en casos en que existen acciones directamente ejercidas por agentes del Estado (como son, por ejemplo, la actuación de las fuerzas de seguridad, o de actores de la salud y la educación) y situaciones que refieren a actuaciones u omisiones en los servicios de respuesta a situaciones de violencia entre particulares (como, por ejemplo, situaciones de violencia doméstica o sexual).

Marco normativo y conceptual

El derecho internacional de los derechos humanos ha realizado importantes avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, tanto desde la perspectiva del derecho a la igualdad y no discriminación respecto a los varones (mirada plasmada en la CEDAW)³ como desde su contracara: el combate a la violencia basada en género contra las mujeres, esto es, el derecho a la vida libre de violencia (desarrollada principalmente a partir de la Convención de Belem do Pará).⁴

Estos tratados Internacionales han sido el comienzo de un proceso en el que la mirada de género ha ido atravesando la normativa, las resoluciones y la doctrina de derechos humanos.

En Uruguay, la ley N° 19.580, sobre Violencia de Género contra las Mujeres (en adelante, ley VBG), sigue los lineamientos de estos tratados internacionales, con el objetivo de garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de VBG (art. 1), y regula en forma integral la respuesta a la problemática. A esos efectos, determina una serie de principios para la interpretación e integración de su texto, así como para su aplicación (arts. 3 y 5); define la violencia basada en género contra las mujeres en general (art. 4) y distintas formas de violencia de género en particular (no taxativas) (art. 5); crea el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG hacia las mujeres (arts. 10 y ss.); determina directrices para las políticas públicas (arts. 20 y ss.); instituye la Red de Servicios de Atención para Mujeres

3 Convención Internacional sobre Discriminación de la Mujer.

4 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

en situación de VBG (arts. 31 y ss.) y regula los procesos administrativos y judiciales para prevenir, investigar y penalizar la VBG (arts. 45 y ss).

Paralelamente, la reforma al Código de la Niñez y Adolescencia, a través de la ley N° 19.747 sobre maltrato a niñas, niños y adolescentes, realiza aportes importantes para dar respuesta a la violencia basada en género que afecta a esta población, sea por acciones directas o como impacto de la violencia hacia las madres u otras mujeres que las cuidan.

Dado que la vida libre de violencia basada en género es un derecho humano, el Estado tiene una doble obligación:

- La obligación de respetar ese derecho, absteniéndose de toda conducta de violencia hacia las mujeres (sea por acción u omisión).
- La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho a la vida libre de violencia basada en género a toda mujer sujeta a su jurisdicción: esto es, «[...] 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».⁵

La INDDHH, creada por la ley 18.446, del 24 de diciembre de 2008, tiene un rol clave a la hora de garantizar el efectivo cumplimiento de estas obligaciones.

Entre sus cometidos se encuentran conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos, a petición de parte o de oficio (art. 8 lit. J); proponer a las autoridades competentes las medidas para el cese de la vulneración de derechos y para su reparación; así como también adoptar medidas provisionales urgentes (art. 8 lits. K y L).

5 Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4, párr. 166.

Para que la INDDHH intervenga en una denuncia por eventuales vulneraciones de derechos humanos, «la INDDHH debe identificar el acto u omisión estatal que lo genera, puesto que su intervención se centra en la actuación de la Administración, por ser el Estado el responsable de garantizar los derechos humanos. Tal como lo establece el art. 5 de la ley N° 18.446:⁶

Artículo 5. (Alcance). La competencia de la INDDHH, con las excepciones que expresamente se establecen, se extiende a todos los Poderes y organismos públicos cualquiera sea su naturaleza jurídica y función, sea que actúen en el territorio nacional o en el extranjero.

Quedan comprendidas en la competencia de la INDDHH las entidades paraestatales, sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales y entidades privadas que presten servicios públicos o sociales.

La competencia de la INDDHH en relación con personas privadas se entenderá con los organismos públicos de su contralor y supervisión, conforme a los procedimientos establecidos en la presente ley.»

En consecuencia, resulta relevante la consideración de todas las denuncias de violencia basada en género que recibe la INDDHH desde la mirada de la violencia institucional.

Entendemos la violencia institucional como aquella que es ejercida dentro de las instituciones, ya sea estatales o privadas. En las instituciones estatales, es la ejercida por agentes del Estado; sea realizada a través de normas, prácticas institucionales, negligencias u omisiones en detrimento de una persona o grupos de personas. La violencia institucional se caracteriza por el uso del poder del Estado para causar daño y reforzar los mecanismos establecidos de dominación.

Las y los funcionarios públicos ejercen violencia institucional e impiden el goce y ejercicio de los derechos humanos, entre otras causas, cuando: obstaculizan el acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva; contravienen la debida diligencia; no asumen la responsabilidad del servicio que

6 INDDHH (2021). *Informe anual a la Asamblea General 2020*, p. 77.

tienen encomendado; incumplen el principio de igualdad ante la ley; no proporcionan un trato digno a las personas, y omiten brindar protección a la integridad física, psíquica y social de las mujeres.

En la Convención de Belém do Pará, ratificada por Uruguay, en el capítulo III dedicado a los «Deberes de los Estados», se incluye:

«Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación».

Ello implica reconocer y visibilizar que el Estado puede ser responsable de cometer violencia institucional de género, tanto porque a través de sus agentes se realicen actos de violencias como por el incumplimiento en sus obligaciones de prevención, sanción y erradicación de dichas violencias contra las mujeres.

En ese sentido, el art. 5, lit. Q de la ley N° 19.580 define la violencia institucional como:

«Es toda acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario o personal del ámbito público o de instituciones privadas, que discrimine a las mujeres o tenga como fin menoscabar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mismas, así como la que obstaculice el acceso de las mujeres a las políticas y servicios destinados a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar las manifestaciones, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres previstas en la presente ley».

En la creciente jurisprudencia de la Corte IDH, cabe resaltar el reconocimiento de determinados elementos que hacen a la responsabilidad de los Estados en materia de violencia institucional de género. De modo sucinto, cabe destacar los siguientes pronunciamientos.

En el caso *López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C N° 36213, «la Corte ha reconocido que los prejuicios personales y los estereotipos de género afectan

la objetividad de los funcionarios estatales encargados de investigar las denuncias que se les presentan, influyendo en su percepción para determinar si ocurrió o no un hecho de violencia, en su evaluación de la credibilidad de los testigos y de la propia víctima. Los estereotipos “distorsionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos”, lo que a su vez puede dar lugar a la denegación de justicia, incluida la revictimización de las denunciantes. [...] A su vez, cuando el Estado no desarrolla acciones concretas para erradicarlos, los refuerza e institucionaliza, lo cual genera y reproduce la violencia contra la mujer».

En el caso *Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 24 de junio de 2020, Serie C Nº 405, la Corte desarrolla la responsabilidad del Estado por la ausencia de políticas públicas para prevenir y denunciar situaciones de violencia de género en el ámbito educativo.

En el caso *V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 8 de marzo de 2018, Serie C Nº 350, la Corte «estima que en el presente caso el Estado se convirtió en un segundo agresor, al cometer distintos actos revictimizantes que, tomando en cuenta la definición de violencia contra la mujer adoptada en la Convención de Belém do Pará, constituyeron violencia institucional».

¿Cuándo puede ocurrir la violencia institucional de género? Cuando una mujer ha presentado una denuncia por ser víctima de algún tipo de violencia, o ha sido despojada injustamente de sus derechos y las instituciones no le han proporcionado un trato digno de calidad y calidez, e incluso cuando las autoridades han tolerado la vulneración de derechos o han participado en complicidad con el agresor.

Como plantea Bodelón (2014),⁷ «hoy en día al hablar de violencia contra las mujeres no se visibiliza suficientemente que estamos ante vulneraciones de derechos de las que el Estado puede ser directamente el autor, por acción

7 Bodelón, E. (2014). *Violencia institucional y violencia de género*. Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Derecho. Grupo de investigación Antígona.

u omisión, o en las que puede tener una responsabilidad. En los análisis sobre las violencias hacia las mujeres los personajes habituales suelen ser las mujeres y sus agresores, pero desde hace tiempo sabemos que el Estado y sus autoridades pueden ser directa o indirectamente responsables de variadas formas de violencia de género».

En tal sentido, es necesario que las personas funcionarias públicas que tomen conocimiento o deban responder a este tipo de situaciones cuenten con las herramientas necesarias que les permitan brindar una respuesta eficaz y eficiente, al tiempo que logren identificar cuando también se está ante una situación de violencia institucional de manera de evitar la revictimización y el acaecimiento de nuevas situaciones.

Tema:

Conceptualización de violencia contra las mujeres

Resolución 930/21 - 27 de abril de 2021 - INDDHH 2021-1-38-0000109

Ref.: Normas internacionales y nacionales sobre violencia
y discriminación contra las mujeres

[...]

18. En tercer lugar, se advierte tanto en el relato de los hechos planteados por las vecinas y vecinos, así como en el material audiovisual que se proporcionó a la INDDHH, que los hechos acaecidos en el lugar refieren a múltiples manifestaciones de violencia de género por parte de los funcionarios policiales involucrados en la situación.

Diversas normativas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, plantean que la discriminación y la violencia son los dos ejes sobre los que los Estados deben garantizar derechos, abstenerse de ejercer discriminación y violencia, investigar y sancionar a quienes las perpetren actuando con la debida diligencia para ello.

La ley N° 19.580, sobre violencia basada en género hacia las mujeres, define en el artículo 4 que «es una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres. Se entiende por violencia basada en género hacia las mujeres toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o privado que,

sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres. Quedan comprendidas tanto las conductas perpetradas por el Estado o por sus agentes, como por instituciones privadas o particulares».

Resolución N° 655/18 - 2 de octubre de 2018 - 2018-1-38-0000385

Ref.: Violencia institucional

[...]

12. La INDDHH considera que el deporte femenino puede ser una herramienta para reducir las desigualdades de género y fomentar la autoestima y habilidades para la vida entre las adolescentes. A pesar de ello, existen dificultades para su implementación, como ser normas, reglamentos y limitaciones administrativas y deportivas; estructuras deportivas y modelos de prácticas pensadas para varones; niveles de dedicación; horarios provenientes del mundo adulto; gestores y entrenadores masculinos; menores recursos económicos; sistemas de entrenamiento poco adaptados a las características de las mujeres; y escaso reconocimiento social, entre otros aspectos.

[...]

16. La ley N° 19.580, ley Integral de Violencia hacia las Mujeres basada en Género, expresa que en todo momento se atenderá el interés superior de las niñas y las adolescentes.

«En todas las medidas concernientes a las niñas y las adolescentes debe primar su interés superior, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana.» A su vez, en el artículo 6 de la misma norma se establece como una de las formas de violencia de género la violencia institucional, la que se define como «... toda acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario o personal del ámbito público o de instituciones privadas, que discrimine a las mujeres o tenga como fin menoscabar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mismas».

Resolución N° 113/13 - 13 de agosto de 2013 - INDDHH 295/2013

Ref.: Deber del Estado de protección frente a violencia doméstica

[...]

2. El deber de prevención, protección, sanción y reparación de la violencia hacia las mujeres, niños/as y adolescentes.

El Estado Uruguayo ha ratificado múltiples instrumentos internacionales⁸ y aprobado legislación nacional tendiente a la prevención, protección, sanción y reparación de la violencia hacia mujeres, niños, niñas y adolescentes.⁹

En particular el artículo 8 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, «Convención de Belem do Pará», establece:

8 En el marco nacional, la Constitución de la República Oriental del Uruguay ampara los derechos fundamentales inherentes a la personalidad humana, en sus artículos 7, 72 y 332, y consagra en el artículo 8 el principio de igualdad de todos los habitantes ante la ley; en el sistema internacional universal la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que ha delineado claramente la inclusión de las mujeres en la teoría y práctica de los derechos humanos, ratificada por Uruguay en 1981 (ley N° 15.164) y su Protocolo Facultativo en 1991 (ley N° 17.338), así como en el sistema regional la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará ratificada por la ley N° 16.735 en 1995, la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada en 1990, la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 —cuyo documento final es conocido como la Declaración de Viena—, la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Conferencia y programa de acción de El Cairo), las Declaraciones y Programas de Acción de las Conferencias Mundiales de la Mujer de Nairobi, Beijing y Beijing+5.

9 En particular, la ley N° 16.707 de 1995 de Seguridad Ciudadana que tipifica el delito de violencia doméstica, la aprobación en 2020 de la ley N° 17.514 de Violencia Doméstica y la ley N° 17.823 Código de la Niñez y la Adolescencia.

«Los Estados Parte convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: [...]

c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer».

En el mismo sentido el artículo 22 de la ley 17.514 consagra el deber de «adoptar todas las medidas necesarias para prevenir sancionar y erradicar la violencia doméstica y fomentar el apoyo integral a la víctima».

La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una opinión consultiva acerca de la condición jurídica y los derechos humanos del niño, ésta indica que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen la obligación de adoptar todas las medidas positivas que correspondan para asegurar la protección de los niños y niñas contra los malos tratos, sea en sus relaciones con autoridades públicas, personas privadas o entidades no gubernamentales¹⁰.

En la Observación General Nº 13 del 2011, sobre el derecho del niño/a no ser objeto de ninguna forma de violencia, el Comité de los Derechos del Niño expresa:

«62. Artículo 6 (vida, supervivencia y desarrollo). La protección contra todas las formas de violencia debe considerarse no solo desde el punto de vista del derecho del niño a la vida y la supervivencia, sino también en relación con su derecho al desarrollo, que se ha de interpretar en consonancia con el objetivo global de la protección del niño. Así pues, la obligación del Estado parte incluye la protección integral contra la violencia y la explotación que pongan en peligro el derecho del menor a la vida, la supervivencia y el desarrollo.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002), Opinión Consultiva OC-17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, 28 de agosto de 2002, párrafos 87 y 91.

El Comité espera que los Estados interpreten el término 'desarrollo' en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. Las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños».

Tema:

Obligaciones del sistema interinstitucional de respuesta en violencia de género

Artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belem do Pará»:

«Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos

- vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
 - g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
 - h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención».

Artículo 10 de la ley N° 19.580:

«(Sistema interinstitucional). El sistema de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres debe ser integral, interinstitucional e interdisciplinario, e incluir como mínimo: acciones de prevención, servicios de atención, mecanismos que garanticen el acceso eficaz y oportuno a la justicia, medidas de reparación, el registro y ordenamiento de la información, la formación y capacitación de los operadores y la evaluación y rendición de cuentas.»

Subtema: Violencia doméstica

Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que menoscabe limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una mujer, ocasionada por una persona con la cual tenga o haya tenido una relación de parentesco, matrimonio, noviazgo, afectiva o concubinaria (Art. 6, lit. O de la ley N° 19.580)

Resolución N° 113/13 - 13 de agosto de 2013 - INDDHH 295/2013

Ref.: Deber del Estado de protección frente a violencia doméstica

En este sentido desde el Estado uruguayo se han realizado distintas acciones tendientes a dar una respuesta integral a estas situaciones. Es así que 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» anteriormente citado.

De acuerdo a lo que establece dicho Mapa:

«Ante las situaciones de maltrato y abuso sexual infantil detectadas en el aula o en la escuela, el papel de los centros educativos será:

La prevención de situaciones de maltrato y abuso sexual y la promoción de hábitos saludables de relacionamiento.

La detección y apreciación inicial: identificar los síntomas y signos que los niños presentan en su relacionamiento y en su aprendizaje escolar. En esta etapa, así como en las siguientes, es relevante considerar los criterios para el manejo de la información.

La primera intervención: identificación del adulto referente protector, articulación, coordinación, trabajo en red con otras organizaciones para elaborar un diagnóstico y brindar atención al niño.

[...] De la información recabada surge que se tomó conocimiento de la situación casi inmediatamente del ingreso de los niños al centro educativo, procediendo a solicitar una intervención de Escuelas Disfrutables.

A partir de este momento se registran consultas con distintos actores de la educación, realizando un abordaje coordinado entre la Dirección y la Inspección. En este sentido se cumple con algunas de las consideraciones que realiza el Mapa de rutas. Sin embargo se observa falta de claridad en cuanto a las articulaciones que se realizaron con otras instituciones que se encontraban interviniendo con la familia. Tampoco se aprecia un diagnóstico de la situación ni la identificación del adulto referente personal (ARP) que establece el protocolo mencionado.

Preocupa a la INDDHH que en la información remitida, en ningún momento, surge la referencia a dicho protocolo, ni indicios de que se hayan

seguido los procedimientos establecidos en el mismo. En particular teniendo en cuenta el ítem donde se señala que:

«El proceso de articulación con otros técnicos y profesionales no debe esperar a la emergencia. Es necesario que la escuela conozca y tenga coordinación efectiva con las instituciones de la comunidad que tienen competencia en el tema, para contar con estrategias efectivas que garanticen los derechos de todos los involucrados».

En este sentido la INDDHH entiende que no se siguió los procedimientos establecidos en el mencionado protocolo y que las medidas adoptadas no garantizaron la protección de los niños.

Resolución 776/19 - 5 de noviembre de 2019 - INDDHH 2019-1-38-0000452

Ref.: Discapacidad y Violencia Doméstica.

Insuficiencia de los servicios estatales

24. De acuerdo a la respuesta recibida, el procedimiento de investigación realizado por el MIDES consistió en tomar conocimiento de la situación; dar cuenta de los diferentes programas territoriales; y quedar a disposición para valorar en conjunto estrategias de intervención relacionadas con la discapacidad.

25. Sin embargo, la ley Nº 19.580 —Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres basada en Género— expresa sobre la igualdad y la discriminación: «Queda prohibida toda forma de distinción, exclusión o restricción basada en el nacimiento, nacionalidad, origen étnico-racial, sexo, edad, orientación sexual o identidad de género, estado civil, religión, condición económica, social, cultural, situación de discapacidad, lugar de residencia u otros factores que tengan por objeto o resultado, el menoscabar o anular a el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres.»

26. La mencionada norma en el artículo Nº 5 literal (E), establece que «Las políticas contra la violencia hacia las mujeres deben abordar sus

distintas dimensiones, manifestaciones y consecuencias. A tales efectos, los órganos y organismos del Estado deben articular y coordinar los recursos presupuestales e institucionales».

A partir de este marco legal, la INDDHH considera que, en este caso, se expuso a la madre y a sus hijas a volver a sufrir violencia como la que en otro tiempo viviera en ese mismo lugar, ya que no se priorizó el derecho a continuar su maternaje en un contexto familiar libre de violencia doméstica.

27. Así, para la INDDHH, la falta de cupo en programas para personas con discapacidad mental en situación de vulnerabilidad y violencia familiar del MIDES, generó un riesgo a la madre y a sus hijas a vivir nuevas situaciones de violencia doméstica.

Resolución N° 746/2019 - 22 de octubre de 2019 - INDDHH 2017-1-38-0000720
Ref.: Maltrato, autonomía y derechos personas mayores

16. En la presente denuncia pueden identificarse, por un lado, una posible situación de violencia intrafamiliar hacia una persona mayor, y por otro, a carencias en la atención brindada por un establecimiento residencial de larga estadía para personas mayores.

17. En relación a la posible situación de violencia intrafamiliar, en el marco de sus competencias, la INDDHH realizó la correspondiente derivación al Servicios de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar de Inmayores, asesoró para la presentación de denuncia penal y realizó el seguimiento de la misma.

18. En este sentido, se considera que la respuesta brindada por la Fiscalía General de la Nación en relación a los procedimientos investigativos llevados adelante no fue enviada en tiempo y forma a la INDDHH [...].

20. El Mides colaboró con los procedimientos de la INDDHH y realizó acciones a los efectos de investigar ambos aspectos de la situación denunciada. No obstante, la protección de las personas en vulnerabilidad pasa también por coordinar con otros organismos en el ejercicio de las

competencias específicas para la mejor protección de los derechos presuntamente vulnerados. En el caso, dar cuenta a la Fiscalía era un procedimiento esperado que no se cumplió para el abordaje oportuno de la situación de la que tuvo conocimiento el Mides.

24. Asimismo, el marco normativo debe ser analizado a la luz de los paradigmas propuestos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada por Uruguay por la ley N° 19.430. Esta Convención dispone como deberes generales de los Estados, en su art. 4: «Adoptarán medidas para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas contrarias a la presente Convención, tales como aislamiento, abandono, sujeciones físicas prolongadas, hacinamiento, expulsiones de la comunidad, negación de nutrición, infantilización, tratamientos médicos inadecuados o desproporcionados, entre otras, y todas aquellas que constituyan malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes que atenten contra la seguridad e integridad de la persona mayor».

25. En particular, cabe destacar el derecho a la independencia y a la autonomía (art. 7) y la obligación de promover el desarrollo de servicios socio-sanitarios integrados especializados (art. 19, lit. H). El art. 7 en relación al derecho a la autonomía establece «[...] el respeto a la autonomía de la persona mayor en la toma de sus decisiones, así como a su independencia en la realización de sus actos. Que la persona mayor tenga la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con los demás, y no se vea obligada a vivir arreglo a un sistema de vida específico. Que la persona mayor tenga acceso progresivamente a una variedad de servicios de asistencia domiciliar, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad, y para evitar su aislamiento o separación de esta».

Subtema: Violencia sexual y reproductiva

Toda acción que implique la vulneración del derecho de una mujer a decidir voluntariamente sobre su vida sexual o reproductiva, a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio y de otras relaciones vinculares o de parentesco, exista o no convivencia, la transmisión intencional de infecciones de transmisión sexual (ITS), así como la prostitución forzada y la trata sexual. También es violencia sexual la implicación de niñas, niños y adolescentes en actividades sexuales con un adulto o con cualquier otra persona que se encuentre en situación de ventaja frente a aquellos, sea por su edad, por razones de su mayor desarrollo físico o mental, por la relación de parentesco, afectiva o de confianza que lo une al niño o niña, por su ubicación de autoridad o poder. Son formas de violencia sexual, entre otras, el abuso sexual, la explotación sexual y la utilización en pornografía. (Art. 6, lit. C de la ley N° 19.580)

Resolución 997/21 - 21 de setiembre de 2021 - INDDHH 2020-1-38-0000607

Ref.: Educación, violencia contra mujeres y niñas en situación de discapacidad

[...] y considerando lo expresado por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Observación General Núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad; «Las mujeres con discapacidad corren mayor riesgo de sufrir violencia, explotación y abuso, en comparación con otras mujeres. La violencia puede ser interpersonal o institucional y/o estructural. La violencia institucional y/o estructural es cualquier forma de desigualdad estructural o de discriminación institucional que mantiene a la mujer en una posición subordinada ya sea física o ideológica, en comparación con otras personas de su familia, su hogar o su comunidad». La INDDHH entiende que, si bien el proceso culminó en forma satisfactoria, ante las muchas gestiones que realizó la madre de la alumna, la excesiva demora

en dicho proceso conjuntamente con la falta de acompañamiento en dicho período implicó una afectación en la salud mental de la adolescente.

Resolución N° 691/19 - 29 de enero de 2019 - INDDHH 2018-1-38-0000685

Ref.: Excesiva demora en la protección de una joven en situación de discapacidad y explotación sexual

14) Sin embargo, se entiende igualmente excesivo el plazo que debió transcurrir para que se efectivizara la protección de los derechos de la joven.

El denunciante agregó pruebas de sus dichos, en especial comunicaciones que realizó al MIDES pidiendo su intervención, que no se materializó por un tiempo primordial para la víctima, porque dentro del propio Ministerio no estaba claro si la competencia era territorial o correspondía a Pronadis o Inmujeres u otra oficina.

Cuando se hizo la consulta con la Unidad de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación, se nos informó que desde aproximadamente el mes de julio estaban en conocimiento de los eventuales delitos esperando una comunicación del Ministerio, cuando el denunciante ya había intentado varios meses antes una intervención rápida.

15) Por ello, si bien se reconoce la preocupación de Pronadis en buscar una rápida solución, la INDDHH considera que el Estado ha incurrido en una vulneración de derechos, por la omisión de una respuesta inmediata y urgente en la protección y reparación de la grave situación transitada por la joven, lo que constituye violencia institucional.

La ley N° 19.580, en su artículo 6 inciso Q, plantea que «Violencia institucional es toda acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario o personal del ámbito público o de instituciones privadas, que discrimine a las mujeres o tenga como fin menoscabar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mismas, así como la que obstaculice el acceso de las mujeres a las políticas y servicios destinados a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar las manifestaciones, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres previstas en la presente ley».

16) Además de las condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgo a las que ha estado expuesta, la joven se encuentra en situación de discapacidad, sufriendo ciertas afectaciones de orden intelectual y fragilidad emocional que agravan más aún su condición.

La ley Nº 18.651 denominada Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad establece en el artículo Nº 6 que el Estado debe amparar los derechos de las personas con discapacidad en la medida necesaria y suficiente que permita su más amplia promoción y desarrollo individual y social. En este caso, además se hace necesario promover en la joven una rehabilitación integral.

La misma norma define que «Rehabilitación integral es el proceso total, caracterizado por la aplicación coordinada de un conjunto de medidas médicas, sociales, psicológicas, educativas y laborales, para adaptar o readaptar al individuo, que tiene por objeto lograr el más alto nivel posible de capacidad y de inclusión social de las personas con discapacidad, así como también las acciones que tiendan a eliminar las desventajas del medio en que se desenvuelven para el desarrollo de dicha capacidad».

Resolución Nº 907/20 - 11 de enero del 2021 - INDDHH Nº2019-1-38-0000526
Ref.: Atención de víctimas de explotación sexual

[...]

«25) [...], para la INDDHH son absolutamente necesarios en estos casos centros de atención especializados, donde puedan ser atendidas/os las/os adolescentes derivados del interior del país en Montevideo, más aún, cuando estas personas hayan manifestado ser víctimas de explotación sexual en sus departamentos de origen.»

[...]

27) El abordaje a estas/os adolescentes debe ser un acompañamiento personalizado y especializado, para evitar que se vean expuestas/os a situaciones de riesgo de vulneración aún mayor, como por ejemplo la trata o explotación sexual de adolescentes y para que puedan construir y ser orientados en la elaboración de su propio proyecto de vida».

28. Derivar a adolescentes que manifestaron ser víctimas de explotación sexual a clínicas para el tratamiento de adolescentes que padecen trastornos mentales complejos, puede implicar una culpabilización hacia las víctimas. Tal como se señala en el Informe sobre Medicalización y Patologización de las Infancias y Adolescencias del Grupo de Trabajo de la INDDHH (2019).

«La medicalización y patologización del sufrimiento de las infancias y adolescencias es un paradigma y una práctica que se da en todos los estratos y ámbitos por donde transitan, pero en contextos de desigualdad extrema profundiza la exclusión social, constituyéndose en una realidad de vida para las infancias y las adolescencias». La exclusión social es un proceso multidimensional, que repercute sobre las redes sociales, las condiciones laborales, educativas, el ejercicio de la ciudadanía y todas aquellas exigencias provenientes del mandato social de la cultura (Giorgi, 2003). Esta exclusión social producto de la desigualdad, se agudiza y complejiza cuando se articula con situaciones de violencia intrafamiliar y violencia sexual de mediano y alto riesgo. Para Naciones Unidas, esta violencia tiene consecuencias devastadoras para la salud y el bienestar presente y futuro de los niños, niñas y adolescentes (2006). Las respuestas que se despliegan por el sistema médico social frente a estas situaciones no solo no responden a las necesidades terapéuticas y de protección de las niñas, niños y adolescentes sino que agudizan el sufrimiento, vulneran sus derechos humanos y en muchos casos contribuyen a invisibilizar y perpetuar los sistemas de dominación, violencia y explotación al que múltiples niñas, niños y adolescentes están sometidos.¹¹

29. El Estado uruguayo ha ratificado los principales instrumentos internacionales en materia de Explotación Sexual Comercial de niños/as y adolescentes: por ley N° 16.137 del 28 de setiembre de 1990, se ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño; por ley N° 17.559 de 27 de

11 Informe Final Grupo de Trabajo: Medicalización y patologización de las infancias y las adolescencias.

setiembre de 2002, el Protocolo Facultativo de esta Convención, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización en la pornografía). El art. 8 de este Protocolo Facultativo establece, entre otras obligaciones estatales, la de «Prestar la debida asistencia durante todo el proceso a los niños víctimas». Complementariamente, por ley N° 17.861, del 28 de diciembre de 2004, Uruguay ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y niños y el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

30. En ese marco, el Estado uruguayo está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las situaciones de Explotación Sexual Comercial. Debe recordarse que el art. 15 de la ley N° 17.815 establece que: «El Estado tiene la obligación de proteger especialmente a los niños y adolescentes respecto a toda forma de: abandono, abuso sexual o explotación de la prostitución». Asimismo, por decreto N° 385/2004, se creó el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (CONAPES). Este Comité elaboró el Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes, actualizado en el año 2010, que contiene programas de Prevención, Protección, Atención y Restitución de Víctimas.¹²

31. En esa dirección, el decreto N° 246/019 aprueba el «Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes» (ESCNNA) en donde se señala que: «La ESCNNA es una de las formas más graves de vulneración de los derechos de NNA ya que constituye una forma de violencia sexual que genera daños a nivel físico, psíquico y social. Es una problemática que tiene como centro las asimetrías y las relaciones desiguales de poder entre los sexos y las generaciones. Las expresiones que ha tenido la temática en la región en los últimos

12 INDDHH. (2014). Informe temático de la INDDHH sobre las obligaciones del Estado uruguayo en materia de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

años han permitido avanzar en la visibilidad de la problemática, la extrema vulneración de derechos que ella implica y la necesidad de generar articulaciones interinstitucionales para su abordaje» [...]. «El Plan Nacional para la Erradicación de la ESCNNA (Uruguay 2007) define la Explotación sexual como: «Una relación de poder y sexualidad mercantilizada en la que niños/as y adolescentes adquieren el rango de mercancía comerciable, lo cual les ocasiona graves daños biopsicosociales. A través de la explotación sexual comercial los adultos implicados procuran la obtención de provechos a través de redes en las cuales intervienen clientes, intermediarios y otras personas que se benefician del comercio de niños/as y adolescentes».¹³

Resolución N° 1064/22 - 31 de agosto de 2022 - INDDHH N° 2019-1-38-0000526
Ref.: Atención de víctimas de abuso sexual

61. Por otra parte, la INDDHH observa que ciertos calificativos utilizados hacia esta niña por al menos un funcionario de la clínica (por ejemplo, es manipuladora usa todo el tiempo eso de que la violaron), además de dar cuenta de procesos de «patologización del sufrimiento social», denota ausencia de perspectiva de género en el trabajo con adolescentes.

Resolución N° 868/20 - 12 de agosto de 2020 - INDDHH 2017-1-38-0000644
Ref.: Perspectiva de género en la atención de la salud sexual

[...]

26. Se inicia el presente expediente con una consulta en la que se afirma por la interesada que no se le informó acerca de la eventualidad de un procedimiento quirúrgico de Histerectomía; que hubo engaño para la obtención de

13 Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

su firma del consentimiento informado de dicho procedimiento, habiéndosele hablado de una «reprogramación» que no fue tal, ignorándose su negativa a someterse a una intervención que considera innecesaria y que no obstante se realizó y derivó en una extirpación de órganos, con secuelas para su salud.

[...]

33. Que asimismo, dado que la intervención practicada afectó anímicamente a la denunciante y puede involucrar aspectos traumáticos relacionados con la salud de las pacientes, resulta necesario, a juicio de la INDDHH, incluir en el abordaje de estas situaciones una perspectiva de género, que contemple una formación y sensibilización especial para el personal sanitario y una prestación de acompañamiento y apoyo psicológico post-operatorio para la mujer, a efectos facilitar su recuperación plena.

[...]

Resolución Nº 328/15 - 9 de abril de 2014 - INDDHH 547/2014

Ref.: Denuncia de situación de abuso sexual entre adolescentes internados

[...]

23. El éxito de una política contra la tortura y cualquier otra forma de trato inhumano, implica —entre otras políticas y medidas— la existencia de dispositivos formales y no formales de denuncia, y la inmediata investigación imparcial y eficaz para establecer la veracidad de los hechos y, en su caso, las respectivas sanciones. Si los hechos resultan no comprobables o comprobados, esto no desvirtúa la importancia de la denuncia ante el mínimo indicio y la pronta investigación de los hechos.

24. Una salvaguarda importante en la lucha contra los malos tratos, es que quien denuncia, más allá de comprobarse la veracidad o no de los hechos, no recibirá directa o indirectamente hostigamientos, sanciones, descalificaciones que puedan impactar en su relación o vínculo con la autoridad. Si esta garantía no está claramente establecida, no existirá un incentivo para denunciar la presunta comisión de estos delitos y la erradicación de dichas conductas. Por el contrario, es posible que impere una política

de silencio. La ausencia de garantías para quien denuncia es la puerta de entrada para las bases de una cultura de impunidad institucional. Es esto aún más probable si quien está dispuesto a denunciar se encuentra bajo una relación laboral frágil, cuya continuidad o no depende exclusivamente de la autoridad.

Resolución N° 361/15 - 21 de agosto de 2015

Ref.: Investigaciones judiciales en situaciones de violencia sexual y violencia doméstica Estándares internacionales para el acceso a la justicia

[...]

Los hechos denunciados refieren a eventuales situación de violación, atentado violento al pudor o violencia doméstica existiendo intervenciones judiciales en proceso. De acuerdo a las denuncias presentadas en las dos situaciones se reiteran eventuales dificultades formales para el acceso a la Justicia, relacionadas principalmente a la celeridad de los procesos, las medidas de protección adoptadas, la atención por personal capacitado, la investigación de los hechos, la información y tratamiento a las víctimas.

Las dos situaciones involucran a mujeres, niñas, niños y adolescentes con nivel socioeconómicas bajo, en uno de los casos perteneciente a una zona urbana del interior rural con escasos servicios.

[...]

INDDHH, ha manifestado a la Suprema Corte de Justicia su preocupación por el cumplimiento de los estándares internacionales en oportunidad de la sustanciación de dichas denuncias por eventuales violaciones al derecho de acceso a la justicia en casos de violencia sexual (oficio N° 294-2013 del 28 de octubre de 2013). Con fecha 13 de noviembre de 2013 por nota N° 346/2013 dicha autoridad informó compartir la preocupación y continuar adoptando las medidas correspondientes de acuerdo a las facultades constitucionales y legales atribuidas.

Asimismo, el 7 de octubre de 2014 la Suprema Corte de Justicia a través del oficio N° 1139/2014 remitió los informes brindados por las sedes

competentes. De los mismos surgen elementos tales como: la multiplicidad de procesos de larga data, diversas instancias de pericias que podrían implicar situaciones de re victimización. dificultades operativas para la concreción de pericias por carencias de técnicos/as y/o traslados inapropiados de las personas a periciadas, interrogaciones en sedes administrativas, reiteradas incomparecencias injustificadas de los indagados que dilatan los procesos, demoras en la adopción de medidas de protección.

Por su parte las personas denunciantes han manifestado ante la INDDHH que no se le ha dado el trato acorde, han existido demoras sin certezas de los tiempos que insumirían las diligencias ordenadas, falta de información y asesoramiento legal, hechos vividos como actos de revictimización.

En el marco de dichas funciones, el Consejo Directivo valora como importante el cumplimiento de los estándares internacionales y nacionales fijados para el acceso a la Justicia de las eventuales víctimas de violencia sexual.

Como sabemos la violencia sexual constituye una violación de los derechos humanos que afecta particularmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes, que presenta un subregistro importante de denuncias por lo que implica recurrir al sistema de justicia para las víctimas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado «la violencia sexual contra las niñas y mujeres es una de las manifestaciones más claras de una cultura patriarcal que alienta a los hombres a creer que tienen el derecho de controlar el cuerpo y la sexualidad de las mujeres. Esta violencia tiene consecuencias negativas tanto para la salud de las mujeres como para el desarrollo de su vida afectiva, familiar y social. Incluso, puede terminar en su homicidio».¹⁴

El Estado uruguayo tiene el deber de actuar con la debida diligencia consagrada en varios instrumentos internacionales, sean del sistema regional como universal, tales como la Declaración Americana, la Convención

14 CIDH. (2011). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica, párr. 163.

Americana (Ratificada por Uruguay por la ley 15.737 de 8/3/85), Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ratificada por Uruguay por la ley 15.164 del 4/8/81), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (ratificada por Uruguay por la ley 16.735 del 5/1/96) y la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por Uruguay por la ley 16.137 del 28/09/1990). Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia aprobó por acordada 7648 las «Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad» (en adelante, Reglas de Brasilia).

El derecho de acceso a los tribunales contempla la oportunidad de toda persona de presentarse ante un organismo jurisdiccional y solicitar su actuación. Se trata de un amplio derecho que debe ser accionado siguiendo determinadas reglas de forma, legitimación y competencia.

Los distintos componentes de este derecho se estructuran a partir fundamentalmente del artículo 25 de la Convención Americana que establece la obligación de los Estados de contar con un «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».

En el desarrollo de la jurisprudencia realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH) se abordan algunos elementos que refieren a las dificultades para el acceso a los tribunales. En particular aquellos referidos a la situación económica de las personas al momento de recurrir a un tribunal. Al decir de la Corte¹⁵ los Estados han visto reforzados su deber de protección judicial a través de la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer «Convención de Belem do Pará».

15 Corte IDH. Caso *González y otros («Campo Algodonero») vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, Nº 205, párrafo 400.

Esto implica que se debe tener especialmente en cuenta la eliminación de estereotipos de género que obstaculizan el acceso a la justicia de las mujeres.

En similar sentido la sección 2.2 de las Reglas de Brasilia establece que las personas cuenten con asistencia letrada gratuita y especializada.

En cuanto al derecho a ser oído establecido en el artículo 8 de la Convención Americana, la Corte IDH expuso que dicho derecho abarca un componente formal de garantizar el acceso al órgano jurisdiccional y un componente material «que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido».¹⁶

En cuanto al componente formal reitera que el deber del Estado implica «garantizar que las víctimas o sus familiares tengan «amplias posibilidades de ser oídos» «en todas las etapas de los respectivos procesos, [de manera que] puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones». En este aspecto es importante considerar que en múltiples ocasiones existe en el personal judicial estereotipos y prejuicios que culpabiliza a la víctima, minimiza su relato, se cuestiona su conducta, etc.

El punto 54 de las Reglas de Brasilia hace referencia a que la persona acceda a información oportuna y veraz, en particular en relación a las víctimas se destaca el derecho a conocer el desarrollo del proceso y las etapas.

Por su parte el derecho a la resolución del proceso, tal como lo expresan García Manrique y Ruiz Legazpi, refiere a que las demandas dirigidas a los tribunales se sustancien adecuadamente.

Al decir de la Corte de IDH, las personas deben contar con un recurso efectivo y esto implica que «además de la existencia formal de los recursos,

16 Corte IDH. Caso *Barbani Duane y otros vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y Costas*, sentencia de 13 de octubre de 2011, Serie C Nº 234.

éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes».¹⁷

En relación al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, la Corte ha expresado que la debida diligencia implica que exista un impulso de la pretensión a los efectos de alcanzar una investigación seria e imparcial. El plazo razonable es considerado tanto un derecho del indagado como de las víctimas y de los familiares. En este sentido, la Corte ha señalado que se debe «asegurar en un tiempo razonable el derecho de la víctima o sus familiares a saber la verdad de lo sucedido y a que se sancione a los eventuales responsables».¹⁸

Asimismo en relación a la resolución del proceso se ha hecho énfasis en que:

- se realice una investigación seria, imparcial y efectiva. Este deber de investigación debe ser releído a la luz de las Convenciones específicas mencionadas de manera de incorporar en el proceso la perspectiva de género.
- se evite todo acto de revictimización. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos menciona como actos de revictimización de la víctimas «cuando las autoridades muestran mayor interés en su vida privada que en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables. De esta forma, algunas autoridades administrativas y judiciales no responden con la debida seriedad y diligencia para investigar, procesar y sancionar a los responsables».¹⁹

17 Corte IDH. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo. Reparaciones y Costas*, sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C Nº 154, párrafo 127.

18 Corte IDH. Caso *Servellón García y otros vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 21 de septiembre de 2006, Serie C Nº 152, párrafo 151.

19 CIDH. (2007). Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 20 de enero de 2007, párrafo 19.

- se realice un abordaje interdisciplinario, tal como lo prevé el punto 41 de las reglas de Brasilia.
- se garantice una adecuada comparecencia en sede judicial. Esto incluye que la persona pueda ser acompañada por un referente emocional. Asimismo el lugar de la comparecencia debe ser un entorno cómodo, accesible, seguro y tranquilo. En relación a la comparecencia de niños, niñas y adolescentes en actos judiciales se establece una regulación específica en el punto 78, sin perjuicio de la opinión consultiva No.12 del Comité de los Derechos del Niño.
- se debe prestar especial atención a la seguridad de las víctimas. [...]

Resolución N°1084/22 - 27 de abril del 2021 - INDDHH N° 2021-1-38-310

Ref.: Maternidad, discapacidad

37. La INDDHH considera que en ningún informe técnico de los presentados por el CHPR aparece reflejada la intención de la madre de querer seguir ocupandose del cuidado del niño, lo cual implicaría la no consideración de la intención y del vínculo materno, que no es transmitida al juez a travéps de los informes técnicos del CHPR.

38. La INDDHH observa que en todos los informes técnicos del CHPR se hace referencia a que la madre es analfabeta yq ue puede tener una discapacidad intelectual, hecho que no necesariamente la inhabilitaría en su capacidad de materner.

39. La INDDHH considera importante destacar la prohibición de toda forma de discriminación por motivos de discapacidad, el Estado es el encargado de la protección de las personas en situación de discapacidad y debe garantizar la asistencia para el pleno ejercicio y goce de sus derechos.

[...]

41. La ley N° 19.580, art 30, literal E y H (Directrices para las políticas sobre discapacidad) señala el deber del Estado de «Prestar la asistencia apropiada a las mujeres en situación de discapacidad para el desempeño de sus responsabilidades de crianza y garantizar que en ningún caso se separará

a un niño, niña o adolescente de su madre en razón de la discapacidad, del hijo, de la madre o de ambos».

Subtema: violencia obstétrica

Toda acción, omisión y patrón de conducta del personal de la salud en los procesos reproductivos de una mujer, que afecte su autonomía para decidir libremente sobre su cuerpo o abuso de técnicas y procedimientos invasivos. (Art. 6, lit. H de la ley Nº 19.580)

Resolución Nº 845/20 - 19 de mayo de 2020 - INDDHH Nº 2020-1-38-000184
Ref.: Acompañamiento en el parto, parto/cesárea,
nacimiento y puerperio en pandemia

[...]

18. La INDDHH, siguiendo la definición dada por el art. 6 de la ley Nº 19.580 de 22 de diciembre de 2017, considera que el hecho de prohibir el acompañamiento a las mujeres en el trabajo de parto/cesárea, así como en controles de embarazo, ecografías y/o durante la internación post parto, aún en contexto de emergencia sanitaria, podría formar parte de acciones que han sido conceptualizadas como violencia obstétrica. En este sentido, la INDDHH recuerda que el decreto Nº 339/019, reglamentario de la ley Nº 19.580, en su art. 16 (Prevención de la violencia obstétrica) establece: «Las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública sobre prácticas y actitudes en la asistencia del embarazo y nacimiento constituyen normas técnicas de aplicación obligatoria para los prestadores de servicios de salud. El apartamiento injustificado de las mismas, así como toda forma de trato humillante o discriminatorio constituye violencia obstétrica (literal h del art. 6 de la ley Nº 19.580 de 22 de diciembre de 2017) y dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan y habilitará el derecho al cambio de

prestador de salud en las condiciones y conforme al procedimiento previsto en el lit. c del art. 2 del decreto N° 375/012 de 12 de noviembre de 2012».

19. La INDDHH resalta que para la adecuada atención del embarazo y el parto, en el marco de la prevención del COVID-19, es fundamental el trabajo que desarrolla el personal de salud, así como la existencia de instalaciones adecuadas (incluyendo la disponibilidad de los materiales de protección) y el cumplimiento de las medidas de prevención indicadas por la autoridad sanitaria nacional. [...]

Subtema: violencia en el ámbito policial

Se incluyen acciones, omisiones o pautas de conducta de agentes de seguridad que menoscaban la integridad personal de las mujeres y el derecho a vivir una vida libre de violencia. La ley N° 19.580 no utiliza esta denominación, pero sí incluye las directrices para las políticas de seguridad, estableciendo el deber de transversalizar la perspectiva de género en la política pública de seguridad, integrando el derecho a la vida libre de violencia como derecho humano de las mujeres de todas las edades.

Resolución N° 842/ 2020 - 12 de mayo de 2020 - INDDHH 2019-1-5494-00019
Ref.: Trato cruel a mujer que realiza visita a hijo privado de libertad

[...]

10. La INDDHH considera que se da por cierto el relato de los hechos expresados por la persona denunciante, ya que, a pesar del tiempo transcurrido, así como de las comunicaciones reiteradas al organismo, el Ministerio en cuestión no se ha pronunciado al respecto.

11. De acuerdo a ello, la INDDHH expresa que el Estado uruguayo ha intervenido ilegítimamente sobre la dignidad y la integridad personal de la

denunciante. Dicha obligación, además desprenderse de normas y principios constitucionales e instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, se encuentra específicamente establecida por el Reglamento de Visitas del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Asimismo, el Reglamento de Inspecciones establece que éstas deberán realizarse en un lugar adecuado, extremo que implica la preservación de la intimidad de la persona inspeccionada, garantizando su exposición corporal únicamente ante personas del mismo sexo que intervienen en el procedimiento y no terceros ajenos al procedimiento, de sexo diferente a la persona inspeccionada.

Finalmente, la obligación impuesta a la visitante de colocarse en posiciones incómodas y defecar en el piso carece de todo asidero normativo, siendo susceptible de configurar un trato cruel inhumano y degradante. Complementariamente constituye un incumplimiento de la obligación reglamentaria específica que establece la obligación de recabar autorización judicial para llevar adelante un procedimiento invasivo y que incluso contando con dicha autorización se deberá realizar por parte de profesionales de la salud.

12. Además de lo observado en el numeral precedente, de acuerdo al resultado del procedimiento, surge que no existió razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que no existió riesgo para la seguridad del establecimiento penitenciario. En tal sentido, incluso en el supuesto de haber realizado el procedimiento debido, extremo que no ocurrió, no es causa suficiente alegar la existencia de un objeto extraño en las imágenes del scanner para para la intervención ilegítima sobre la dignidad e integridad de la denunciante.

Resolución 930/21 - 27 de abril de 2021 - INDDHH 2021-1-38-0000109

Ref.: Procedimiento policial, violencia y discriminación contra las mujeres

Las manifestaciones verbales insultos discriminatorios, violencia física y disparos de armas hacia las mujeres, omisión de asistencia a las mujeres heridas de los agentes policiales, son manifestaciones de violencia de género como lo expresa el Artículo 6 de la referida ley (formas de violencia).

En este caso, mujeres, niñas y niños que, por su condición socioeconómica, por el lugar en que viven, por su edad, u origen étnico racial, fueron discriminadas especialmente y esto requiere ser atendido y valorado especialmente.

El art. 9 de la Convención de Belem do Pará establece que, para la adopción de medidas relativas a la prevención, sanción o reparación de la violencia basada en género, los Estados Parte «tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada».

[...]

Resolución N° 451/16 - 30 de diciembre de 2016 - INDDHH N° 2016-1-38-0000248

Ref.: Espera de 24 horas para investigar desaparición mujer

[...]

Por oficio N° 1046/2016, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) comunicó el inicio de actuaciones de oficio en relación a la desaparición de la joven X, conforme a los cometidos que le asigna el artículo 4º, literal J) y 20 de la ley N° 18.446 de 24 de diciembre de 2008.

[...]

Sin perjuicio de ello y en relación al caso en concreto, el Consejo Directivo manifiesta su preocupación por las medidas adoptadas por el Estado y en especial por el Ministerio del Interior en las primeras horas de reportada la desaparición. En este sentido, de acuerdo a lo que establece el artículo 90 del Reglamento Interno de la INDDHH,²⁰ se presumen como verdaderos los

20 Artículo 90. Reglamento Interno de la INDDHH. «Se presumirán verdaderos los hechos alegados en la denuncia cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al organismo o entidad en cuestión, si éste no suministra información relevante

hechos que oportunamente se comunicaron a ese Ministerio, en especial que se comunicaron telefónicamente a con la seccional policial Nº 23 para registrar la desaparición, frente a lo que se les respondió que debían esperar 24 horas.

En este sentido recuerda que existe un deber de debida diligencia que implica una obligación de medio que exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En especial, es necesario adoptar de inmediato medidas oportunas para la determinación del paradero de las víctimas, lo que implica, entre otras acciones, erradicar las prácticas de comunicar a denunciantes de una eventual desaparición de personas que debe aguardarse un plazo de 24 horas. Los procedimientos desplegados deben conllevar una investigación seria y exhaustiva desde el primer momento en que se reporta una ausencia.

Resolución Nº801/19 - 24 de diciembre de 2019

INDDHH 2019-1-38-0000316

Ref.: Investigación judicial sobre adolescente desaparecida

[...]

13) Uno de los conceptos que integran el debido proceso refiere a plazos razonables, en tanto derecho de la persona a que se resuelva en un tiempo prudencial sus planteos. Esto reviste mayor importancia aún en situaciones donde las demoras generan importantes riesgos a la integridad física y la vida de las personas involucradas. Además, estas demoras arriesgan las posibilidades de resolución exitosa de las situaciones investigadas.

14) La Convención de Belem do Pará (ratificada por Uruguay el 05/01/1996) en el Capítulo 3 relacionado con las obligaciones de los Estados, refiere en el Artículo 7 la obligación de «actuar con la debida diligencia

para controvertirlos dentro del plazo fijado por el Consejo Directivo en la comunicación, según dispone el artículo 21 de la ley Nº 18.446 y el artículo 87 y concordantes del presente reglamento, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria».

para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer». Además, plantea en el mismo artículo: «establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia [...] medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos».

15) El que hayan transcurrido tres años hasta la fecha para que se haya actuado sobre indicios denunciados en aquel momento, se relaciona directamente con irregularidades del debido proceso y el no cumplimiento de la normativa antes mencionada.

16) Además, el hecho de ser una denuncia vinculada a la desaparición de una joven y sospechas de explotación sexual, fortalece la necesidad de actuar con la debida diligencia, priorizando en la intervención la protección de los derechos humanos de la víctima.

En la situación denunciada, no hay explicaciones de los organismos involucrados que refieran a las demoras en las investigaciones comenzadas en el año 2016. Las personas que terminan siendo detenidas hace menos de un mes, ya habían sido identificadas por la denunciante como posibles personas involucradas, desde el año 2017.

Si bien los cambios en los procedimientos judiciales inciden sobre estas demoras, el lapso transcurrido excede estas causas.

17) Las demoras en las investigaciones, más allá de los plazos razonables, generan impunidad ante las violaciones de los derechos humanos que se presumen en este caso. La impunidad se manifiesta en la ausencia o demoras en investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de dichas posibles violaciones, lo que involucra la actuación de la integralidad de los operadores del sistema de justicia, «El Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares».²¹

21 CIDH (2011a), pág. 39. Corte IDH., 2009 (caso *González y Otras*), o. cit., párrafo 400. 40. MESECVI. Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Washington, D.C.: Mecanismo de Seguimiento de la Convención

Subtema: Violencia en el ámbito educativo

Es la violencia ejercida contra una mujer por su condición de tal en una relación educativa, con abuso de poder, incluyendo el acoso sexual, que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima y atenta contra la igualdad. (Art. 6, lit. J de la ley Nº 19.580)

Resolución Nº 875/20 - 27 de agosto de 2020 - INDDHH 2020-1-38-0000356

Ref.: Discriminación racial a adolescente

[...]

8. El Estado uruguayo comenzó a gestionar diferentes estrategias de implementación de legislación y políticas públicas para la lucha contra la discriminación racial. En materia de legislación, se destacan dos importantes avances. En primer lugar, en 2008 se aprueba la Ley General de Educación (ley 18.4373) que se posiciona como el puntapié inicial para un cambio de paradigma en torno a las desigualdades, reconociendo a la educación como un derecho humano fundamental, alineado a la normativa internacional ratificada por Uruguay. Asimismo, asume que el Estado deberá asegurar a los colectivos vulnerados la generación de oportunidades para el pleno goce del derecho, reconociendo por ende la existencia de inequidades.

9. En segundo lugar en el año 2013 se aprobó la ley 19.122 «Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral». La misma reconoce que la población afrodescendiente que vive en el territorio uruguayo como descendiente de personas esclavizadas y víctimas del tráfico y la trata esclavista, ha sido víctima histórica del racismo y la discriminación por parte del Estado y la sociedad toda.

de Belém do Pará, Organización de los Estados Americanos, 2012a, página 17, <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVIsegundoInformeHemisferico-ES.pdf>

10. En este sentido también cabe destacar que el Uruguay ha recibido recomendaciones específicas de los órganos de tratados de Naciones Unidas respecto al cumplimiento de la ley Nº 19.122. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)²² señaló:

«El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para prevenir y combatir la discriminación estructural que sufren los afrodescendientes y mejorar su situación socio-económica, entre otras cosas mediante la implementación efectiva de la Ley Número 19.122 de 2013 y la elaboración de políticas y programas específicos a fin de garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. El Comité insta al Estado parte a fortalecer los mecanismos de supervisión de la referida ley y demás políticas y programas a fin de realizar un seguimiento periódico y evaluación exhaustiva de sus resultados. Además, le insta a llevar a cabo campañas de sensibilización a fin de combatir la discriminación contra las personas afrodescendientes».

11. Según las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del año 1996, 1997 y 2006 los determinantes de la brecha educativa entre afrouruguayos y el resto de la población uruguaya, se fundamentan a través de los importantes signos de desigualdad racial tanto en la población adulta (que presumiblemente ya culminó su formación educativa) como en la población joven, adolescente e infantil.

«En el ciclo secundario también se aprecian desigualdades evidentes, teniendo las y los afrouruguayos menores niveles de cobertura y mayores guarismos de abandono y repetición. La ECH registra un 63 % de jóvenes afrodescendientes de 12 a 17 años estudiando en secundaria frente a un 78 % de «blancos». Finalmente, entre las múltiples desigualdades existentes en la rama superior de educación, vale destacar que sólo un 6,5 % de estudiantes afrodescendientes de entre 18 y 24 años completó al menos un año de educación terciaria, frente a un 17,4 % de la población blanca de tales edades» (Porzecanski, 2008).

22 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 12. 23/6/2017.

12. La brecha étnico-racial en el ámbito educativo se va extendiendo gradualmente a medida que aumenta la edad de la población estudiantil. En relación, un análisis realizado por la CEPAL a partir de datos del Censo 2011 muestran que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre los 12 y 17 años que concurren a un establecimiento educativo, es del 83,1% para la población no afrodescendiente y del 74% para la población afrodescendiente. Uruguay presenta en este tramo etario las mayores desigualdades de América Latina, debido a que la escolarización de las personas afrodescendientes de este grupo es algo menos de la mitad respecto a la de los jóvenes no afrodescendientes (36%) (CEPAL, 2017).

13. Respecto al impacto psicosocial del racismo en el ámbito educativo la escuela primaria y la secundaria son las más mencionada como primera experiencia de discriminación racial por parte de las niñas, niños y adolescentes (Florit, 1994; Rudolf et al., 2005; Calvo, 2013). Estas asumen diversas formas, pero indiscutiblemente se relaciona con la deserción precoz. La forma de discriminación la constituyen acciones institucionales como la ausencia de contenidos identitarios y de respuestas ante hechos de discriminación concretos. Las respuestas que asumen los niños, niñas y adolescentes oscilan entre actitudes de carácter pasivo, angustia, agresividad y bajo desempeño no existiendo soluciones por parte del sistema educativo ante dichas situaciones, hipotecando su futuro académico y su derecho a una ciudadanía plena.

14. Finalmente, la INDDHH reconoce la complejidad de los cambios estructurales en la educación, así como en el caso específico de esta denuncia. La rápida diligencia por parte del CODICEN y la disculpa por parte del agresor, pueden ser considerados como una respuesta adecuada al hecho arriba mencionado.

Resolución N° 390/16 - 8 de marzo de 2016 - INDDHH N° 2015-1-38-0001038
Ref.: Discriminación en la educación por maternidad

[...]

10. La Ley General de Educación N° 18.437 de 12 de diciembre de 2008 en su artículo 15 establece: «La educación estatal se regirá por los principios

de gratuidad, de laicidad y de igualdad de oportunidades, además de los principios y fines establecidos en los títulos anteriores.

Toda institución estatal dedicada a la educación deberá velar en el ámbito de su competencia por la aplicación efectiva de estos principios». A su vez bajo el capítulo XVIII refiere a la educación policial y militar, estableciendo en su artículo 105 que: «La educación policial y militar, en sus aspectos específicos y técnicos, estará a cargo de los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional, respectivamente. [...]. En sus planes de estudio deberán estar presentes las líneas transversales establecidas en el artículo 40 de la presente ley. Con respecto a la educación terciaria se regirán de acuerdo a la normativa y disposiciones que emanen de la presente ley y las que se dicten a sus efectos».

11. La Ley de Educación Policial y Militar, ley N° 19.188 de 7 de enero de 2014, reafirma las definiciones, fines y orientaciones generales plasmados en la Ley N° 18.437, muy especialmente la de cumplir con los fines de la política educativa establecida por el artículo 13 de la mencionada ley. El numeral 5 del artículo 2 establece que: «Con respecto a la educación terciaria se regirá de acuerdo a la normativa y disposiciones que emanen de esta ley y las que se dicten a sus efectos». El artículo 5 (De las líneas transversales) establece la integración de estas líneas en la educación policial y militar, entre ellas la educación en derechos humanos y la educación sexual, que entre sus propósitos promueva la reflexión crítica ante las relaciones de género y la sexualidad en general para un disfrute responsable de la misma.

12. El decreto 470/07 de 3 de diciembre de 2007 que aprobó el reglamento sobre condiciones de ingreso a la Escuela Militar de Aeronáutica parece estar en contravía con dichas líneas transversales, al exigir para el ingreso al Curso Preparatorio la condición de ser soltero/a sin descendencia cierta o esperada, debiendo mantener esa situación hasta egresar del Instituto (según establece el artículo 4 literal b).

13. La INDDHH toma en consideración las exigencias, requerimientos, disciplina así como las especificidades propias de servicio de la condición de militar. Sin embargo no puede soslayar dos aspectos de análisis: a) si la exigencia de ser soltero/a sin descendencia cierta o esperada desde el ingreso hasta el egreso del Instituto, está determinada por un fin específico,

basado en fundamentos justificados idónea y proporcionalmente a la luz de los avances normativos tanto en materia educativa nacional como en el marco nacional e internacional de protección de los derechos humanos; b) si la exigencia de la norma no viola el principio de igualdad y no discriminación al soslayar el impacto desigual de tal exigencia en las mujeres, tanto por las consideraciones biológicas que hacen que para las mujeres resulte fácticamente imposible ocultar su maternidad, tanto por los roles atribuibles a las mujeres de cuidados asociados a la crianza y educación de sus hijos/as.

14. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante «Corte Interamericana») ha utilizado un test a los efectos de determinar cuándo existe discriminación bajo responsabilidad del Estado, test que ha sostenido y reinterpretado en favor de determinar los márgenes de discrecionalidad estatal. El mismo considera que la igualdad de trato y el principio de no discriminación son violados cuando la distinción o exigencia plasmada carece de: a) justificación objetiva y razonable, b) proporcionalidad en relación medios empleados y al fin que busca alcanzar, c) adecuación a los valores de una sociedad democrática.²³

15. A su vez, es importante tener en cuenta que aunque el factor utilizado por la norma (en este caso ser soltero/a sin descendencia cierta o esperada) parezca inocuo o neutro (discriminación legal indirecta), el mismo va a impactar desfavorablemente sobre un grupo o sector de la población más que sobre otro. Igualmente se debe tomar en consideración la llamada discriminación de hecho, en la que tampoco surge a primera vista un criterio determinado con el fin de discriminar, pero finalmente menoscaba derechos sin una justificación objetiva.

En ambos casos es necesario contar con datos empíricos que demuestren el impacto de tal discriminación. La INDDHH no cuenta con ellos, sin embargo, ambos tipos de discriminación son pasibles de generar los impactos mencionados.

23 Corte IDH, opinión consultiva OC-/4/84 de 19 de enero de 1984, serie A Nº 4. Voto separado del juez Rodolfo E. Piza E, párrafo 13.

16. Finalmente el artículo 2 de la ley N° 17.817 define discriminación como «toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública». Específicamente el artículo 74 de la ley N° 18.437 regula específicamente la situación de las mujeres en estado de gravidez.

Subtema: violencia laboral

Es la ejercida en el contexto laboral, por medio de actos que obstaculizan el acceso de una mujer al trabajo, el ascenso o estabilidad en el mismo, tales como el acoso moral, el sexual, la exigencia de requisitos sobre el estado civil, la edad, la apariencia física, la solicitud de resultados de exámenes de laboratorios clínicos, fuera de lo establecido en los marcos legales aplicables, o la disminución del salario correspondiente a la tarea ejercida por el hecho de ser mujer. (Art. 6, lit I, ley N° 19.580)

Resolución N° 1140/2022 - 15 de junio del 2022 - INDDHH 2021-1-38-0000905
Ref.: Acoso moral

18. Otro punto sobre el cual la INDDHH entiende oportuno pronunciarse refiere a la respuesta brindada por el organismo en cuanto a que el CFE no dio traslado a la Comisión de Acoso Laboral la situación denunciada por no existir denuncia formal.

19. De la documentación aportada por la parte denunciante, así como de la respuesta del organismo surge que cuando aquella solicitó traslado

denunció la situación de hostigamiento. Esta nota, por si sola dio conocimiento al organismo de los hechos denunciados, y por tanto, más allá de no ser formalmente una denuncia expresa y formal sobre acoso laboral, el CFE debió adoptar una actitud diligente y activar los procedimientos disponibles tendientes a investigar los hechos y determinar las responsabilidades del caso o desestimar la denuncia, según correspondiera, lo cual no consta a la INDDHH que se haya cumplido.

20. La ANEP cuenta con un Protocolo de actuación frente al acoso laboral en el ámbito de la ANEP aprobado por la resolución N° 7 acta 56 del 5 de setiembre de 2018 donde se encomienda a los Consejos de Educación y Formación en Educación a que implementen las acciones que habiliten su cumplimiento.

21. Si bien es cierto que la denunciante no presentó una denuncia expresa en este sentido ante la Comisión Bipartita Asesora sobre Acoso Laboral, de su nota de solicitud de traslado se desprende la situación que la llevo a pedirlo. En consecuencia, advertido el organismo, debió activar el protocolo de forma inmediata pues los hechos señalados allí podrían configurar una situación vulneratoria de derechos así como también pudo haber sido una señal de alerta la certificación médica psiquiátrica por estrés laboral.

22. Es obligación del organismo garantizar a sus funcionarios la existencia de un ambiente de trabajo saludable y libre de todo tipo de violencia, acoso o discriminación. Siendo su deber estar atento a este tipo de situaciones y no limitar su acción bajo el argumento de requisitos formales cuando puede advertirse una eventual situación de vulneración de derechos. En estos casos, se deben activar de oficio los procedimientos internos ya existentes como lo es el Protocolo señalado.

Resolución 1063/2022 - 22 de febrero de 2022 - INDDHH N° 2021-1-38-0000691
Ref.: Acoso sexual

Se observa además que la ANEP cuenta con varios procedimientos y herramientas de orientación acordados y avalados por las autoridades, que orientan la intervención cuando se presentan situaciones de violencia en

alguna de sus múltiples manifestaciones. En este caso, la ANEP cuenta con el «Protocolo para la regulación de la atención y prevención del Acoso Sexual en la Administración de Educación Pública», aprobado en el año 2014.

En dicho protocolo se plantea en el art. 8 la creación de una comisión asesora de acoso sexual (CASAS), que entre sus competencias deberá asesorar en las potenciales situaciones de acoso denunciadas y velar por el cumplimiento de la ley N° 18.561. Posteriormente en el art. N° 14 establece procedimientos para abordar las denuncias, incluyendo en casos donde haya involucrados menores de 18 años, la comunicación al juzgado competente por parte de las autoridades educativas.

De acuerdo a lo informado por las personas denunciantes, así como por las comunicaciones no formales con referentes institucionales de la ANEP, dicha comisión Asesora de Acoso Sexual no estaría reuniéndose en la actualidad. Esto explicaría además algunas dudas de procedimiento que se plantean al ser entrevistadas las denunciantes y que el asesoramiento al respecto sería, entre otras, competencia de esta Comisión. En este sentido, la INDDHH sugiere poder contar con la CASAS, sus representantes y su funcionamiento actualizado, en funcionamiento, incluso para el cumplimiento de sus funciones de prevención e información en el tema.

Resolución N° 1137/2022 - 2 de agosto de 2022 - INDDHH N° 2022-1-38-0000824
Ref.: Acoso moral

14. La INDDHH toma conocimiento de que el MSP cuenta con herramientas claras y precisas en el abordaje del acoso laboral entre funcionarios, en particular el Protocolo de actuación ante situaciones de acoso o discriminación laboral que pudieren afectar a funcionarios y trabajadores que desempeñan labores en las dependencias del Ministerio de Salud Pública (aprobado por Resolución ministerial del 17 de mayo de 2019. Ord. N° 568 Ref 001-3-7807-2018).

15. La información suministrada por la denunciante y el propio MSP da cuenta de que se ha realizado una investigación administrativa, el propio

organismo plantwa que la inicia a solicitud del MTSSdel 14 de julio de 2020. De esta manera, queda postergada la aplicación del protocolo específico del organismo.

16. En dicha comunicación el MTSS también solicita se tomen las medidas necesarias de protección de la persona denunciante frente a la potencial situación de acoso laboral. En la comunicación de julio de 2020 se solicita al MSP en el numeral 2 que «informe el Ministerio de Salud Pública en un plazo de 10 días hábiles las medidas adoptadas o que adoptara en función de los hechos denunciados a los efectos de evitar que la situación genere perjuicios en el ámbito del trabajo y en relación a los involucrados».

17. La INDDHH comparte con el MTSS, la preocupación acerca de si en el transcurso de la investigación administrativa realizada, el MSP ha tomado medidas de protección de la denunciante, preventivas de la no repetición de la posible situación abusiva. En la respuesta ministerial, se describen medidas que pueden orientarse a la protección, pero que fueron tomadas a partir del cierre de la investigación administrativa, el 9 de junio pasado.

La INDDHH considera que dichas medidas de protección, deberían haber sido consideradas desde la presentación de la denuncia de potencial acoso laboral, para evitar el riesgo de revictimización y el aumento de los potenciales daños que pueden generar la exposición prolongada a estas situaciones.

[...]

20. La INDDHH considera que de acuerdo con los planteos de la denunciante, así como lo informado por los organismos no se advierten que se hayan tomado oportunamente las medidas de protección necesarias ni se hayan considerado tiempos prudenciales para la gestión de la situación denunciada.

Los tiempos prolongados de sustanciación y las medidas de protección habrían sido posibles de considerar desde el inicio del proceso de haberse aplicado primariamente el «protocolo de actuación ante situaciones de acoso o discriminación laboral en las dependencias del Ministerio de Salud Pública» (aprobado por Resolución ministerial del 17 de mayo de 2019. Ord N° 568 ref 001-3-7807-2018). En dicho protocolo, los procedimientos en la tramitación de la denuncia incluyen dentro de las cuatro etapas, la

posibilidad de tomar medidas de contención en el inicio del proceso, el establecimiento de 30 días para la sustanciación del mismo y la inclusión de la opinión y los testimonios de la denunciante.

En este sentido, y de acuerdo a lo que establece el artículo 6 de la ley N° 18.446 respecto de realizar propuestas sobre aspectos generales se recomendará al MTSS que, en situaciones donde se requiera su intervención ante situaciones de acoso indique a los organismos requirentes la palicación de protocolos específicos en la materia, en el caso que se cuente con dicho recurso, conjuntamente con las medias que entienda.

Subtema: Violencia mediática

Toda publicación o difusión de mensajes e imágenes a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de las mujeres o sus imágenes, injuria, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, legitime la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres. (Art. 6, lit. M de la ley N° 19.580)

Resolución N° 439/16 - 23 de noviembre de 2016 - INDDHH N° 2016-1-38-0706 y N° 2016-1-38-0707

Ref.: Respecto a contenidos discriminatorios

[...]

1. De acuerdo a la normativa constitucional y los tratados de derechos humanos aprobados por nuestro país, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; lo cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. No obstante, su ejercicio entraña deberes y responsabilidades especiales y por consiguiente, el mismo

puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás así como la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

2. La existencia de estos límites así como la prohibición por ley de toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, no implica que dicho ejercicio pueda estar sujeto a previa censura sino solamente a responsabilidades ulteriores.

3. Sobre la base de estos principios, la ley Nº19.307 ha definido a «Servicios de Comunicación Audiovisual» como «soportes técnicos para el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información, preexistentes a cualquier intervención estatal».

4. Esta ley reafirma como bases normativas para la regulación de los Servicios de Comunicación Audiovisual los preceptos establecidos por la Constitución de la República y los instrumentos internacionales referidos tanto a la protección y promoción de la libertad de expresión y de la diversidad de expresiones culturales.

5. Los servicios de comunicación audiovisual tal como la misma ley señala son medios para el desarrollo de la información social, el ejercicio del derecho a comunicar y a recibir información y la difusión de valores.

Son por tanto un sistema esencial para promover la convivencia, la integración social, la igualdad, el pluralismo y los valores democráticos.

6. Como instrumentos que son del derecho a la libertad de expresión y del pluralismo y diversidad cultural solo pueden ser regulados por el Estado para garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas.

7. En consecuencia, el ejercicio de las facultades del Estado frente a los medios de comunicación solo se justifica para hacer posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión y nunca debe ser utilizado como una forma de censura indirecta.

Por ello, está prohibida la censura previa, así como las interferencias o presiones directas o indirectas sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier servicio de comunicación audiovisual.

8. La ley Nº 19.307 reconoce expresamente a los titulares de servicios de comunicación audiovisual su derecho a la libertad editorial, lo cual incluye la determinación y libre selección de contenidos, producción y emisión de la programación, de conformidad con los principios y finalidades reconocidos en la misma ley y en el marco de lo establecido por los tratados internacionales de derechos humanos aprobados por el Uruguay.

9. No obstante, esta libertad editorial y de selección de contenidos, producción y emisión de la programación debe ser congruente con los derechos de las personas que reciben el mensaje de los medios de comunicación o son referidos por el mismo.

Esto es así pues la libertad de expresión, debe ser considerada no sólo como un derecho individual sino también como un derecho social y donde deben equilibrarse los derechos tanto de quien emite un mensaje como de aquel o aquellos que lo reciben.

En esta doble dimensión, la libertad de expresión no solo ampara a quien comunica una idea, información o producto cultural y al medio de comunicación que los emite sino también a los receptores, los cuales tienen el derecho también a ser protegidos en cuanto a no ser agredidos en su dignidad y honor y a la sociedad toda que posee también el derecho a no recibir mensajes que vulneren directa o indirectamente los derechos de todas y todos.

10. En una sociedad democrática, los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás y las justas exigencias del bien común y no pueden ser ejercidos en oposición a los principios y propósitos generales de los derechos humanos reconocidos en múltiples tratados internacionales y normativa nacional en la materia.

Esto conduce a que los servicios de comunicación audiovisual no puedan difundir contenidos que inciten o hagan apología de la discriminación y el odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas sea motivada por su raza, etnia, sexo, género, orientación sexual,

identidad de género, edad, discapacidad, identidad cultural, lugar de nacimiento, credo o condición socioeconómica.

En particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en la Recomendación General Nº 19 recomienda a los Estados que «[...] Se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer».

Por su parte la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belem do Pará» en su artículo 8 define que los Estados deberán adoptar medidas para «alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer».

11. Por otra parte, el Estado tiene la obligación especial de proteger los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, asegurando la aplicación de normas que den efectividad a esos derechos en su relación con los servicios de comunicación audiovisual. La ley Nº 19.307 ha indicado en este sentido entre otras medidas de protección la de establecer el horario de protección a niños, niñas y adolescentes por el cual los programas, los mensajes publicitarios y la autopromoción emitidos en ese horario por todos los servicios de comunicación audiovisual, deberán ser aptos para todo público y deberán favorecer los objetivos educativos que dichos medios de comunicación permiten desarrollar.

En ese horario debe evitarse, la exhibición de programas que promuevan actitudes o conductas violentas, morbosas, delictivas, discriminatorias o pornográficas, o fomenten el esoterismo, los juegos de azar o las apuestas.

12. También la ley Nº 19.307 obliga a que los programas no aptos para todo público deberán estar debidamente señalizados con signos visuales y sonoros al comienzo y durante su transmisión, y se deberá asegurar que los servicios interactivos, tales como las guías electrónicas de programas, incluyan la información que advierta de manera suficiente y veraz del contenido del programa a efectos de la protección de niños, niñas o adolescentes.

13. Cabe recordar también que de acuerdo al Código de la Niñez y la Adolescencia la exhibición o emisión pública de imágenes, mensajes

u objetos no podrá vulnerar los derechos de los niños y adolescentes, los principios reconocidos en la Constitución de la República y las leyes, o incitar a actitudes o conductas violentas, delictivas, discriminatorias o pornográficas y que en las franjas horarias de «protección al menor» deben evitarse la exhibición de películas que promuevan actitudes o conductas violentas, delictivas, discriminatorias o pornográficas, o fomenten los vicios sociales.

Por tanto, ante las denuncias recibidas y habiendo considerado los distintos derechos que se encuentra en juego en esta situación la INDDHH entiende necesario señalar:

- a. El derecho a emitir ficción así como el derecho a la determinación y libre selección de contenidos, producción y emisión de la programación está contemplado en la normativa vigente. Este derecho se garantiza en la prohibición de la censura previa.
- b. El no respeto a los límites a la libertad de expresión establecidos por la ley sólo puede dar lugar a responsabilidad ulterior.
- c. Todo programa que muestre actitudes o conductas violentas, morbosas, delictivas, discriminatorias o pornográficas debe exhibirse fuera de las franjas horarias de protección al menor. Comprende esto también la promoción sobre esos programas que contenga escenas con dichas características o explicita el argumento.

Resolución 589/18 - 29 de marzo de 2018 - INDDHH Nº 2018-1-38-0000162

Ref.: Mensajes estereotipados

[...]

4. La INDDHH parte de dos obligaciones fundamentales para el respeto de los derechos humanos por parte de los Estados. Por un lado, el deber de los Estados en relación a la eliminación de estereotipos de género, como forma de prevenir y atender en forma integral la violencia contra las mujeres. Por otra parte, la obligación de pleno respeto del derecho a la libertad

de expresión. Esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, ideas y opiniones de toda índole.

5. En relación al primer punto cabe resaltar que el Estado uruguayo ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual en su artículo 5 establece:

«Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a. Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres; [...].»

En ese sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su último informe al Estado uruguayo de fecha 25 de julio de 2016 recomendó que se «a) Elabore una estrategia amplia destinada a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar las actitudes patriarcales y estereotipadas basadas en el género en relación con el papel y la responsabilidad de las mujeres y los hombres en la familia, en el sistema educativo, en el lugar de trabajo y en la sociedad en general; b) Desarrolle la capacidad de los empleados de los medios de comunicación públicos y privados en materia de igualdad de género a fin de evitar los estereotipos de género discriminatorios en los medios de comunicación; c) Diseñe estrategias nacionales que tengan por objeto aumentar la sensibilización sobre la discriminación contra las mujeres afrouruguayas y cree líneas de acción concretas dentro del programa de igualdad de género, con el fin de identificar el estigma contra la mujer sobre la base de las distintas formas interrelacionadas de discriminación».

Previamente el Comité, en su recomendación general No, 19, había señalado a los Estados que «[...] se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer».

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belém do Pará», en su artículo 8 define que los Estados deberán adoptar medidas para:

«modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer» y «alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer».

Dentro del Programa de Acción de la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer se incluyó como objetivo: fomentar una imagen de las mujeres equilibrada y sin estereotipos en los medios de comunicación. En el Consenso de Quito, 2007: «Incentivar y comprometer a los medios de comunicación a que reconozcan la importancia de la participación paritaria de las mujeres [...]». Por su parte, el Consenso de Brasilia, 2010, expresa:

«Formular políticas orientadas a eliminar contenidos sexistas [...] en medios de comunicación y capacitar a los profesionales de la comunicación en tal sentido, valorizando las dimensiones de género, raza, etnia, orientación sexual y generación».

Recientemente, la aprobación de la ley N° 19.580 tiene como objeto garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género, previendo específicamente la violencia mediática y simbólica.

6. El derecho a la libertad de expresión se encuentra amparado en la normativa constitucional y los tratados de derechos humanos aprobados por nuestro país.

No obstante, su ejercicio entraña deberes y responsabilidades especiales y, por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La existencia de estos límites, así como la prohibición por ley de toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, no implica que dicho ejercicio pueda estar sujeto a previa censura, sino solamente a responsabilidades ulteriores.

Sobre la base de estos principios, la ley N° 19.307 ha definido a «Servicios de Comunicación Audiovisual» como «soportes técnicos para el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información, preexistentes a cualquier intervención estatal».

Los servicios de comunicación audiovisual, tal como la misma ley señala, son medios para el desarrollo de la información social, el ejercicio del derecho a comunicar y a recibir información y la difusión de valores.

Son, por tanto, un sistema esencial para promover la convivencia, la integración social, la igualdad, el pluralismo y los valores democráticos.

Como instrumentos del derecho a la libertad de expresión y del pluralismo y diversidad cultural, solo pueden ser regulados por el Estado para garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas.

En consecuencia, el ejercicio de las facultades del Estado frente a los medios de comunicación solo se justifica para hacer posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión y nunca debe ser utilizado como una forma de censura indirecta.

Por ello, está prohibida la censura previa, interferencias o presiones directas o indirectas sobre cualquier expresión, opinión o información infundada a través de cualquier servicio de comunicación audiovisual.

Asimismo, resulta fundamental recordar que el derecho a la libertad de expresión ha sido un instrumento imprescindible para la lucha y visualización de colectivos históricamente excluidos, como son las mujeres.

7. En resumen, para alcanzar una sociedad democrática, respetuosa de los derechos humanos, el Estado debe respetar el derecho de libertad de expresión y promover la erradicación de las desigualdades y la no discriminación.

8. Teniendo en cuenta este marco normativo y a los efectos de analizar las opiniones objeto de esta actuación, la INDDHH seguirá el esquema propuesto en el Plan de Acción de Rabat de la ONU. Tal como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos humanos, «el Plan de Acción de Rabat de la ONU se refiere a la importancia de que los Estados distingan claramente entre: (i) las expresiones que constituyan un delito, (ii) las expresiones que no son sancionables penalmente, pero que podrían justificar un proceso civil o sanciones administrativas y (iii) las expresiones que no son legalmente sancionables, pero que aún generan preocupación en términos de la tolerancia, el civismo y el respeto de los derechos de los demás».²⁴

En este sentido, la INDDHH considera que las expresiones vertidas constituyen un discurso repudiable, desinformado y que generan preocupación, en la medida que no contribuyen a la eliminación de los estereotipos de género y a construir una sociedad democrática y equitativa.

[...]

9. En definitiva, la INDDHH considera que se trata de un discurso hostil y ofensivo, negativo para la construcción de una sociedad democrática. Esto no implica silenciarlo; por el contrario, la INDDHH considera que es necesario refutarlo y promover la reflexión.

En este sentido, se celebran la pertinencia de la declaración realizada por la Comisión Departamental Por una Vida Libre de Violencia de Género, integrada por organizaciones de la sociedad civil y organismos del Estado. En este sentido, la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión ha señalado «[...] Ante la inequidad de las opiniones no hay mejor respuesta que la justicia de los argumentos, y eso requiere más y mejor discurso, no menos».²⁵

10. Por último, la INDDHH considera que los medios de comunicación deben asumir un rol activo para combatir la discriminación y los estereotipos, visibilizando las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres.

24 CIDH, Violencia contra personas LGBTI, 2015, párrafo 230.

25 Citado en CIDH, Violencia contra personas LGBTI, 2015, párrafo 234.

Esto implica someter a debate y reflexión discursos arraigados en la sociedad que sustentan las distintas formas de violencia hacia las mujeres. En especial, se debe considerar que los servicios de comunicación audiovisual son de interés público indispensable para promover la convivencia, la integración social, la igualdad, el pluralismo y los valores democráticos (artículo 6 de la ley N° 19.307). [...]

Reflexiones finales

La actuación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo presenta grandes desafíos para contribuir en el cumplimiento de las obligaciones del Estado uruguayo en materia de violencia basada en género. Esta publicación busca dar un paso en ese sentido y permite resignificar las situaciones particulares para generar garantías de no repetición.

En tanto garantía subsidiaria para el cumplimiento de los derechos humanos, las acciones que desarrollan las INDH tienen como principal destinatario a la administración pública. Es por ello, que la INDDHH debe atender cada situación individual, considerando que organismos públicos se encuentran involucrados, valorando cuales son las acciones desarrolladas para la situación concreta o cuales deberían ser los servicios que el Estado debe disponer. La INDDHH no trabaja directamente con las situaciones de violencia de género entre particulares pero sí debe evaluar si los organismos que debían brindarle una respuesta lo hicieron de una manera adecuada y eficiente.

La existencia de protocolos que orientan al funcionariado público de cuál es la respuesta que deben brindar es una buena práctica de la administración, que debe ser acompañada de la capacitación y evaluación continua.

La revisión y selección realizada en la presente publicación pretende dar cuenta de los principales estándares sobre los cuales la INDDHH se ha basado para resolver situaciones concretas. Entendemos que las situaciones resueltas por la INDDHH no representan la totalidad de los desafíos para fortalecer el sistema interinstitucional de respuesta a las situaciones de violencia basada en género, pero muestran algunos de los aspectos que deben abordarse.

Esperamos que esta publicación oriente al funcionariado público en las competencias de la INDDHH y como se posiciona en materia de violencia institucional de género. Asimismo esperamos que sirva para que las mujeres

que sufren situaciones de violencia basada en género y no encuentran una respuesta en los organismos públicos se acerquen a la INDDHH.

La INDDHH seguirá desarrollando sus máximos esfuerzos para contribuir a garantizar el derecho a una vida libre de violencia de género de todas las mujeres, especialmente considerando aquellas interseccionalidades tales como la raza, la etnia, la situación de discapacidad, la identidad de género, la orientación sexual, el sufrimiento mental, la pobreza, la migración, las situaciones de encierro o la edad.

