

**ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN
DE LAS RECOMENDACIONES PRIORITARIAS
DEL COMITÉ DESC DE NACIONES UNIDAS A URUGUAY
5o INFORME PERIÓDICO**

DICIEMBRE 2018

ÍNDICE

SOBRE LA COALICIÓN DESC URUGUAY	3
SOBRE ESTE INFORME.....	4
1) LEY DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES BASADA EN GÉNERO	5
Avances en la implementación.....	5
Preocupaciones de la Coalición DESC:	7
2) LEY DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD EN EL ÁMBITO PRIVADO.....	8
Avances en la implementación.....	8
Preocupaciones de la Coalición DESC.....	9
3) LEY DE SALUD MENTAL	10
Avances en la institucionalidad	10
Avances en la reglamentación	10
Preocupaciones de la Coalición DESC.....	11

SOBRE LA COALICIÓN DESC URUGUAY

La Coalición de Organizaciones para el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones del Estado Uruguayo al PIDESC (Coalición DESC Uruguay) está integrada por las siguientes organizaciones:

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer

(CLADEM Uruguay)

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo | Uruguay (CIEDUR)

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos | Uruguay (CDH)

Colectiva Mujeres

Coordinadora de Psicólogos del Uruguay

Cotidiano Mujer

CAPTE- Paysandú

Fundación Bensadoun Laurent

Idas y Vueltas

Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población (NEMMPO), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

Ovejas Negras

Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS)

La coordinación, compilación y edición de este informe estuvo a cargo de Amnistía Internacional Uruguay.

SOBRE ESTE INFORME

El presente informe ha sido elaborado dando continuidad al trabajo que inició con la presentación del informe alternativo presentado por esta Coalición al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en mayo de 2017, en ocasión de la consideración del quinto informe periódico de Uruguay.

En octubre de 2017, esta Coalición organizó, con el apoyo de la Institución Nacional de Derechos Humanos, un diálogo entre los actores estatales obligados y la sociedad civil sobre el seguimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité DESC, en la que tuvimos el honor de contar con la presencia del Dr. Renato Zerbini Ribeiro Leao, experto del Comité.

Durante 2018, las organizaciones de la Coalición continuaron haciendo un seguimiento cercano de las recomendaciones definidas como prioritarias por el Comité en su informe final. A pesar de las dificultades persistentes en el acceso a la información estadística y administrativa de las instituciones responsables, el informe que aquí presentamos se ha podido elaborar a partir de la participación activa de nuestras organizaciones en los procesos de implementación.

1) LEY DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES BASADA EN GÉNERO

16. El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y en particular que:

c) Concluya la aprobación del proyecto de ley integral para garantizar una vida libre de violencia basada en género, asegurando que esta ley cumpla con los mejores estándares internacionales, continúe la implementación del Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género, y asigne los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para la implementación efectiva de éstos.

Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay (E/C.12/URY/CO/5)

Avances en la implementación

El 13 de diciembre se aprobó la Ley Integral No 19580, contra la violencia hacia las mujeres, basada en género, se publicó en el Diario oficial el 9 de enero de 2018, exigible y aplicable a la fecha. La votación fue unánime en el Senado y con 63 votos en Diputados.

La adopción de la ley responde a la demanda sostenida desde hace décadas – aunque se ubique su estudio en 2016- por las organizaciones y movimiento feministas, de mujeres y de defensores/as de Derechos Humanos, de una norma que aborde integralmente las diversas manifestaciones de violencia, modificando el panorama legal fragmentado, disperso, heteronormativo e insuficiente preexistente.

Es importante destacar las demoras y resistencia desde los sectores políticos, judiciales, entre otros, para su adopción. Del anteproyecto presentado y defendido por sociedad civil al texto final hay diferencias que no son menores en relación al cambio de paradigma legal y cultural que se manifiesta como absolutamente imprescindible para asegurar a las mujeres y niñas una vida libre de violencia, el goce efectivo de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Destacamos la importancia crucial de la incidencia de la Coalición DESC, así como la de otras coaliciones en la presentación de informes alternativos a los Comités monitores, especialmente ante el Comité CEDAW en 2016. Estos informes desnudaron internacionalmente la fragmentación en la respuesta a la violencia basada en género y su consecuente falta de garantías e impunidad de los autores.

Los principios y directrices de la ley priorizan los derechos humanos, la responsabilidad del Estado, reiterando el deber de debida diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación del daño a las mujeres y niñas víctimas de violencia de género.

Establece el derecho a la igualdad y no discriminación, tantas veces discutido, a pesar de tratarse de un principio constitucional, integralidad, autonomía, interés superior de niñez y adolescencia, calidad, participación, transparencia, celeridad y eficacia.

Establece diversas manifestaciones de violencia que hasta el momento no estaban definidas por la normativa nacional, penal o civil, tomando en cuenta los contextos coercitivos en el que por diferentes razones, por ej. diferencia de edad, discapacidad, se encuentren las mujeres y niñas. La ley incorpora una cuestión básica que proporciona herramientas para analizar los contextos, las relaciones de subordinación y discriminación.

Establece también los derechos de la mujeres víctimas de violencia en cuanto a las prestaciones que debe brindar el Estado y en los procedimientos administrativos o judiciales que deben ser garantizados.

Otorga al InMujeres responsabilidad como organismo rector de las políticas públicas para una vida libre de violencia para las mujeres. Establece la necesaria interinstitucionalidad e interdisciplinariedad del sistema.

Crea el Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de violencia de Género hacia las mujeres estableciendo sus competencias y composición y las Comisiones Departamentales.

Crea un observatorio, con el cometido de monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos, este funcionará en OPP. Este espacio institucional ya ha sido conformado y comenzó a funcionar.

Se introducen importantes modificaciones al Código Penal en relación a delitos sexuales, colocando el bien jurídico protegido en la libertad e integridad sexual y derecho a la vida.

El atentado violento al pudor es modificado el delito de abuso sexual, derogándose el concepto mecanicista biológico de penetración, como única forma de agresión sexual, en un avance para eliminar normas sexistas y discriminatorias.

El punto de la competencia de los juzgados en todos los asuntos que afecten a una familia constituye un núcleo duro en la eficacia de la respuesta. Excepto Montevideo y Pando, todo el país funciona con multimaterias, es decir jueces/zas que deciden sobre diversas materias. Esto permitirá que se tenga conocimiento de la totalidad del contexto, facilitando y no aumentando el trabajo de los jueces y es esperable que evite decisiones excluyentes, por ejemplo, la de mantener un régimen vincular de padres agresores con sus hijos

Establece directrices para políticas públicas, de salud, educación, laborales y de seguridad social, defensa nacional, comunicación, relaciones exteriores, infancia adolescencia, personas mayores y personas con discapacidad.

La ley crea la Red de Servicios de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género, cada organismo deberá proveer las respuestas en el marco de su competencia. Se definen servicios a nivel nacional (todos los departamentos) y a cargo de InMujeres e INAU. Se establece la responsabilidad de promover servicios de atención a varones.

Preocupaciones de la Coalición DESC

- que, en relación al proyecto de ley, el texto aprobado tiene una mirada débil hacia la niñez y la adolescencia.
- que no se ha asignado un presupuesto específico para la ley, que depende de las asignaciones presupuestales de los organismos involucrados.
- que el Poder Judicial ha planteado dificultades para la implementación, en particular en términos de la falta de recursos para la capacitación de sus operadores, no obstante lo cual ha cerrado en 2017 su área de género. También se ha argumentado la falta de recursos para infraestructura. Llamativamente, no se ha hecho referencia a qué aspectos de la ley sí se pueden implementar con la dotación actual de recursos y con la experiencia en multimateria que ya poseen los jueces y juezas.
- que persisten en los/as magistrados/as estereotipos sobre las mujeres por los que se les atribuye la voluntad de “abusar” de los mecanismos legales. Esto se ve, por ejemplo, en la resistencia a aplicar la suspensión de visitas de los hijos/as con el padre por 90 días (salvo excepciones) que la ley prevé cuando se disponen medidas de protección para una mujer, y el intento de “mediar” de algunos jueces.
- que operadores judiciales han señalado públicamente que la ley define “15 nuevas formas de violencia” cuando las únicas formas que no tienen tipificaciones anteriores son algunas formas de violencia sexual, las relacionadas a redes sociales, y a las nuevas formas de crimen organizado.
- que, no obstante plantear la falta de recursos financieros, la capacitación a operadores judiciales permanente, obligatoria y con créditos para el ascenso no se implementa.
- que no sea claro si el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres creado por la Ley sustituirá o convivirá -y, en este caso, de qué manera- con el Consejo Honorario Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (creado por la Ley 17.514)
- que la cobertura de servicio de atención a niñas, niños y adolescentes no se haya instalado para todo el país.
- que la palabra de niñas, niños y adolescentes aún se pone en tela de juicio argumentando argumentos técnicos para disminuir su credibilidad, como expresamente lo invalida el Artículo 46 de la ley
- que no se respete en todas las sedes judiciales el Artículo 77 que habilita a la víctima a designar a instituciones especializadas para comparecer y ejercer en su representación sus derechos e intereses.

2) LEY DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD EN EL ÁMBITO PRIVADO

20. Con base en su anterior recomendación (E/C.12/URY/CO/3.4, párr. 8), el Comité insta al Estado parte a:

b) *Acelerar la discusión y aprobación del proyecto de ley mencionado por la delegación que habilitará una cuota significativa para la inserción laboral de las personas con discapacidad en el sector privado, y la aprobación del Plan Nacional de Equiparación de Oportunidades y Derechos de las Personas con Discapacidad;*

Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay (E/C.12/URY/CO/5)

Avances en la implementación

La Ley de Inclusión Laboral para Personas en Situación de Discapacidad en el Ámbito Privado fue finalmente aprobada en octubre de 2018 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 29/10/2018 con el No 19.691 ("*Promoción del trabajo para personas con discapacidad*")¹.

El Poder Ejecutivo dispondrá de un plazo de 90 días para la reglamentación de la citada Ley (art. 18, Ley N° 19.691). La reglamentación estará a cargo de una Comisión Nacional de Inclusión Laboral que se encuentra en conformación, con la integración indicada en el Art. 16 de la Ley.

El proyecto de ley original ingresó al Parlamento uruguayo en agosto de 2015 (Asunto N° 125935) y en octubre 2016 fue aprobado por unanimidad por la Cámara de Representantes², pasando a la Cámara de Senadores para su discusión, pero su análisis quedó en suspenso desde noviembre 2016. En mayo de 2018 el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), presentó a la Cámara de Senadores una nueva propuesta de proyecto de ley³, introduciendo cambios al proyecto aprobado por la Cámara de Representantes e ingresando con nuevo número de asunto (Asunto N° 139593)⁴, no continuando con el expediente del trámite original.

La Ley finalmente aprobada contempla un mecanismo de gradualidad para la aplicación de la cuota según el tamaño de la empresa y los años de vigencia de la ley, así como un régimen promocional de aportes jubilatorios patronales escalonados y cambios al mecanismo de despido. Se introdujeron modificaciones de último momento al proyecto presentado por el Poder

¹Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/leyes/10/cons_min_733.pdf

²Versión aprobada por Cámara de Representantes disponible en:

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/125935/tramite>

³Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/139593/ficha_completa - Dist. 1880/2018 "Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo Disposiciones Citadas Antecedentes".

⁴Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/139593/ficha_completa

Ejecutivo⁵, sin consultar a las organizaciones que participaron en la elaboración del proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo, que vulneran el espíritu de la ley.

Preocupaciones de la Coalición DESC

- La determinación de la obligatoriedad en función solamente de los “trabajadores permanentes” de una empresa (sin considerar, por ejemplo, a los trabajadores zafrales o con contratos a término). Es de público conocimiento que muchas empresas cuentan con una gran cantidad de trabajadores contratados en regímenes a término.
- La eliminación de licencias especiales para trabajadores a cargo de familiares con discapacidad⁶.
- La fijación de un plazo de 12 meses (a contar desde el ingreso del trabajador) para que las empresas puedan realizar las adaptaciones necesarias. Preocupa que en el citado plazo puedan producirse despidos de trabajadores con discapacidad que no puedan cumplir con las tareas por no contar con las adaptaciones necesarias para su labor.

Asimismo, compartimos las preocupaciones que se detallan en la “Contribución escrita de la Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad en Uruguay” presentada en julio de 2017 ante Naciones Unidas con motivo del Examen Periódico Universal de Uruguay, y que se transcriben a continuación, así como las recomendaciones realizadas en la mencionada Contribución:

- *“Preocupa que en la elaboración de este [nuevo]proyecto de ley [en referencia al presentado por el Poder Ejecutivo en Mayo 2018] no se refleje la participación de las organizaciones de las personas con discapacidad”*
- *“(…) preocupa que el porcentaje requerido de contratación al implementarse la gradualidad sea demasiado bajo en los primeros años, teniendo en cuenta que Uruguay cuenta con pocas empresas de más de 500 trabajadores y que el 99% de las empresas del sector privado con actividad económica de nuestro país son catalogadas como MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas)”*
- *“Preocupa que [...] no existen estadísticas, al menos disponibles públicamente, sobre la empleabilidad de las personas con discapacidad en el ámbito privado”*
- *“Por otra parte, preocupa la necesidad de establecer compromisos con una amplia gama de actores del sector privado que viabilicen la implementación de la ley, que no dependan exclusivamente de los incentivos fiscales”*

⁵Comparativo de artículos entre proyecto de ley aprobado por Cámara de Representantes en Octubre 2016 y proyecto de ley presentado por Poder Ejecutivo en Mayo 2018 disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/139593/ficha_completa

⁶Ante tal eliminación, en octubre 2018 fue presentado un nuevo Proyecto de Ley sobre estas disposiciones (actualmente a estudio de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes). Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/141631>

3) LEY DE SALUD MENTAL

54. *El Comité recomienda al Estado parte:*

a) *Asegurar que el proyecto de Ley sobre Salud Mental que se encuentra en proceso de aprobación respete los estándares internacionales de protección de los derechos de las personas con problemas de salud mental y con discapacidad psicosocial, prevea la adecuada asignación de recursos para su implementación y garantice la independencia y buen funcionamiento de la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en salud mental que prevé la ley;*

Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay (E/C.12/URY/CO/5)

Avances en la institucionalidad

El 13 de agosto 2018, 10 organizaciones de profesionales, usuarios y familiares nucleadas en el colectivo "Salud Mental Integral" publicaron el "Comunicado de organizaciones a un año de aprobada la Ley de Salud Mental" en el que se denunció la falta de implementación de la Ley de Salud Mental por parte del Ministerio de Salud Pública (MSP).

Pocos días después, el Ministro de Salud Pública convocó a éstas y otras organizaciones a participar en el proceso de implementación y reglamentación de la Ley. A partir de entonces, se crearon 6 grupos de trabajo en el MSP para aportar a un Plan Nacional de Salud Mental: 1) Promoción y Prevención, 2) Interinstitucionalidad/Intersectorialidad, 3) Atención, 4) Capacitación, 5) Cambio cultural y 6) Sistema de información, evaluación e investigación.

El 14 de setiembre de 2018 se reunió por primera vez la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental, presidida por el Dr. Ángel Valmaggia, designado por decreto presidencial, al igual que los 10 integrantes de la Comisión y sus alternos (Artículo 41 Integración). La Comisión continuó reuniéndose en forma regular.

Cabe destacar la participación de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) representada por su presidenta pro t mpore, la Dra. Josefina Pl .

Avances en la reglamentación

Los artículos reglamentados por el MSP al cierre de este informe son los siguientes:

Capítulo V - ABORDAJE

Art 29: Deber de notificación

Art 30: Hospitalización involuntaria (riesgo de vida)

Art 33: Hospitalización por orden judicial

Art 34: Hospitalización de niñas, niños y adolescentes

Capítulo VI - DEL CONTRALOR

Art 39 Creación

Art 40 Cometidos

inciso f Inspecciones

inciso h Sanciones

incisos i, j, k Informes

Art. 42 Descentralización

Este conjunto incluye artículos que la Ley no exige que se reglamenten y excluye otros tres, que la Ley sí lo exige expresamente, a saber:

Art 8: Elaboración y aprobación de un Plan Nacional de Salud Mental (actualmente en proceso de elaboración, en colaboración con profesionales de la salud mental, academia, usuarios y familiares, entre otros).

Art 19: Equipos interdisciplinarios en todos los niveles de atención en Salud Mental

Art 38: Cronograma de cierre de los establecimientos asilares y estructuras monovalentes, que no podrá exceder el año 2025.

Por otro lado, el MSP tiene aún en fase borrador el decreto reglamentario que definirá el espacio interinstitucional encargado de implementar el Artículo 11 de la Ley.

Preocupaciones de la Coalición DESC

- que se haya excluido de la primera etapa de reglamentación dos aspectos fundamentales para que la Ley opere un verdadero cambio de paradigma en la atención en Salud Mental: el abordaje a través de equipos interdisciplinarios y el cronograma de cierre de los establecimientos asilares y monovalentes ("manicomios").
- la ausencia absoluta en la ley de un Órgano de Revisión de los Derechos Humanos en Salud Mental autónomo explícitamente definido. Si bien el artículo 46 de la Ley de Salud Mental encomienda "especialmente" a la INDDHH defender y promover los derechos de las personas reconocidos por la Ley, la INDDHH viene desarrollando esta tarea dentro de los límites de su exigida capacidad institucional.