

DS/41577

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

Montevideo, **23 MAYO 2024**

Señora Presidente de la Asamblea General

Presente

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo para someter a su consideración, el proyecto de Ley que se adjunta, que tiene por objeto la modificación de disposiciones de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley N° 19.580, conocida como Ley de Género, se sancionó para garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género, a través de mecanismos y políticas integrales de prevención, atención, protección, sanción y reparación.

En ese sentido, la referida norma legal declaró de orden público y de interés general sus disposiciones y como prioritaria la erradicación de la violencia ejercida contra las mujeres, niños y adolescentes, poniendo sobre el Estado la obligación de actuar con la debida diligencia a tal fin.

En su génesis esta norma legal buscó subsanar una situación de vulnerabilidad de la figura de la mujer, en una acepción amplia, atento al desequilibrio histórico de sus derechos con respecto a la figura masculina. Lamentablemente, ese fin perseguido por la Ley no se ha alcanzado, ya que en la actualidad siguen abrumando las consecuencias nefastas originadas en delitos de género. En efecto, la Ley N° 19.580 intentó corregir inequidades, sobre todo al momento de la presentación de denuncias y reclamos ante las vías administrativa y jurisdiccional, pero no logró abatir el número de casos de femicidio, entre otros. No sólo no ha evitado las consecuencias del problema de la violencia de género, sino que ha sido pasible de críticas y cuestionamientos ante la Suprema Corte de Justicia, invocando sendas inconstitucionalidades que invariablemente la Corporación ha desestimado. Si bien el Derecho es un método de resolución de conflictos, la solución normativa que provee, del modo específico para ello, no tiene por virtud de su construcción, un período de ensayo que permita apreciar a priori las múltiples alternativas para asegurar su total eficacia.

La Ley ha tenido un impacto social favorable, aunque se hace necesario su revisión para mejorar todo lo que ha mostrado en su aplicación como insuficiente o ineficaz. Sin perder de vista la importancia de la norma y la problemática que aborda, se proyecta ajustar aspectos que han sido objeto de señalamientos desde su sanción en el año 2017, por falta de previsión expresa o argumentando otra forma de trasgresión de derechos.

En efecto, a través del presente proyecto de Ley se busca mejorar el instrumento sin modificar la sustancia y los fines perseguidos, teniendo en cuenta que los problemas de violencia basada en género merecen la mayor atención del Estado y de la sociedad uruguaya en su conjunto. Perfeccionar la herramienta, dejar en forma expresa las normas penales y procesales vigentes y no derogadas por la misma, afirma y colabora en asegurar la eficacia de la norma. Esto es, sin dejar de observar los derechos de la víctima, mejorar su

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

aplicación, facilitando así la tarea de los operadores judiciales y explicitando la protección de los derechos procesales de los posibles ofensores.

Con ese fin, se ha tenido en cuenta, entre otros, las decenas de Sentencias de la Suprema Corte de Justicia dictadas a la fecha, en relación a las cuales corresponde precisar que todas las inconstitucionalidades han sido desestimadas, en muchos casos por cuestiones formales, sobre todo por no cumplir el excepcionante con las exigencias que impone el artículo 512 del Código General del Proceso al no formular con precisión y claridad los preceptos que se reputen inconstitucionales.

En tal sentido, en aquellas Sentencias que ingresan al fondo del asunto, los argumentos de la Corporación en los cuales se fundamentan las mismas y sólo respecto de los cuatro artículos cuya modificación se propone al Poder Legislativo, pueden resumirse de la siguiente manera:

Primero, cuando fue cuestionado el artículo 3 de la Ley N° 19.580 sobre interpretación e integración, se ha argumentado que esta disposición únicamente indica al juez una regla de duda en cuanto a la interpretación del texto legal por lo que esta norma de modo alguno, puede entenderse que sea pasible de afectar la situación jurídica subjetiva del excepcionante.

Respecto del artículo 46 de la Ley, relativo a la valoración de la prueba en estos procesos, la Suprema Corte ha sostenido que *“La norma únicamente mandata al juzgador a considerar que los hechos de violencia se erigen, generalmente, en la intimidad, sin la presencia de terceros. Lo que hace el legislador no es otra cosa que una generalización empírica, que obviamente admite excepciones, y que a su vez serán valoradas por los principios generales de las reglas de la sana crítica...”* *“El derecho a una defensa adecuada se vincula, indisolublemente,” al principio del debido proceso, consagrado constitucionalmente, y emerge de la intelección armónica de diversos textos de la Carta (arts. 7, 8, 18, 23, 30 y 72) como lo ha destacado pacífica jurisprudencia de la Corporación, convocando en su apoyo la prestigiosa opinión de Justino*

Jiménez de Aréchaga... El legislador, al diseñar el proceso, no atendió únicamente al derecho de defensa del imputado...sino que también estimó razonable y necesaria la protección de los derechos de las presuntas víctimas, evitando una revictimización secundaria a través del cuestionamiento de su testimonio mediante argumentos técnicos como podría atribuírsele el padecimiento de SAP (síndrome de alienación parental). La solución dada por el legislador podrá ser más o menos compatible..."

Pese a los sólidos e ilustrativos argumentos de la Suprema Corte de Justicia, en los hechos, el imputado encuentra considerables dificultades para presentar prueba en contrario y acceder constitucionalmente a una defensa efectiva. Razón por la cual se propone que el peritaje sea en base a, por ejemplo, las declaraciones que se visualicen mediante cámara Gesell, historias clínicas u otros, evitando la revictimización secundaria, pero a la vez, procurando la efectiva búsqueda de la verdad fáctica. Así como también que se incluya un inciso en el artículo 46 de la mencionada norma contemplando la posibilidad de que la prueba presentada por ambas partes sea evaluada respetando el derecho a la defensa.

En relación al artículo 59 de la Ley N° 19.580, debe precisarse que ha habido equivocadas interpretaciones en el sentido de excluir a las denuncias falsas de las disposiciones del Código Penal, (art. 179 del Código Penal) en tanto las mismas denuncias presenten *verosimilitud*. Las denuncias falsas son actualmente un hecho notorio en el proceso actual y que no brinda garantías para las partes.

La equivocada interpretación de que una denuncia notoriamente falsa pudiera tener impunidad y quedar excluida de lo previsto en el artículo 179 del Código Penal, contradice la propia naturaleza del artículo 59 por cuanto aquél prevé en la descripción típica que la denuncia calumniosa sea "a sabiendas", es decir, sin lugar a dudas que no se han cometido o que simulen los indicios de un delito. Si la persona entiende que su denuncia tiene verosimilitud, el artículo 59

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

no ha innovado ni es contrario al Código Penal: la diferencia se encuentra en que de ninguna manera puede excluirse una denuncia, se reitera, a sabiendas falsa de la aplicación del Código Penal. Con lo cual se propone que el mismo sea acompañado de la aclaración del 179.

La falta de legitimación activa del reclamante ante la pretensión de declaración de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, no obsta a que notoriamente las denuncias falsas han tomado un considerable protagonismo, donde en ocasiones, el proceso de la Ley N° 19.580 termina desvirtuándose y por tanto generando consecuencias muy distintas que distan de los objetivos naturales de la norma y que, en definitiva, perjudican no solo ilegítimamente al imputado, sino también a las verdaderas víctimas que requieren la máxima protección por parte del sistema distraendo recursos humanos y materiales en detrimento de aquéllas.

En cuanto a los cuestionamientos al artículo 80 de la Ley N° 19.580, que previó la sanción pecuniaria tarifada dentro de la propia sentencia de condena penal, la Corporación ha sostenido que se trata de una *"...protección global de los derechos de la víctima a través de una respuesta estatal...se alinea con normas de la Convención de los derechos del niño..."* *"...todo ilícito civil supone la lesión de un derecho subjetivo o, más correctamente, de un interés. Así como existe la responsabilidad sin culpa, tampoco la hay sin daño..."* *"...el Derecho Penal, que funciona en la órbita del Derecho Público, puede reprimir y penar un ilícito que no cause daño a ningún particular -delitos de peligro, tentativa, delitos formales porque le corresponde una misión de prevención, que tiene como base la organización de la Sociedad, a la cual lesiona todo hecho ilícito que se encuentre tipificado legalmente. El Derecho Penal, a diferencia del Civil, aprecia el hecho ilícito exclusivamente como sanción."*

Es oportuno señalar que respecto de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley, prestigiosa doctrina de Derecho Penal (Soba Bracesco, Ignacio M. Reglas procesales penales sobre las Pretensiones de reparación civil. La vinculación

entre el proceso penal y el proceso civil. Capítulo 48, pág. 621 en Curso sobre el nuevo Código del Proceso Penal- Ley N° 19.293- volumen 2, 2da.Edición abril 2021 ampliada y actualizada por la LUC. FCU) señala que: *“Según se puede apreciar, lo que dispone el art. 80 es una reparación patrimonial, aunque de modo confuso e impreciso en el nomen iuris de la norma se la cataloga de sanción pecuniaria. La individualización de la norma como un caso de sanción pecuniaria no obliga per se al intérprete, pues el propio artículo luego explicita que el contenido de la condena será el de una reparación patrimonial destinada a la víctima.* Razona el procesalista que parecería que por patrimonial se quiere significar la forma como el deudor responde, esto es con sus bienes, y no con su persona, ya que se adiciona a la condena estrictamente penal y en similar sentido, véase, GAMARRA, Jorge, Tratado de Derecho Civil Uruguayo, Tomo XIX, segunda edición, reimpresión inalterada, FCU, Montevideo, 2004, págs. 25-27.

En el proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, de 18 de abril de 2016, el nomen iuris del artículo (que en ese proyecto correspondía al artículo 84), era de “Reparación Tarifada” y según el autor referido, aunque éste también pasible de críticas, podía entenderse más ajustado al contenido de la disposición.

Soba Bracesco, señala al artículo 80 de la Ley como una norma equívoca, confusa e imprecisa en diferentes aspectos. Por referir a un contenido supuestamente sancionatorio y luego regular la cuestión desde el punto de vista reparatorio y resarcitorio. Sostiene este especialista que si realmente fuera una multa que se agrega a la eventual privación de libertad, se podría entonces indicar que se estarían aplicando diferentes penas principales, y por cierto que significativas. Apunta asimismo que la norma no prevé qué sucede en el hipotético caso de co-autores o, por ejemplo, cómplices (Ob. Cit. pág.643)

La sanción pecuniaria establecida en la norma, por lo demás, colide con disposiciones del Código del Proceso Penal, tanto con el artículo 101 por cuanto la acción civil *“no podrá ejercerse en sede penal”*, con excepción de las medidas

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

cautelares, que no es el caso de la ley 19.580, ya que la misma está establecida para la sentencia de condena. Y con el artículo 103 por cuanto mandata dicha norma a que la acción civil y la acción penal: *“que se funden en el mismo hecho ilícito, deberán ejercitarse separada e independientemente en las sedes respectivas”*.

Es por todo eso que se entiende pertinente que dicha sanción con alcance patrimonial, no se incluya en la propia sentencia penal, sino que más bien, se tramite por las vías procesales y ante las sedes judiciales que, según el caso y la normativa vigente, correspondan.

En suma, y tal como se desarrolló en este Mensaje agregando muchos comentarios de las Sentencias de la Suprema Corte de Justicia en las que se desestimaron las acciones o excepciones por inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley N° 19.580, la mayoría de esas Sentencias no ingresaron al fondo del asunto, sino que por razones formales fueron rechazados los reclamos. Y en aquellos casos en que sí la Corporación analizó la sustancia de las normas cuestionadas, se efectuaron claras consideraciones y se sacaron conclusiones que, en la práctica, en muchos procesos no se aplica la Ley siguiendo esos criterios interpretativos.

El presente proyecto de Ley en nada retrocede la protección alcanzada a la integridad física y emocional de la víctima, y se mantiene la tutela a las personas que den cuenta o denuncien hechos relacionados. La mejora propuesta al instrumento obedece a la necesidad de asegurar el proceso de manera de procurar su máxima eficiencia en pos de la víctima y evitar que por el uso abusivo se desnaturalice la garantía de tal forma que derive en un desequilibrio en sentido contrario, es decir, el abuso de vías procesales y recursos jurídicos dejen a la figura del denunciado desprotegido. Se proponen fórmulas que buscan evitar las situaciones patológicas que la aplicación de la Ley ha evidenciado y se han hecho visibles en casos de pública notoriedad.

La Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en atención a un Convenio celebrado en mayo de 2023 con la Cámara de Representantes, entregó un trabajo titulado *“Estudio sobre procesos de protección en el ámbito judicial de la Ley N° 19.580, del 22 de diciembre de 2017. Ley de violencia hacia las mujeres basada en género”*, que contiene una interesante cantidad de datos que ilustran su funcionamiento. El informe analiza la actuación de los Juzgados de Familia Especializados en Violencia de Montevideo, con una muestra representativa de 349 (trescientos cuarenta y nueve) casos y 5 (cinco) entrevistas a operadores judiciales y técnicos, que son los primeros en trabajar cuando se presenta una denuncia de violencia de género. Quedó fuera del objeto del referido trabajo la violencia en otros ámbitos como el laboral, educativo, etc.

El informe recoge que, respecto a las medidas tomadas previo a la audiencia: *“en un 87% de los casos se toman medidas que apuntan a limitar el contacto entre el agresor y la víctima... En algo menos de una quinta parte de los casos, eso implica el retiro de la persona de la vivienda común”*. En cuanto a los elementos probatorios que se utilizan para procesar las denuncias: *“La declaración de la víctima es el principal elemento probatorio, utilizado en casi la totalidad de los casos. En tres de cada cuatro casos es la única prueba con la que se cuenta”*, algo que tiene correlación con que con la misma frecuencia el caso sucede en la residencia de la víctima. Como pruebas que acompañan la denuncia, solo un 4,7% de éstas lo constituye un informe profesional, lo mismo sucede para mensajes de audio o texto, concluyendo el informe que: *“solo una cuarta parte de los casos la declaración de la víctima es acompañada por otro tipo de evidencia”*.

Otro dato para tener en cuenta es que luego de la audiencia judicial, *“La mitad de los casos se archiva una vez que se cumple el período de las medidas. Incluso, en algunos casos (18%) la víctima es la que pide se levanten y solo el 1,4% de los casos relevados son derivados a la fiscalía.”*

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

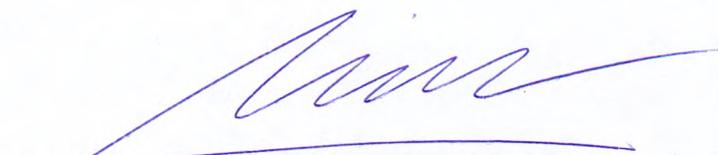
La propuesta de modificación de la Ley N° 19.580, en algunos aspectos como el presente proyecto, no niega la posibilidad de futuro de nuevos ajustes, pues como toda medida "afirmativa" requiere la evaluación periódica de su aplicación.

En esta instancia, únicamente se plantea, mediante la sustitución de solo cuatro de los noventa y ocho artículos de la ley, una modificación limitada y de avance, ya que en materia de Derechos Humanos siempre es posible mayores y mejores formas de protegerlos.

El fin perseguido por este proyecto de Ley está orientado en dar mejor justicia a los involucrados en los conflictos relacionados, en definitiva, a asegurar la eficacia de este proceso penal.

Nuestra sociedad requiere pues que, en materia de protección de las mujeres contra la violencia basada en género, se busquen en forma permanente los caminos más seguros para garantizar sus derechos de modo positivo.

Sin otro particular, el Poder Ejecutivo saluda a ese Cuerpo con la mayor consideración.



LUIS LACALLE POU
Presidente de la República

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Sustitúyese el artículo 3 de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017, por el siguiente:

“Artículo 3°.- (Interpretación e integración). Para la integración e interpretación de esta Ley se tendrán en cuenta los valores, los fines, los principios generales del derecho y las disposiciones de la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en particular aquellas Convenciones que resulten aplicables en virtud de su objeto.

En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente Ley, se seguirá la interpretación más favorable a las mujeres en situación de violencia de género.

Lo dispuesto precedentemente en ningún caso significará debilitar las garantías del debido proceso y las reglas de valoración de la prueba establecidas en el artículo 46 de esta Ley.”

Artículo 2°.- Sustitúyese el artículo 46 de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017 por el siguiente:

“(Valoración de la prueba).- Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 140 del Código General del Proceso, debe tenerse especialmente en cuenta que los hechos de violencia constituyen, en general, situaciones vinculadas a la intimidad o que se efectúan sin la presencia de terceros.

El silencio, la falta de resistencia o la historia sexual previa o posterior de la víctima de una agresión sexual, no deben ser valorados como demostración de aceptación o consentimiento de la conducta. La diferencia de edad, de condición económica, las dádivas, regalos y otras formas de compensación, serán valorados como indicadores de abuso de poder en situaciones de abuso sexual contra niñas, niños o adolescentes.

En todos los casos, se respetará el derecho y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes a dar su opinión, la cual deberá analizarse aplicando las reglas de la sana crítica. La defensa que pretenda hacer valer argumentos técnicos requerirá el respaldo de prueba pericial, evitando ésta la revictimización secundaria.

Las pruebas ofrecidas por ambas partes deberán evaluarse de acuerdo con el principio de la sana crítica, respetando el derecho de defensa.”

Artículo 3°.- Sustitúyese el artículo 59 de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017 por el siguiente:

“(Denuncia).- Cualquier persona que tome conocimiento de un hecho de violencia basada en género puede, por cualquier medio, dar noticia al Tribunal o a la Fiscalía competente, los que adoptarán de inmediato las medidas de protección urgentes que estimen pertinentes de acuerdo a lo previsto en esta ley. La noticia deberá presentar verosimilitud. En aquellas denuncias que se realicen a sabiendas de un delito que no se ha cometido o que sus indicios sean simulados, será de aplicación lo dispuesto por los artículos 179 y siguientes del Código Penal. Dentro de las primeras y más urgentes diligencias, la sede o la fiscalía vigilarán que la víctima tenga asegurada la defensa letrada disponiendo lo necesario a tal efecto. El proceso de protección en el ámbito judicial se regirá por lo dispuesto en las disposiciones del Código General del Proceso, en cuanto no se opongan a la presente Ley.”

Artículo 4°.- Sustitúyese el artículo 80 de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017 por el siguiente:

“(Reparación patrimonial).- Luego de obtenida la sentencia de condena, además de la pena, la víctima podrá reclamar por la vía procesal correspondiente, una reparación patrimonial por los daños y perjuicios, de acuerdo a las normas que rigen esta materia y en la sede que corresponda.”



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Ag- Art

MS

Ch

MS

MS