

Respuesta a Solicitud 5377

Todos los campos marcados con * son obligatorios

Información pública solicitada

Unidad: *

Cámara de Representantes

Origen: *

Solicitante

Descripción: *

Acceso al 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".

Trabajo realizado por la Facultad de Derecho de la

Documentos adjuntos:

Notificación:

matiasdelpino19@gmail.com - 27-05-2024 15:40
radiolakandela@gmail.com - 27-05-2024 15:40
virginiaortizsilva1@gmail.com - 27-05-2024 15:37
eduardo@diputados.gub.uy - 27-05-2024 15:37
rocca@diputados.gub.uy - 27-05-2024 15:37
sbentancurt@diputados.gub.uy - 27-05-2024 15:37
elisalegazcue@hotmail.com - 27-05-2024 15:37

Recibida

Fecha:

27/05/24 15:37

Usuario:

47809283

En trámite

Fecha:

27/05/24 16:37

Usuario:

46248686

Anexar respuesta

Respuesta 1

Respuesta 1

Tipo Respuesta: **Entregar información**

Descripción: **Se adjunta la información solicitada**

Documentos Adjuntos:

respuesta vias....pdf
Descargar

Agregar nueva respuesta

Motivo: *

Archivo:

Agregar

Nueva respuesta

Responder

Notificación Respuesta 1: **matiasdelpino19@gmail.com - 31-05-2024 16:08**

radiolakandela@gmail.com - 31-05-2024 16:08

virginiaortizsilva1@gmail.com - 31-05-2024 16:08

eduardo@diputados.gub.uy - 31-05-2024 16:08

rocca@diputados.gub.uy - 31-05-2024 16:08

sbentancurt@diputados.gub.uy - 31-05-2024 16:08

elisalegazcue@hotmail.com - 31-05-2024 16:08

Volver

Copia Expediente Digital Vías



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY

Montevideo, 15 de diciembre de 2023.

Sr. Sebastián Andújar

Presidente de la Cámara de Representantes

Presente

Por la presente procedo a realizar la entrega formal de la investigación ejecutada por el Observatorio Justicia y Legislación y el Instituto de Derecho Civil (salas I y IV), titulada "Procesos de Protección en el Ámbito Judicial de la Ley N°19.580, del 22 de diciembre de 2017". La misma se compone de un informe y un resumen ejecutivo; en los términos del convenio suscripto entre la Universidad de la República- Facultad de Derecho y ese honorable cuerpo.

Sin otro particular, saludo a Usted, con las seguridades de mi consideración más distinguida.

Dr. Gonzalo A. Lorenzo Idiarte

Decano

CAMARA DE REPRESENTANTES
DIVISION ADMINISTRACION
DOCUMENTAL
RECIBIDO 15/12/23
A LAS 17:30 HORAS
ANOTADO CON EL N°
10755
FUNCIONARIO



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

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".

Resumen del Informe

Diciembre de 2023



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

1. Se realizó un relevamiento de expedientes procesados bajo la ley 19580, archivados en 2022, de los juzgados de Familia Especializado (FE) de Montevideo. El relevamiento se hizo con una muestra representativa de 349 casos. También se analizó una muestra complementaria de 47 casos de abuso sexual infantil (ASI) correspondientes a los juzgados FE 1 a 6. También se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas a operadores judiciales y miembros de equipo técnico.

2. 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 (prohibir o limitar la presencia del agresor, prohibir al agresor comunicarse o acercarse). En algo menos de una quinta parte de los casos, eso implica el retiro de la persona de la vivienda común. En esta instancia no es frecuente tomar otras medidas, aunque en un 3% de los casos se impuso el uso de dispositivo electrónico (tobillera).

Estas medidas se toman en general por 180 días, salvo algunos casos en que existen prórrogas. Durante los años 2020 y 2021 una parte de estas prórrogas se debía a la situación sanitaria. En otros casos es debido a incumplimientos u otras señales de riesgo.

La mayoría de las denuncias se realiza en seccional policial (73%) o Unidad especializada (18%). Existen algunas variaciones en la frecuencia de los tipos de medidas según el lugar de la denuncia, pero no alteran la tendencia general.

3. Pericias: en algo menos de la mitad de los casos no se realiza pericia técnica. En parte es por la no concurrencia de las partes a las entrevistas, y en parte por la sobrecarga de los equipos técnicos. En las entrevistas se estimó que se necesitaría el doble de personal técnico para cubrir toda la demanda. Debido a esto, se priorizan determinados casos, como los que corresponden al Código de la Niñez y Adolescencia (CNA). Cuando se realizan pericias y hay evaluación explícita de riesgo, la mayoría arroja riesgo alto (aunque solo es la tercera parte del total de pericias realizadas).

Por las mismas razones, un 42% de las pericias se realiza luego de la primera audiencia.

4. Celebración de audiencia: en un 25% de los casos no se realiza audiencia. Esto se debe a que no concurren las partes (más de la mitad de los casos donde no se realiza). Algunas personas dicen no haber sido notificadas, y en otros casos explican la ausencia por motivo de cuidado familiar o trabajo.

Cuando se realiza audiencia, el denunciado concurre en un 72% de los casos, y cuando esto ocurre, dispone de defensor en al menos la mitad de los casos. En general, se trata de un defensor público del mismo juzgado. Sin embargo, hay ocasiones en que no hay defensor disponible.

La víctima tiene defensa en forma obligatoria, y en tres cuartas partes de los casos es defensa pública.

El 25% de las audiencias se celebra dentro de los tres días posteriores a la denuncia. La mitad de las audiencias se realiza dentro del mes posterior a la denuncia. Sin embargo, estos datos incluyen el período de pandemia, donde los plazos se alargaron por la situación sanitaria. Si solo se toma el 2022, la mediana del período transcurrido entre denuncia y audiencia disminuye a 13 días.

A estas demoras hay que sumar las esperas que deben tener las personas el día de la audiencia. No se dispone de datos sobre estas esperas en la mitad de los casos. Cuando existen datos, se observa que en un 40% hay demoras de entre una y diez horas.

5. Elementos probatorios: la declaración de la víctima es el principal elemento probatorio, utilizado en la casi totalidad de los casos. En tres de cada cuatro casos es la única prueba con la que se cuenta. Se



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

debe tener en cuenta que en tres de cada cuatro casos, también, los hechos ocurren en la residencia de la víctima.

6. Resoluciones en audiencia: las medidas tomadas en audiencia siguen un patrón similar a las tomadas previamente. La mayoría confirma las medidas de no acercamiento. Se agregan además medidas como pensión alimenticia y tenencia provisoria. En una quinta parte de los casos se dispone el uso de dispositivo electrónico. También se toman medidas ordenando concurrencia a programas de salud o de control de violencia.

Se registran incumplimientos de las medidas de no acercamiento en un 16% de los casos, incluyendo un 14% de incumplimiento cuando se tiene tobillera. También en un 10% de los casos donde se prohibió el uso de armas de fuego.

7. Resoluciones respecto a niños y niñas: en la mitad de los casos donde se cuenta con información, víctima y denunciado tienen hijos en común. Cuando es así, en una tercera parte de los casos las medidas de protección se extienden a los hijos. La asistencia letrada a los niños figura en el 12%, pero es posible que esta información no siempre esté registrada.

8. Tratamiento procesal y denuncias cruzadas: la mayoría de los casos concluye cuando finalizan las medidas. En casi una quinta parte de los casos la víctima pide el levantamiento. En una cantidad relevante de casos (casi una cuarta parte) se observa que se pierde contacto con la víctima.

En los expedientes hay noticias de denuncias previas en una quinta parte de los casos, y en un 16% se realizan nuevas denuncias. Son escasas las ocasiones en que el denunciado realiza una denuncia contra el denunciante o terceros (4%).

9. Es importante tener en cuenta el perfil socioeconómico de las personas involucradas. Tomando como indicador aproximado el barrio de residencia, se encuentra que al menos la mitad proviene de barrios con nivel socioeconómico bajo o muy bajo. En general, se trata de violencia proveniente de parejas o ex parejas (67%), y es frecuente la violencia física (63%) en distintos grados.

10. Casos de abuso sexual infantil: en los casos tramitados bajo la ley 19580, solo se han encontrado denuncias de abuso sexual infantil en un 2% de los casos. El relevamiento ha estimado que los casos de ASI tramitados bajo el CNA alcanzan a un 4% del total de casos procesados por los juzgados FE. En la muestra exploratoria obtenida de estos casos, el denunciado tiene una relación familiar o de convivencia con la víctima en el 79%, siendo en la mitad de los casos padre o pareja de la madre. Las denuncias son realizadas por los progenitores en dos de cada tres casos, pero en más de uno de cada diez casos la denuncia proviene de una institución de salud, educativa o de una organización no gubernamental.

En la mitad de los casos, las audiencias se realizan después de las 72 hs, y hay una cantidad relevante de casos donde no se convoca (30%). Sería importante profundizar en el estudio para confirmar estas cifras, que como se ha dicho antes, solo constituyen una aproximación dado el tamaño de la muestra conseguida.

11. Comentarios finales: además de lo expuesto, se ha encontrado evidencia de problemas de comunicación y coordinación interinstitucional, lo que es relevante especialmente por el perfil vulnerable o de exclusión social de buena parte de las víctimas y denunciados. Se señalan también insuficiencias en los sistemas de información del Poder Judicial.



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

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".

Informe

Diciembre de 2023



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

**Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)**

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".

Informe.

Diciembre de 2023

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil- salas I y IV



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Equipo de investigación

Coordinación:

Henry Trujillo (Observatorio Justicia y Legislación)

Planificación y supervisión del trabajo de campo:

Lucía Remersaro (Observatorio Justicia y Legislación)

Lucía Giúdice (Observatorio Justicia y Legislación)

Olga Tallac (Instituto de Derecho Civil salas I y IV)

Verónica Morales (Instituto de Derecho Civil salas I y IV)

Trabajo de campo

Agustín Lamela (Instituto de Derecho Civil salas I y IV)

María Faría (Instituto de Derecho Civil salas I y IV)

Magdalena Mignone (Instituto de Derecho Civil salas I y IV)

Clara Torres (Instituto de Derecho Civil salas I y IV)

Georgina Barria (Grupo Derecho y Género)

Diseño de muestra

Gonzalo de Armas



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Índice

Introducción.....	5
Fundamentación y antecedentes.....	5
Objetivos.....	7
Estrategia de investigación.....	7
Algunas consideraciones sobre el principio de prevención del riesgo.....	9
Resultados.....	10
Medidas provisionales adoptadas antes de la celebración de la audiencia (artículos 59 y 61 A).....	10
Informes técnicos previos a la audiencia (artículo 61.B).....	13
Celebración de audiencia (artículo 61).....	15
Pruebas que acompañan la denuncia.....	19
Resolución al final de la audiencia.....	20
Resolución respecto de niños.....	22
Otras. Denuncias cruzadas. Tratamiento Procesal.....	25
Otros temas.....	27
Denuncias de abuso sexual infantil.....	30
Comentarios finales.....	34
Referencias.....	35



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Introducción

Este informe presenta los resultados del estudio realizado por la Facultad de Derecho, en el marco del Convenio para conocer los efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Sección IV - "PROCESOS DE PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO JUDICIAL" de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017, "Ley de violencia hacia las mujeres basada en género". El convenio fue firmado el 31 de mayo de 2023. Desde esa fecha, un equipo conformado por docentes e investigadores del Observatorio Justicia y Legislación (OJL), del Instituto de Derecho Civil salas I y IV, y del Grupo de Derecho y Género, emprendió la planificación y posterior relevamiento cuyos resultados primarios se exponen en adelante.

El equipo de investigadores considera importante destacar que se ha generado una base de datos con mucha información cuantitativa y cualitativa, que puede ampliar el alcance y enriquecer lo presentado en este primer informe, por lo que se adelanta la redacción de un informe complementario para los primeros meses del año próximo.

Asimismo, se desea destacar la colaboración y apoyo obtenido de los jueces y funcionarios de los juzgados de Familia Especializado de Montevideo, sin el cual hubiera sido imposible realizar la tarea.

Este documento fue redactado por el Observatorio Justicia y Legislación. El Observatorio junto con el Instituto de Derecho Civil salas I y IV diseñaron e implementaron el proyecto.

Los autores agradecen la colaboración de las integrantes del Grupo Derecho y Género que apoyaron la realización del procesamiento de datos, acompañamiento en el seguimiento del cronograma y reuniones, así como aportaron comentarios al documento final.

Fundamentación y antecedentes

El presente estudio se elabora en respuesta a la solicitud de la Cámara de Representantes de investigar sobre la aplicación judicial de la ley 19580 y de la normativa referente a abuso sexual infantil, exclusivamente en lo que concierne a la materia Familia Especializada. Se infiere que lo que interesa es la Violencia basada en Género que se da a nivel doméstico o de relaciones familiares o íntimas, no incluyéndose la que puede darse en otros ámbitos (laboral, educativo, etc.). La finalidad planteada en la solicitud es tender a una evaluación de estas normas.

Delimitación del objeto de estudio

La evaluación de la aplicación de las normas jurídicas ha cobrado interés en los últimos años como una forma de mejorar la eficiencia de las instituciones y fortalecer la legitimidad del Estado, entre otras finalidades (Sarlo, 2009; Caetano y Sarlo, 2010; Brener, 2023). Por otra parte, estos desarrollos convergen con la extensa literatura y práctica sobre evaluación de políticas y programas públicos que, si bien no ponen su foco en las disposiciones normativas, sí lo hacen sobre los procesos de producción y efectos de bienes y servicios¹. En líneas generales, los estudios de impacto regulatorio o normativo parecen dirigirse sobre todo al estudio previo de las normas, mientras que las evaluaciones tradicionales se dirigen a sus resultados. Sin embargo, esta es solo una distinción muy general.

En el caso del presente proyecto se trataría de evaluar procesos y productos referidos a la dimensión judicial de la prevención de la violencia de género y del abuso sexual infantil.

¹ Existen numerosas publicaciones que abordan el tema de la evaluación de políticas y programas públicos. Por ejemplo: Arenas, 2021.

En otras palabras, se parte de la noción de que la ley 19580 y las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) referidas a abuso sexual infantil constituyen instrumentos de una política pública destinada a enfrentar la violencia basada en género. Según se lee en la exposición de motivos y discusión parlamentaria de la ley 19580, se puede establecer que la finalidad es mitigar las peores consecuencias de la violencia de género, en particular prevenir los femicidios y otros delitos graves, especialmente cuando se da en relaciones familiares o de pareja². También se planteó el propósito de “fortalecer la legislación en relación al acceso a la justicia: la adecuación de los procesos a las necesidades específicas de las distintas poblaciones, la efectividad de las medidas de protección y la reparación integral”³.

Para ello, la ley 19580 proporciona mecanismos de respuesta rápida que deben ser aplicados por tribunales especializados (o con competencia específica). El objetivo general del estudio será la *descripción de los procesos y productos de la actividad judicial en esta materia*.

Se entiende que el principal producto generado busca la protección de las víctimas. La protección de las víctimas implica (a nivel judicial) decisiones sobre medidas de protección y otras. A su vez, esta protección debe ser de calidad, especialmente en cuanto a tiempos, asesoramiento y cumplimiento efectivo.

Delimitación espacial y temporal

Siguiendo las indicaciones del pedido recibido desde la Cámara de Representantes, el estudio se realizará sobre los *casos de Violencia basada en Género (en adelante VBG) y de abuso sexual infantil (ASI) tramitados en juzgados de Montevideo entre 2018 y 2022*⁴. Esto tiene la ventaja de que el relevamiento se puede concentrar en los doce juzgados de Familia Especializados (FE) de Montevideo. La fecha de inicio corresponde a la entrada en vigencia de la ley 19580, que fue promulgada el 22 de diciembre de 2017 y publicada el 09 de enero de 2018.

Según datos del Poder Judicial, la cantidad total de asuntos iniciados en juzgados de Familia Especializado entre 2018 y 2022 estuvo entre los 7385 y los 10484. En general, los casos de violencia doméstica y género oscilaron en el 60% del total en el período.

Tabla 1: asuntos iniciados en juzgados de Familia Especializado, Montevideo. 2018-2022

Año	CNA	Violencia doméstica y de Género (*)	Otros	Total
2018	2864	5841	1075	9780
2019	2984	4335	2921	10240
2020	3011	2957	4516	10484
2021	2884	5276	-	8160
2022	2652	4491	242	7385

(*) Los datos que presenta el Anuario no discriminan entre casos procesados por ley 17514 (violencia doméstica) y 19580 (violencia basada en género), hasta los que corresponden al año 2022.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los Anuarios Estadísticos del Poder Judicial (2018-2022)

² Exposición de motivos, Repartido CRR 855 del 12/12/2017. Aunque en la discusión algunos representantes que apoyan la ley manifiestan que no esperan que tenga estos efectos.

³ Ídem, p. 116.

⁴ Como se verá más adelante, las dificultades para acceder a los archivos puede limitar el alcance de las conclusiones para los años 2018 a 2020.



Objetivos

General: *Describir los procesos y productos de la actividad judicial en casos de Violencia basada en Género que se da a nivel doméstico o de relaciones familiares o íntimas, y casos de abuso sexual infantil, en los juzgados de Familia Especializada de Montevideo, entre 2018 y 2022.*

Específicos:

Para los casos comprendidos en la ley 19580

- 1) *Describir las principales características de los casos de VBG tramitados por juzgados de Familia Especializada en Montevideo entre 2018 y 2022.*
- 2) *Describir las características de las audiencias, informes periciales y acceso a defensa*
- 3) *Describir la frecuencia y tipo de medidas de protección adoptadas.*

Para los casos de abuso sexual infantil:

- 1) *Estimar la frecuencia de casos de ASI en el total de casos tramitados por juzgados de Familia Especializada en Montevideo entre 2018 y 2022.*
- 2) *Describir las características de las audiencias, informes periciales y acceso a defensa*
- 3) *Describir la frecuencia y tipo de medidas de protección adoptadas.*

Estrategia de investigación

El estudio se focalizará en juzgados de Familia Especializado (FE) de Montevideo, abarcando desde el 1/1/2018 al 31/12/2022. Los juzgados de FE *“se encarga de los asuntos de violencia hacia las mujeres basada en género y violencia doméstica [...] Esta materia, está regulada en la Ley N° 17.514 y la Ley N° 19.580, mediante las cuales se protege a la víctima y el resto del grupo familiar. También tiene competencia en art. 117 y siguientes del Código de la Niñez y de la Adolescencia, en cuanto a la protección de los derechos amenazados o vulnerados de los niños y adolescentes y, asimismo, en los arts. 32 y 33 de la Ley N° 19.529 sobre el control y hospitalización involuntaria de una persona con trastorno mental...”* (Poder Judicial, 2021).

Se trata de un estudio cuantitativo realizado a través del relevamiento y codificación de información disponible en una muestra representativa de expedientes de casos tramitados por la ley 19580 y casos de abuso sexual infantil tramitados por el art. 117 del CNA.

El estudio cuantitativo se complementó con cinco entrevistas semiestructuradas a operadores de los juzgados de Familia Especializado (tres jueces o juezas, dos defensoras o defensores, y un integrante del equipo técnico). Esta muestra fue intencional, y tuvo por fin ayudar a la interpretación de los datos cuantitativos, así como realizar una exploración de aspectos que no aparecen en los expedientes.

Diseño de muestra:

Se utilizó una muestra representativa de expedientes tramitados, que permitió estimar las variables en consideración con los intervalos de error y nivel de confianza habituales en este tipo de investigación. En rigor, se trata de dos muestras, una para Violencia basada en Género (ley 19580), otra para Abuso Sexual Infantil.

El tamaño de la muestra no se construyó en función del tamaño de la población, sino de la dispersión de la variable a estudiar. Para el caso de la ley 19580, se estimó un tamaño de muestra considerando una



dispersión máxima para variables binomiales (es decir, que tienen dos categorías), lo que corresponde a una frecuencia relativa del 50% (es decir, cada una de las categorías de la variable binomial tiene el 50% de los casos). Se estima el tamaño de muestra aceptando un error máximo de $\pm 5\%$ con una confianza del 95%. Con estos supuestos, el tamaño de la muestra inicial para la ley 19580 fue de 378 casos.

Al terminar el plazo del relevamiento, se alcanzó una cifra final de 349 casos, lo que representa el 91% del tamaño inicial. Se explicarán más abajo las dificultades que impidieron llegar al total. De todos modos, el universo resultó muy homogéneo para la mayor parte de las variables estudiadas, por lo que las cifras obtenidas son representativas del universo.⁵

El muestreo aplicado fue estratificado (esto es, se dividió el total de la muestra en subconjuntos). Se tomó cada juzgado como un estrato, tomando muestras proporcionales al tamaño, aplicando muestreo sistemático.

Con respecto a los casos de abuso sexual infantil, se aplicó una estrategia de muestreo consistente en seleccionar todos los casos que estén en la misma carpeta del expediente de VBG. Esto generó un tamaño de muestra menor, y por lo tanto un intervalo de confianza más amplio. Como se verá en el capítulo correspondiente, la proporción encontrada de casos de abuso sexual infantil fue muy reducida, por lo que los resultados solo pueden considerarse una exploración.

No pudieron ser incluidos dentro del universo los expedientes que ya se hayan trasladado al archivo central del Poder Judicial, o estén en proceso de traslado. Por lo tanto, se seleccionaron solamente expedientes archivados en el año 2022 (que incluyen casos iniciados en años anteriores).

Procedimiento de relevamiento

El relevamiento se hizo a partir de dos formularios estructurados, uno para la ley 19580 y otro para ASI. Cada expediente seleccionado fue analizado por un integrante del equipo, que codificó la información en una versión en papel del formulario. Posteriormente, se ingresaron los datos en una planilla de cálculo mediante el uso de un formulario electrónico.

Un equipo de revisión, conformado por otros integrantes, realizó una segunda lectura sobre una submuestra, cotejando el formulario y el expediente original, con el fin de detectar errores y diferencias de criterio a la hora del llenado.

Una dificultad que se debió resolver fue la inexistencia de espacios adecuados para realizar la tarea de relevamiento.⁶ En efecto, el edificio donde funcionan los juzgados de Familia Especializado tiene poco espacio disponible. Con el apoyo de los funcionarios, se logró habilitar una pequeña sala donde se realizó la mayor parte de la tarea. Sin embargo, en esa sala solo pudieron trabajar tres personas simultáneamente. Esto obligó a reducir el equipo de relevamiento. En total, cinco personas se dedicaron al relevamiento primario. Cuatro personas más realizaron la tarea de revisión. Se hicieron reuniones periódicas a fin de ajustar criterios y corregir errores.

Es de destacar que el procedimiento previsto solo se pudo aplicar en los juzgados 1 a 6, ya que sus archivos están fuera de las oficinas, y los integrantes del equipo podían buscarlos directamente, con la correspondiente autorización. Sin embargo, esto no fue posible en el resto de los juzgados (7 a 12) ya que los archivos están ubicados en las propias oficinas, y el ingreso continuo de los investigadores hubiera distorsionado seriamente el funcionamiento del juzgado. En esos casos se optó por proporcionar a los funcionarios una lista de los

⁵ Sin embargo, por las dificultades encontradas para acceder a todos los archivos, la muestra quedó levemente desbalanceada, por lo que seguramente se deberá ponderar antes de publicar los resultados definitivos. Esto no altera los hallazgos presentados.

⁶ Se debió trabajar en las dependencias de los juzgados porque los expedientes no pueden sacarse de la Sede salvo por las partes interesadas en ellos.



expedientes seleccionados para la muestra (con las correspondientes instrucciones de sustitución), para que fueran extraídos por ellos.

Este procedimiento no pudo aplicarse para obtener casos de ASI en esos juzgados. La razón es que, mientras los casos de la ley 19580 están caratulados con ese título, los casos de ASI están comprendidos dentro del art. 117 del Código de Niñez y Adolescencia (junto con otras situaciones que exigen proteger a los niños, niñas y adolescentes), y no hay nada en la carátula que permita ubicarlos. De hecho, los propios investigadores tuvieron trabajo para hallar este tipo de casos. La muestra de ASI, entonces, está limitada al universo de juzgados 1 a 6.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los expedientes judiciales no están pensados para capturar información, sino que solo acumulan las actuaciones que se registran en cada proceso. Por esa razón, la mayoría de los datos solicitados no están organizados de una forma que permita su recuperación rápida. En la práctica, eso significa que cada expediente debe ser cuidadosamente leído para encontrar la información deseada.

Algunas consideraciones sobre el principio de prevención del riesgo

En los *procesos de protección* debe tenerse en cuenta principalmente la naturaleza cautelar y de urgencia del contexto de la denuncia. Existe una situación potencial de vulneración de derechos humanos, por lo que los jueces deben hacer foco en el resguardo de la víctima, lo que implica prevenir el riesgo.

Existen una serie de principios que explican el funcionamiento del proceso, y de los pasos a seguirse en cada uno de ellos.

La prevención del riesgo está vinculada con la amenaza directa e inmediata a la vida e integridad de la víctima, lo que se encuentra vinculado estrechamente con la debida diligencia del Poder Judicial (Estado), y su necesaria protección.

Todo ello, a su vez debe necesariamente interpretarse según lo establecido tanto en la ley 19580 y los tratados internacionales que el Estado uruguayo, en el sentido de ponderar los riesgos para evitar el más gravoso. Debe tenerse en cuenta también el principio de la valoración de la prueba acuñado por el art. 46, que atiende la dificultosa actividad probatoria debido a que los hechos denunciados suelen ocurrir -en su mayoría- en un contexto de intimidación.

Esto implica necesariamente una perspectiva de Género, donde las diferentes formas de violencia implican vulneración de derechos hacia las mujeres, entendiendo la preexistencia de desigualdades y estructuras sociales que implican discriminación y relaciones de opresión hacia las mujeres por el sólo hecho de ser mujeres.

Resultados

Se presentan datos de frecuencias simples y estadísticos descriptivos, que intentan dar respuesta a las preguntas planteadas por el Parlamento. En el informe complementario se espera poder profundizar estos análisis agregando otras variables y descripciones más detalladas de casos.

Los datos se organizan siguiendo las preguntas y temas planteados en la consulta recibida.

Medidas provisionales adoptadas antes de la celebración de la audiencia (artículos 59 y 61 A).

Tipo de medidas

Como se verá más adelante, la mayoría de las denuncias se presentan en seccionales policiales (incluyendo actuaciones que comienzan con llamadas al 911). Se observa que en una gran mayoría de los casos, las medidas que se toman en ese momento (antes de la audiencia) apuntan a limitar el contacto entre el agresor y la víctima. En algo menos de una cuarta parte de los casos, eso implica el retiro de la persona de la vivienda común. Debe tenerse en cuenta, como se señaló antes, que en esta instancia no suelen tomarse otras medidas que no sean de distanciamiento entre denunciado y víctima (lo que se refleja en la cantidad de casos donde no hay datos).

Tabla 2

Medidas tomadas antes de la audiencia	Cantidad	Porcentaje
Prohibir restringir o limitar la presencia del agresor	271	77,7
Prohibir a la persona agresora comunicarse o acercarse	302	86,5
Ordenar la restitución inmediata objetos personales	5	1,4
Incautar las armas que la persona agresora	20	5,7
Prohibir a la persona agresora el uso tenencia o porte de armas de fuego	44	12,6
Disponer el retiro de la persona agresora de la residencia común	63	18,1
Pensión alimenticia provisoria	5	1,4
Tenencia provisoria de hijos	4	1,1
Suspensión de las visitas del agresor respecto de hijos	27	7,7
Dispositivo electrónico (tobillera)	11	3,2
Otras medidas	75	21,5

Fuente: Elaboración propia

* Porcentajes no suman cien por no ser opciones excluyentes.

Se observa que hay un porcentaje importante de medidas incluidas en "otras". En general, se trata de disposiciones respecto a concurrir a programas de salud o de prevención de violencia, en especial a equipos multidisciplinarios o de tratamiento de adicciones y salud mental. Debe hacerse hincapié que en este tipo de medidas, si bien muchas veces se disponen plazos para su cumplimiento (por ejemplo, a través del envío de informes o constancias), no siempre surge del expediente que se efectúe un seguimiento. Surge del análisis de expedientes, que en ocasiones existen demoras en los programas de salud, así como en los prestadores.

También sucede en los casos de asistencias y tratamiento referentes a VBG, por lo que en muchos casos se archivan los expedientes sin tener en claro si existieron tales tratamientos y se cumplió con la orden judicial. Se ha incluido (aquí y en otros análisis sobre estas medidas) la colocación de dispositivos electrónicos (tobilleras). En rigor no se trata de una medida cautelar, sino de un instrumento destinado a asegurar el cumplimiento del no acercamiento, que se aplican en situaciones de alto riesgo. En el momento de la denuncia, o antes de la primera audiencia, son escasas las ocasiones en que se dispone esta medida (3%). No se ha investigado la o las razones que los jueces tienen en cuenta para ordenar los dispositivos en esta etapa.

Duración de las medidas tomadas antes de la audiencia

Como se observa en la siguiente tabla, la duración estándar de las medidas adoptadas es 180 días. Aquí solo se han incluido aquellas en que la ley establece plazos mínimos (art. 66), es decir las de prohibir la presencia en el hogar o comunicarse o acercarse. Justamente, este es el plazo que se dispone al recibirse la denuncia y el que se suele confirmar en instancias posteriores. En el caso de la medida de disponer el retiro de la persona agresora del hogar común, se trata de una medida autosatisfactiva, por lo que no corresponde plazo. Un caso particular es cuando además se suspenden las visitas del denunciado a sus hijos, en que se suele fijar un plazo de 90 días, según lo establecido en el artículo 67 C de la ley. Como se observa en la siguiente tabla, en estos casos aparecen plazos breves, posiblemente por haberse dado un levantamiento de las medidas.

Tabla 3

Tipo de medida y duración de las medidas tomadas antes de la audiencia	Prohibir restringir o limitar la presencia	Prohibir a la persona agresora comunicarse o acercarse	Suspensión de las visitas del agresor respecto de hijos	Dispositivo electrónico (tobillera)
Cantidad	264	287	22	6
Sin datos	85	62	327	343
Media	181	181	90,9	165
Mediana	180	180	90	180
Mínimo	150	150	3	90
Máximo	240	240	180	180

Fuente: Elaboración propia

Las medidas se extienden más allá de los 180 días debido, en general, a prórrogas establecidas debido a que no ha podido realizarse la audiencia (lo que fue relativamente frecuente durante la emergencia sanitaria). Sin embargo, también se decretan por motivos de fondo: por ejemplo, por incumplimiento de las medidas, o porque la situación se agravó y pasó a la órbita penal.

Como se ha dicho, la gran mayoría de las denuncias se hacen en sede policial (y especialmente en seccionales). Menos de un quinto se realiza en las Unidades Especializadas de la Policía, y solo un porcentaje menor se presenta en juzgados u otras instituciones. Es de destacar que, según surge de una de las entrevistas realizadas, este año el Ministerio del Interior dispuso que todas las denuncias de violencia doméstica se gestionaran por medio de las Unidades Especializadas, lo que podría llegar a generar algunos cuellos de botella adicionales.

Tabla 4

Lugar donde se realiza la denuncia	Frecuencia	Porcentaje
Policía- seccional	253	72,5
Policía- Unidad especializada	61	17,5
Juzgado	23	6,6
Fiscalía	3	,9
Otra	5	1,4
Sin datos	4	1,1
Total	349	100,0

Fuente: Elaboración propia

Cuando se observa la distribución de las medidas según el lugar donde se hace la denuncia, no se observan grandes diferencias. Es algo más probable que se dispongan medidas de restricción de acercamiento cuando la denuncia se presenta ante la Policía, en comparación con lo que sucede en juzgados (93% en UE, 78% en juzgados). En particular, esto sucede especialmente con el retiro de la persona del hogar (19% contra 4%). No se ha encontrado evidencia clara que explique el porqué de estas diferencias (por ejemplo, no se encuentran diferencias significativas en lo que refiere al tipo de relación del denunciado con la víctima, según el lugar donde se presenta la denuncia).

Tabla 5: Medidas tomadas antes de la audiencia, según lugar donde se realiza la denuncia

Medidas tomadas antes de la audiencia (*)	Lugar de la denuncia			
	Policía- seccional	Policía- Unidad especializada	Juzgado	Fiscalía y otros
Prohibir restringir o limitar la presencia del agresor	76,7	83,6	82,6	58,3
Prohibir a la persona agresora comunicarse o acercarse	87,0	93,4	78,3	58,3
Ordenar la restitución inmediata objetos personales	2,0	0,0	0,0	0,0
Incautar las armas que la persona agresora	5,9	4,9	8,7	0,0
Prohibir a la persona agresora el uso tenencia o porte de armas de fuego	12,3	13,1	21,7	0,0
Disponer el retiro de la persona agresora de la residencia común	19,4	18,0	4,3	16,7
Pensión alimenticia provisoria	2,0	0,0	0,0	0,0
Tenencia provisoria de hijos	1,2	0,0	4,3	0,0
Suspensión de las visitas del agresor respecto de hijos	6,7	9,8	8,7	16,7
Dispositivo electrónico (tobillera)	3,2	3,3	4,3	0,0
Otras medidas	22,9	18,0	26,1	0,0

Fuente: Elaboración propia

*Porcentajes calculados sobre el total de denuncias realizadas en cada lugar. No suman cien por no ser excluyentes.



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Informes técnicos previos a la audiencia (artículo 61.B)

Se constata que en algo menos de la mitad de los casos no se realiza la pericia. Hay principalmente dos razones para esto. Una es la sobrecarga de los equipos técnicos. Otra es que con frecuencia las partes no concurren. En las entrevistas se indicó que debido a la carga de trabajo de los equipos técnicos, se priorizan determinados casos –por ejemplo, los que corresponden a casos tramitados por Código de la Niñez y Adolescencia (CNA)- lo que puede explicar también este hecho.

Tabla 6

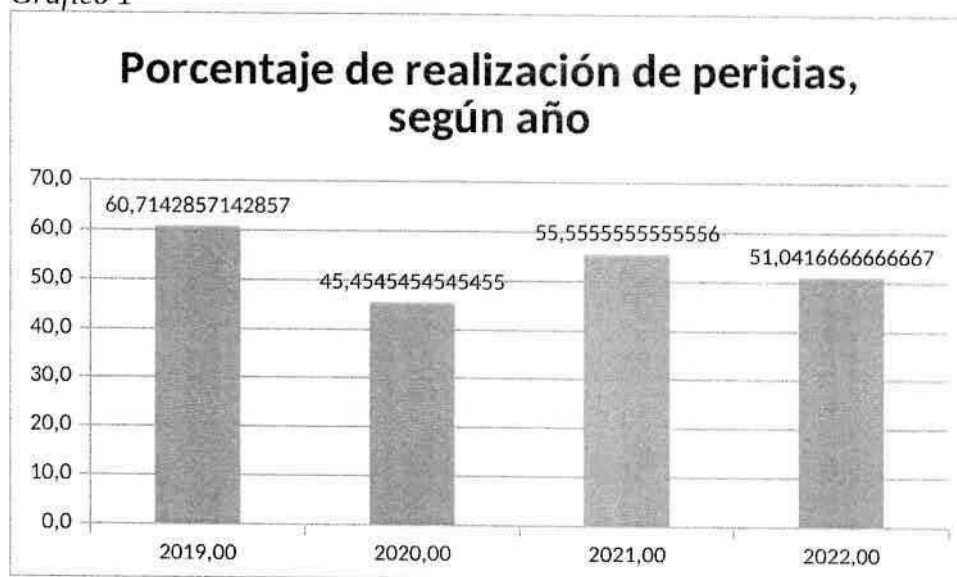
Existe constancia de pericia	Frecuencia	Porcentaje
Sí	183	52,4
No	166	47,6
Total	349	100,0

Fuente: Elaboración propia

En estas cifras también puede haber casos donde se citó la pericia, pero las partes no concurren, por lo que la cifra de pericias efectivamente realizada puede ser todavía menor.

En principio, la emergencia sanitaria tuvo algún efecto en la frecuencia con que se realizan las pericias, aunque la cifra no ha regresado al nivel anterior.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia

En una de las entrevistas, se estimó que el equipo técnico requeriría duplicar la dotación actual de recursos para atender a toda la demanda. El siguiente cuadro presenta la distribución del personal técnico y profesional disponible en los equipos técnicos de Familia Especializado de Montevideo.

Tabla 7

Personal técnico o profesional	Cantidad (*)
Perito psiquiatra de adultos	1
Peritos psicólogos	6
Peritos trabajadores sociales	8
Peritos médico forense	3
Total	18

Fuente: Elaboración propia

(*) Además se cuenta con pasantes psicólogos y trabajadores sociales

Este equipo trabaja en el horario de 8 a 19 hs de lunes a viernes, más guardias en fines de semana. En los casos en que se realiza la pericia, solo algo más de la mitad ocurre antes de la primera audiencia.

Tabla 8

Pericia realizada antes de primera audiencia	Frecuencia	Porcentaje
Realizada antes o el mismo día	94	57,7
Realizada después	69	42,3
Total realizadas	163	100

Fuente: Elaboración propia

En una de las entrevistas, se manifestó que los jueces no necesitan la pericia para realizar la audiencia (por la Acordada n° 8071 del 2020) lo que explicaría que se priorice conocer el caso sin esperar la evaluación.

La siguiente tabla presenta los resultados de la evaluación de riesgo realizada en las pericias. Dos hechos llaman la atención. El primero es la cantidad de pericias donde no hay datos (algo más de la mitad de los casos donde hubo convocatoria), lo que puede corresponder a casos donde la pericia no se realizó por no concurrir las partes, y a casos donde no hay evaluación de riesgo explícita. Se han encontrado varios casos donde el informe técnico hace recomendaciones (como mantener las medidas adoptadas o recomendar tratamientos) sin indicar el nivel de riesgo. Según señaló un técnico consultado, en general los informes señalan la existencia de indicadores de riesgo, por lo que la ausencia de un señalamiento explícito en ese sentido puede interpretarse como equivalente a un nivel de riesgo bajo o moderado.

Tabla 9

Resumen de la evaluación de riesgo	Frecuencia	Porcentaje válido
Alto	65	35,5
Medio	4	2,2
Bajo	16	8,7
Sin dato	98	53,6
Total	183	100,0

Fuente: Elaboración propia

El segundo hecho que llama la atención que, cuando sí hay evaluación, en tres de cada cuatro de estos casos la evaluación sea de riesgo alto. Tal vez se deba a que en situaciones menos graves las personas desistan de continuar el proceso, o a que se estén priorizando algunas situaciones más complejas a la hora de ordenar las pericias. En las entrevistas realizadas surgen elementos en apoyo de ambas explicaciones. De todos modos, si se interpreta que los casos en que no hay evaluación explícita (que en la tabla anterior



aparecen como “sin dato”) son casos de riesgo bajo o moderado, entonces las evaluaciones de alto riesgo se producen en uno de cada tres casos.

Celebración de audiencia (artículo 61)

Como se observa en la siguiente tabla, en una cuarta parte de los casos no se llega a realizar la audiencia.

Tabla 10

¿Se realizó la primera audiencia?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	210	60,2
No	86	24,6
Total	296	84,8
Sin datos	53	15,2
Total	349	100,0

Fuente: Elaboración propia

La mayoría de las veces, eso ha ocurrido porque las partes no concurren, como se establece en la tabla siguiente. Cuando esto ocurre, algunos jueces –según se ha relatado en las entrevistas- solicitan a alguaciles o actuarios que se comuniquen con los interesados para conocer la situación. En general, al ser consultados, las razones que alegan se dividen entre la imposibilidad de concurrencia por motivos de trabajo o de cuidado de familia (típicamente por tener niños a cargo) y el hecho de no haber sido notificados. También hay situaciones donde no se ha podido contactar a las partes, aunque eso es más frecuente en instancias posteriores.

Es imposible saber en qué medida ocurren estos problemas de falta de notificación, pero se puede adelantar que el problema de la comunicación con las partes, y entre las instituciones que se ocupan de los casos, es muy relevante.

Tabla 11

Razón por la que no se realizó la audiencia	Frecuencia	Porcentaje
No concurrieron las partes	47	54,7
No concurrió la víctima	1	1,2
No se convocó	8	9,3
Se retiró la denuncia	1	1,2
Otra	15	17,4
Sin dato	14	16,3
Total	86	100,0

Fuente: Elaboración propia

En algo menos de la tercera parte de los casos no hay registro de que el denunciado estuviera presente en la audiencia.

Tabla 12

Denunciado comparece a la audiencia	Cantidad	Porcentaje
Sí	151	71,9
No	59	28,1
Total	210	100

Fuente: Elaboración propia

Uno de los problemas que se han señalado en las entrevistas es que cuando el denunciado concurre a la entrevista, suele hacerlo sin abogado. En general se le suele procurar un defensor público, especialmente si se prevé que puede haber medidas cautelares severas, pero no siempre hay disponibles. Según los datos relevados, el denunciado queda sin asistencia letrada en algo menos de uno de cada cinco casos.

Tabla 13

El denunciado tuvo defensor	Frecuencia	Porcentaje
Sí	108	51,4
No	37	17,6
Sin dato	65	31,0
Total	210	100,0

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de las víctimas, la asistencia letrada es obligatoria y la defensa pública debe priorizarla. En la mayoría de casos en que hubo audiencia, la defensa pública se hace cargo de la defensa a lo largo de todo el proceso.

Tabla 14

La víctima tuvo defensa	Frecuencia	Porcentaje
No tuvo defensa nunca	1	,5
Tuvo defensa pública siempre	146	69,5
Tuvo defensa pública al inicio, y luego privada	2	1,0
Tuvo defensa privada siempre	36	17,1
Sin dato	25	11,9
Total	210	100,0

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al tiempo que transcurre entre la denuncia y la primera audiencia (cuando se realiza) se observa que hay demoras de hasta ocho meses (máximo: 220 días)⁷. La media es de 73 días, y la mediana (es decir, el valor que divide en dos mitades la distribución) es de 29 días. Esto quiere decir que en la mitad de los casos la audiencia se realiza antes de un mes luego de la denuncia, y en la otra mitad en más de un mes.

⁷ Se ha calculado el máximo en base al valor del percentil 90 (es decir, excluyendo al 10% de los casos con cifras más altas) para evitar sesgos por errores de registro o digitación.

Tabla 15

Días transcurridos entre denuncia y audiencia	
Cantidad	207
Sin datos	3
Media	72,6
Mediana	29,0
Mínimo	0,0
Máximo	566,0

Fuente: Elaboración propia

En un 20% de los casos la audiencia se hace en dos días o antes. En la siguiente tabla se muestran los percentiles (es decir, la cantidad de días que corresponde al 10% con menos demora, al 20%, y así sucesivamente). La cantidad que se hace en tres días o menos es el 25%.

Tabla 16

Percentiles	Días transcurridos entre denuncia y audiencia
10	1,0
20	2,0
30	5,0
40	15,0
50	29,0
60	52,4
70	90,0
80	135,0
90	220,0

Fuente: Elaboración propia

Estas demoras están por encima de lo que prevé la ley y, en rigor, configuran un incumplimiento. Como se observa, sólo el 25% de casos se encuentra comprendido dentro de lo establecido por el art. 61 ap. B, que ordena "... celebrar audiencia dentro de las setenta y dos horas". Esto en el marco del principio de protección, celeridad y características del proceso cautelar donde lo que se busca es evitar un daño mayor.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que muchos de los casos están afectados por la emergencia sanitaria. Como se observa en la siguiente gráfica, durante el primer año de la pandemia la mediana de la demora estaba en 94 días, en 26 durante el segundo, y en 2022 regresó a valores menores a los previos a la emergencia sanitaria. Debe tenerse en cuenta, de todos modos, que la cantidad de casos por año es menor que la de la muestra total, por lo que los errores son más amplios.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia

Además de la situación vivida en la pandemia, ocurre muchas veces que las audiencias se suspenden por la no concurrencia, pero se vuelven a reagendar cuando las víctimas declaran no haber sido notificadas o no han podido ir.

A esto hay que sumar que las esperas en el edificio donde funcionan los juzgados suelen ser largas. Se intentó medir esos tiempos, pero la mitad de las veces no se registra la hora en que la audiencia finalmente se hace. La siguiente tabla muestra los datos obtenidos de los expedientes donde sí estaba registrada tanto la hora a la que se convocaba como la hora a la que se realizaba.

Tabla 17

Horas de espera de la audiencia	
Cantidad	149
Media	1,0
Mediana	0,0
Mínimo	0,0
Máximo	10,0

Fuente: Elaboración propia

La mediana es de cero, lo que indica que al menos la mitad de las veces la audiencia se realiza a la hora convocada. El percentil sesenta se ubica en una hora, lo que significa que en un cuarenta por ciento de los casos la espera es de una hora hasta un máximo de diez. Debe subrayarse que al no disponer de una buena parte de los datos, no es posible saber qué tan excepcionales son estas largas esperas, pero en las entrevistas se lo menciona como un problema que puede afectar la adhesión de las víctimas al proceso, además de afectar los derechos de las personas en la dimensión del acceso a la justicia (UNODC, 2020).

En la siguiente tabla se presenta las normas que se mencionan en las resoluciones tomadas en primera audiencia. Se trata de una descripción que puede dar una primera idea del tipo de material normativo que invocan los jueces, pero la comprensión de la forma en que los utilizan requerirá un análisis cualitativo y más específicamente jurídico. Se ha notado, de todos modos, a que las resoluciones tienden a tener formas relativamente similares de un caso a otro, lo que puede atribuirse al volumen de trabajo que se enfrenta. Los esfuerzos de elaboración se notan en algunos casos particularmente complejos, sin embargo.

Tabla 18

Normas citadas en resoluciones	Cantidad	Porcentaje (*)
--------------------------------	----------	----------------



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Convención Belem do Para	141	40,4
Reglas de Brasilia	135	38,7
ley 19580	182	52,1
Ley discapacidad	7	2,0
CEDAW	123	35,2
Otras	12	3,4
No se mencionan normas	38	10,9

(*) Porcentajes no suman cien por no ser categorías excluyentes

Fuente: Elaboración propia

Pruebas que acompañan la denuncia

El principal elemento probatorio es la declaración de la víctima. Luego aparece con cierta frecuencia la declaración de testigos, y solo en pocos casos otros elementos como informes periciales. No se toman en cuenta aquí los informes de los equipos técnicos del Poder Judicial, que son analizados antes.

Tabla 19

Elementos probatorios	Cantidad	%
Declaración de la víctima	282	94,0
Testimonio de testigos	38	12,7
Informe profesional	14	4,7
Mensaje de texto o audio	14	4,7
Otro	22	7,3
Sin datos	9	3,0

Fuente: Elaboración propia

De todos modos, solo en una cuarta parte de los casos la declaración de la víctima es acompañada por otro tipo de evidencia.

Tabla 20

Elementos probatorios	Frecuencia	Porcentaje
Declaración de la víctima	224	74,3
Declaración de la víctima y otros elementos	58	19,3
Otros elementos (sin declaración de víctima)	10	3,0
Sin datos	8	3,0
Total	300	100,0

Fuente: Elaboración propia

En este punto, corresponde tener en cuenta lo establecido por el art. 46 de la ley 19.580 sobre valoración de la prueba: "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." Es decir, dado que la mayoría de los hechos ocurren en la residencia de la víctima (tres de cada cuatro casos, véase abajo) es muy difícil que se pueda presentar evidencia diferente de la testimonial. De todos modos, es interesante observar que la frecuencia con que se presentan testigos aumenta relativamente (al 33%) cuando el hecho ocurre en la calle u otro lugar público.

También es importante distinguir las estructuras procesales de los procesos civiles de familia, y las formas probatorias, del proceso de la ley 19.580. Este último tiene la particularidad de establecer medidas de protección de forma cautelar, con principios rectores como el protectorio y prevención del daño hacia la víctima, donde se preservan derechos humanos fundamentales.

Resolución al final de la audiencia

Las medidas tomadas en la audiencia siguen un patrón similar al de las tomadas en el momento de la denuncia, pero es menor la cantidad de medidas restrictivas del acercamiento. Puesto que en el relevamiento se anotaban las medidas que simplemente confirmaban las dispuestas en el momento de la denuncia, la disminución no se explica por el hecho de que ya estuvieran decididas.

Tabla 21

Medidas tomadas en audiencia	Cantidad	Porcentaje (n=210)
(Audiencia) Prohibir restringir o limitar la presencia del agresor	120	57,1
(Audiencia) Prohibir a la persona agresora comunicarse o acercarse	137	65,2
(Audiencia) Ordenar la restitución inmediata objetos personales	3	1,4
(Audiencia) Incautar las armas que la persona agresora	12	5,7
(Audiencia) Prohibir a la persona agresora el uso tenencia o porte de armas de fuego	45	21,4
(Audiencia) Disponer el retiro de la persona agresora de la residencia común	16	7,6
(Audiencia) Pensión alimenticia provisoria	39	18,6
(Audiencia) Tenencia provisoria de hijos	39	18,6
(Audiencia) Suspensión de las visitas del agresor respecto de hijos	21	10,0
(Audiencia) Dispositivo electrónico (tobillera)	46	21,9
(Audiencia) Otras medidas	66	31,4

Fuente: Elaboración propia

* Porcentajes no suman cien por no ser opciones excluyentes

Aun así, se comprueba que se incrementa la cantidad absoluta y proporción de casos donde se dispone una pensión alimenticia provisoria, y la tenencia provisoria de los hijos comunes. Además, se incrementa mucho la aplicación del dispositivo electrónico de seguimiento.

Para tener una visión de conjunto, la siguiente tabla presenta la cantidad de casos y el porcentaje en el que cada medida se ha dispuesto al menos una vez (esto es, desde el momento de la denuncia hasta la finalización, pasando por audiencias de diverso tipo).



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Tabla 22

Medidas tomadas al menos una vez en todo el proceso	Cantidad	Porcentaje
Se tomó al menos una vez la medida: Prohibir restringir o limitar la presencia de la persona agresora en el domicilio	288	82,5
Se tomó al menos una vez la medida: Prohibir a la persona agresora comunicarse o acercarse	324	92,8
Se tomó al menos una vez la medida: Ordenar la restitución inmediata objetos personales	7	2,0
Se tomó al menos una vez la medida: Incautar las armas que la persona agresora	30	8,6
Se tomó al menos una vez la medida: Prohibir a la persona agresora el uso tenencia o porte de armas de fuego	92	26,4
Se tomó al menos una vez la medida: Disponer el retiro de la persona agresora de la residencia común	71	20,3
Se tomó al menos una vez la medida: Pensión alimenticia provisoria	47	13,5
Se tomó al menos una vez la medida: Tenencia provisoria de hijas e hijos	48	13,8
Se tomó al menos una vez la medida: Suspensión de las visitas del agresor respecto de hijos	46	13,2
Se tomó al menos una vez la medida: Dispositivo electrónico (tobillera)	65	18,6
Se tomó al menos una vez la medida: Otras medidas	136	39,0

Fuente: Elaboración propia

* Porcentajes no suman cien por no ser opciones excluyentes

Esto deja en claro que las medidas de restricción de acercamiento se adoptan en casi todos los casos. En un porcentaje importante (uno de cada cuatro casos) se prohíbe la tenencia de armas. En uno de cada cinco casos se dispone el retiro del ofensor del hogar (si existía una relación de convivencia con la víctima). También en uno de cada cinco casos se dispone el uso de dispositivos electrónicos.

Un elemento relevante es registrar el cumplimiento de las medidas, como indicador de eficacia. El problema con este aspecto es que el seguimiento del cumplimiento de las medidas es complejo, sobre todo en lo que respecta a pensiones alimenticias, visitas y tenencia, por lo que no necesariamente la información aparece en los expedientes. En cambio, se puede detectar más frecuentemente el incumplimiento de medidas de restricción, especialmente cuando la policía hace el seguimiento. En el caso de los dispositivos electrónicos, esto se hace en forma automática. Todo esto puede explicar que en general, cuando se encuentran manifestaciones de incumplimiento en los expedientes, se trata de ese tipo de medidas exclusivamente.

Tabla 23

Incumplimientos registrados	Cantidad	Porcentaje (*)
Prohibir restringir o limitar la presencia de la persona agresora en el domicilio	45	15,6
Prohibir a la persona agresora comunicarse o acercarse	52	16,0
Incautar las armas que la persona agresora	-	-
Prohibir a la persona agresora el uso tenencia o porte de armas de fuego	3	10,0
Disponer el retiro de la persona agresora de la residencia común	3	4,2
Pensión alimenticia provisoria	1	2,1
Tenencia provisoria de las hijas e hijos menores	-	-
Suspensión de las visitas del agresor respecto de las hijas e hijos	-	-
Dispositivo electrónico (tobillera)	9	13,8
Otras medidas	7	5,1

Fuente: Elaboración propia

(*) Sobre total de casos en que se adoptó la medida

En algunos casos en los que se constatan reiterados incumplimientos, el denunciado es derivado a la justicia penal al incurrir en delito de desacato, debiendo cumplir pena de prisión. En estas situaciones, así como otras donde el denunciado es encarcelado por otros delitos, los jueces pueden disponer que las medidas continúen cuando se produce el egreso de la prisión. Este es un tipo de casos en que se constatan dificultades en la comunicación entre Familia Especializada, Fiscalía y el Instituto de Rehabilitación, ya que se observa que a veces el juzgado se entera por la propia víctima, sin que medie una notificación oficial desde los otros servicios.

Resolución respecto de niños

En la mitad de los casos en los que se cuenta con datos, víctima y denunciado tienen hijos en común.

Tabla 24

Hay hijos en común	Frecuencia	Porcentaje
Sí	168	50,8
No	163	49,2
Total	331	100,0

Fuente: Elaboración propia

En casi un tercio de los casos donde hay hijos, las medidas se extienden a éstos.

Tabla 25

¿Las medidas se extienden a los hijos?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	52	31,0
No	82	48,8
Sin dato	34	20,2
Total	168	100,0

Fuente: Elaboración propia



En muy pocos casos se constata que los hijos han tenido defensor. Debe tenerse en cuenta que la cifra es estimada a partir de la aparición de algún informe o declaración en audiencia, y puede no estarse teniendo en cuenta otras actuaciones. Sin embargo, el dato coincide con lo declarado en entrevistas: los jueces intentan evitar la revictimización siempre que es posible, por lo que es raro que en casos tramitados por la ley 19580 aparezcan convocados.

Tabla 26

¿Los hijos fueron asistidos por defensor?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	21	12,5
No	100	59,5
Sin dato	47	28,0
Total	168	100,0

Fuente: Elaboración propia

En el marco del proceso de la ley 19.580, que los hijos tuvieran defensor está directamente relacionado a si existieron hechos que puedan configurar vulneración de derechos de niños, niñas o adolescentes. Asimismo, si dicha constatación generó que se dispongan medidas de protección hacia los mismos, específicamente la medida de suspensión de visitas respecto del denunciado. En el futuro sería conveniente evaluar cuántos expedientes que se caratulan con la ley 19.580 finalmente tienen una derivación en el CNA. Es decir, no sólo por evitar la revictimización, sino por las implicancias propias de las medidas de protección hacia niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, es muy escaso el porcentaje de casos donde los niños o niñas participan de la audiencia, aunque aquí hay muchos casos donde del expediente no se obtiene información precisa.

Tabla 27

¿Los hijos fueron escuchados antes de la audiencia?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	11	6,5
No	81	48,2
Sin dato	76	45,2
Total	168	100,0

Fuente: Elaboración propia

Cuando ya existía un régimen de visitas, se suspendió en cuatro de cada diez casos. Aquí es importante destacar que existen casos donde los jueces buscaron posteriormente la revinculación de los hijos con su progenitor, en general a través de la coordinación con familiares u otros terceros.

Tabla 28

¿se suspendió el régimen de visitas, de existir?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	31	40,8
No	45	59,2
Total	76	100,0

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, como ya se ha visto, es frecuente que se tomen medidas provisionales con respecto a alimentos, en general ordenando el pago de la pensión alimenticia.

Tabla 29

¿Se tomaron medidas provisionales respecto a alimentos?	Frecuencia	Porcentaje
Sí	54	32,0
No	66	39,1
Sin dato	49	29,0
Total	169	100,0

Fuente: Elaboración propia

Un aspecto interesante es con respecto a la tenencia. En realidad, pocas veces hay decisiones explícitas sobre este punto (lo que se refleja en la cantidad de casos donde no hay datos), pero en la práctica la madre se queda a cargo de los hijos, seguramente teniendo en cuenta lo que establece la ley en lo que respecta que los niños y niñas no podrán quedar con el agresor (art. 67 inc B). Solo en raras ocasiones se explicita un acuerdo sobre el tema, o se asigna la tenencia al padre (lo que ocurre en audiencias posteriores).

Tabla 30

¿Se otorgó la tenencia a la madre, al padre o a ambos?	Frecuencia	Porcentaje
A la madre	66	39,1
Al padre	1	,6
A ambos	13	7,7
Sin dato	89	52,7
Total	169	100,0

Fuente: Elaboración propia



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Otras. Denuncias cruzadas. Tratamiento Procesal

La mayoría de los casos concluye con el archivo al finalizar el período en el que se han dispuesto las medidas. En una quinta parte de los casos la víctima pide su levantamiento. En una pequeña proporción se remite el expediente a fiscalía.⁸

Tabla 31

Forma en que finaliza el caso	Frecuencia	Porcentaje
Se archiva al finalizar medidas	177	50,7
Se archiva sin otra información	19	5,4
Se remite a fiscalía	5	1,4
Denunciante pide levantamiento de las medidas	64	18,3
Otro	34	9,7
Sin datos	50	14,3
Total	349	100,0

Fuente: Elaboración propia

Como se mencionó antes, se da con frecuencia que las partes no concurren a las audiencias y a las pericias. Esto se incrementa posteriormente, cuando se intenta hacer la audiencia de evaluación. En más de la mitad de los casos no se realiza (o a la inversa, se ha encontrado constancia de su realización en solo algo más de una tercera parte de los casos).

Tabla 32

Hubo audiencia de control	Frecuencia	Porcentaje
Sí	119	34,1
No	182	52,1
Sin datos	48	13,7
Total	349	100

Fuente: Elaboración propia

De hecho, lo más interesante en la finalización de los casos es el apreciable porcentaje en que se pierde contacto con las partes, y en especial con las víctimas. Este hecho no estaba previsto, por lo que el formulario de relevamiento no lo consideraba, pero una vez que se constató su existencia se procedió a anotarlo toda vez que aparecía. Luego de terminado el trabajo de campo, se realizó una revisión manual de observaciones a fin de obtener una estimación mínima. En la siguiente tabla se presentan los resultados.

Tabla 33

Se pierde contacto con víctima	Cantidad	Porcentaje
Sí	83	24
No	225	64
Sin datos	41	12
Total	349	100%

Fuente: Elaboración propia

Como se observa, se pierde contacto con las víctimas en uno de cada cuatro casos. En una de las entrevistas, se ha resaltado el hecho de que la asistencia a las instancias judiciales representa un esfuerzo importante para

⁸ Sin embargo, existen notificaciones a Fiscalía en instancias anteriores, que se dan con bastante frecuencia (25% del total)

las víctimas. Como se verá más adelante, en general se trata de personas con muy escasos recursos, a veces viviendo en condiciones de vulnerabilidad acentuada. Sin embargo, no se puede descartar que esto ocurra también por la propia situación de violencia que es denunciada. También es frecuente que las personas cambien de domicilio y de número telefónico, con lo que ubicarlos nuevamente requiere un arduo trabajo de averiguación. En último caso, se puede librar una requisitoria, pero esto implica la posibilidad de retener detenida a una persona varias horas sin que necesariamente haya un motivo. Por todo esto, parece razonable que solo se constate que no existan nuevas denuncias al momento de vencer el plazo de las medidas. Cuando esto sucede, el expediente se archiva.

En otros casos se dan nuevas denuncias. En concreto, en uno de cada siete casos aproximadamente. Como se señaló antes, puede haber subregistro, ya que Fiscalía no necesariamente comunica formalizaciones por nuevas denuncias, e incluso puede ser que nuevas denuncias sean procesadas por otros juzgados de Familia Especializado sin que se conecten los casos.

Tabla 34

Se realizaron nuevas denuncias	Frecuencia	Porcentaje
Sí	55	15,8
No	294	84,2
Total	349	100,0

Fuente: Elaboración propia

Y en algo menos de la cuarta parte se registraron denuncias previas (la cifra real puede ser mayor, ya que no siempre este dato se incorpora).

Tabla 35

Se habían hecho denuncias previas	Frecuencia	Porcentaje
Sí	78	22,3
No	218	62,5
Total	296	84,8
Sin datos	53	15,2
	349	100,0

Fuente: Elaboración propia

En principio, las denuncias previas o posteriores pueden ser un indicador aproximado de la gravedad del hecho, pero esto no implica que el resto de las denuncias sean de poca importancia. En realidad, el hecho de que no haya nuevas denuncias podría estar indicando que, pese a las dificultades, las medidas cautelares cumplen su función y desactivan casos de violencia. Determinar esto requiere, sin embargo, estudios con procedimientos más complejos que el que se ha usado aquí.

Finalmente, es relevante observar la frecuencia con que el denunciado hace a su vez denuncias contra la otra parte, o contra terceros. En total, aparecen en casi un cuatro por ciento.



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Tabla 36

El denunciado hizo denuncias contra la otra parte o terceros	Frecuencia	Porcentaje
Sí	13	3,7
No	270	77,4
Sin datos	66	18,9
Total	349	100,0

Fuente: Elaboración propia

Otros temas

En general, en todos los casos existe violencia psicológica, en la forma de insultos o maltrato verbal. Sin embargo, en dos de cada tres casos se denuncia también violencia física en distintos grados, además de la violencia psicológica.

Tabla 37

Tipos de violencia denunciada	Cantidad	Porcentaje
Violencia Física	218	62,5
Violencia Psicológica	288	82,5
Violencia Patrimonial	33	9,5
Violencia Económica	25	7,2
Violencia Sexual	29	8,3
Otras formas de violencia	32	9,2

Fuente: Elaboración propia

Debe tenerse en cuenta que la clasificación de los tipos de violencia no siempre se hace explícita en los expedientes, por lo que esta distribución está hecha en base, especialmente, al criterio del equipo que realizó el relevamiento. De todos modos, es importante también resaltar que muchas formas de violencia se dan de forma concomitante, es decir, en las denuncias se pueden constatar más de una forma de violencia a la vez.

Y por otra parte, en dos de cada tres casos se trata de violencia en relaciones de pareja, aunque también es significativa la cantidad de casos donde el denunciado es hijo de la víctima. En estos casos, es frecuente que se trate de hijos mayores de edad con consumo problemático de drogas, y las agresiones tienen por objeto obtener dinero para sostener el consumo. Vinculado a estas situaciones, también se pueden sustraer objetos del hogar o incluso del lugar de trabajo de la víctima.

Tabla 38

Vínculo con la víctima	Frecuencia	Porcentaje
Pareja o ex pareja	234	67,0
Hijo /a	28	8,0
Padre/madre	9	2,6
Hermano/a	6	1,7
Otro familiar	5	1,4
Otro no familiar	1	,3
Otro	20	5,7
Sin datos	46	13,1
Total	349	100

Fuente: Elaboración propia

Es más heterogénea la situación de convivencia, donde solo en uno de cada tres casos la víctima vivía con su pareja (aunque no siempre este es el agresor, necesariamente). Sin embargo, existen casos donde la víctima y el denunciado, aunque no cohabiten, viven en un mismo predio o en la misma cuadra. Esto podría tener como consecuencia que las medidas de restricción de acercamiento tengan un efecto más fuerte, porque también en ese caso el denunciado debe mudarse. Esto surge de una lectura primaria de los expedientes y debería seguirse estudiando, en especial considerando que se trata de hogares en situación de vulnerabilidad, por lo general. En ese contexto, es posible que el predio sea compartido por las casas de padres u otros familiares, con lo que las medidas de restricción pueden obligar a alejarse también de aquellas personas que podrían ofrecerle vivienda. Sin embargo, con la información disponible en los expedientes no es posible evaluar el alcance de este efecto.

Tabla 39

Núcleo de convivencia de la víctima	Frecuencia	Porcentaje
Vivía solo /a	34	9,7
Vivía solo/a con hijos	86	24,6
Vivía con su pareja (con o sin hijos)	124	35,5
Vivía con su pareja y otros familiares	6	1,7
Vivía con otros familiares	23	6,6
Vivía con otros no familiares	4	1,1
Otra	8	2,3
Sin datos	64	18,3
Total	349	100

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, es importante señalar que una parte importante de las personas que viven este tipo de situaciones proviene de barrios de la periferia de Montevideo. Aunque residir en estas zonas no signifique estar en situación de vulnerabilidad socioeconómica, es muy probable que sea así, y de hecho la percepción de los entrevistados es enteramente coincidente con esto. Lo mismo surge de las anotaciones de los expedientes. En la tabla anterior se muestra la distribución de las víctimas según el nivel socioeconómico del barrio, medido con el Índice de Nivel Socioeconómico (INSE) del CINVE.

Tabla 40

Nivel socioeconómico del barrio (INSE)	Frecuencia	Porcentaje
,00	29	8,3
1,00	30	8,6
2,00	81	23,2
3,00	26	7,4
4,00	27	7,7
5,00	27	7,7
6,00	26	7,4
7,00	6	1,7
8,00	1	,3
9,00	8	2,3
10,00	2	,6
Total	263	75,4
Sin datos/ otros	86	24,6
Total	349	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Llambí y Piñeyro (2012)

Como se observa, casi la mitad de las víctimas provienen de barrios de nivel socioeconómico bajo o muy bajo (0 a 4 en el INSE). Si no se toma en cuenta la categoría "otros" y "sin datos"⁹, la proporción de víctimas que proviene de esas zonas asciende a tres de cada cuatro. Estos barrios son, por ejemplo Manga, Toledo chico, Casavalle, La Paloma, Tomkinson, Villa García, Punta Rieles o Peñarol, entre otros. Además de sus características de vulnerabilidad social, se trata de barrios alejados de la zona donde están los juzgados de Familia Especializado.

Esto hace pensar que las dificultades para mantenerse adherido al proceso, incluyendo la asistencia a las audiencias y pericias, puede estar vinculada con ese contexto, y estaría mostrando problemas de acceso a la justicia que deberían ser mejor investigadas. Por otra parte, el mismo hecho obliga a preguntarse por qué en contextos donde existen más recursos, como los barrios de la costa, no aparecen situaciones de violencia de género. La respuesta más probable es que estos casos sí ocurren –según datos de la *Segunda Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones* (OVBGM, 2019:41-42)- pero las víctimas cuentan con mayores recursos para resolverlos. Sin embargo, no debería descartarse que también en esas condiciones se estén dando situaciones que requerirían asistencia legal o intervención de la justicia, sin que se denuncien.

⁹ La categoría "Otros" en este caso refiere casi siempre a personas que residen en departamentos del interior, sobre todo Canelones y San José.

Denuncias de abuso sexual infantil.

Como se ha señalado antes, la cantidad anual estimada de casos de abuso sexual infantil es muy baja, y eso se refleja también en la muestra de casos de la ley 19580. Solo se han encontrado siete casos donde en el marco de un expediente por ley 19580 se haya hecho una denuncia de abuso sexual infantil.

Tabla 41

Inclusión de denuncia de abuso sexual infantil en el transcurso del caso	Frecuencia	Porcentaje
Sí	7	2,0
No	289	82,8
Sin datos	53	15,2
Total	349	100,0

Fuente: Elaboración propia

De hecho, la proporción de casos de abuso sexual infantil en el total de casos procesados por los juzgados de Familia Especializado es reducida. Según la estimación realizada en la revisión de los archivos de los juzgados 1 a 6, la proporción total es menor al 4%.

Tabla 42

Resumen de la revisión de archivos (Juzgados 1 a 6)	
Cajas revisadas	154
Expedientes revisados	1566
Promedio de expedientes por caja	10,2
Cantidad total de expedientes de ASI encontrados	56
Porcentaje de casos ASI en total	3,6

Fuente: Elaboración propia

Tomando en cuenta las cifras de casos anuales de los juzgados de Familia Especializado, la cifra total estaría en el orden de los 280 a 400 casos anuales. Esto coincide bastante bien con las estimaciones realizadas en las entrevistas, que consideraban que por turno y sede se recibían de dos a tres de estos casos.

De todos modos, y como se señaló en la introducción, la muestra específica de casos de abuso sexual infantil es reducida y por lo tanto solo es utilizable con fines exploratorios. Teniendo eso en cuenta, se presentan a continuación algunos de los principales resultados.

Se ha encontrado que en tres de cada cuatro casos el denunciado tenía una relación familiar o de convivencia con la víctima.

Tabla 43

¿El denunciado tiene relación familiar o de convivencia con alguna víctima?	Frecuencia	Porcentaje
No	10	21,3
Sí	37	78,7
Total	47	100,0

Fuente: Elaboración propia

En dos de cada tres casos, la denuncia es realizada por uno de los padres.



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Tabla 44

¿Quién realiza la denuncia?	Frecuencia	Porcentaje
Institución de salud o educativa	5	10,6
Madre o padre	30	63,8
ONG o similar	1	2,1
Otro (especificar en la siguiente)	4	8,5
Otro familiar	7	14,9
Total	47	100

Fuente: Elaboración propia

Y en algo menos de la mitad de los casos, el denunciado (o al menos uno de ellos, cuando es más de uno) es padre o pareja de uno de los padres de la víctima. No hay datos de mujeres denunciadas.

Tabla 45

Vínculo del denunciado con víctima	Frecuencia	Porcentaje
Abuelo	2	4,3
Otro	13	27,7
Otro familiar	5	10,6
Padre o madre	16	34
Pareja de padre/madre	6	12,8
Sin datos	5	10,7
Total	47	100

Fuente: Elaboración propia

En general, el vínculo entre denunciado y denunciante es de familia, salvo en una tercera parte de los casos (señalado como "Otro"). En otra tercera parte, aproximadamente, la relación es de pareja o ex pareja.

Tabla 46

Vínculo con denunciante	Frecuencia	Porcentaje
Hermano/a	2	4,3
Hijo /a	1	2,1
Otro	17	36,2
Otro familiar	3	6,4
Padre/madre	2	4,3
Pareja	8	17,0
Pareja o ex pareja	8	17,0
Sin datos	6	12,8
Total	47	100,0

Fuente: Elaboración propia

De todos modos, solo se ha encontrado una denuncia cruzada en esta muestra.

Se encuentra que el denunciado tiene defensor en una tercera parte de los casos. Sin embargo, se carece de información en más de la mitad.

Tabla 47

¿El denunciado tuvo defensor?	Frecuencia	Porcentaje
No	4	8,5
Sí	17	36,2
Sin dato	26	55,4
Total	47	100

Fuente: Elaboración propia

Con relación a las audiencias, en la mitad de los casos se realiza fuera del período de setenta y dos horas indicado por la ley. Debe recordarse que aquí se está trabajando con una muestra muy reducida, por lo que esta situación podría no ser tan generalizada. De todos modos, es un tema que requiere atención.

Asimismo, en un porcentaje importante parecería que la audiencia no es convocada, pero habría que profundizar en el análisis para saber por qué ocurre esto.

Tabla 48

¿Se convoca a primera audiencia dentro de las 72 hs a partir de la denuncia?	Frecuencia	Porcentaje
Sin datos	2	4,3
No se convoca	14	29,8
Sí, dentro de las 72 hs	6	12,8
Sí, después de las 72 hs	25	53,2
Total	47	100,0

Fuente: Elaboración propia

De forma similar a lo que ocurre con los casos de la ley 19580, las medidas de restricción de acercamiento son las más habituales, aunque también aparecen algunos casos donde se dispone el retiro de la residencia, y tenencia y pensión alimenticia provisoria.

Tabla 49

Medidas tomadas al momento de la denuncia	Cantidad	Porcentaje
Prohibir restringir o limitar la presencia del agresor	29	61,7
Prohibir acercarse o comunicarse	28	59,6
Incautar armas	0	0,0
Prohibir tener armas	0	0,0
Disponer el retiro de la persona agresora de la residencia común	3	6,4
Pensión alimenticia provisoria	0	0,0
Tenencia provisoria de hijos	2	4,3
Suspensión visitas de hijos	1	2,1
Dispositivo electrónico	0	0,0

Fuente: Elaboración propia

Se encuentra que las víctimas han declarado en audiencia en una tercera parte del total (o la mitad de los casos donde se convocó a audiencia). Existe poca información respecto a si se entrevistaron previamente con el defensor, por lo que indagar ese tipo de aspectos requerirá de más trabajo.



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Tabla 50

¿El o los niños, niñas o adolescentes declararon en audiencia?	Frecuencia	Porcentaje
No	19	40,4
Sí	14	29,8
Sin dato	14	29,8
Total	47	100,0

Fuente: Elaboración propia



Comentarios finales

La información presentada recién se ha terminado de relevar, por lo que los datos deben ser considerados preliminares. De todos modos, es de esperar que los ajustes a realizar apenas alteren levemente las cifras. Por lo tanto, lo que se ha expuesto puede considerarse una representación correcta de los casos y los procesos tramitados por la ley 19580 en los juzgados de Familia Especializado de Montevideo. Como se ha dicho, en los casos de abuso sexual infantil no se ha logrado una muestra suficientemente grande debido a que la proporción en el universo es reducida.

Sin perjuicio de los análisis que se continuarán produciendo en los próximos meses, conviene señalar algunos puntos sobre los que se puede hacer consenso.

1) La población con la que trabajan estos juzgados es en su mayoría socialmente vulnerable, o incluso muy vulnerable. La aplicación de los procesos de protección requiere operar entonces en coordinación con otras agencias del Estado o de la sociedad civil. Sin embargo, y aunque no fue un objetivo del relevamiento, se han hecho patentes dificultades o desafíos en términos de coordinación interinstitucional, e incluso de comunicación entre diversos servicios del Estado. La propia situación de exclusión de muchas de las víctimas hace todavía más complejo su seguimiento.

En especial, se han observado dificultades de comunicación interinstitucional entre Fiscalía y Familia Especializada, que en ocasiones puede haber redundado en revictimización.

2) Los sistemas de información del Poder Judicial han mejorado en los últimos años, pero todavía parecen insuficientes. De hecho, buena parte de los indicadores presentados en este informe podrían ser parte de un sistema de monitoreo continuo sin que ello requiriera el esfuerzo que se ha debido emprender ahora.

3) El estudio no ha tenido como objetivo establecer si los mecanismos de protección han tenido efecto en términos de evitar o mitigar la violencia basada en género. Sin embargo, debe destacarse el riesgo que implica la existencia de casos en que no se cumple el plazo de las audiencias, los casos en que el denunciado y los niños involucrados no tienen defensa letrada, y la posible carencia de técnicos auxiliares de justicia, entre otros elementos que demandan atención.



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)

Referencias

- Arenas, D. (2021): *Evaluación de programas públicos*. Serie Gestión Pública, N°87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Brener, L. (2023): *Análisis de Impacto Normativo*. Montevideo, FCU.
- Caetano, G.y Sarlo, Ó. (coords.) (2010) *Técnica legislativa. Teoría, métodos y aspectos político-institucionales*. Montevideo, PNUD.
- Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres (2019): *Segunda Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Segunda%20encuesta%C2%A0nacionala.pdf>
- Llambí, C., & Piñeyro, L. (2012). *Índice de nivel socioeconómico (INSE)*. Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo, Uruguay.
- Poder Judicial (2022): *Anuario Estadístico del Poder Judicial, 2022*. Montevideo, Poder Judicial. Recuperado de <https://www.poderjudicial.gub.uy/transparencia/informacion-estadistica/82-por-oficinas.html>
- Sarlo, O. (2009): "Técnica legislativa y fortalecimiento institucional departamental", en *Hacia un modelo de gestión legislativa departamental del Uruguay*. Montevideo, Congreso de Intendentes- OPP- PNUD - AECL, pp 19-80.
- UNODC (2020): *Manual para garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica en los procesos de justicia penal. Orientación práctica y prácticas prometedoras*. Viena, Oficina de las Naciones Unidas en Viena. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Handbook_on_Ensuring_Acces_to_Legal_Aid_-_ES.pdf



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

**Observatorio Justicia y Legislación
Instituto de Derecho Civil (salas I y IV)**



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

230051

DECANATO

Montevideo, 08 de mayo de 2024

Señora Presidenta de la Cámara de Representantes
Prof. Ana Olivera
Presente

De nuestra mayor consideración:

Me dirijo a usted, en mi calidad de Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, a efectos de hacerle entrega formal del informe complementario de la investigación ejecutada por el Observatorio Justicia y Legislación y el Instituto de Derecho Civil (salas I y IV), titulada "Procesos de Protección en el Ámbito Judicial de la Ley Nº19.580, del 22 de diciembre de 2017", en los términos del convenio suscripto entre la Universidad de la República- Facultad de Derecho y ese honorable cuerpo.

Sin otro particular, la saluda atentamente.

Dr. Gonzalo A. Lorenzo Idiarte
Decano





FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Observatorio Justicia y
Legislación

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”.

Informe complementario

Mayo de 2024

Índice

Introducción.....	5
La ley 19580.....	5
La violencia basada en género en Uruguay, en cifras.....	6
La gravedad de los casos	7
El uso de la protección de niños y niñas con la ley 19580 para dirimir conflictos de adultos	11
Los problemas de residencia	13
El acceso a la justicia.....	13
Los problemas de interinstitucionalidad	15
El rol tutelar de los Jueces y puntos comunes con la justicia penal.....	16
La aplicación de la ley 19580: otros problemas emergentes	19
Recomendaciones o sugerencias.....	21
Referencias	24

Introducción

Este informe presenta un análisis complementario de los resultados del estudio realizado por la Facultad de Derecho, en el marco del Convenio para conocer los efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Sección IV - "PROCESOS DE PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO JUDICIAL" de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017, "Ley de violencia hacia las mujeres basada en género". El primer informe, entregado en diciembre de 2023, contenía los datos que permitían responder las consultas elevadas desde la Cámara de Representantes. En este documento, se profundiza en el análisis de algunos de estos resultados, y se procede a realizar algunas recomendaciones acerca de acciones de mejora que se podrían tomar.

El trabajo original fue realizado por un equipo conformado por docentes e investigadores del Observatorio Justicia y Legislación (OIL), del Instituto de Derecho Civil salas I y IV, y del Grupo de Derecho y Género. El informe complementario ha sido realizado por el Observatorio Justicia y Legislación, incorporando comentarios del resto del equipo que llevó adelante el estudio original.

La metodología empleada ha sido detallada en el primer informe. Para este informe complementario, se revisaron los intervalos de confianza de las variables relevadas, comprobando que se mantenían por debajo del error máximo previsto de $\pm 5\%$. Tampoco se consideró necesario realizar ajustes en la estratificación.

Los datos presentados en estos informes, aunados con otros estudios disponibles, responden algunas preguntas sobre la aplicación de la ley 19580 y en general sobre las políticas de género. Sin embargo, quedan muchos elementos que requieren mayor investigación, como los problemas de acceso o las modalidades de aplicación de la ley en localidades del interior, entre otros temas.

Las interpretaciones de datos y las recomendaciones realizadas no necesariamente reflejan la opinión oficial de la Facultad de Derecho ni la del conjunto de sus integrantes, y deben ser entendidas como aportes para una discusión más detenida de los problemas relevados.

La ley 19580

La problemática vinculada a la Violencia Basada en Género (VBG) ha promovido la generación de diversos instrumentos para controlarlo, de los cuales la ley 19.580 ha sido posiblemente el más ambicioso.

La ley N°19.580 se enmarca en el enfoque de las "leyes integrales", un fenómeno jurídico transnacional que tiene lugar a partir de la primera década del siglo XXI en los Estados iberoamericanos para combatir la violencia de género. El proyecto inicial fue presentado por el Poder Ejecutivo, redactado, esencialmente por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y enviado al Parlamento nacional para su consideración el 18 de abril de 2016. Como cuerpo normativo de casi 100 artículos y 7 capítulos, introdujo la definición de la violencia basada en género así como de otras manifestaciones de esta violencia; criterios interpretativos para los operadores judiciales; derechos de las mujeres víctimas de violencia de género; directrices para las políticas públicas vinculadas a la temática; modificaciones a normativa vigente en materia administrativa, laboral, familia, procesal y penal partiendo del objetivo de "garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género" (art. 1).

El artículo 4 de la ley define a la violencia basada en género como "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.” Y luego especifica que “Se entiende por violencia basada en género hacia las mujeres toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o el 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 por particulares.”

La ley creó nuevas conductas típicas, así como sedes judiciales especializadas en violencia de género, doméstica y sexual para entender en diversas materias vinculadas a estas situaciones, incluidos los procesos penales “derivados de la violencia basada en género, doméstica o sexual”, al tiempo que se estableció la expresa prohibición de mediación o conciliación en esta materia (art. 8).

Oportunamente, la ley fue sometida a control de constitucionalidad y, en ocasión de su ejercicio, la Suprema Corte de Justicia uruguaya fijó posición (que mantiene hasta el presente) en Sentencia 920/2019 fundando el hazo del recurso en los siguientes argumentos:

Ante un contexto social de violencia instalada contra las mujeres, el legislador identificó a éstas como grupo social vulnerable y que no se encuentra en pie de igualdad con los hombres a la hora de erradicar la violencia. Para ello es que se han arbitrado una serie de mecanismos institucionales afirmativos para proteger el derecho de las mujeres al goce efectivo de una vida libre de violencia basada en género, esto es, por su mera condición de mujer como tal. No hay, pues, violación del principio de igualdad cuando la paridad de tratamiento se reclama entre sujetos que no se encuentran en análogas condiciones para requerir la misma actividad prestacional del Estado (...). 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.

La violencia basada en género en Uruguay, en cifras

La sentencia de la Corte señala entonces que lo que hace la ley, en otras palabras, es introducir un principio de prevención de riesgo, y no una regla que obligue a favorecer siempre a una de las partes con independencia

las circunstancias. Sin embargo, las críticas realizadas en medios de prensa sugieren que ese principio se aplica de forma sesgada, por lo que sería importante utilizar los datos relevados en este estudio, así como otros antecedentes, a fin de establecer la evidencia que existe sobre este y otros aspectos problemáticos.

Con el propósito de profundizar en el análisis conviene situar primero el contexto general. En este sentido, corresponde conocer, cuántos casos de violencia de género ocurren en Uruguay y cuáles son sus características. La respuesta se puede extraer de las Encuestas sobre Violencia Basada en Género (INMUJERES, 2019). La encuesta preguntaba a las encuestadas acerca de situaciones de violencia experimentadas a lo largo de la vida, y en el último año. Para los fines de este informe, conviene centrarse en esta última cifra. Del total de mujeres mayores de 15 años encuestadas, aproximadamente cuatro de cada diez declara un incidente de VBG en los últimos doce meses, en cualquier ámbito (incluyendo laboral, educativo, etc)¹. Con relación a la violencia en los últimos doce meses en el ámbito de la pareja o ex pareja, el porcentaje es de 19,5% del total de mujeres que tienen o han tenido pareja (INMUJERES, 2019:83). En la mayoría de los casos la violencia es psicológica, en un 3% física y en un 2,2 sexual (INMUJERES, 2019:84). Siempre dentro del ámbito de la pareja o ex pareja, la prevalencia de casos es mayor cuando las encuestadas son más jóvenes, y cuanto más bajo el nivel socioeconómico (aunque esta tendencia no se cumple cuando solo se toma en cuenta nivel educativo, ya

¹ Estimación propia en base a datos de la Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones, 2019. En estas estimaciones no se incluye violencia sufrida en la niñez ni luego de 65 años.

que las mujeres que solo tienen primaria declaran un poco menos casos en los últimos doce meses que las mujeres con nivel medio y alto de educación).

Un dato importante es el tipo de acción que las encuestadas han declarado tomar cuando han experimentado un hecho de violencia en la pareja o ex pareja, en los últimos doce meses, porque permite aproximarse a las cifras de judicialización del fenómeno. Según el informe de la 2ª Encuesta (INMUJERES, 2019:88), un 12% hizo una denuncia en la policía, mientras que casi un 9% lo hizo en un juzgado. Como máximo, las denuncias en sede policial o judicial llegarían a un 21% del total de las mujeres que declararon un hecho de violencia con la pareja o ex pareja en el último año (en realidad la cifra total es menor, porque muchas denuncias se hacen en ambas instituciones). Si se toma las declaraciones por VBG incluyendo (además de la pareja o ex pareja) los eventos ocurridos en familia en los últimos doce meses, se puede estimar que la cifra de denuncias está un poco por debajo del 7% del total de mujeres encuestadas, y del 6% si se considera solo Montevideo².

No es posible comparar esta estimación con las cifras del MI, porque allí lo que se identifica es violencia doméstica (VD), que no necesariamente coincide con la violencia de género. Aun así, es relevante recordar que para el año 2019 los datos del MI señalan un total de 32741 denuncias por VD que tienen como víctima a mujeres. Si bien no todos los casos de VD son casos de VBG (por ejemplo, conflictos entre familiares del mismo género) y no todos los casos de VBG son casos de VD (por ejemplo, los que ocurren en el ámbito público), sí ocurre que algo más del 90% de los casos detectados por la Encuesta ocurren en el ámbito privado. Tomando eso en cuenta, es posible que la cifra de 7% esté sobre estimada.

Los casos atendidos por Familia Especializada en Montevideo en el marco de la ley 19580 y la 17514 para el año 2022 eran 4491 (no se incluyen casos de CNA y salud mental) según el Anuario Estadístico del Poder Judicial (Poder Judicial, 2023). En el caso del interior, ambos tipos de casos sumaron 12789. En total serían 17280 asuntos iniciados. Ahora bien, las denuncias en 2022 por violencia doméstica y delitos asociados, según el MI, son 11337 para Montevideo y 21122 para el interior, lo que da un total de 32459.

Como se observa, existen discrepancias importantes entre las cifras. Y dado que se supone que todas las denuncias deben ser judicializadas, sería muy importante verificar si estas discrepancias obedecen a problemas de registro o son diferencias reales, ya que al menos desde algunas interpretaciones, la ley obligaría a judicializar todas las denuncias (Javier y Elhorriburu, 2021). En cualquier caso, si las denuncias no se judicializan en su totalidad, estaría operando una especie de principio de oportunidad análogo al que se aplica en el proceso penal. Sin embargo, este principio de oportunidad no estaría regulado y debería hacerse explícito.

Por otra parte, muchas veces, en las situaciones de conflicto doméstico, está en juego la tenencia de hijos comunes, o el pago de pensiones alimenticias. La encuesta de necesidades legales realizada por el Observatorio Justicia y Legislación en 2021, muestra que alrededor del 5% de los encuestados declaran haber tenido problemas de ese tipo en el último año, de los cuales una tercera parte los considera problemas importantes (OJL, 2022).

Estos datos muestran que los problemas de violencia de género son extendidos, y que en su mayor parte se dan en el ámbito familiar, asociándose a las controversias por los vínculos con hijos comunes cuando se trata de conflictos con parejas o ex parejas.

² Ídem.

La gravedad de los casos

Como se ha dicho, una de las discusiones que se han realizado públicamente alrededor de la ley 19580 es respecto a que generaría una situación de desigualdad entre denunciado y víctima. Esto deja implícita la idea de que algunas denuncias no estarían justificadas. Como corolario, cabría preguntarse acerca de la posibilidad de establecer “objetivamente” si una denuncia de violencia de género es “real” o es “falsa”. Al respecto conviene realizar dos consideraciones. La primera es que lo que es real o falso en un conflicto difícilmente puede ser establecido de forma indubitable, sea el proceso judicial que sea. Incluso cuando el proceso judicial está destinado a establecer “la verdad” de los hechos, esta no es una verdad de tipo inobjetable. En otras palabras, aun cuando en algunos casos se pueda presumir que no existe un fundamento de peso para establecer que ha habido un caso de violencia de género (o a la inversa, cuando se puede presumir que sí los /) esta presunción no deja de ser el producto de una evaluación, no la realidad misma.

— estudio realizado no puede por lo tanto establecer de manera fehaciente si hay casos donde la denuncia no tenga fundamentos, pero en algunos expedientes se encuentran situaciones que pueden ser discutibles.

En uno de esos casos, una mujer denuncia por violencia de género a un hombre con el que tenía una relación afectiva sin convivencia. La mujer no señala que existan agresiones, pero manifiesta temor debido a que padece una enfermedad que la hace muy frágil, y puede experimentar lesiones graves incluso con golpes físicos leves. El juez dispone alejamiento del denunciado, con instalación de tobillera, a lo que el denunciado se allana. El caso se termina sin que existan otras novedades.

La segunda consideración está vinculada a la anterior: establecer los hechos acontecidos en un caso requiere de un procedimiento judicial expresamente destinado a evaluar evidencia. No es el caso de los juzgados de Familia Especializado, en el que exclusivamente se celebran procesos de protección (Sección IV, Ley 19.580). Esto implica que lo que los jueces evalúan es la existencia de un riesgo que amerita tomar medidas de urgencia tendientes a evitar los daños de entidad que las situaciones de violencia denunciadas hacen presumible su ocurrencia en el corto plazo si no se adopta alguna de las medidas de urgencia disponibles. Por tanto, el proceso de protección establecido por la ley 19580 no está destinado a realizar una contienda de tipo penal, sino a ofrecer soluciones para una medida de protección, y eventualmente resolver el conflicto si es posible (teniendo en cuenta que por el art. 63 tienen prohibidas la mediación y la conciliación)³.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, igualmente puede ayudar a la toma de decisiones estimar hasta qué punto los casos tramitados por la ley 19580 implican riesgo importante. La forma más adecuada de medir este riesgo sería con las evaluaciones técnicas. De hecho, la misma ley en el art. 61, establece la obligatoriedad de los informes de un equipo técnico⁴. El problema es que, como se ha visto en el primer informe, los estudios del equipo técnico se realizan solo en alrededor de la mitad de los casos. Básicamente existen tres razones que explican esto: que las partes no concurren, que los jueces no la soliciten, o que el equipo técnico no pueda realizarla por falta de tiempo.

³ Otra diferencia importante con el proceso penal es el rol del juez, muy activo en este caso, lo que anularía en cierta forma la posibilidad de establecer una contienda, más allá de que los denunciados puedan a través de sus abogados buscar la imposición de una medida cautelar menos gravosa.

⁴ También la Acordada 8071 de la SCJ (art. 2 y 4) reafirma este plazo, aunque sin perjuicio de art. 11, que establece: “A efectos del señalamiento, deberá tenerse presente el plazo previsto por el art. 61 lit. B) de la ley 19.580 a los efectos de la concreción de la primera audiencia de naturaleza necesaria, así como, el plazo previsto en el art. 69 respecto de la audiencia evaluatoria, también de naturaleza necesaria. [...] Para el caso que no pudiera darse cumplimiento a la celebración de la audiencia en el plazo previsto por el art. 61 lit. b de la ley nº 19.580, deberá dejarse constancia en el expediente de los motivos excepcionales y debidamente justificados.”

Según se desprende de las entrevistas realizadas, depende de la sede que se solicite el estudio para todos o una parte de los casos, o que se realice antes o después de la primera audiencia. En estas situaciones los jueces realizan una evaluación previa, en base a su experiencia, respecto a si es pertinente solicitarlo, lo que seguramente reconoce el hecho de que los técnicos disponibles no son suficientes como para realizar informes en todos los casos. También puede suceder que el juez o la jueza entiendan que es necesario el informe luego de haber estudiado el expediente y haber tenido las primeras audiencias, lo que explica que algunas se realicen bastante tiempo después. Estos procedimientos no parecen estar totalmente ajustados a lo establecido en la ley, por lo que debería discutirse.

El hecho de que muchos informes técnicos no se realicen porque no concurren las partes, especialmente las víctimas, podría llevar a pensar que se trata de casos de escasa entidad. Sin embargo, como se ha destacado en el primer informe, existen numerosas causas que dificultan el acceso a las instituciones, incluyendo la propia situación de violencia. En estos casos, los técnicos pueden realizar una recomendación a los jueces a partir de los elementos que surgen del expediente.

Los formularios fueron revisados para intentar precisar la cifra real en que las pericias se habían realizado efectivamente o no (es decir, donde al menos había habido una entrevista con la víctima). Se encontró que la cifra se mantenía cerca de la mitad de los casos (46%) en la que había información suficiente.

Tabla 1: Porcentaje de pericias realizadas efectivamente

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Si	129	36,9	47,4
	143	41,0	52,6
Total	272	77,9	100,0
Sin datos	77	22,1	
Total	349	100,0	

Fuente: elaboración propia

Por la misma razón, no es posible afirmar que los casos donde se pierde contacto con la víctima son casos de escasa gravedad. A veces ocurre que la víctima no prosigue la acción porque las medidas han sido suficientes o porque, incluso, han restablecido la relación con el denunciado. Sin embargo, no puede descartarse que el contexto de precariedad socioeconómico esté afectando la posibilidad de mantener el contacto con las instituciones.

Establecer con exactitud en qué proporción de casos se pierde contacto totalmente con la víctima es más difícil ya que no es un dato que se recoja expresamente en los expedientes, por lo que solo se puede estar

seguro de una cifra de mínima. En este caso, se han contabilizado los casos donde en el expediente consta que no se pudo contactar a la víctima. Como se observa en la siguiente tabla, es un 18%. Téngase en cuenta que aquí no se cuentan los casos donde el contacto con la víctima se recupera después de gestiones del alguacil o actuario.

Tabla 2: Porcentaje de casos donde se pierde contacto con la víctima

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Si	64	18,3	26,3
No	179	51,3	73,7
Total	243	69,6	100,0
sin datos	106	30,4	
Total	349	100,0	

Fuente: elaboración propia

De esta forma, se puede concluir que en aproximadamente uno de cada cuatro casos (para los que hay información suficiente) se pierde el contacto con la víctima. Dada la gran cantidad de expedientes donde no había anotaciones que permitieran definir esto, es posible que la cifra en realidad no sea tan alta, pero los problemas para contactar con las partes han sido referidos también en las entrevistas realizadas. Se discutirán las razones de esto más adelante. Aquí corresponde señalar que esto dificulta también establecer el nivel de riesgo. Sumados a los casos donde no se dispone de pericia, es difícil establecer qué porcentaje del total de casos tramitados por la ley 19580 son casos de alto riesgo.

Como forma de aproximarse a una estimación, sin embargo, puede intentarse sumar los casos donde hay una evaluación de alto riesgo a aquellos casos en que, sin existir esa evaluación, aparecen otros indicadores, tales como la reiteración de las denuncias, o la existencia de denuncias previas.

Tabla 3: Existencia de indicadores de riesgo

	Frecuencia	Porcentaje
Existen indicadores de riesgo	151	43,3
No hay registro de indicadores de riesgo	198	56,7
Total	349	100,0

Fuente: elaboración propia

Como se observa, en cuatro de cada diez casos existen indicadores de riesgo. Pero es importante reiterar que su ausencia no debe interpretarse como falta de gravedad. Además, en la mitad de los casos donde se ha perdido contacto con la víctima había alguno de estos indicadores de riesgo.

Finalmente, aunque es posible que cierta cantidad de casos no revista gravedad, los pocos datos que están disponibles sugieren que estos casos no son la mayoría. A la inversa, al menos en casi la mitad de los casos

existen situaciones preocupantes.

Es importante señalar, además, que existe evidencia acerca de resultados positivos de las medidas de protección. Si bien el presente estudio no tiene el diseño adecuado para establecer si las medidas cautelares eliminan o mitigan efectivamente el riesgo de las víctimas, un análisis de Gambetta y Russo (2022, 2023) muestra que las medidas de no acercamiento tienen eficacia en impedir revictimización cuando la policía efectivamente mantiene contacto con la víctima⁵. Aunque no se ha encontrado efecto posterior, al menos en el caso de las tobilleras electrónicas (AGEV, 2020) ese resultado sugiere que los dispositivos institucionales son útiles y no debería eliminárselos, sino más bien reforzarlos.

Debe señalarse que sería importante contar con evaluaciones de impacto más precisas para confirmar esto.

El uso de la protección de niños y niñas con la ley 19580 para dirimir conflictos de adultos

Otra de las críticas a la ley tiene relación con el uso de las denuncias para limitar el contacto de los padres con sus hijos. Como ya se ha dicho, es imposible determinar si esto sucede con los datos disponibles en los expedientes, pero puede medirse la relación entre gravedad (medida de la manera definida arriba) y la existencia de hijos comunes cuando se trata de violencia en la pareja (que constituyen tres de cada cuatro casos en la muestra). En principio, si hubiera denuncias sólo motivadas por el deseo de alejar la pareja de los hijos, podría esperarse que disminuyera el índice de gravedad en esos casos.

En la base, hay hijos en común en la mitad de los casos, y en seis de cada diez casos de violencia en pareja. Para observar si varía la gravedad cuando hay hijos, se seleccionan los casos donde la relación entre víctima y denunciado es de pareja, y luego se compara la gravedad del caso (utilizando el índice definido antes) según existan o no hijos.

Tabla 4: Existencia de indicadores de riesgo según haya o no hijos en común (n= 224)

hijos en común	Existen indicadores de riesgo	No hay registro de indicadores de riesgo	Total
Sí (%)	50,0%	50,0%	100,0%
No (%)	38,9%	61,1%	100,0%
Total (n=224)	45,5%	54,5%	100,0%

Fuente: elaboración propia

El resultado es que parece haber una leve variación según existan o no hijos en la pareja (aunque debe tenerse presente que solo había información completa en 224 casos). En concreto, cuando hay hijos comunes, la existencia de indicadores de riesgo pasa del 39 al 50%. Obviamente, esto no permite tampoco conclusiones definitivas.

⁵ Según Gambetta y Russo, (2023: 103), la policía jerarquiza el seguimiento en base a una evaluación de factores de riesgo, sin perjuicio de lo indicado por los jueces.

Si solo se toma la evaluación de riesgo realizado en la pericia (que seguramente es un dato más confiable) se encuentra que las evaluaciones de riesgo alto son algo más frecuentes cuando no hay hijos en común, aunque la falta de pericias en muchos casos tampoco permite conclusiones definitivas (de hecho, si se descartan los casos sin datos las cifras son similares).

Tabla 5: Resumen de evaluación de riesgo según haya hijos en común o no (n= 132)

Hay hijos en común	Resumen de la evaluación de riesgo				Total
Hijos en común	Alto	Medio	Bajo	Sin dato	Total
Sí	33,7%	4,5%	6,7%	55,1%	100,0%
No	48,8%	0,0%	14,0%	37,2%	100,0%
Total	38,6%	3,0%	9,1%	49,2%	100,0%

Fuente: elaboración propia

También se ha discutido si las denuncias de abuso sexual infantil son usadas para presionar a los progenitores o para obtener la tenencia de los niños. Como se señaló en el primer informe, la cantidad de casos de abuso sexual infantil asociados a casos de la ley 19580 es escasa.

Por otra parte, la revisión de casos singulares (esto es, casos que los investigadores seleccionaron como ejemplos) no parece mostrar situaciones claras de abuso de derecho, aunque algunos son discutibles. Un ejemplo puede ser el siguiente:

Se trata de una denuncia de abuso sexual infantil. La denuncia la hace el padre de una niña, acusando al primo de ésta, de siete años de edad, de haberle tocado los genitales. Dado que la niña vive con su madre y esta, luego de la separación, ha pasado a vivir con su hermana y su sobrino (el niño de siete años), el padre reclama la tenencia de la niña para evitar el supuesto abuso, lo que le es concedido (posteriormente, la madre presenta una denuncia por violencia doméstica que habría ocurrido durante la convivencia, y habría sido el motivo de la separación).

En resumen, existen casos donde queda la impresión de que una de las partes ha intentado obtener ventaja de las protecciones que ofrece la ley 19580 u otras similares. Sin embargo, estas situaciones parecen escasas y no necesariamente protagonizadas solo por uno de los géneros.

La visión de que la ley ha permitido abusos de forma más general tal vez derive de las denuncias donde, a raíz de medidas cautelares, los hombres deben abandonar la residencia común. Estos casos son más habituales y deben ser analizados por separado.

Los problemas de residencia

En un 45% de los casos donde el denunciado es pareja o ex pareja de la víctima, existía una relación de convivencia que podía incluir o no hijos u otros familiares. En estos casos, la orden de alejamiento implica necesariamente ordenar el retiro del denunciado de la vivienda en la que estaba residiendo hasta el momento.

Ahora bien, este dato debe ser evaluado teniendo en cuenta la posición socioeconómica de las personas que están involucradas en los casos. Como se vio en el primer informe (tabla 40, p. 29) la mitad de las víctimas vivía en barrios de nivel socioeconómico bajo o muy bajo. Esta cifra se eleva a tres cuartos si no se tienen en cuenta los casos donde no hay datos o la residencia no es en Montevideo.

En estos contextos, las medidas de prohibición de acercamiento y comunicación pueden implicar que los denunciados deben abandonar su vivienda disponiendo de pocos medios para encontrar otro alojamiento. En estos casos, cuyo número es imposible determinar, es posible que el alejamiento implique también alejarse de otros miembros de la familia con los que se comparte predio. En al menos un caso relevado, el juez actuante realizó gestiones para que el denunciado pudiera ser recibido en un refugio del MIDES.

Como se dijo arriba, es posible que este tipo de situaciones esté en la base de la percepción de que la ley genera afectación de los derechos de los denunciados. En contextos de menor vulnerabilidad, las consecuencias pueden ser menos gravosas para el denunciado, que eventualmente puede contar con medios para encontrar otra residencia o contar con familiares residentes en otra zona que le puedan brindar albergue provisorio. En contextos de mayor vulnerabilidad, la protección del Estado puede generar consecuencias negativas importantes. Esta hipótesis no puede darse por confirmada, pero parece plausible y debería ser más indagada. En cualquier caso, la respuesta no debería ser el cese de las medidas de protección, sino el refuerzo de la protección hacia la persona que debe abandonar la vivienda.

Es importante subrayar que el principio de prevención de riesgo justifica la medida de alejamiento —ya que permitir la continuidad de la convivencia puede ser peor—. Por otra parte, hay que recordar que en dos de cada tres casos hay hijos en común, cuando se trata de violencia en el seno de la pareja y hay relación de convivencia, lo que podría agravar el riesgo de no tomar medidas.

El acceso a la justicia

La anterior consideración pone de relieve que la mayoría de las personas que están involucradas en procesos por violencia de género provienen de barrios de nivel socioeconómico bajo y medio bajo. Muy probablemente, las personas involucradas —víctimas y denunciados— también sean personas vulnerables, con bajos niveles educativos y de ingreso.

Esto obliga a preguntar qué sucede con las situaciones de violencia de género en otros niveles socioeconómicos. Una primera respuesta sería que estos hechos se dan con menor frecuencia, pero los datos disponibles de la Segunda encuesta de VBG parecen indicar que esto no es así (INMUJERES, 2020: 42). Por lo tanto, una mejor explicación es suponer que a medida que se incrementan los recursos las personas disponen de mayores recursos materiales e inmateriales para enfrentar la violencia por su propia cuenta. Por ejemplo, pueden disponer de la posibilidad de retirarse de los lugares donde se encuentran con el agresor. De nuevo, este es un tema que debería ser mejor estudiado.

De todos modos, parece claro que la judicialización de los casos de VBG es un último recurso, y que solo se

recurre a él cuando las personas no tienen otras posibilidades. Esto lleva a plantearse el tema de la *carga del proceso*: sostener una demanda judicial requiere tiempo y recursos, que no están disponibles para la mayoría de las víctimas que presentan denuncias (y posiblemente tampoco para los denunciados).

En el relevamiento de los expedientes y en las entrevistas realizadas aparecen elementos que abonan la interpretación de que sostener el proceso es una carga difícil de sostener para muchas de las víctimas. Una primera constatación es la cantidad de personas con las que se pierde contacto. Como se ha visto, en una cantidad apreciable de los casos se pierde contacto con la víctima. En algo más de la cuarta parte de los casos no se realiza la primera audiencia, y cuando esto ocurre suele ser porque no concurren las partes. Cuando se realiza la audiencia con la víctima, los denunciados no concurren en casi una de cada tres ocasiones.

De hecho, el costo en tiempo que tiene la asistencia a las audiencias y al resto de las gestiones es relatado así por uno de los entrevistados.

En realidad lo que pasa es que la persona, lo que quiere, ...no quiere que nadie más la moleste. Y es todo un trabajo, es, por más rápido que uno trate de ser...En general, nadie viene contento, [a la audiencia]. [...] Si fuera otro público, te mandan al diablo. "Yo me tengo que ir y me voy" [dirían]. Y no podés enojarte. [...] Una vez había una señora, estaba en silla de ruedas, no tenía dinero, tuvimos que pedir móvil policial para trasladarla, pasaban las horas y no podía irse. (Entrevista 3, juez/a).

Esta carga se hace más pesada cuando las víctimas tienen hijos a cargo, lo que es muy frecuente, y además deben faltar a sus empleos, donde no siempre tienen el nivel de formalización que les permita hacerlo sin consecuencias. Debe agregarse a esto que las instalaciones del Poder Judicial, en especial las de Familia Especializado, no son adecuadas para asegurar ambientes mínimamente cómodos para los justiciables (y probablemente tampoco para los funcionarios, que deben soportar situaciones estresantes en espacios reducidos).

Nótese además que la concentración de los juzgados en un solo punto, alejado de las zonas de residencia de las víctimas, incrementan los obstáculos para poder concurrir a audiencias y otras instancias.

Adicionalmente, se presenta la situación de que los denunciados no siempre cuentan con el asesoramiento adecuado cuando se presentan en audiencia. El análisis de los datos muestra que, contrariamente a lo que se esperaba, no son tan frecuentes los casos donde el denunciado concurre y no tiene algún defensor (algo más 18%), pero posiblemente ocurra que los propios defensores de las víctimas le consigan asesoramiento cuando prevén que se tomarán medidas cautelares que pueden afectar sus derechos (según se desprende de dos de las entrevistas realizadas).

La indefensión del denunciado es un problema muy grave que se da en los Juzgados de Familia Especializados, ya que sin la presencia de letrados, las partes no están en las mejores condiciones para identificar la multiplicidad de conflictos que el juez debe resolver. Además esta circunstancia viola flagrantemente el principio de contradicción y por tanto, el debido proceso que es un principio cardinal que obliga al Estado a respetar todos los derechos consagrados en la Constitución y en otras leyes que rigen su ordenamiento jurídico. Este principio garantiza que toda persona que pueda verse afectada por una decisión judicial debe tener la oportunidad, mínima, de ser asesorada. De ahí que la intervención de un abogado signifique controlar la legalidad procesal, lo que deriva en una garantía que fortalece al sistema de justicia y otorga transparencia. El Estado tiene el deber de garantizar a todos sus ciudadanos el goce efectivo de sus derechos, especialmente si tienen un conflicto en la justicia.

Los problemas de interinstitucionalidad

El capítulo II de la ley 19.580, denominado "Sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres", establece que el sistema de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres debe ser integral. Para ello, la ley establece la obligación de una coordinación interinstitucional. Con ese objetivo creó el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres así como Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres. Por otra parte, el capítulo III, establece las directrices para las políticas públicas en materia de género. En esta sección, las directrices involucran a todas las áreas del Estado que tienen deberes en la materia (salud, educación, seguridad, trabajo y seguridad social, defensa nacional, comunicación, relaciones exteriores, infancia y adolescencia, personas mayores, discapacidad). Lo que busca la ley es erigir una verdadera red con los distintos servicios que atienden temas de violencia basada en género. De hecho, en algunos de los expedientes analizados, las denuncias provienen de la Clínica Psicológica (Convenio de Facultad de Psicología - UDELAR) o del Servicio de atención a mujeres víctimas de violencia basada en género (MIDES, Intendencia de Montevideo).

Hallamos dos niveles distintos en la necesidad de articular las acciones entre las agencias. En un primer nivel, como se ha señalado, los casos de violencia de género no ocurren de forma aislada, se articulan con otros fenómenos de precariedad o exclusión social, que tienden a recaer sobre los organismos de protección (principalmente el MIDES). De aquí se desprende la presión, hacia los juzgados de Familia Especializado, de articular acciones con otros organismos públicos.

Ya se han mencionado ejemplos de situaciones donde los jueces o sus colaboradores deben actuar como gestores de coordinaciones para solucionar albergues para personas que deben ser alejadas de sus residencias, pero muchas veces el contexto requiere una estrategia global y compleja. Esto es así particularmente cuando hay situaciones de abuso sexual infantil.

Frente a esto, la actuación de los jueces tiende a ser intuitiva, sin que existan formas de coordinación interinstitucional que los incluya, excepto el Consejo Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres. Por otra parte, que los jueces deban formar parte de este tipo de coordinaciones puede ser útil, ya que no forma parte de la concepción tradicional del rol de juez el participar del diseño e implementación de políticas públicas.

La mala comunicación institucional es señalada como un problema también por los integrantes del Equipo Técnico (ETEC).

Esto podría ser un tema de debate y de reformulación para el futuro. Por el momento, es importante destacar la necesidad de una mayor fluidez en el intercambio de información entre las distintas agencias que operan sobre la vida de una persona o familia.

En un segundo nivel, en ocasiones se requiere la coordinación de acciones con otros juzgados –especialmente los de familia– y con la Fiscalía. En ese sentido, ha llamado la atención las severas dificultades para obtener información de las Fiscalías. Por ejemplo encontramos en un expediente, el siguiente Decreto:

Atento a la vaga respuesta de la Fiscalía, o mejor aún de la DPA, comuníquese la oFAC con la Sra. [nombre] y la con la Sra. [nombre] a fin de conocer la situación actual y si [nombre del denunciado] luego de vencidas las medidas, ha vuelto a acercarse.

Ante el pedido de información a Fiscalía, encontramos la siguiente respuesta de la coordinación de delitos sexuales:

En respuesta a su solicitud realizada en cumplimiento del decreto XXX y habiéndose consultado al Fiscal del caso, se informa que: No es resorte de la Fiscalía resolver sobre la continuidad o no de las medidas de restricción llevadas adelante en Sede de Familia Especializada. Por el momento, de acuerdo a la normativa penal vigente, solamente podemos informarles que el caso [...] se encuentra en investigación.

Es importante recordar, que al realizarse una denuncia ante una seccional policial por violencia basada en género, automáticamente se pone en conocimiento tanto al Juzgado de Familia especializada como a la Fiscalía que por turno corresponda. Por tanto, las denuncias de violencia basada en género tienen dos posibilidades en lo que refiere al tracto judicial: la esfera de Familia Especializada o la sede penal. Sin embargo, existen hipótesis como los casos de abuso sexual infantil, en donde la Fiscalía investigará y tomará medidas (cautelares y de protección) mientras que en paralelo, el Juzgado de Familia especializado iniciará un proceso de protección, dado que así lo dispone el CNA en el art. 117. Es en estos casos donde hallamos una falta de coordinación en las agencias encargadas de tratar estas situaciones, que repercute directamente en la revictimización de niños, niñas y adolescentes que han sido abusados. Por ejemplo, encontramos expedientes en donde la Fiscalía directamente le deniega información concreta al Juzgado de Familia Especializado así como el testimonio de las actuaciones realizadas en la Fiscalía.

En pocas palabras, se observó una ausencia en la articulación de medidas para tratar las denuncias de violencia basada en género.

El rol tutelar de los Jueces y puntos comunes con la justicia penal

La ley 19580 establece un proceso en el que no se atribuye la responsabilidad penal de un hecho, de ahí que los Jueces de Familia Especializada, Javier y Elhorriburu sostengan “solo bastará con la sospecha (a nuestro juicio, fundada liminarmente) que nazca en el juez sobre la existencia de malos tratos y que la demora en iniciar la protección hará que el riesgo se concrete en detrimento de aquélla” (2021: 90).

La rapidez en la toma de decisiones es una característica de estos procesos, en tanto la idea es que las situaciones sobre las que se tiene que resolver son “siempre de urgencia” (Javier y Elhorriburu, 2021: 91). En este sentido, por tratarse de acciones de protección de derechos fundamentales en casos urgentes, la ritualidad de las pruebas no puede ser la misma que se exige en los procesos ordinarios, pues se trata de que en un breve lapso de tiempo se adopten las medidas conducentes para la protección inmediata de los derechos amenazados.

El proceso de protección se estructura sobre la base de dos audiencias, las que se rigen por los principios de oralidad, intermediación y concentración. No obstante, se advierten algunas características de estos procesos que muestran las particularidades de estos conflictos.

En primer lugar, en relación con la legitimación activa, ya que la denuncia puede ser deducida por distintas personas, no solo por la víctima o sus familiares directos, sino también por cualquier persona que tenga conocimiento directo de los hechos, como señala el artículo 59 de la Ley 19.580.

En segundo lugar, los Jueces deberán evaluar si la persona que denuncia se encuentra en una situación de riesgo inminente, caso en el cual deberá tomar las medidas de protección o cautelares que correspondan, con

el sólo mérito de la denuncia⁶.

En tercer término, y como ya se ha mencionado, este tipo de procedimientos exige la notificación al Ministerio Público (art. 60). Sin embargo, el art. 290 de la ley 19.670 modificó el art. 58 de la 19580 lo que significó que los Fiscales ya no intervengan en los procesos de protección. Solamente, en caso de incumplimiento de las medidas decretadas, los Jueces de Familia Especializado pondrán en conocimiento de estos hechos al Ministerio Público, ya que el art. 66 de la Ley 19580 expresa que en caso de incumplimiento de las medidas dispuestas, el agresor será considerado incurso en el delito previsto en el artículo 173 del Código Penal. Este artículo fue reformado por el art. 85 de la 19.580 que agrega al delito de desacato (art. 173 CP) lo siguiente:

Quando se incumpliera una medida cautelar impuesta judicialmente en procesos de protección ante la violencia basada en género, doméstica o sexual el delito se castiga con tres meses de prisión a dos años de penitenciaría.

De la investigación realizada se han encontrado en el proceso de violencia de género, indicios de actitudes propias del paradigma tutelar. De hecho, la prohibición de mediación, da cuenta del rol tutelar que desempeñan los Jueces en estos procesos, en tanto se inhibe la posibilidad de que las partes resuelvan el conflicto.

Además, en algunas sedes notamos que en los procesos de protección se dispone la reserva de las actuaciones. Es posible que esta práctica proceda de la experiencia previa de los jueces que han actuado en el sistema inquisitivo. Allí, la reserva de las actuaciones tiene como cometido evitar “entorpecer” la labor de la justicia. Sin embargo, en este fuero, la reserva se justifica por la “protección de las víctimas”: lo que en consonancia con lo dicho anteriormente, redundaría en una justicia tutelar⁷. Así, hallamos el siguiente Decreto:

Atento al estado de los autos, señálese audiencia para el día [...], a la hora [...], debiendo asistir los adolescentes con sus progenitores y toda la documentación en salud y escolar de las mismas. Respecto de la designación en autos, por parte del Sr. [...], de Letrado que le represente en autos, no ha lugar, por cuanto en estos autos no se planteará contradictorio alguno, nada se investigará y la actuación de esta Sede sólo abordará la situación de las adolescentes.

Otro de los aspectos destacados, refiere a los puntos en común observados con la justicia penal. Las garantías que los denunciados tienen en esta sede, no pueden ser pensadas en clave penal, en tanto, no son procesos en los que se vaya a dilucidar la comisión de un delito. Sin embargo, la posibilidad de imponer medidas cautelares y de protección (arts. 64-67) que privan a los sujetos de sus derechos, exige una relectura de sus garantías en esta jurisdicción y no un mero traslado. Como expresa Uriarte (2024) las medidas cautelares que pueden imponerse, sin dudas afectan la libertad del agresor. Por ejemplo, la asistencia obligatoria a programas de rehabilitación (art. 65 lit. m), en donde el individuo no tiene libertad de asistencia. De hecho, si observamos los literales (f), (g) y (j) del art. 221 del CPP, que regula las “Medidas limitativas o privativas de la libertad

⁶ Para estos efectos, el art. 3 de la acordada 103/2020 dispone: Denuncia telefónica: El tribunal deberá propender a contar con información que se considera resulta esencial para valorar adecuadamente la situación, para lo cual deberá instruir adecuadamente a la autoridad policial. Se considera información especialmente relevante en estos casos, a vía de ejemplo, la que se enumera a continuación: a.-cómo se integra el núcleo de convivencia de la o las víctimas y/o de aquellas que personas que directamente se ven involucradas por los hechos objeto de denuncia (a fin de determinar si en la situación concreta se encuentran comprometidos niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, así como personas con problemas de salud mental) b.-existencia de actuaciones anteriores respecto de denunciante y denunciado; c.-existencia de medidas de protección vigentes; d.-tenencia de armas o fácil acceso a las mismas; e.-existencia de antecedentes por delitos contra la libertad e integridad física de las personas respecto del denunciado; f.-existencia de consumo problemático de sustancias estupefacientes y/o alcohol respecto de la víctima y el denunciado; g.-existencia de red familiar y/o de contención de la víctima; h.-hábitos de trabajo; i.-prestadora de salud de las partes.

⁷ Es posible que este tipo de decisiones se funde en el art. 104 de la Ley de Procedimiento Policial. Se debería discutir si es aplicable a estos casos.

ambulatoria)” son medidas muy similares a las que pueden adoptarse en los procesos de protección⁸.

Una de las medidas cautelares más gravosas para el denunciado que pueden tomarse en estos procesos es la utilización de dispositivo electrónico. Para poder ser aplicado, la ley mandata contar con el informe técnico favorable. En efecto, el art. 82 de la ley 19.670 de 2018 exige a los Jueces contar con dicho informe así como recabar el consentimiento expreso de la víctima para ser usuaria del programa de monitoreo electrónico. Aquí se establece un requisito que debe ser leído en clave de garantía. No obstante, para dar cumplimiento con esta garantía se requiere dotar al Equipo Técnico de recursos suficientes para realizar su labor.

Otra medida que puede ser adoptada es el retiro de la persona agresora de la residencia común (art. 65 lit. n). Esta tiene efectos permanentes y definitivos ya que según la ley el denunciado no podrá regresar al hogar ni cuando venzan las medidas.

También es claramente restrictiva de derechos del denunciado, la medida a la que refiere el literal (g) “ordenar al empleador disponer el traslado o suspensión de la persona denunciada, cuando la violencia ocurre en el lugar de trabajo de la víctima”. Según los Jueces Javier y Elhorriburru “En el caso de funcionarios públicos impactado directamente sobre la carrera funcional. En algunos casos, aún cuando la medida no hubiese sido incumplida, se han iniciado sumarios administrativos, inclusive con separación del cargo y retención de haberes llegando inclusive, en algunos casos, a la destitución del funcionario” (Javier y Elhorriburru, 2021: 121). Esta medida también está establecida en el art. 66 del CP como una de las penas principales que pueden imponerse como respuesta punitiva, que expresa

(De las penas principales) Son penas principales: Penitenciaria. Prisión. Inhabilitación absoluta para cargos, oficios públicos y derechos políticos. Inhabilitación especial para algún cargo u oficio público. Inhabilitación especial para determinada profesión académica, comercial o industrial. Suspensión de cargo, oficio público, o profesión académica, comercial o industrial. Multa.

Una cuestión interesante refiere al art. 3 inc. 2 de la Acordada 8071 que exige a los jueces incorporar los antecedentes penales del denunciado. La incorporación de antecedentes judiciales, es un claro elemento que acerca estos procesos a la justicia penal.

Finalmente, aunque el marco normativo establece tres formas de ingreso de los casos -parte policial, demanda escrita, denuncia oral ante el tribunal- la mayoría de los procesos, comienzan a partir de la participación de la denuncia policial. Efectivamente, la policía, es la principal entrada de los casos al sistema de justicia. Los funcionarios de esta institución son los que deben remitir las denuncias que constan en los partes policiales a los órganos de la administración de justicia que estiman pertinente (Fiscalía o Jueces de Familia Especializada), lo que en definitiva genera un espacio donde puede darse cierta discrecionalidad policial. Esa evaluación la realizan funcionarios policiales que reciben a mujeres víctimas de violencia lo que da cuenta de la necesidad de ampliar la investigación para conocer la forma en la que la agencia policial resuelve estas cuestiones. De manera que la denuncia del hecho y la actuación policial inmediata es una de las primeras y principales respuestas del Estado a las víctimas, lo que coloca a la policía en un rol clave. Como resultado, tanto las tareas que cumplen, como la calidad del servicio ofrecido por las comisarías del país se tornan elementos medulares para reconocer el continuum de violencia como los altos niveles de re-re-victimización. Esto también es un rasgo que acerca a estos procesos a la justicia penal, en tanto la agencia policial es el segmento principal

⁸ Literal f) la prohibición de concurrir a determinados sitios, de visitar o alternar en determinados lugares o de comunicarse con determinadas personas, siempre que no se afecte el derecho de defensa; g) el retiro inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado; j) la vigilancia del imputado, mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o de su ubicación física;

encargado de la criminalización secundaria del sistema penal. Además, en los procesos de protección llevados a cabo en la Justicia de Familia Especializada, la comunicación se da entre el policía y el juez, una cuestión similar a la que se daba oportunamente en el contexto inquisitivo.

La aplicación de la ley 19580: otros problemas emergentes

A lo largo de este estudio, se ha hecho notoria la necesidad de sistemas de información más completos que los ahora disponibles. En efecto, el solo hecho de haber tenido que realizar una inversión importante para recuperar información de los expedientes judiciales habla a la vez de la necesidad de estos datos y de lo difícil que es obtenerla. Los expedientes judiciales no son apropiados como fuente de información, ya que no están sados con ese fin.

Si bien el desarrollo de sistemas de información completos puede requerir una inversión importante, podría ser suficiente en el corto plazo el mejoramiento de las planillas y sistemas de relevamiento de información que actualmente lleva adelante el Departamento de Estadísticas de la División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

Por otra parte, en la revisión de expedientes, se han constatado una serie de prácticas que eventualmente requieren ser revisadas.

En primer lugar, en lo que refiere a la agencia policial. Así, por ejemplo, se encontró que en una seccional no se tomó una denuncia por violencia de género porque la denunciante era menor de edad. Este hecho, es violatorio de la ley de procedimiento policial (18.315) que en el art. 93 establece que "cualquier persona puede realizar una denuncia, incluso si es menor de dieciocho años de edad o no es la personas damnificada".

[Nombre] concurrió a la seccional 17 a formalizar denuncia pero no se la quisieron tomar por ser menor de edad (...) Insistí para que me tomaran declaración (...) Yo perdí un día de trabajo para acompañar a mi hija a denunciarlo..

Por otra parte, ya se han mencionado los problemas de intercambio de información con Fiscalías, así como temas para gestionar la coordinación de programas que atienden a población vulnerable.

A esto hay que agregar la constatación de que en ocasiones se ha utilizado la ley 19580 para dar respuesta a situaciones que no son estrictamente de violencia de género. Por ejemplo, el siguiente caso:

Se trata de una mujer que presenta una denuncia debido a que su marido amenaza con quitarse la vida. El expediente se enmarca en la ley de violencia basada en género. Sin embargo, no hay ningún elemento que indique que se está dando ese tipo de violencia, sino que más bien parece un problema de salud mental. De hecho, en la audiencia, se dispone que el denunciado debe iniciar un tratamiento de salud mental, pero no se adoptan medidas de protección hacia la señora que realiza la denuncia.

Recomendaciones o sugerencias

En base a lo analizado en la investigación realizada, se proponen las siguientes recomendaciones y/o sugerencias:

I. Acceso a la justicia

Un adecuado acceso a la justicia es indispensable para el abordaje de los procesos que involucran la denuncia de violencia basada en género. La noción de "acceso a la justicia" no se circunscribe únicamente a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para proteger a las víctimas. En ese sentido, el equipo visualizó algunos obstáculos que entorpecen el funcionamiento de la Justicia.

Las audiencias no son celebradas con puntualidad. La administración de justicia debe ser rápida y oportuna, tanto en su tramitación como en la resolución. El sistema procesal es el medio para la realización de la justicia, y las largas esperas visualizadas en la celebración de las audiencias obstaculiza el acceso a la justicia, afectando tanto a la víctima como al denunciado. En puridad, deslegitimando al sistema judicial.

2) Un problema que se constata en las entrevistas es la falta de Defensores de oficio para cubrir con toda la labor en los Juzgados de Familia Especializado, en especial con la representación de los denunciados. Es urgente la asignación de más defensores de oficio para esta jurisdicción, en tanto la celebración de audiencias sin defensores asignados para los denunciados genera clara indefensión lo que naturalmente produce severos cuestionamientos a la actuación de la justicia. La intervención de un abogado significa su control sobre la legalidad procesal, en mayor o menor medida, una garantía que fortalece al sistema de justicia y otorga transparencia. El Estado tiene el deber de garantizar a todos sus ciudadanos el goce efectivo de sus derechos, especialmente si tienen un conflicto en la justicia. El hecho de que en la justicia de familia especializada se puedan imponer medidas cautelares que limitan los derechos del denunciado, exige que en estos procesos los denunciados cuenten con abogados que lo representen. Los puntos en común con la justicia penal hacen ineludible esta garantía de raigambre constitucional. Eventualmente, se podría reformar la ley 19580 para que cluya.

3) Se requiere reforzar la coordinación interinstitucional y la comunicación entre los diversos servicios del Estado en cumplimiento con lo dispuesto por la propia ley 19.580, así como mejorar la comunicación interinstitucional entre Fiscalía y Familia Especializada, de manera que no se revictimice a las quienes denuncian este tipo de violencia. También sería importante asegurar que la adopción de medidas de protección no genere consecuencias excesivamente gravosas para los denunciados, lo que implica articular con los sistemas de protección social (por ejemplo, para asegurar que dispongan de albergue cuando deben abandonar su domicilio y no disponen de recursos).

4) Ha resultado evidente que el edificio que alberga estos Juzgados no resulta adecuado para las víctimas, en tanto la infraestructura es inadecuada, se encuentran sobrepasados con personal y no hay espacio para la documentación. Además, las salas de espera son pequeñas y sin buena ventilación, los baños no cuentan con insumos higiénicos mínimos y de hecho las puertas no cierran de forma adecuada. Los Defensores públicos no cuentan con un espacio propicio para atender a sus representados, en especial cuando se trata de niños, niñas y adolescentes.

5) Se recomienda la descentralización de los Juzgados. Como se ha visto, la mayoría de los justiciables provienen de barrios considerablemente alejados del centro de Montevideo. Teniendo en cuenta además que un número importante de personas que recurren a la Justicia de Familia Especializada tienen empleos

informales, la pérdida de un día de trabajo representa un perjuicio económico importante. La presencia de la justicia de Familia Especializada dentro del territorio en el que la mayoría de las personas viven y desarrollan sus actividades cotidianas, posibilita tener una visión integral y contextual de las denuncias. Por tanto, la ubicación de los Juzgados es observada como una barrera que en definitiva perjudica el desarrollo de estos procesos judiciales.

6) Aunque la gestión policial de la denuncia ha mejorado con la adopción de la perspectiva de género, todavía pueden encontrarse señales de sesgos en el proceso de recepción de denuncias, lo que debería ser más estudiado.

II. La mejora de los sistemas de información del Poder Judicial.

Si bien los sistemas de información del Poder Judicial han mejorado en los últimos años, todavía parecen insuficientes. De hecho, buena parte de los indicadores presentados en este Informe podrían ser parte de un sistema de monitoreo continuo sin que ello requiriera el esfuerzo que se ha debido emprender ahora.

El actual sistema informático del Poder Judicial no cuenta con campos especiales para registrar datos importantes para conocer sobre estos procesos, dando cuenta que las modificaciones legales no han previsto cambios en el sistema de registro de información. Es muy importante que el Poder Judicial incorpore sistemas fiables de registro, ya que actualmente no se conoce, por ejemplo, cómo terminan en general los casos, o qué medidas se disponen⁹ ni el porcentaje de sus incumplimientos. Contar con datos fiables permitiría conocer mejor la forma en que se judicializa la violencia basada en género, y ayudaría a generar políticas públicas y a la adopción de medidas apropiadas.

III. Ampliación de cantidad de funcionarios para el equipo técnico.

De las entrevistas realizadas y los expedientes analizados, surge con claridad que los integrantes del Equipo Técnico tienen una carga de actividad que es imposible de cumplir. Se necesita ampliar la nómina de estos funcionarios para poder cumplir con lo estipulado en la Ley 19.580. Esto también daría mayores garantías a los denunciados.

IV. Revisión de los criterios de priorización

Como se ha señalado, parecería que en diversas oportunidades deben emplearse criterios para priorizar unas denuncias sobre otras. Al menos parece haber dos instancias donde se aplicarían estos criterios. El primero corresponde al momento de la denuncia en sede policial al establecer comunicación con el juez. Las diferencias de cifras entre cantidad de denuncias y casos tramitados por el Poder Judicial sugiere que tal vez no todos los casos que serían cubiertos por la ley 19580 llegan a la justicia. Una segunda instancia es la priorización que establece el juez al pedir los informes del equipo técnico. Se podría agregar una tercera (que no surge de los datos de este informe, sino de otros estudios ya citados) que es la prioridad que hace la policía al momento de verificar el cumplimiento de medidas.

En principio, estos criterios de priorización configuran la aplicación de una especie de "principio de oportunidad" similar al establecido por el CPP, pero que no está formalizado, al menos en las dos primeras situaciones. Sería conveniente que estos criterios se hicieran explícitos y se protocolizaran, sin perjuicio de intentar mejorar la dotación de recursos en la aplicación de la ley.

⁹ Es interesante destacar un estudio realizado por el departamento de Estadísticas del Poder Judicial para el año 2017, que elabora esta información para los casos de violencia doméstica, aunque luego no se ha continuado publicando. (Poder Judicial, 2020).

V. Aspectos procesales a discutir

Como se ha dicho antes, algunas decisiones tomadas por los jueces, y algunas disposiciones de la propia ley 19580, introducen elementos del paradigma tutelar, como la prohibición de la mediación o la reserva de las actuaciones. Sería importante discutir estos elementos, para no reducir de antemano las posibles respuestas u opciones frente a la violencia de género. Para el caso español, se ha señalado que restringir estas opciones a los mecanismos de justicia retributiva ha eludido explorar las posibilidades de la justicia restaurativa, que cuenta con experiencias positivas (Villacampa, 2018: 110 y ss; Carmena, 2005: 37; Larrauri, 2007: 131 y ss; Esquinas, 2008: 85 y ss; Guardiola, 2009: 1 y ss; Vázquez-Portomeñe, 2013: 309 y ss; Fernández, 2015: 497 y ss; Hernández, 2017: 256 y ss). De la misma forma, las garantías de los denunciados no deberían ser pensadas en clave penal, y como se ha dicho, parece imprescindible asegurar el asesoramiento letrado de los denunciados en todos los casos.

Referencias

- AGEV (2020): *Evaluación de impacto Programa de "Tobilleras electrónicas"*. Agencia de Gestión y Evaluación del Estado. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Carmena, M. (2005). Sobre por qué y para qué se hacen las leyes. *Jueces para la Democracia*, 53.
- Esquinas, P. (2008). *Mediación entre víctima y ofensor en la violencia de género*. Tirant lo Blanch.
- Fernández López, A. (2015). *La mediación en procesos por violencia de género*. Thompson Reuters Aranzadi.
- Gambetta V. y Russo C. (2022). Órdenes de protección en Montevideo, Uruguay: qué tan efectivas son para prevenir la revictimización conyugal de las mujeres. *Investigaciones Feministas*, 13(1), 303-316. <https://doi.org/10.5209/infe.77631>
- Gambetta, V. y Russo, C. (2023): Medidas cautelares en casos de Violencia Doméstica hacia mujeres por sus parejas. Cómo funcionan y a quiénes protegen. En: Morás, I.E., (comp.): *La sociología jurídica en Uruguay. estudios en homenaje a los 25 años de la fundación del Instituto de Sociología Jurídica*. Montevideo, FCU, pp 87-110.
- Guardiola, M. J. (2009). La víctima de la violencia de género en el sistema de justicia y la prohibición de la mediación penal. *Revista General de Derecho penal* (12).
- Hernández Hidalgo, P. (2017). *Violencia de pareja. Crítica victimológica a la respuesta del sistema de justicia penal*. Tirant lo Blanch.
- INMUJERES (2019): *Segunda encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones. Informe general de resultados*. INMUJERES/MIDES. <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/PDF/ENCUESTAS%20Especiales/EVBGG/Informe%20Segunda%20Encuesta%20Nacional%20de%20Prevalencia%20sobre%20violencia%20basada%20en%20g%C3%A9nero%20y%20generaciones%202019.pdf>
- Javier, J., Elhorriburu, L. (2021). *Violencia doméstica y de género. Desde la perspectiva de la práctica judicial*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Larrauri, E. (2007). Justicia restauradora y violencia doméstica. *Cursos de Derechos Humanos de Donostia San Sebastián*.
- Observatorio Justicia y Legislación (2022). *Informe anual año 2021*. Facultad de Derecho, UDELAR. <https://www.fder.edu.uy/node/4452>
- Poder Judicial (2020): *Asuntos iniciados por la ley de Violencia Doméstica en Montevideo. Principales características de las situaciones denunciadas y de las personas involucradas. Año 2017*. División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de estadísticas. <https://www.poderjudicial.gub.uy/violencia-domestica-familia-especializada.html>
- Vázquez-Portomeñe, F. (2013). Posibilidades y límites de aplicación de la mediación penal en casos de violencia de género. Rodríguez Calvo y Vázquez Portomeñe (dir.) *La violencia de género. Aspectos médico-legales y jurídico-penales*. Tirant lo Blanch.
- Villacampa, C. (2018). *Política criminal española en materia de violencia de género. Valoración crítica*. Tirant lo Blanch.
- Uriarte, C. (2024). *Comentarios sobre el informe "Violencia filio parental o ascendente en Montevideo desde la intervención del sistema de justicia: relevamiento exploratorio de casos e identificación de problemas en su abordaje"*, María José Beltrán et al, CSIC-UDELAR. Inédito.



CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEG.GENERAL Y ADMINSTRAC

Expediente VÍAS N° 259469
30/05/2024

En cumplimiento de lo dispuesto, se adjunta copia de cada uno de los documentos correspondientes, que están radicados en esta Comisión: un informe y resumen ejecutivo, de fecha 15 de diciembre de 2023 (Anotado con el N° 10755 de la División Administración Documental) y un informe complementario, de fecha 8 de mayo de 2024 (Anotado con el N° 11402 de la misma División).

Se eleva a la Dirección General.

Eugenia Castrillón

Firm@ Digital

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEG.GENERAL Y ADMINSTRAC
Fin trámite

Copia Expediente Digital Vías