



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

**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**

Observatorio Justicia y Legislación

**Elaboración del informe complementario:**

Henry Trujillo (Observatorio Justicia y Legislación)

Lucía Remersaro (Observatorio Justicia y Legislación)

Lucía Giúdice (Observatorio Justicia y Legislación)

## 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 (OJL), 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 +- 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 rechazo 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 de 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)<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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 Montevideo<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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 hay) esta presunción no deja de ser el producto de una evaluación, no la realidad misma.

El 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 lo 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)<sup>3</sup>.

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 técnico<sup>4</sup>. 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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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
Sí	129	36,9	47,4
No	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
Sí	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 víctima<sup>5</sup>. 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)

Hay 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.

<sup>5</sup> 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
Hay 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 ciertos 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, horas, 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 del 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 discutible, 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 garantizar 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 denuncia<sup>6</sup>.

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:

Cuando 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, redundará en una justicia tutelar<sup>7</sup>. 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

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 protección<sup>8</sup>.

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 Elhorriburu “En el caso de funcionarios públicos ha 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 llegándose inclusive, en algunos casos, a la destitución del funcionario” (Javier y Elhorriburu, 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: Penitenciaría. 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 agencia 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

---

<sup>8</sup> 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 pensados 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 problemas 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.

1) 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 la incluya.

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 disponen<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> 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 (ex) 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.