



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 Nº 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



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

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 Nº 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 Nº 17.514 y la Ley Nº 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 Nº 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 intimidad.

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.

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

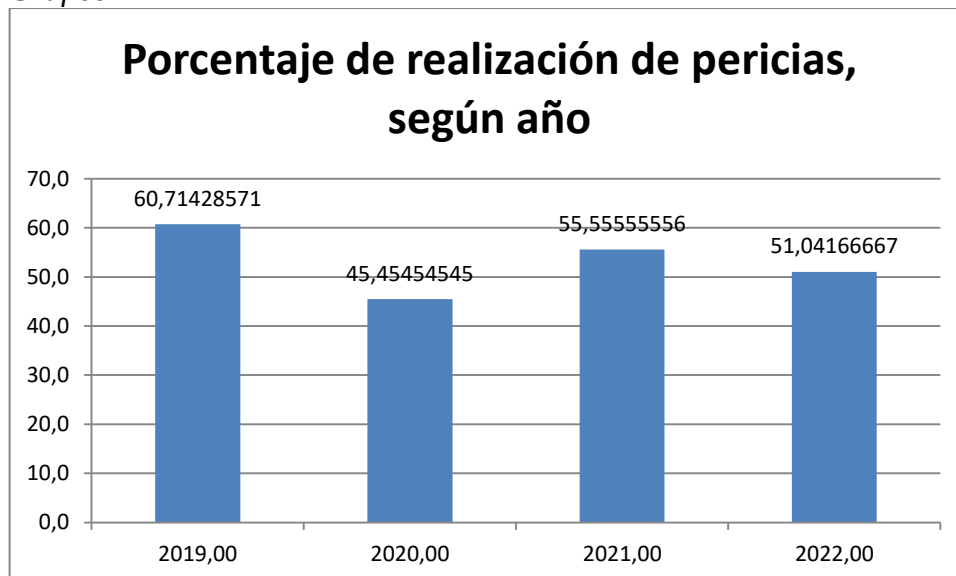
Existe constancia de pericia	Frecuencia	Porcentaje
Sí	183	52,4
No	166	47,6
Total	349	100,0

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 nº 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

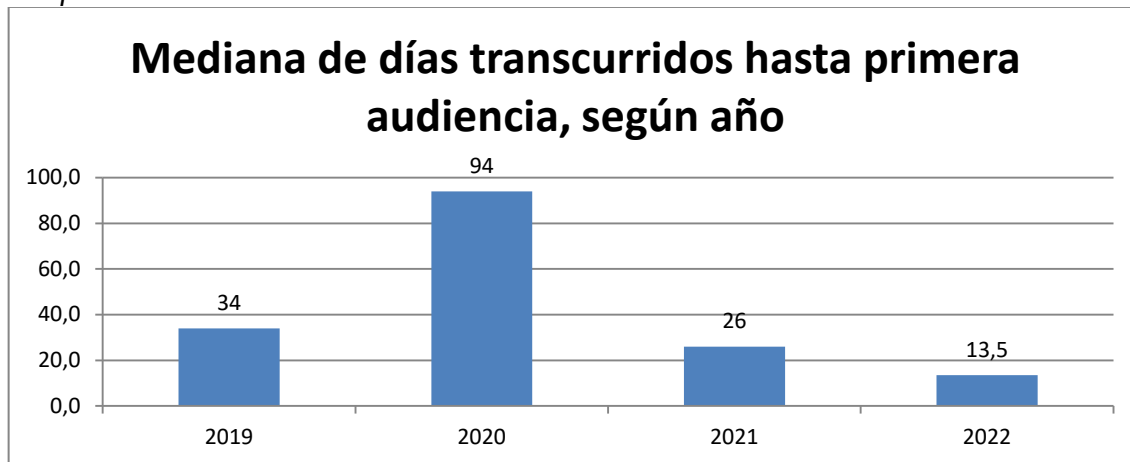
Percentiles	Días transcurridos entre denuncia y audiencia
10	1,0
20	2,0
30	5,0
40	15,0
50	29,0
60	52,4
70	90,0
80	135,0
90	220,0

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 (*)
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).

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

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

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

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 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.

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.

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.

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.

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)**