

**Proyecto: “Más información. Mejor Prevención” Acceso a la Información Pública
sobre Violencia Doméstica en Uruguay**

***Provisión de información pública sobre
violencia doméstica y maltrato infantil
por el Poder Judicial***

Montevideo, Noviembre de 2011



Este informe fue elaborado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y la Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública

Presidente: Edison Lanza

San José 1330

Montevideo Uruguay

+598 29013621

www.cainfo.org.uy / info@cainfo.org.uy

Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual

Co-coordinadoras de la RUCVDYS: Ana Nocetti, María del Carmen Arias, Magela Batista.

Santiago de Chile 1276 apto 502

Montevideo Uruguay

+598 29000288. Cel. 093745671

www.violenciadomestica.org.uy

.....

Coordinación de este proyecto: Tania da Rosa

Realización: Rosana Medina y Tania da Rosa

ÍNDICE	Página
RESUMEN EJECUTIVO	4
Presentación	6
Metodología y resultados en el mapeo realizado en el Poder Judicial	7
Intervención del Poder Judicial	10
Las fuentes de información sobre violencia doméstica y su registro	10
Las fuentes de información sobre niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad CNA	17
Hallazgos y análisis de la información lograda	19
Vacíos de información detectados	36
Conclusiones y recomendaciones	40

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe analiza los procesos de registro, producción y acceso a información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil en el Poder Judicial de Uruguay. El documento forma parte de los resultados del proyecto “Más información, mejor prevención” que utiliza el derecho de acceso a la información pública para darle visibilidad al fenómeno de la violencia doméstica en el país, en el marco de una alianza entre el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y la Red uruguaya contra la violencia doméstica y sexual (RUCVDYS).

En este caso se procuró establecer qué información produce el Poder Judicial sobre su intervención en las situaciones de violencia doméstica y maltrato infantil, cómo la genera y difunde, y cuáles son los vacíos de información que existen desde la perspectiva de la tutela de derechos.

De esta manera se buscó determinar con qué indicadores cuenta el Estado Uruguayo a la hora de evaluar las políticas públicas y el acceso a la justicia previsto en el Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica (2004-2010).

El marco conceptual a partir del cual se realizó el estudio pone el acento en que los Estados tienen obligaciones específicas en lo que respecta a la producción de información sobre derechos humanos, con el objetivo de definir, implementar y evaluar correctamente las políticas públicas en esta materia, y los ciudadanos y ciudadanas el derecho a saber sobre cómo se tutelan o desconocen sus derechos.

De esta manera el trabajo procuró también ser un ejemplo y testimonio de las diferentes utilidades que tienen las leyes de acceso a la información pública, y cómo éste derecho se relaciona con la vida cotidiana de las personas. En este caso, con el derecho a una vida libre de violencia.

A partir de la información lograda en el marco de esta investigación, el estudio permite extraer algunas conclusiones respecto al abordaje del Poder Judicial en situaciones de violencia doméstica y maltrato infantil. En ese sentido se identifican diferentes problemáticas vinculadas a la intervención del sistema de justicia en la temática y detectan algunas deformaciones del proceso previsto en la ley de violencia doméstica 17.514 que debieran ser revertidos a efectos de garantizar una adecuada prevención y protección de las víctimas.

En relación al proceso judicial la información recabada revela falencias asociadas principalmente a la adopción de medidas cautelares, la intermediación entre el juez, la víctima y el agresor, y la realización de pericias para la detección temprana y diagnóstico de situaciones de violencia.

El estudio da cuenta de la existencia de una infraestructura judicial insuficiente para el abordaje de estas problemáticas. Analiza el crecimiento de la judicialización de la violencia y las características de la misma.

En cuanto al registro, producción y acceso a la información sobre violencia doméstica en Uruguay se detectaron dificultades en la calidad, actualización, difusión y reusabilidad de la información, así como algunos obstáculos en la implementación de la ley 18.381 *Derecho de Acceso a la Información Pública* en el Poder Judicial.

1- Presentación

La violencia doméstica y el maltrato contra las mujeres, niños y niñas es quizá una de las violaciones de derechos humanos más extendidas y más antigua. Es sin lugar a dudas un grave problema de derechos humanos. La violencia doméstica así entendida se vale de dos grandes aliados: la inequidad de género y el silencio.

Romper el círculo de la violencia, hacerla pública, es no sólo un desafío personal de las víctimas, sino una tarea con la que todas las personas podemos contribuir. El Estado juega en este reto colectivo un papel central, como garante de los derechos humanos de las víctimas y como coordinador de las políticas y abordajes integrales que la problemática requiere. Para desarrollar satisfactoriamente esta tarea de atención, prevención y erradicación de la violencia doméstica la información es un factor clave.

Por esa razón, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y la Red Uruguay Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDYS) han establecido una alianza con el propósito de construir un programa de acceso y producción de información pública sobre la esta problemática en Uruguay.

La iniciativa se enmarca en una nuevo Programa de CAinfo focalizado en el acceso a la información pública sobre derechos humanos y en el uso de las herramientas previstas en la ley 18.381 de *Derecho de Acceso a la Información Pública* como mecanismo para la protección, ejercicio y exigibilidad de otros derechos, así como una condición habilitante a la participación política y el monitoreo social.

La implementación de esta nueva línea de trabajo cuenta con el apoyo de Open Society Foundation, que ha hecho posible este Programa.

Los Estados tienen obligaciones específicas en lo que respecta a la producción de información sobre los derechos humanos. En primer lugar porque es el principal garante de los derechos fundamentales y por tanto investigar, analizar y evaluar la vigencia de los mismos es una tarea sustantiva.

Pero además, el acceso a la información pública, si bien es un derecho autónomo e individual, es a su vez colectivo, e instrumental. En esta segunda faceta, deviene en un presupuesto para la fiscalización de la autoridad pública y en condición habilitante a la participación política, así como hace posible la exigibilidad y el ejercicio de otros derechos.

De este modo, la información pública resulta clave en el ciclo de las políticas públicas, especialmente para su definición y evaluación.

El presente documento forma parte de un proyecto más ambicioso, a partir del mismo marco conceptual sobre el derecho a la información, que se propone conocer la información sobre violencia doméstica y maltrato infantil que produce el Estado uruguayo y cómo se pone a disposición de los ciudadanos y ciudadanas, al tiempo que busca identificar vacíos claves de información para procurar incidir en su subsanación.

En ese marco CAinfo y la RUCVDYS han desarrollado una metodología para mapear el registro, producción y acceso a la información pública sobre estas temáticas en los siguientes organismos: Poder Judicial, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de las Mujeres, Administración de Educación Pública, Servicios de atención telefónica destinado a víctimas de violencia doméstica y Ministerio de Salud Pública.

El trabajo tiene como base el Primer Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010, por lo cual la demarcación temporal de la investigación comprendió dicho periodo.¹

Toda la información pública que se logre en el marco del proyecto “*Más información. Mejor Prevención*” será sistematizada y puesta en línea a través de un Observatorio sobre Violencia Doméstica en Uruguay que esperamos contribuya a generar nuevas lecturas de la realidad social y mejore la evaluación de las políticas existentes.

2- Metodología y resultados en el mapeo realizado en el Poder Judicial

En esta oportunidad presentamos los resultados del mapeo de información realizado a nivel del Poder Judicial, elegido por la relevancia que presenta en la prevención, cautela y sanción de la violencia hacia las mujeres y niños, niñas y adolescentes.

En agosto de 2011 se presentó ante la Suprema Corte de Justicia una solicitud de acceso a la información pública al amparo de la ley 18.381, *Derecho de Acceso a la Información Pública*, tendiente a conocer cuál es el impacto que tienen en el sistema de justicia las situaciones de violencia doméstica y de niños, niñas y adolescentes vulnerados. Se procuró información para el periodo 2004-2010 con el propósito de recabar información sobre el funcionamiento de los juzgados que entienden en los supuestos establecidos por la ley 17.514 Violencia Doméstica y por el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA).

A través de la solicitud de acceso a la información presentada por CAinfo y la RUCVDYS se pretendió conocer la siguiente información: volumen de asuntos que se tramitan anualmente por departamento del país; el perfil de los denunciantes y denunciados, cuáles son las modalidades de violencia que se denuncian ante la justicia; qué tipo de

¹ El Marco conceptual del trabajo se encuentra disponible en www.cainfo.org.uy.

medidas cautelares se decretan; cuál es el grado de (in)cumplimiento de estas medidas; cómo funciona la coordinación entre las distintas sedes judiciales para el abordaje de las situaciones de violencia doméstica y CNA; qué cantidad de recursos presupuestales dedica el Poder Judicial a la atención de casos vinculados a estas dos situaciones; qué cantidad de procesamientos se decretan anualmente por distintos delitos vinculados a situaciones de violencia doméstica como homicidio, tentativa de homicidio, lesiones y desacato ,y cuál es la cantidad de procesamientos anuales por el delito de violencia doméstica.

Del mismo modo se procuró establecer si se practican inspecciones o monitoreos sobre el funcionamiento de las sedes judiciales con competencia en la materia y se solicitó acceder a los informes de dichos estudios.

La solicitud de información fue respondida en el plazo de 20 días hábiles previsto por la ley 18.381, lo que da cuenta de que el Poder Judicial ha incorporado el procedimiento administrativo previsto en la ley de acceso. Se dispuso remitir el expediente a la División Planeamiento y Presupuesto a efectos de proporcionar los informes que estén disponibles, habilitándose “a acceder a todos los registros del Poder Judicial para que busquen la información” que se solicitó, “con la prevención de no divulgar los datos personales”.

El seguimiento de esta solicitud de acceso a la información y los resultados obtenidos permitieron identificar los siguientes problemas en la producción y provisión de información clave en materia de violencia doméstica por parte del Poder Judicial.

- a- En lo que respecta al procedimiento seguido a efectos de brindar respuesta a la solicitud de acceso a la información, el organismo no realizó una búsqueda y compilación de los datos existentes en las diferentes oficinas y fuentes, tarea que debió ser realizada por los peticionantes.
- b- Los documentos publicados en el sitio web del Poder Judicial a los cuales se remitió como parte de la respuesta figuraban en formatos digitales no reusables, lo cual dificultó la sistematización de la información a cargo de los solicitantes.
- c- En lo que respecta a la difusión proactiva de información sobre violencia doméstica se detectaron varias deficiencias: los estudios especiales sobre la intervención del Poder Judicial en la temática y el cumplimiento de la ley 17.514 (Ley de violencia doméstica) sólo se producen para Montevideo, la capital del país, y se encuentran desactualizados. Del mismo modo, la información que se provee respecto a este fenómeno para el caso del interior es muy limitada y no se encuentra sistematizada en estudios específicos.

- d- La información que se recaba y luego se produce sobre la intervención del Poder Judicial en materia de maltrato infantil es muy acotada, centrándose en el proceso y no en la problemática específica y el abordaje judicial concreto.
- e- Se determinaron las categorías de información relativas a la violencia doméstica y el maltrato infantil que actualmente registra el Poder Judicial y se identificaron algunos vacíos de información que a juicio de las organizaciones a cargo de este estudio debieran ser revertidos a efectos de monitorear el cumplimiento de la legislación vigente en la materia desde un enfoque de protección de derechos.
- f- Se mapearon las diferentes fuentes de información que maneja el Poder Judicial y se identificaron algunas dificultades en relación a la sistematización y tratamiento estadístico de los datos.

Finalmente cabe subrayar que a efectos de este estudio, el organismo negó el acceso a información relativa a los resultados de las inspecciones realizadas a las sedes judiciales alegando que la información no se encuentra sistematizada para ser publicada y “es de uso interno del Poder Judicial”.

La metodología descrita se complementó con una serie de entrevistas a diversas autoridades y funcionarios/as del Poder Judicial vinculados a la producción y difusión de información, en quienes se detectó la buena disposición a buscar alternativas que permitan mejorar los problemas planteados.

Algunos datos sobre la solicitud de acceso a la información pública realizada al Poder Judicial	
Cumplimiento del plazo previsto en la ley 18.381 para la entrega a la información (20 días hábiles)	Si
Solicitud de prórroga (20 días hábiles)	No
Preguntas formuladas	40
Se entrega información completa	9
Se entrega información parcial	15
Respuesta da cuenta de inexistencia de información solicitada	15
Respuesta niega acceso	1

3- Intervención del Poder Judicial

La intervención del Poder Judicial en situaciones de violencia doméstica y maltrato infantil se canaliza principalmente a través de la aplicación de la ley 17.514 y del Código de la Niñez (denominados usualmente como casos CNA). Pero algunos casos de violencia doméstica transitan posteriormente o en forma simultánea por los Juzgados Letrados de Familia o los Juzgados Letrados Penales que toman resoluciones que también hacen al abordaje judicial de este tipo de violencia.

En Montevideo, la competencia en asuntos tramitados por la ley 17.514 y CNA recae en los Juzgados Letrados de Familia Especializados que fueron creados en el año 2004.

En el periodo de tiempo considerado en este trabajo (años 2004-2010) el interior del país no contaba con sedes de familia especializada, por lo cual toda la actividad relativa a las situaciones de violencia doméstica y/o CNA eran asumidos por los juzgados a los que se le atribuye competencia en la materia (Ver Cuadro 1).²

4- Las fuentes de información sobre violencia doméstica y su registro

En el Poder Judicial las dependencias encargadas de realizar el relevamiento y procesamiento de datos estadísticos son: el Departamento de Estadísticas Judiciales y el Instituto Técnico Forense (ITF). La información sobre violencia doméstica que produce el Departamento de Estadísticas surge de los formularios “Registro de Datos del Año” y del “Formulario de Asuntos tramitados por la ley 17.514 de violencia doméstica”. En materia penal existe el formulario de Relacionados de Procesos Concluidos remitidos de los Juzgados Penales.

El ITF lleva el “Registro Nacional de Antecedentes Judiciales” el cual se nutre de la información que los Jueces Letrados en lo Penal deben remitir a través de un formulario denominado “Comunicación de procesamientos”. Sin embargo la información estadística con la que cuenta el ITF no es difundida proactivamente por el Poder Judicial a través de su sitio web. Parte de esta información es solicitada y publicada anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas en diversos estudios³.

² A partir de 2011 comenzó a funcionar una sede especializada en Pando.

³ Cabe aclarar que en el sitio web del INE no se encuentra publicada la información correspondiente a los procesamientos por el delito de violencia doméstica para el periodo 2004 – 2010.

4.1-Información recogida y producida a través del Formulario “Registro de datos del año”:

La misma es procesada mediante el Sistema de Gestión judicial. En relación a los asuntos de violencia doméstica el formulario contempla datos relacionados a aspectos procesales, pero que no permiten obtener información respecto a la eficacia del sistema de justicia en la temática.

Las categorías de información que se consignan en el formulario de registros de datos del año en relación a los asuntos iniciados por la ley 17.514 son genéricos y refieren básicamente a:

- Asuntos iniciados según su procedencia (denuncia policial, asuntos iniciados en otro juzgado y remitido a su sede, escritos judiciales presentados en la sede).
- Asuntos remitidos (asuntos remitidos a Juzgado Penal, Adolescentes u otros; asuntos remitidos al letrado competente en materia de familia sólo en ciudades con más de un letrado competente en materia de Familia).
- Audiencias realizadas por violencia doméstica (cantidad de audiencias preliminares y evaluatorias).
- Expedientes en trámite y Expedientes Archivados.
- Resoluciones telefónicas adoptadas durante el turno (Acordada 7565)

La información recolectada a través del Formulario Registro de datos del año se publica en los Anuarios estadísticos que presentan información para Montevideo e interior. Estos son publicados de manera proactiva en el sitio web del Poder Judicial. No obstante, la información se encuentra disponible exclusivamente en formato pdf, lo que dificulta su reusabilidad tratándose básicamente de información estadística. No existen datos abiertos que posibiliten a los ciudadanos/as la posibilidad de acceder a las bases de datos y formular sus propias sistematizaciones, lecturas de la información. Al mismo tiempo la publicación de la información estadística requiere ser expresamente autorizada.

La forma de presentación de algunos datos relativos a las situaciones de violencia doméstica en los anuarios estadísticos ha experimentado cambios en estos años, lo cual torna bastante compleja la sistematización de la información y la comparación de la actividad judicial a lo largo de un periodo. Por ejemplo se observa que para los años anteriores a 2010, la información sobre asuntos iniciados por la ley 17.514 se encuentra presentada en diversos cuadros según se trata de juzgados letrados del interior con competencia CGP, Familia o multimaterias. Mientras que para el año 2010

se presenta la información sistematizada en un único cuadro lo que facilita obtener los números absolutos por departamento.

Las categorías de información relevadas en los anuarios estadísticos refieren genéricamente a los siguientes tópicos:

- Demanda de Servicio de Justicia
- Prestación de Servicio de Justicia
- Actividad jurisdiccional por categoría y materia
- Actividad jurisdiccional en los Tribunales de apelaciones
- Conciliaciones Previas
- Relación entre asuntos iniciados y personal asignado por oficina

4.2- Información registrada y producida a través del Formulario de asuntos tramitados por la ley 17.514.

Cada expediente que se inicia en las sedes de familia especializada debe incorporar el formulario asuntos tramitados por la ley 17.514. Este es llenado en forma manual y de manera progresiva a medida que avanza el proceso. El formulario es remitido a la División Planeamiento y Presupuesto una vez que el expediente se archiva para el procesamiento de la información estadística.

En la oficina se realiza un análisis respecto a la coherencia de la información registrada “pero no es posible realizar un control de los datos consignados en el formulario con el expediente”⁴. De las entrevistas realizadas surge como una dificultad en lo que respecta al registro y producción de información sobre violencia doméstica la menor trascendencia que en algunos juzgados se le asigna a completar los formularios en relación a las restantes tareas que deben realizar.

El actual sistema no permite evitar que pueda existir un doble registro de algunos datos en la información proporcionada en los anuarios estadísticos, lo que explicaría la diferencia del número de casos sobre violencia doméstica que resulta de cotejar los informes especiales y la información de los Anuarios.

En efecto, “el doble registro de un mismo caso que luego se tramita en un solo expediente puede estar explicando la diferencia encontrada entre el Formulario Anual

⁴

Ver informe Poder Judicial, Informe Asuntos tramitados por la ley de violencia doméstica- 17.514, 2008, disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/pls/portal30/docs/FOLDER/PJUDICIAL/ES/ES0J/DS02/INFORME+VIOLENCIA+DOM%26C9STICA+A%D1O+2008.PDF>. Se formula idéntica precisión en el informe 2009.

y el Formulario de Asuntos Tramitados por la Ley de Violencia Doméstica”. Esto ocurre por cuanto “cuando la situación de violencia doméstica tiene también apariencia delictiva, el Ministerio del Interior a través de la Jefatura de Policía de Montevideo, comunica a la sede de Familia Especializado y a la sede Penal, iniciándose en ambas el expediente. Cuando la sede Penal remite el asunto a Familia Especializado, porque así lo entiende pertinente, ésta que ya tenía un expediente tramitando por el mismo caso, lo adjunta al mismo, previo ingreso del remitido de Penal al Sistema de Gestión de Juzgados. Esto tiene como consecuencia el registro en el Sistema de los dos expedientes que luego se convierten en uno sólo”⁵ y explicaría el mayor número de casos que surge de los Anuarios en relación a la información que surge del informe especial sobre violencia doméstica. Este problema no ha podido ser solucionado aún por la División de Planeamiento y presupuesto.

Las categorías de información que se consignan por el formulario asuntos tramitados por la ley 17.514 refieren a:⁶

- Datos de la denuncia -Procedencia (Juzgado Penal, Juzgado de Adolescentes, dependencias del MSP, policial, presentada en baranda, otras). Contenido (violencia física, psicológica, sexual o patrimonial).
- Datos de los involucrados - Presunta víctima (sexo, edad, nivel educativo). Denunciado (sexo, edad, nivel educativo). Vínculo entre el denunciante y la presunta víctima (propia víctima, otro familiar, tercero). Vínculo entre denunciado y la presunta víctima (cónyuge, padre, madre, otro).
- Audiencias- Audiencias preliminares (indicar cantidad), Audiencias evaluatorias (indicar cantidad), Fecha de la última audiencia.
- Medidas de protección- Se prevé el registro de las medidas cautelares decretadas, debiendo los funcionarios completar el formulario conforme a las medidas de protección contempladas en el artículo 10 de la ley, indicando el plazo de las mismas y si se cumplieron o no.

⁵ Ver informe Poder Judicial, Informe Asuntos tramitados por la ley de violencia doméstica- 17.514, 2008, disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/pls/portal30/docs/FOLDER/PJUDICIAL/ES/ES0J/DS02/INFORME+VIOLENCIA+DOM%CA9STICA+A%D1O+2008.PDF>. Se formula idéntica precisión en el informe 2009.

⁶ Los datos que se reseñan refieren al formulario utilizado hasta 2010, que es la fecha límite de este estudio. No obstante, la División Planeamiento y Presupuesto ha informado que en 2011 se aplica un formulario que no tiene diferencias sustanciales con las aquí estudiadas, pero que incluye el registro de datos sobre la incomparecencia a las audiencias, tanto por parte del denunciante como del denunciado, y un mayor desglose de los posibles vínculos entre el denunciado y la víctima, contemplando la categoría hijo.

- Pericias realizadas- Tipo de pericia (médico legal, psiquiátrica, psicológica, diagnóstico de situación). Indicación si la pericia fue devuelta al Juez realizada o sin realizar, señalándose en este último caso la causa.
- Asistencia letrada- Presunta víctima (de oficio o particular). Denunciado (de oficio o particular).
- Causas de archivo - La parte denunciante “levanta” la denuncia, no concurre a la audiencia o llegó a un acuerdo con el denunciado. Tanto denunciante como denunciado no concurren a la audiencia. El caso no encuadra dentro de la situación de violencia doméstica. El expediente fue remitido a otras sedes. Otras causas

La información recogida mediante este formulario se sistematiza en los informes especiales sobre violencia doméstica que se producen desde el año 2008. Mediante la realización de los mismos el organismo procuró jerarquizar la producción de información en relación a la temática teniendo en cuenta que la estructura judicial con competencia en violencia doméstica varió sustancialmente en el país a partir del año 2004 con la creación de los Juzgados Letrados de Familia Especializados en Montevideo.

A octubre de 2011 se encontraban publicados únicamente dos estudios especiales, correspondientes a los años 2008 y 2009. De las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo surge que las dificultades para la actualización de la información obedecen a que la división cuenta con seis recursos humanos (la directora, una socióloga, un abogado y tres administrativos/as). A esto se suman las dificultades propias del hecho que la información se registre en forma manual.

Si bien estos estudios especiales han constituido hasta el presente una herramienta útil para monitorear algunos aspectos de la intervención del Poder Judicial en la temática de la violencia doméstica, la información que proveen resulta insuficiente.

En efecto, la situación que reflejan se circunscribe exclusivamente a la capital del país, pues como se dijo anteriormente se basan en el formulario específico aplicado únicamente a los expedientes tramitados por los juzgados especializados, que hasta el año 2010 sólo existían en la capital del país. Esta circunstancia no contribuye a la visibilización del abordaje judicial de la problemática de la violencia doméstica en el resto del país, en tanto como se dijo anteriormente la información que se produce para el interior se obtiene a través del formulario “Registro de datos del año” que releva categorías de información principalmente circunscriptas al tracto procesal.

La información recabada a través del formulario “Asuntos tramitados por la ley 17.514” es asimismo restringida en cuanto no contempla aspectos relevantes de la actuación judicial. A saber:

- No se prevé el registro de la información respecto a la cantidad de expedientes remitidos por los Juzgados Especializados a sus homólogos de Familia, Penal o Adolescentes. No obstante la remisión de expedientes a dichos juzgados es relevada en el otro formulario, es decir, en el de Registro de datos del año; pero en este caso el dato se presenta en cifras absolutas lo cual no permiten discriminar entre los casos remitidos según la materia. A esta circunstancia se suma el hecho que la información sobre expedientes por violencia doméstica remitidos a otras sedes no es publicada en forma desagregada en los Anuarios ni para Montevideo ni para el interior del país. Ello limita las posibilidad de monitoreo de la coordinación de actuaciones que debiera existir conforme a la ley 17.514 en sus artículos 11 y 21.
- La información que se produce en relación a las medidas cautelares también resulta insuficiente, no permitiendo extraer conclusiones sobre el grado de cumplimiento de las mismas. El formulario prevé la recolección de información sobre el tipo de medida de acuerdo a los numerales del artículo 10 de la ley 17.514 y un ítem relacionado al cumplimiento de la medida no especificando cuál es el criterio que se utiliza para determinar el (in)cumplimiento de la misma. Esta circunstancia es advertida en los propios informes “Asuntos tramitados por la ley 17.514” en donde se señala que “no es un indicador confiable por varios motivos. En primer lugar, porque si la audiencia evaluatoria no se realiza no es posible verificar el cumplimiento de la medida. En segundo lugar, existen algunos tipos de medida que por su naturaleza se dictan pero luego no tienen un cumplimiento en el mismo proceso, siendo un ejemplo del mismo la fijación de la pensión alimenticia y lo relativo a la guarda y tenencia de los hijos los cual se resuelve en un juicio posterior, y en último lugar también se puede observar que el procedimiento seguido por el juez es que dicta la las medidas, otorga un plazo y ordena que vencido el mismo si no hay acontecimientos nuevos se archiva el expediente quedando sin lugar la verificación del cumplimiento de la medida” ⁷.

Más allá de la explicación dada, el criterio utilizado merece algunos comentarios y observaciones:

i.- El cumplimiento de las medidas cautelares no sólo resultaría verificables a través de la audiencia evaluatoria. Algunas de las medidas que luego adquieren forma definitiva en un proceso posterior son susceptibles de cumplirse o incumplirse en la instancia cautelar. Al mismo tiempo, la salvedad realizada respecto a las dificultades

⁷

Ver informe Poder Judicial, Informe Asuntos tramitados por la ley de violencia doméstica- 17.514, 2008, disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/pls/portal30/docs/FOLDER/PJUDICIAL/ES/ES0J/DS02/INFORME+VIOLENCIA+DOM%26C9STICA+A%26D1O+2008.PDF>. Se formula idéntica precisión en el informe 2009.

relacionadas al archivo de los expedientes una vez decretada la medida sin que se realice la audiencia evaluatoria constituye un apartamiento del proceso establecido en la propia ley 17.514.

ii.- No se prevé el registro de otros datos que contribuirían a medir el grado de (in)cumplimiento de las medidas cautelares, como por ejemplo: el arresto del agresor por 48 hs (Art. 11 de la ley), la remisión a sede penal (Art. 11 y 21 de la ley) y la imposición de astreintes (Art. 374 del CGP). Tampoco se registra información sobre el número de denuncias por incumplimiento.

iii.- En cambio, respecto a la provisión de información sobre medidas cautelares resulta útil que actualmente se registre la cantidad de decisiones adoptadas de acuerdo al tipo de medida decretado por el juez.

iv.-En relación al registro de datos sobre la denuncia se contemplan varias categorías que permiten conocer: la procedencia de la misma y el tipo de violencia denunciado.

Resulta positivo el hecho que en la recolección de la información se tenga en cuenta la tipología que establece la ley 17.514 en su artículo 3, contribuyendo al reconocimiento de los diferentes tipos de violencia: física, psicológica, sexual y patrimonial.

v.- Respecto a los datos de los involucrados (víctima y denunciado), se relevan el sexo, la edad, el nivel educativo, el vínculo del denunciante con la víctima y el vínculo entre el denunciado y la víctima. La información recabada resulta relevante a los efectos de visualizar el impacto de las denuncias de terceros.

También se registra información sobre el número y tipo de pericias realizadas.

4.3- Información registrada y producida a través del Formulario del Estudio de Procedimientos Penales.

A partir del año 2009 en el estudio realizado sobre la duración de los procesos penales se incluyó una categoría que permite conocer el delito penal tipificado. Esta variable permite observar la cantidad de delitos por violencia doméstica.

Esta clase de estudios específicos por materia no se realiza en forma anual y, en general, depende de la disponibilidad de recursos de la División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial, que es la dependencia responsable de los mismos.

4.4- Información registrada y producida a través del Registro Nacional de Antecedentes Judiciales.

Esta información es sistematizada por el ITF a través de un formulario protocolizado que es remitido desde todas las Sedes Penales denominado Comunicación de Procesamientos. El suministro de información es en soporte papel. Esta ficha es la base sobre la cual luego el ITF construye sus estadísticas y el Registro Nacional de Antecedentes.

El formulario de Comunicación de Procesamientos incluye diferentes categorías de información, que básicamente tienden a: identificar la sede competente, el expediente y al propio encausado, así como la tipificación del delito y si el mismo se determina con o sin prisión.

Una vez que el formulario de Comunicación de Procesamientos llega al ITF, los datos son codificados a través de otra ficha que se denomina “Formulario de Codificación” y los datos incluidos en la base de datos del Registro Nacional de Antecedentes.

Las categorías de información que se manejan se centran en la persona del procesado, y no arroja ningún dato sobre la víctima o sujeto pasivo del delito. Para el caso de las situaciones de violencia doméstica, esto imposibilita conocer por ejemplo el vínculo del agresor con la víctima y el sexo de la misma. Para el caso de otros delitos frecuentemente vinculados a este tipo de problemática, como los homicidios, lesiones o amenazas, por mencionar algunos, la forma de registro de la información tampoco permite visualizar correctamente la incidencia real de las situaciones de violencia doméstica en el sistema penal, puesto que en estos otros delitos no se registra si el mismo se relaciona o no con situaciones de violencia doméstica.

5- Las fuentes de información sobre niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad CNA

En las situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes se aplica tanto la ley 17.514 como el CNA. Esto implica que existan situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes que estén subsumidas en las estadísticas de violencia doméstica presentadas por el Poder Judicial, de acuerdo a lo expresado en el apartado anterior. Sin embargo los formularios de registro tienen un apartado específico para la aplicación del CNA.

La información sobre situaciones de niños, niñas, y adolescentes víctimas de maltrato es recogida a través del formulario “Registro de datos del año” que se aplica en todas las sedes del país. Al igual que en el caso de las situaciones de violencia doméstica, la

información se procesa mediante el Sistema de Gestión Judicial y se publica en los anuarios estadísticos. No obstante, no existe un formulario específico para la recolección de datos sobre estos asuntos, tal como se dispuso para el caso de la ley 17.514.

5.1- Registro y producción de información sobre niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad (CNA)

Las categorías de información que se consignan en el formulario de registros de datos del año en relación a los asuntos iniciados por la ley 17.823 difieren según el formulario diseñado para los Juzgados de Familia Especializados (hasta el 2010 aplicado únicamente en Montevideo) y para los Juzgados con competencia CGP del interior del país.

En relación al formulario de los Juzgados de Familia especializados se registra:

- Asuntos Iniciados clasificados según: materia de niñez y adolescencia o incumplimiento de régimen de visitas.
- Resoluciones telefónicas adoptadas durante el turno (información común para la ley 17.514 y para la 17.823).

En el formulario de los Juzgados con competencia CGP se registra:

- Asuntos iniciados
- Asuntos remitidos a otro Letrado competente

Como se desprende de las categorías reseñadas la información que se produce en relación a la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad es muy acotada.

Los indicadores que surgen de este formulario resultan más acotados que los previstos para las situaciones de violencia doméstica. Por ejemplo la información que se produce no permite conocer cuál es la coordinación entre las sedes judiciales y entre éstas y el sector policial. A saber: no se registran los siguientes datos: procedencia de las denuncias, asuntos remitidos a otras sedes, audiencias realizadas.

Del mismo modo, la información que produce el Poder Judicial en relación a estas situaciones no permite saber cuál es el tipo o modalidad de maltrato que sufren los niños, niñas y adolescentes, ni el tiempo de medidas que se decretan, el grado de (in)cumplimiento, perfil de los involucrados (especialmente el vínculo entre el

denunciado y víctima), tipo de asistencia letrada recibida, y cantidad de pericias realizadas.

6.- Hallazgos y análisis de la información lograda

En este apartado se presenta una síntesis de la información pública obtenida a través de diversas fuentes: solicitudes de acceso a la información pública en el marco de la ley 18.381, datos extraídos de diversos documentos estadísticos publicados por el Poder Judicial y entrevistas con diversos actores del sistema judicial.

A efectos de la sistematización de los datos obtenidos, se presentarán en base a cuatro dimensiones:

- a- Infraestructura judicial
- b- Judicialización
- c- Características de la violencia
- d- Medidas de protección

a – Infraestructura judicial

La actividad judicial (no penal) relativa a la tramitación de asuntos por violencia doméstica o situaciones de niños, niñas y adolescentes en situación de maltrato infantil se concentra en 64 sedes judiciales en todo el país⁸. De esta cantidad, sólo cuatro son sedes especializadas en la temática y hasta el 2010 se encontraban radicadas en Montevideo.

De las 64 sedes, 32 tienen competencia CGP, es decir, atienden diversos asuntos: materia Civil, Familia, Laboral, Contencioso Administrativo, Concurso, Violencia doméstica y CNA.

No todos los departamentos del país cuentan con un Juzgado Letrado de Familia. Los que existen se encuentran concentrados en los departamentos de Canelones, Maldonado, Paysandú y Salto y totalizan 14 sedes.

El mapa de sedes se completa con los llamados juzgados multimaterias, que atienden todos los asuntos, entre ellos, los de violencia doméstica y CNA. Se trata de 14 sedes que se encontraban radicadas en: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Maldonado, Río Negro, Rocha, San José, Soriano y Tacuarembó (Ver cuadro 1).

Además existen 48 Juzgados de Paz con competencia de urgencia; en estos casos luego de efectuadas las primeras actuaciones entiende el juzgado letrado competente.

⁸ Los Juzgados de Paz adoptan intervención de urgencia, pero luego remiten el expediente al juzgado competente, por lo cual a los efectos estadísticos éstos asuntos se computan a la sede a la que se deriva.

Cuadro 1: Distribución de las Sedes Judiciales con Competencia en Violencia Doméstica (Ley 17.514 y CNA)

Departamento	Competencia CGP	Familia	Todas	Especializada
Artigas	2		2	
Canelones	2	7	1	
Cerro Largo	3		2	
Colonia	3			
Durazno	2			
Flores	1			
Florida	2			
Lavalleja	2			
Maldonado		3	1	
Paysandú		2		
Río Negro	1		2	
Rivera	3			
Rocha	2		2	
Salto		2		
San José	2		1	
Soriano	2		2	
Tacuarembó	3		1	
Treinta y Tres	2			
Montevideo				4
Total	32	14	14	4

Fuente: elaboración propia en base a datos sobre competencia de los juzgados extraídos del anuario estadístico 2010 del Poder Judicial.

La inexistencia de Juzgados de Familia en muchos departamentos y la concentración de las sedes especializadas en la capital, ha sido advertida por las organizaciones sociales de mujeres y recientemente por el Colegio de Abogado del Uruguay como una falencia del Sistema de Justicia⁹.

En el caso de la justicia especializada, como se ha señalado los juzgados fueron creados a partir del año 2004 y el número de sedes permaneció incambiado hasta el 2010. En el 2011 se crearon dos nuevas sedes en Montevideo y una en Pando.

Conforme a la información que fue proporcionada por el Poder Judicial al año 2010 los recursos humanos que desempeñaban tareas en los juzgados especializados ascendían a 49 personas, este dato no incluye a los recursos humanos de la Defensoría de Oficio ni del Instituto Técnico Forense. Según se observa en el Cuadro 2, la cifra experimentó una disminución en los cargos no técnicos¹⁰.

Cuadro 2. Cantidad de recursos humanos destinados a los Juzgados Letrados de Familia Especializados de Montevideo.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Técnicos	7	8	8	9	11	10	11
No técnicos	25	28	36	45	42	52	38
Total	32	36	44	54	53	62	49

Fuente: elaborado por División Recursos Humanos del Poder Judicial

Si se toma como referencia el año 2010 se observa que el 40% del total de casos por violencia doméstica recayó en las cuatro sedes judiciales que existen en Montevideo, en tanto el 60% restante se distribuyó en los 60 juzgados con competencia en la materia del interior del país. En efecto, de las 15.006 asuntos iniciados que se presentaron para ese año en Uruguay, 6.003 fueron tramitadas ante los juzgados de familia especializada de Montevideo.

⁹ La necesidad de que se considere que en el Interior del país los Juzgados atienden las más diversas materias, existiendo especialización sólo en materia penal y, excepcionalmente en algunos departamentos, especialización en materia de familia. La atención de las denuncias por violencia doméstica, recursos de amparo y el nuevo proceso laboral genera dificultades que afectan la calidad del servicio, la atención a las personas que acuden a la Justicia y el trabajo de los jueces y los abogados. Resulta necesario que se organice de una manera razonable y eficiente la distribución de los Juzgados, generando juzgados especializados especialmente en materia de familia en aquellos lugares donde ello resulta manifiestamente necesario. (Declaración del Colegio de Abogados, 29 de octubre de 2011)

¹⁰ Los cargos técnicos incluyen a los/as magistrados/as y actuarios/as titulares y suplentes. los cargos no técnicos incluyen personal administrativo.

Si bien se trata de asuntos con un tracto procesal de naturaleza, cautelar por ende con un menor tiempo de duración que otros procesos, es importante observar la cantidad de sedes que destina el Poder Judicial para este tema y para otros que tienen un número similar de asuntos judiciales.

La cantidad de asuntos iniciados por violencia doméstica y CNA para Montevideo representan el 9% del total de asuntos judiciales (7.725) y son tramitados por cuatro sedes. Mientras que el total de asuntos penales tramitados en la capital representa el 10,7% de los asuntos (9.196), y son tramitados en 21 sedes judiciales. En los asuntos civiles, el volumen representa el 9,8% (8.437) del total de asuntos para los que se dispone de 20 juzgados.

En lo que respecta al presupuesto que el Poder Judicial destina a la atención de situaciones vinculadas a la violencia doméstica y CNA, se informó que no se lleva una contabilidad de costos por sedes u oficinas, sino que los recursos se encuentran asignados de manera global. Por lo tanto no es posible desagregar el presupuesto para las sedes del interior del país con competencia en violencia doméstica. Mientras que para el año 2010 para los juzgados letrados de familia especializada de Montevideo, el presupuesto asignado ascendió a \$ 31.240.881, lo que representa del costo total de las oficinas del Poder Judicial el 1,21%.

La forma en que se lleva la contabilidad no permite en este estado sacar conclusiones respecto a la suficiencia o insuficiencia de los recursos presupuestales destinados a la atención de casos de violencia doméstica.

b- Judicialización

Un análisis de la evolución para el periodo 2004 -2010 del total de los procesos iniciados por la ley 17.514 permite observar que ha existido un incremento de la cantidad de asuntos, lo cual da cuenta que existe una incorporación de la temática en el sistema de justicia. Si bien este no es un indicador de la calidad de la respuesta que brinda el Poder Judicial a las situaciones de violencia doméstica evidencia la mayor intervención del mismo frente a estos asuntos tendientes a lograr una respuesta integral (Ver cuadro 3).

Cuadro 3. Porcentaje de procesos iniciados por violencia doméstica en todo el país sobre el total de procesos judiciales, en el periodo 2004-2010.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montevideo	0,40%	7,30%	6,00%	6,60%	8,30%	8,10%	9%
Interior	3,70%	4,30%	5,3%	7,5%	7,5%	7,9%	7,75%

Fuente, elaboración propia en base a datos de los anuarios estadísticos respectivos.

La evaluación de los asuntos iniciados por la Ley 17.514 en cada departamento denota diferencias. Existen departamentos en los que la cifra de procesos ha permanecido estable, otros en los que la cifra de procesos ha ido incrementándose y otros en que las cifras son inestables. Más allá de las situaciones de hecho que puedan haber ocurrido en este periodo, las cifras con las que cuenta el Poder Judicial no son precisas en todos los casos según se advierte en los propios anuarios (Ver cuadro 4).

Cuadro 4. Total de casos iniciados por la ley 17514, por año y departamento

Departamento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Artigas	49	215	258	233 ¹¹	278	259	232
Canelones	1209	1070 ¹²	1831	2436	3169 ¹³	3539	2686
Cerro Largo	191	217	213	378	448	338	377
Colonia	66	172	182	226	327	412	420
Durazno	141	218	273	209	362	330	404
Flores	88	106	88	58	69	96	107
Florida	285	228	270	Sin dato	275	325	285
Lavalleja	188	s/d	176	211	265	289	385
Maldonado	283	433	486	619	879	469	431
Paysandú	227	214	296	364	347	426	320
Río Negro	75	26	94	271	172	166	188
Rivera	251	246	265	667	374	456	279
Rocha	190	152	175	805	269	196	232
Salto	359	416	354	471	709	669	815
San José	164	207	161	546	511	750	626
Soriano	260	348	294	402	323	328	429
Tacuarembó	77	233	217	124 ¹⁴	255 ¹⁵	315	590
Treinta y Tres	166	134	74	183	118	225	197
Montevideo	3291	3659	3289	3599	4592	4320	6003
Total	7560	8294	8.996	11.803	13.742	13.908	15.006

¹¹ Sin dato en un juzgado.

¹² Sin dato en dos juzgados

¹³ Sin dato en dos juzgados

¹⁴ Sin dato de un Juzgado

¹⁵ Sin dato de dos juzgados

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los anuarios estadísticos del Poder Judicial 2004 – 2010¹⁶.

Montevideo y Canelones son los departamentos que concentran el mayor número de procesos coincidiendo con el hecho que nuclea la mayor cantidad de población. En el resto del país los departamentos con mayor número de asuntos son Salto, San José y Tacuarembó que superan los 500 casos.

Este análisis no se puede realizar en cuanto a los procesos iniciados por CNA ya que no existe información suficiente que permita visualizar cual ha sido la evolución de la intervención del Poder Judicial.

Para el caso de Montevideo si se desagrega la información según se traten de casos tramitados por la ley 17.514 o por el CNA encontramos que mientras los casos por violencia doméstica aumentaron un 38,9%, los de CNA bajaron un 29,6% para el año 2010 (ver cuadro 5).

¹⁶ Nota metodológica: el total de asuntos iniciados por departamento se encontraba disponible solo para el año 2010. A efectos de construir el cuadro para los restantes años se sumaron los asuntos iniciados en cada uno de los juzgados con competencia.

Cuadro 5. Total de casos iniciados por el CNA por año y departamento

Departamento	2004 ¹⁷	2005 ¹⁸	2006 ¹⁹	2007 ²⁰	2008 ²¹	2009	2010
Artigas						227	216
Canelones						1437	1320
Cerro Largo						391	374
Colonia						227	198
Durazno						249	251
Flores						52	59
Florida						174	143
Lavalleja						214	271
Maldonado						490	332
Paysandú						367	260
Río Negro						117	149
Rivera						321	175
Rocha						180	156
Salto						296	263
San José						149	219
Soriano						202	292
Tacuarembó						314	350
Treinta y Tres						169	179
Montevideo	No hay dato ²²	2528	1753	1926	2698	2446	1722
Total						8022	6929

Fuente: elaboración propia en base a los anuario estadístico del PJ 2004 - 2010²³

¹⁷ No hay datos CNA

¹⁸ No hay datos CNA

¹⁹ No hay datos del CNA

²⁰ No hay datos CNA

²¹ No hay datos en anuarios estadísticos.

²² Estos últimos se instalaron a finales del año 2004, por lo que el ejercicio 2005 es el primero que tiene impacto sobre los Juzgados Letrados de Familia.

Los datos producidos por la División Estadística del Poder Judicial permiten detectar otra circunstancia, que ha sido advertida por el propio organismo en su Anuario 2010: “si se analiza la evolución de los asuntos iniciados y de las audiencias realizadas, puede observarse que los primeros han ido creciendo desde la creación de la ley, sin embargo la cantidad de audiencias realizadas ya sean la primera audiencia o la evaluatorias no acompaña ese crecimiento” (Ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Audiencias realizadas según cantidad de procesos iniciados en Montevideo (2004-2010)

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Asuntos iniciados	3291	3659	3289	3599	4592	4320	6003
Audiencias Preliminares	2085	3409	3595	2523 ²⁴	4711	3758	3786
Audiencias Evaluatorias	1411	1403	1220	989 ²⁵	782	513	444

Fuente: División Estadística Poder Judicial Disponibles en Anuario 2010

De acuerdo a lo que surge del informe Asuntos Tramitados por la ley 17.514 para el año 2009 en el 78,5% de los casos no se realizó audiencia evaluatoria²⁶.

Estos datos revelan una situación preocupante puesto que el contacto de la víctima con el juez y la evaluación de las medidas dispuestas constituyen algunos de los pilares sobre los que se pretendió abordar la problemática de la violencia doméstica desde el ámbito judicial. La situación descrita revela por un lado el apartamiento en la práctica judicial del proceso que establece la ley 17.514 para los casos de violencia domestica, y por otro plantea la inobservancia de algunos principios fundamentales del debido proceso dado que no se cumplen con todas las instancias previstas.

Según el mismo estudio “el tiempo que transcurre desde la fecha en que se inicia el asunto hasta que se realiza la audiencia preliminar es en promedio de 25 días, aunque hay que destacar que en 547 casos la audiencia preliminar se realiza inmediatamente en el día que se presenta la denuncia. En el año 2008 el tiempo promedio fue de 16 días y en 656 casos de 3.556 se realizó en el mismo día que se tomó conocimiento del asunto en la sede”.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 17.514, fueron incorporadas en el sistema legal uruguayo las medidas de protección, definidas como aquellas que deben

²³ Ob. Cita 8

²⁴ Falta información del 3er Turno

²⁵ Falta información del 3er Turno

²⁶ Ver informe Asuntos tramitados por la Ley 17.514, 2009, pág. 11. Cuadro 11.

decretarse de inmediato y en forma fundada, toda vez que se acredite que un derecho intrínseco al ser humano se vea vulnerado o amenazado.²⁷

Estos 547 casos referidos en el informe representan el 12.6 % de los asuntos iniciados en el año 2009.

Asimismo el citado estudio da cuenta que en la práctica judicial “se puede observar que el procedimiento seguido por el Juez es que dicta medidas, les otorga un plazo, y ordena que vencido el mismo si no hay acontecimientos nuevos se archive el expediente, quedando sin oportunidad de verificar el cumplimiento de las medidas”²⁸.

Otro elemento importante a considerar y que visualiza la deformación del proceso que establece la ley 17.514 tiene que ver con el número de pericias realizadas (Ver cuadro 7).

Cuadro 7. Pericias realizadas 2008-2009 en Montevideo sobre asuntos iniciados

	2008		2009	
Asuntos Iniciados	3556		3764	
Pericias	Casos	Porcentaje ²⁹	Casos	Porcentaje
Médico legal	145	18,9	124	14
Médico siquiatra	178	23,3	225	25,4
Medico psicológica	138	18	208	23,5
Social	305	39,8	328	37,1
Total	767	100	885	100

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Asuntos tramitados por la Ley 17.514 año 2008 y 2009.

Si se compara el número de pericias en función del total de los casos iniciados en Montevideo se observa que para el año 2008 se realizó algún tipo de pericias sólo en el

²⁷ “Es Tiempo de Justicia de Género”. Introducción al Debate. Dra. Marina Morelli Núñez para MUJER AHORA

²⁸ Ver informe Asuntos tramitados por la Ley 17.514, 2009, pág. 13.

²⁹ Porcentaje en relación al total de pericias.

21,5% de los casos y para el 2009 se realizó algún tipo de pericias sólo el 23,5 % de los casos.³⁰

En el caso de la visualización de la violencia doméstica en el sistema penal el acceso a la información pública resulta más compleja dado que el único dato que se publica proactivamente por el Poder Judicial es cantidad de delitos de violencia doméstica tipificados. Dicha publicación no es sistemática y se encuentra disponible a la fecha sólo la publicada en el Estudio de procesamientos penales correspondiente al año 2009 (Ver cuadro 8).

Cuadro 8. Cantidad de delitos de violencia doméstica año 2009

Departamento	Delitos de violencia doméstica	
	Delitos tipificados	Porcentaje sobre el total de casos penales
Montevideo	20	0,4
Interior	74	1,3
Total	94	0,9

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de Estudio de Procedimientos Penales del Poder Judicial, 2009.

Como se explicó, la información que produce el ITF en relación al delito de violencia doméstica, para los años 2004 – 2010 no se encontraban disponibles proactivamente para su acceso público. Los datos brindados por el Instituto en respuesta a la solicitud de información realizada permite conocer que en el periodo 2004 – 2010 existieron un total de 787 procesamiento por el delito de violencia doméstica, de los cuales 617 corresponden al interior del país (79%) y 170 a Montevideo (21%).

³⁰ Artículo 15 de la Ley 17.514.- “Una vez adoptadas las medidas cautelares establecidas en el artículo 10 de la presente ley, el Tribunal de oficio ordenará realizar un diagnóstico de situación entre los sujetos involucrados. El mismo será elaborado en forma interdisciplinaria y tendrá como objeto determinar los daños físicos o psíquicos sufridos por la víctima, evaluar la situación de peligro o riesgo y el entorno social”.

Cuadro 9. Procesamientos por delito de Violencia doméstica, 2004 – 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montevideo	28	27	23	26	17	26	23
Interior	105	84	82	85	100	77	84
Total	133	111	105	111	117	103	107

Fuente: Elaboración propia en base a la información brindada por el ITF.

Como puede observarse en los cuadros 8 y 9 la información publicada en el Estudio de Procesos Penales no coincide con la información brindada por el ITF, esto obedece a que la base de casos que toma el Departamento de Estadísticas Judiciales son los procesos concluidos durante el año.

Del total de procesamientos por el delito de violencia doméstica en el periodo 2004 - 2010, el 34,2% fueron procesamientos sin prisión.

Cuadro 10. Total de procesos por el delito de violencia doméstica, 2004 – 2010 según procesamientos con o sin prisión.

	Casos	Porcentaje
Procesamiento con prisión	518	65,80%
Procesamientos sin prisión	269	34,20%
TOTAL	787	100

Fuente: Elaboración propia en base a la información brindada por el ITF.

El cuadro refleja que pese a ser el delito contra la persona más denunciado en sede policial el número de delitos tipificados por violencia doméstica es muy inferior. Sin embargo en la práctica ocurre que algunas situaciones de violencia doméstica quedan subsumidas en la tipificación de otros delitos, como lesiones, tentativa de homicidio, amenazas, violencia privada. En consecuencia para conocer el impacto y la respuesta del sistema penal a la temática resulta necesario construir indicadores que permitan identificar las situaciones de violencia doméstica en otros delitos.

Asimismo cabe hacer notar que mientras en relación a los asuntos iniciados por la ley 17.514 se observa un crecimiento en el caso del delito penal existe una tendencia a disminuir la cantidad de procesamientos.

Del mismo modo, en tanto en lo que refiere al abordaje civil de la problemática, Montevideo concentra el 40% de los casos judicializados, en tanto en el abordaje penal la incidencia de la capital es del 21%.

c- Características de la violencia

En relación a las características que presentan las situaciones de violencia doméstica la información que existe corresponde exclusivamente al departamento de Montevideo y para los años 2008 y 2009, la cual es recabada a través del Formulario de Asuntos Tramitados por la Ley 17.514.

La ley en su artículo 3 define 4 tipos de violencia: física, psicológica, sexual y patrimonial. La violencia física es la más denunciada ocupando el 35.6% para el año 2008 y el 46% para el año 2009. A esta le sigue la violencia psicológica con 26,6 % para el año 2008 y un 14% para el año 2009. Llama la atención la baja incidencia de la violencia sexual. Una de las lecturas posibles refiere a las dificultades para denunciar e identificar e investigar estos hechos (Ver cuadro 9).

Cuadro 11. Modalidades de violencia doméstica, Montevideo, año 2008 y 2009

Tipo de violencia	2008	Porcentaje	2009	Porcentaje
Física	1266	35,6%	1733	46
Psicológica	947	26,6	527	14
Física y Psicológica	933	26,2	730	19,4
Patrimonial	12	0,3	25	0,7
Sexual	7	0,2	No se registró	
Otras	116	3,3	91	2,4
Sin datos	275	7,7	658	17,5
Total	3556	100%	3764³¹	100

³¹ La diferencia con el total de casos iniciados por la ley 17.514 se explica según el informe, en función de las diferentes fuentes utilizadas en ambos casos. En relación a la información de este cuadro se empleó el formulario de asuntos tramitados por la ley 17.514 y no el formulario de registro de datos

Fuente: Informe “Asuntos tramitados por la ley de violencia doméstica”, División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de estadística PJ, 2008 y 2009.

La ley 17.514 en su artículo 8 permite la denuncia de hechos de violencia doméstica por terceros. Sin embargo los datos procesados por dichos informes para Montevideo revelan que la incidencia de la denuncia a cargo de terceros es baja. En el año 2008 el 94 % de los asuntos iniciados fueron denunciados por la propia víctima. En el año 2009 el 84.4 % de los asuntos iniciados fueron denunciados por la propia víctima (Ver cuadro 10).

Si bien el Poder Judicial no cuenta con datos para el interior del país los resultados de la investigación realizada por la organización Cambios en el año 2006 para el departamento de Canelones indican que “en el 94% del total, la denunciante es la propia víctima de la situación de violencia quien pone en funcionamiento los mecanismos judiciales. Solo el 6% del total de denunciantes son terceros, discriminándose que el 3,9% son familiares directos de las víctimas destacándose el vínculo materno, en tanto el restante 2,1 % refiere a vecinos.”

Lo que indica un comportamiento similar a Montevideo.

Cuadro 12. Cantidad de procesos iniciados a instancia personal de la víctima o por terceros

	2008	2009
Propia víctima	94,00%	84,40%
Otro Familiar	1,70%	1,60%
Tercero	0,90%	1,00%
Sin Dato	3,40%	13,00%
Total	100,00%	100,00%

Fuente: Informe “Asuntos tramitados por la ley de violencia doméstica”, División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de estadística PJ, 2008 y 2009.

Respecto a las características de la víctima y del denunciado los datos que recoge el poder judicial refieren al sexo, edad, el nivel educativo y vínculo entre el denunciante y la víctima y vínculo entre el denunciado y la víctima. Según surge de las entrevistas realizadas los datos correspondiente al nivel educativo no son sistematizados y

anual. Las cifras que se presentan en este cuadro fueron establecidas en función del total de formularios de asuntos tramitados remitidos.

presentados en los informes debido a que frecuentemente no son registrados en los expedientes, lo que dificulta el tratamiento estadístico.

De los datos publicados surge que en el año 2008 el 87,6 % de las víctimas que accedieron al sistema de justicia fueron mujeres, mientras que para el 2009 esta cifra alcanzó 88,2 %. En relación al agresor surge que en el año 2008 el 89,2 % de los agresores eran hombres mientras que para el año 2009 la cifra alcanzó al 88,5 % (ver cuadro 13).

Cuadro 13. Sexo de la víctima y del agresor. Montevideo 2008 y 2009.

	2008		2009	
	Victima	Denunciado	Victima	Denunciado
Mujer	3164 (87,6%)	384 (10,8%)	3341 (88,2%)	431 (11,5%)
Hombre	446 (12,4%)	3159 (89,2%)	446 (11,8%)	3307 (88,5%)
Total	3610	3543	3787	3738

Fuente: Elaboración propia en base a Informe "Asuntos tramitados por la ley de violencia doméstica", División Planeamiento y Presupuesto, Departamento de estadística PJ, 2008 y 2009.

Si bien se prevé su registro, la información que se recaba respecto a la edad de la víctima y del agresor no es sistematizada por sexo. Sin embargo surge que la mayor incidencia de la violencia se concentra en la franja etaria que va de los 20 a los 50 años tanto para las víctimas como para sus agresores, abarcando cerca del 80 % de las situaciones que se judicializan.

En lo que respecta al vínculo entre el denunciado y la víctima la información existente revela que la enorme mayoría de los asuntos iniciados corresponden al cónyuge (para el año 2008, 79,2 % de los casos y para el año 2009, 71,2 %). Sin embargo el vínculo entre víctima y agresor no es publicada por sexo, por lo que no se puede saber por ejemplo si existen denuncias de parejas homosexuales o la cantidad de denuncias de hombres hacia mujeres.

Este indicador unido a la edad de la víctima refleja la escasa aplicación de la ley 17.514 en los casos de violencia doméstica contra niños, niñas y adolescentes. El vínculo padre o madre entre el denunciado y la víctima corresponde para el año 2008 y 2009 a un 2%.

De la investigación antes citada surge que para el Departamento de Canelones en un 87.5% los denunciados son parejas o ex parejas de las víctimas y solo en un 12,5% existe otra relación de parentesco.

d- Medidas cautelares

En este punto se busca analizar la información existente en relación a cuáles son las medidas cautelares que se decretan con mayor frecuencia y cuál es el grado de (in) cumplimiento de las mismas.

Al igual que para el ítem anterior esta información está disponible parcialmente para Montevideo y para los años 2008 y 2009.

El tipo de medida que se decreta con mayor frecuencia refiere a la prohibición de acercarse y comunicarse (numeral 3 y 4 del art. 10 de la ley 17.514). La estadísticas presentadas dejan al descubierto las dificultades que existen para decretar medidas de protección relacionadas a las tenencias, pensiones alimenticias y visitas de los niños/as representando solo el 2,9% del total de las decretadas en el año 2008 y el 0.8% del total de las dictadas para el 2009. En lo que refiere a fijar como medida de protección la pensión alimenticia de la víctima esta es prácticamente inexistente dentro del elenco que manejan los jueces. Estos últimos datos permiten reflexionar respecto a de que manera el Poder Judicial contribuye a fortalecer las posibilidades de salida del círculo de la violencia generando autonomía para las víctimas (Ver cuadro 14).

Cuadro 14. Tipos de medidas de protección decretadas. Montevideo 2008 y 2009

	2008		2009	
	Cantidad de medidas dictadas	Porcentaje	Cantidad de medidas dictadas	Porcentaje
Prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en domicilio de la víctima	2456	69,1	2421	64,3
Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse con la víctima	2326	65,4	2390	63,5
Retiro del agresor	1158	32,6	976	25,9
Resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias.	104	2,9	30	0,8
Disponer de asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación	118	3,3	90	2,4
Reintegro de la víctima al domicilio	59	1,7	121	3,2
Incautar armas que el agresor tuviera en su poder	58	1,6	12	0,3
Fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima	6	0,2	-	-

Fuente; elaboración propia en base a datos del Informe Asuntos tramitados por la ley 17.514. correspondientes a los años 2008 y 2009.

Otro dato llamativo es la cantidad de asuntos iniciados en los que no se decreta ninguna medida de protección, para el año 2008 esta situación se verificó en el 27% de los casos mientras que para el año 2009 ascendió a 30%.

En relación al grado de (in) cumplimiento de las medidas como ya se señaló no existen datos suficientes que permitan contar con información significativa. Sin embargo de los informes se releva que el grado de cumplimiento de las medidas de protección es del entorno del 10 al 11 % en promedio para el año 2008 y 2009 (ver cuadro 15).

Cuadro 15. Porcentaje de medidas cumplidas sobre total de medidas decretadas

	Porcentaje de medidas cumplidas	
	2008	2009
Prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en domicilio de la víctima	15,2	12,5
Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse con la víctima	14,2	12,2
Retiro del agresor	11,1	8,1
Resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias.	3,8	6,6
Disponer de asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación	11,1	4,4
Reintegro de la víctima al domicilio	10,2	18,2
Incautar armas que el agresor tuviera en su poder	12,2	8
Fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima	0	0

Fuente; elaboración propia en base a datos del Informe Asuntos tramitados por la ley 17.514. correspondientes a los años 2008 y 2009.

7. –Vacíos de información detectados

El trabajo realizado permitió detectar importantes vacíos de información en lo que respecta a la respuesta del Poder Judicial frente a las situaciones de violencia doméstica. Esta situación genera diversas consecuencias: como es lógico, dificulta la definición de las políticas públicas en lo que atañe a la intervención del Poder Judicial frente a la problemática de la violencia doméstica y el maltrato infantil, así como la evaluación de las políticas ya existentes; debilita las capacidades de participación, incidencia y monitoreo de otros actores, como las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática, que no cuentan con suficiente información de calidad para fundamentar sus demandas o propuestas; al mismo tiempo, la falta de información contribuye a invisibilizar la violencia doméstica y el maltrato infantil.

A continuación se detallan algunos de los vacíos detectados:

- La información que permite evaluar la respuesta de la violencia doméstica a nivel del Poder Judicial (es decir, la que se recoge a través del Formulario

“Asuntos tramitados por la ley 17.514) sólo se produce para Montevideo. Esta circunstancia por sí sola da cuenta de los desafíos que existen en materia de producción y acceso a la información pública en relación a esta temática, por cuanto la violencia doméstica es un fenómeno de alcance nacional y sigue teniendo una incidencia muy alta en proporción a la población del país.

- Como derivado de la situación anteriormente descrita, los datos estadísticos que produce el Poder Judicial no permiten conocer a nivel nacional cuáles son los tipos o modalidades de violencia más frecuentes entre los casos que se judicializan. Estos datos sólo se hallan procesados para Montevideo para los años 2008 y 2009.
- La información que produce y difunde la División Estadística y Presupuesto del Poder Judicial no incluye datos sobre procesamientos por el delito de violencia doméstica. La producción de esta información está a cargo del Instituto Técnico Forense (ITF). Sin embargo estos datos no son divulgados proactivamente en forma sistemática por el Poder Judicial.
- En la información que produce el ITF sobre el delito de violencia doméstica no se incluye a los efectos estadísticos el relevamiento del vínculo entre el agresor y la víctima, ni el sexo de la víctima. En el caso de otros delitos que se encuentran frecuentemente vinculados o asociados a situaciones de violencia doméstica, como los homicidios, amenazas y lesiones, tampoco se contempla la dimensión “vínculo entre el agresor y la víctima”, ni la vinculación de dichos delitos o no a situaciones de violencia doméstica, con lo cual muchas situaciones de violencia doméstica pueden quedar invisibilizadas en otros delitos.
- Existen carencias de información sobre cómo funciona la coordinación entre las distintas sedes judiciales frente a casos de violencia doméstica o maltrato infantil. Como se explicó anteriormente, los formularios de registro no permiten conocer cuántos expedientes se remitieron desde los juzgados con competencia en violencia doméstica a otras sedes, puesto que la información se releva de manera no desagregada.
- Existen vacíos muy importantes en lo que respecta a la producción de información sobre medidas de protección para las víctimas de violencia doméstica. En primer lugar la información sólo se encuentra disponible para Montevideo y a partir de 2008 no estando actualizada a la fecha. No se llevan registros sistematizados sobre denuncias por incumplimiento de medidas cautelares, ni sobre las disposiciones adoptadas en tales casos. Tampoco se producen datos estadísticos que permitan conocer con qué frecuencia los

jueces decretan el arresto del agresor ante el incumplimiento de una medida de protección, ni cuántas veces una víctima denuncia la violación de la medida antes de que el asunto llegue a la justicia penal. Al mismo tiempo, el ITF no lleva estadísticas que permitan conocer de manera sistematizada cuántos procesamiento por desacato de medidas cautelares se registran anualmente.

- En lo que respecta al perfil de los denunciantes y de los denunciados, los datos que procesa el Poder Judicial se limitan a las situaciones que se verifican en Montevideo y debido a las dificultades que existen para el registro no se publican todos los datos que se recaban.
- Para el caso de las situaciones de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, la información estadística que se publica es muy escasa.
- La información estadística que produce el Poder Judicial en relación a estas situaciones no permite saber cuál es el tipo o modalidad de maltrato que sufren los niños, niñas y adolescentes, ni el tipo de medidas que se decretan, el grado de (in)cumplimiento de las mismas, el perfil de los involucrados (especialmente el vínculo entre el denunciado y víctima), tipo de asistencia letrada recibida, y cantidad de pericias realizadas, cuál es la procedencia de las denuncias que atienden los juzgados, cuántos asuntos son remitidos a otros sedes y la cantidad de audiencias realizadas.
- La forma de registro de la información no contempla una situación de hecho cada vez más habitual, en donde en un mismo núcleo familiar existe una situación de violencia doméstica y maltrato infantil.
- Existen principios fundamentales que consagra la ley de los cuales no se relevan datos, a saber:
 1. Principio de la prevención de la victimización secundaria (Art. 18 de la ley 17.514). “Se prohíbe la confrontación o comparecencia en conjunto de la víctima del agresor. Dicha prohibición es de carácter absoluto en aquellos casos de víctimas niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. En caso de la víctima adulta la ley prevé de forma taxativa la única hipótesis en la cual se podrá llevar a cabo. Para ello es necesario: 1) se requiera la confrontación y 2) se certifique con antelación que la víctima está en condiciones de realizarla”.³²

³² Derecho Humano a una vida libre de violencia. Por una protección real. Coordinadora Dra. Marina Morelli, ONG Cambios.

2. Fundamentación de la resolución. El art. 10 in fine y el art. 13 establece la obligatoriedad de fundamentar las resoluciones cuando se adopten medidas y cuando no se adopten.

8. Conclusiones y recomendaciones

➤ Registro, producción y acceso a información pública

Contar con información suficiente, clara, actualizada y de calidad sobre la intervención del Poder Judicial en relación a las situaciones de violencia doméstica y maltrato infantil resulta estratégico en relación al abordaje integral que se procura desde el Estado para estas problemáticas sociales.

La información que actualmente genera el organismo pone énfasis en el desarrollo de los procesos y en la demanda de los servicios, y no en indicadores que permitan evaluar la respuesta dada por la justicia en términos de tutela de derechos.

En este sentido existen grandes vacíos de información, puesto que el registro de los datos que permiten extraer conclusiones en clave de protección de los derechos de las víctimas se produce –aún con deficiencias- únicamente para Montevideo, la capital del país.

Resulta evidente que esta circunstancia no contribuye a la visibilización y evaluación de la intervención judicial frente a casos de violencia doméstica en el resto de Uruguay, donde reside la mitad de la población y en donde se generan situaciones de vida tan dramáticas y alarmantes como las que ocurren en la capital.

Para el caso de Montevideo, los estudios denominados Asuntos Tramitados por la Ley 17.514, han sido hasta la fecha uno de los principales aportes de información para todos los actores involucrados en la temática, pero a esta altura resultan una fuente insuficiente. Revisten problemas en cuanto la extensión, calidad y actualización de la información que ofrecen.

Para el caso del resto del país, los datos son acotados y refieren básicamente al cumplimiento de las distintas etapas de los procesos y a la demanda de servicios. No existen sistematizaciones que permitan jerarquizar y visualizar la intervención judicial frente a estas problemática en el interior de Uruguay en donde tienen lugar el 60% de los asuntos que se judicializan.

Cabe destacar la existencia de importantes vacíos de información en lo que respecta a la intervención del Poder Judicial en la adopción de medidas cautelares, uno de los pilares de la ley 17.514.

También es limitada la información que se produce y provee sobre la intervención del sistema penal. No se prevén indicadores que permitan visualizar la incidencia de la

violencia doméstica en otros delitos, ni las características de la violencia doméstica que se penaliza. Toda la información está centrada en el encausado y no en la víctima.

Respecto a la calidad de la información sobre violencia doméstica y maltrato infantil se identificaron dificultades respecto al registro de los datos primarios a nivel de las Sedes, los que luego son remitidos a los órganos centrales para su tratamiento y sistematización. Estas dificultades se traducen fundamentalmente en faltante de información registrada y divergencia entre los datos consignados en un mismo formulario.

En materia de transparencia activa se identifican desafíos vinculados a la actualización y reusabilidad de la información a efectos de facilitar el monitoreo y seguimiento de la intervención judicial por distintos actores, entre ellos la sociedad civil organizada debilitando sus capacidades de incidencia y participación informada

Se recomienda:

1. Reforzar los recursos presupuestales y humanos a efectos de fortalecer las capacidades institucionales para la generación de estudios específicos sobre la intervención del Poder Judicial en los casos de violencia doméstica y maltrato infantil, así como mejorar la provisión de la información en cuanto a la calidad, volumen y actualización.
2. Profundizar la adopción de directivas con el propósito de hacer cumplir a nivel de los juzgados de todo el país el correcto registro de los datos previstos en los diversos formularios estadísticos. Generar capacitaciones al respecto si fueran necesarias.
3. Estudiar mecanismos que permitan la informatización y el procesamiento en tiempo real de los datos que se generen a través de los formularios sobre violencia doméstica. Actualmente el llenado de éstos es manual y la verificación de los datos por parte del equipo de estadística puede darse recién cuando el formulario llega a la División, una vez que el expediente se archiva, lo que torna tremendamente compleja la tarea y no permite que la información sea actualizada con celeridad. La creación de un sistema informático específico sobre violencia doméstica también podría procurar solucionar el doble registro de datos.
4. Resulta urgente comenzar a producir información que permita conocer y evaluar la intervención del Poder Judicial ante situaciones de violencia doméstica en el interior del país.

5. Resulta estratégico para mejorar la prevención de la violencia doméstica generar más y mejor información sobre las medidas de protección que se adoptan y las dificultades que se verifican para su cumplimiento; así como cuál es la respuesta de la justicia especializada y penal frente al incumplimiento de dichas medidas. En este sentido se sugiere la inclusión de nuevas categorías de información en los formularios (Ver estudio 4.2 del informe).
6. La situación de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato infantil debe ser jerarquizada en el Poder Judicial. Contar con información de calidad sobre la intervención judicial frente a estas situaciones resulta clave para profundizar una respuesta integral que permita su efectiva protección y el respeto del derecho humano a vivir sin violencia. En el estudio realizado se mencionan algunas de las principales carencias que podrían ser revertidas mediante la readecuación de los formularios respectivos (Ver estudio 5.1 del informe).
7. Ajustar el procedimiento para el acceso a la información pública a efectos de dar intervención y procurar la información en todas las oficinas o dependencias en las que puedan existir los datos requeridos por los ciudadanos/as.
8. Tender a una política de datos abiertos. La apertura de las bases de datos del Poder Judicial de manera que la información sea puesta “en crudo” a disposición de los ciudadanos y ciudadanas posibilita la reutilización de la información y la combinación con otras fuentes, lo cual contribuye en definitiva a la elaboración de nuevas lecturas y significados, a habilitar un mayor monitoreo social y mejorar las capacidades propositivas de los diferentes actores para la búsqueda de soluciones y alternativas para los desafíos públicos. Al respecto, “una buena justificación del derecho de acceder al dato bruto es la imposibilidad práctica de que la administración procese los datos de modo de ajustarse siempre a las necesidades de los requirentes, de manera que el acceso al dato bruto permite a los particulares procesar estos datos, descargando al Estado de esta tarea. Por esta vía se reemplaza, entonces, la exigencia de producción o procesamiento de información no obligatoria por parte del Estado”.³³
9. Adoptar mecanismos que tiendan a transparentar las evaluaciones internas, inspecciones, y otro tipo de monitoreo que el propio Poder Judicial realice sobre la actividad jurisdiccional y administrativa. Dicho tratamiento podría canalizarse por medios de estadísticas de acceso público.

³³ ABRAMOVICH, Víctor/ Courtis, Christian: El acceso a la información como derecho, CELS, Buenos Aires, 2000.

➤ Intervención judicial

La información pública procesada en este estudio habilita diversas lecturas y conclusiones, situación que se verá enriquecida una vez que se cuente con la información de los otros organismos a los que se ha requerido información a efectos del cruzamiento de datos. Los que se destaca en este apartado procuran ser un disparador para otras múltiples re significaciones, las que seguramente harán otros actores.

La infraestructura judicial que existe para el abordaje de las situaciones de violencia doméstica y maltrato infantil sigue siendo insuficiente, especialmente en lo que atañe a la existencia de servicios especializados a nivel nacional. Esta situación se torna más compleja en la medida en que tampoco existen Juzgados Letrados de Familia en todos los departamentos del país.

Este panorama determinó que en el año 2010, el 40% del total de los casos de violencia doméstica judicializados recayera en las cuatro únicas sedes especializadas que existían en Montevideo a esa fecha.

Si se compara la cantidad de asuntos judiciales por materia se observa que existe una infraestructura judicial muy dispar para temáticas con similar demanda de acceso a la justicia.

En lo que respecta al nivel de judicialización el incremento anual de los asuntos iniciados por violencia doméstica a nivel nacional para el periodo 2004-2010, da cuenta de cierta incorporación de la temática en el sistema de justicia; si bien esto no es un indicador de la calidad de la respuesta que brinda el poder judicial.

En el último año los asuntos tramitados por la ley 17.514 representan el 9% del total de asuntos judiciales de Montevideo y el 7.7% del interior.

Para el caso de Montevideo se observa una disminución de los casos iniciados por maltrato infantil (CNA), lo cual no constituye más que un dato en relación a la judicialización de estos asuntos y de ningún modo permite extraer conclusiones de otro tipo respecto a la menor o mayor prevalencia de esta problemática.

Los datos difundidos por el Poder Judicial dan cuenta de una deformación por la vía de los hechos del procedimiento previsto por la ley 17.514 que tendió a procurar un abordaje de urgencia e integral de la violencia doméstica a través de la intermediación entre el juez, la víctima y el agresor, así como de la detección temprana de las situaciones y la adopción de medidas de protección efectivas.

En efecto, según los datos analizados existe un desfase cada vez más importante entre la cantidad de asuntos iniciados y la realización de audiencias. Este dato, junto

con otros, como el hecho constatable del archivo de los expediente cuando la víctima se presenta a “retirar la denuncia” y el bajo número de pericias practicadas en relación al total de asuntos iniciados, dan cuenta de situaciones que debieran corregirse en lo inmediato a efectos de dar cabal cumplimiento a la ley.

La mayoría de los procesos se continúan iniciando a instancia personal de la víctima.

En lo que respecta a las características de la violencia, los datos existentes dan cuenta del panorama sólo para Montevideo. Estos datos corroboran que la violencia doméstica por su vinculación cultural con la inequidad de género sigue siendo una violación de derechos humanos que afecta mayormente a las mujeres (87,6% de los casos para 2008; y 88,2% de los casos para 2009).

La violencia física es la que se denuncia más frecuentemente ante la justicia y en aumento según los datos disponibles. Llama la atención la baja incidencia de la violencia sexual y patrimonial lo cual debería ser objeto de estudio a efectos de identificar las causas.

En lo que respecta al vínculo entre el denunciado y la víctima, las estadísticas confirman que la mayoría de los agresores son cónyuges, parejas o ex parejas de las víctimas.

La medida cautelar que se decreta con mayor frecuencia es la prohibición de acercarse o comunicarse. Las estadísticas dejan al descubierto las dificultades que existen para decretar otro tipo de medidas que posibilitarían a la mujer adquirir más fortalezas para salir del círculo de la violencia de género, como las relativas a la tenencia, pensión alimenticia y visitas de los niños y la fijación de una pensión alimenticia a favor de la víctima.

Si bien los datos existentes sobre (in)cumplimiento de medidas cautelares no resultan confiables como ya se advirtió, de la información que existe surge que el nivel de cumplimiento ronda en promedio 10 al 11%. En el 30% de los casos judicializados no se adoptan medidas cautelares.

Se recomienda:

1. Fortalecer el acceso a una justicia especializada en la temática reconociendo la especificidad y complejidad de la problemática. Procurar el fortalecimiento de los equipos técnicos de los juzgados, teniendo presente el papel fundamental que éstos debieran tener para asegurar la detección temprana y diagnóstico de las situaciones de violencia.
2. Realizar un estudio que permita esclarecer e identificar las causas de las deformaciones que está experimentando el proceso de la ley 17.514.

Intensificar los monitoreos y controles respecto a la práctica de los juzgados en lo que respecta al cumplimiento de las diferentes etapas procesales y mecanismos de prevención previstos en la ley.

3. Realizar un estudio profundo sobre las medidas de protección que se decretan ante situaciones de violencia doméstica, a efectos de determinar la naturaleza cautelar de algunas de las medidas que se adoptan en la práctica con mayor frecuencia.
4. Instar a los jueces a adoptar medidas que tiendan a fortalecer las capacidades de salida de la víctima.
5. Procurar fortalecer la coordinación entre los juzgados especializados o con competencia en la materia, los juzgados penales y el sistema policial a efectos de hacer cumplir las medidas decretadas. Entre otras estrategias resultaría útil explorar la posibilidad de crear un sistema de gestión informático que permita conocer a los distintos actores si existe una medida cautelar vigente, por qué plazo, en qué consiste, etc. a efectos de facilitar la respuesta en casos de incumplimiento.