

## **Las órdenes de protección como herramienta para combatir la violencia hacia las mujeres en el marco de la (ex)pareja: fundamentos, marco jurídico y aplicación en Uruguay**

*Protection orders as a means to combat intimate partner violence against women:  
principles, legal framework and issuance in Uruguay*

Victoria Gambetta

ORCID: 0000-0002-9301-2435

Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Udelar), Uruguay

Correo: [victoria.gambetta@cienciassociales.edu.uy](mailto:victoria.gambetta@cienciassociales.edu.uy)

Agustina Fonseca

ORCID: 0000-0001-6462-9252

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Udelar), Uruguay

Correo: [profe.agusfonseca@gmail.com](mailto:profe.agusfonseca@gmail.com)

Cecilia Russo

ORCID: 0000-0001-8831-6429

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Udelar), Uruguay

Correo: [cecilia.russo.cardozo@gmail.com](mailto:cecilia.russo.cardozo@gmail.com)

Recibido: 23/04/2021

Aceptado: 07/09/2021

**Resumen:** El objetivo de este artículo es introducir a las órdenes de protección como el principal instrumento legal para evitar que las mujeres que han sufrido violencia en el marco de una pareja actual o previa sean nuevamente victimizadas. Para ello, se describe el proceso de reconocimiento jurídico de la violencia hacia las mujeres en Latinoamérica y el Caribe, introduciendo aportes desde el feminismo jurídico. Luego se enumeran los beneficios esperados de las órdenes de protección para prevenir la revictimización de las mujeres, y se describe cómo este espíritu ha sido materializado en el marco jurídico de los países del Cono Sur. Finalmente, se realiza una descripción detallada de la naturaleza de las órdenes de protección en Uruguay, denominadas *medidas cautelares*, y del circuito institucional que cada caso de violencia conyugal hacia las mujeres recorre desde la radicación de la denuncia de violencia doméstica hasta el seguimiento policial de las medidas.

**Palabras clave:** órdenes de protección; medidas cautelares; violencia hacia las mujeres; pareja; revictimización.

Cómo citar: Gambetta, V., Fonseca, A., Russo, C. (2021). Las órdenes de protección como herramienta para combatir la violencia hacia las mujeres en el marco de la (ex)pareja: fundamentos, marco jurídico y aplicación en Uruguay.

*Revista de Derecho*, 24, 5-31. <https://doi.org/10.22235/rd24.2554>

**Abstract:** The aim of this article is to introduce protection orders as the main legal instrument to prevent the revictimization of women who have suffered intimate partner violence. For that purpose, it begins describing the legal recognition process of violence against women in Latin America and the Caribbean, and introduces feminist scholar's contributions. It continues outlining the expected benefits in which the application of protection orders as a means to prevent women's revictimization are globally sustained. Then, it describes how these principles have been incorporated into the Southern Cone legislation. Finally, it provides a detailed description of protective orders nature in Uruguay, under the legal denomination of *precautionary measures* (strict definition); and addresses the institutional circuit that each case of intimate partner violence towards women completes from the domestic violence report to the follow up process performed by the police.

**Keywords:** protection orders; violence against women; intimate partner violence; revictimization.

## Introducción

La violencia hacia las mujeres perpetrada por (ex)parejas, frecuentemente denominada como *violencia de género*,<sup>1</sup> es un fenómeno globalmente reconocido que ha comenzado a ser nombrado y cuantificado hace relativamente poco tiempo.

Desde el punto de vista de las causas, se trata de un problema social porque puede entenderse como una de las múltiples manifestaciones de la desventaja sistemática y culturalmente arraigada en detrimento de las mujeres. Desde el punto de vista de las consecuencias, representa un problema de salud pública. Sus víctimas sufren daños severos a nivel físico y mental, muchas veces con secuelas de por vida. Su naturaleza es muy heterogénea y puede ir desde un incidente aislado hasta casos de maltrato sistemático con múltiples modalidades de violencia (física, sexual, psicológica, económica). Dada su alta prevalencia, ha sido calificada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un problema de salud global de proporciones epidémicas (OMS, 2013). Desde un enfoque de derechos humanos, no solo constituye un obstáculo para el pleno desarrollo de las mujeres, sino que atenta contra la construcción de una sociedad donde se cumplan la plena igualdad de derechos y el disfrute de libertades fundamentales.

---

<sup>1</sup> A pesar de que el término *violencia de género* es popularmente entendido como un sinónimo del término *violencia contra las mujeres en el marco de la (ex)pareja*, el primero es más amplio que el segundo. Para profundizar en sus diferencias conceptuales ver Toledo Vázquez (2009).

La naturalización de la violencia hacia las mujeres en la familia y las relaciones de pareja está estrechamente relacionada con la definición de la esfera privada como un lugar tradicionalmente retirado de la intervención estatal y, por ende, del sistema de justicia. Paradójicamente, actualmente se conoce que las mujeres se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad, especialmente a la violencia letal, dentro de la esfera doméstica y en compañía de personas que conocen. Ello pone en entredicho el imaginario de que corren mayor peligro circulando por la vía pública en contacto con personas desconocidas (De Miguel, 2003; United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, 2019).

En Uruguay cinco de cada diez mujeres de 15 años o más han experimentado violencia en el marco de la (ex)pareja alguna vez en su vida, y dos de cada diez durante los últimos 12 meses (Instituto Nacional de Estadística, Inmujeres, 2020). La violencia doméstica es el segundo delito más denunciado en el país (Ministerio del Interior [MIN], 2017) y su volumen de denuncias se ha incrementado de forma sostenida desde el 2005 hasta la actualidad (Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, 2016, 2017; MIN, 2018; MIN, 2019). La amplia mayoría de los hechos fueron perpetrados por hombres (79.6 %) y corresponden a victimizaciones de mujeres (71.2 %). Asimismo, dos de cada tres denuncias (61.1 %) corresponden a conflictos en el marco de una pareja actual o anterior (División Políticas de Género, Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, 2020). Adicionalmente, las investigaciones nacionales señalan que la (ex)pareja es el principal contexto en el que las mujeres son intencionalmente asesinadas en Uruguay (Coraza & Gambetta, 2017; Gambetta, 2018); lo cual es consistente con la tendencia global señalada por la Organización de las Naciones Unidas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2014, 2018, 2019).

En la última década, la violencia hacia las mujeres se ha convertido tanto en una problemática que preocupa a la sociedad civil como en un tema de agenda de seguridad. En este marco, el Estado uruguayo ha comenzado a desarrollar políticas públicas, legislación específica y medidas de protección para combatir la violencia conyugal hacia las mujeres. Este proceso trajo aparejadas dos connotaciones importantes. Por un lado, la policía pasó a adoptar un rol activo en el control y combate del fenómeno, ya que debe arrestar a los imputados y proveer a las víctimas con recursos e información relevante en caso de emergencia. Por otro lado, la ley estableció la posibilidad de hacer uso de medidas cautelares para proteger a las víctimas.

Las medidas cautelares forman parte de lo que la literatura criminológica denomina como *órdenes de protección* (OP), que son el instrumento legal utilizado con mayor frecuencia para prevenir la violencia conyugal hacia las mujeres a nivel global (Herrera & Amor, 2017). En Uruguay son un recurso que contempla el Código General del Proceso (1988) y se utilizan cuando existe una potencial vulneración de los derechos de una de las partes en un procedimiento judicial. Los estudios que han evaluado la performance de las medidas cautelares de prohibición de comunicación y acercamiento revelan que estas logran prevenir la revictimización de tres de cada cuatro mujeres agredidas por una (ex)pareja, independientemente de que incluyan el uso de tobilleras electrónicas (Fonseca, Gambetta & Russo, 2020; OPP, 2017).

A continuación se tematiza el reconocimiento jurídico de la violencia hacia las mujeres, pasando del ámbito internacional al latinoamericano, y se introducen algunos aportes desde el feminismo jurídico. Luego se desarrolla el concepto de *órdenes de protección* y los mecanismos mediante los cuales se espera que contribuyan a la prevención de la revictimización de las mujeres. Posteriormente se describe el marco jurídico existente en el Cono Sur para su implementación, con especial detenimiento en el derecho uruguayo. El artículo continúa con una descripción de la secuencia de acciones institucionales que tienen lugar desde que una mujer denuncia a su (ex)pareja por violencia de género hasta el cese del seguimiento de las medidas cautelares.

## **El reconocimiento legal de la violencia contra las mujeres**

Desde un marco de interpretación feminista, el derecho no es neutral. Ha sido formulado por y para sujetos masculinos, desde sus puntos de vista y experiencias y, como contrapartida, ha silenciado los de las mujeres. Al mismo tiempo, el derecho es un espacio que hace eco de las relaciones de poder imperantes en una cultura y contribuye a su reproducción mediante la definición de distintos márgenes para el ejercicio de la libertad y la autonomía individual. La materialización de estos elementos trasciende la mera enunciación de normas y comprende también su interpretación, las sanciones definidas para sus transgresiones, el funcionamiento de las instituciones de justicia y aquellas donde se transmite la cultura legal (Rodríguez, 2000). Así, la legislación y sus interpretaciones participan en la definición de la sexualidad de las mujeres y los lugares que ocupan en el espacio público y la familia. A través de ellas, el Estado ha legitimado históricamente la violencia hacia las mujeres en el contexto del hogar y las relaciones conyugales (Di Corleto, 2010; Malet Vázquez, 2012).

La desnaturalización de la violencia contra las mujeres y su reconocimiento como una problemática social con connotaciones jurídicas comenzó en la década de los ochenta en el ámbito internacional a partir de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), también conocida como Cedaw (Pacheco Carve, 2013). En su artículo 1, la convención reconoce la existencia de un contexto discriminatorio hacia las mujeres y define a la discriminación hacia ellas como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (Cedaw, 1979, art. 1).

En su artículo 5, insta a los Estados parte a:

Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (Cedaw, 1979, art. 5).

Esta convención es, además, el primer instrumento en reconocer expresamente que las diferencias entre hombres y mujeres no deben materializarse en desigualdades legales (Pacheco Carve, 2013). En pos de ello, el artículo 3 destaca la necesidad de:

Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación (Cedaw, 1979, art. 3).

De esta manera, la Cedaw compromete por primera vez a los Estados a evaluar la existencia de situaciones de discriminación hacia las mujeres y a incurrir en una responsabilidad internacional en caso de no adoptar medidas contra el fenómeno (Pacheco Carve, 2013). Aunque su foco está depositado en la discriminación, genera un marco normativo que reconoce a la violencia sexista como una de sus manifestaciones y

habilita la toma de medidas específicas para su combate, promoviendo así la garantía de derechos tan básicos como el derecho a la vida. Como consecuencia, la violencia contra las mujeres pasa a ser concebida como una vulneración de los derechos humanos en lugar de un conflicto relativo al mero ejercicio de derechos individuales (Barrère, 2009).

Los Estados de Latinoamérica y el Caribe comenzaron a reconocer la responsabilidad ética del Poder Judicial con respecto a la violencia hacia las mujeres en la última década del siglo XX, mediante la sanción de leyes para proteger a las víctimas y castigar a los agresores. Según Garita Vélchez (2012), estas reformas legales han tenido dos etapas. La primera comenzó en la década de los noventa y durante ella se aprobaron las leyes de “primera generación”. Estas leyes establecen medidas de protección que, aunque pertenecen a la órbita del derecho civil, son de carácter coercitivo y protegen a las mujeres de la violencia en el ámbito familiar, doméstico e íntimo. La segunda etapa comenzó en 2005 y durante ella se aprobaron las leyes de “segunda generación”. A partir de estos instrumentos la violencia contra las mujeres comenzó a regularse tanto en el ámbito privado como en el público y se crearon figuras penales para su sanción. Al mismo tiempo, se transitó hacia una comprensión más amplia del fenómeno a través de la tipificación penal de la violencia sexual, psicológica/emocional, patrimonial, obstétrica, institucional y laboral. A título de ejemplo, la tipificación del femi(ni)cidio forma parte de las leyes de segunda generación. Asimismo, algunas de estas leyes destacan la importancia de la atención integral a las víctimas y obligan a los Estados y a sus instituciones a elaborar y ejecutar políticas públicas que prevean y combatan la violencia contra las mujeres. Concomitantemente, amplían el listado de las medidas de protección y, entre otras cosas, reconocen la responsabilidad del Estado por la acción u omisión de sus funcionarios que obstaculicen, retarden o impidan el acceso de las mujeres a la justicia (Garita Vélchez, 2012).

Desde el feminismo, se advierte que la inclusión de las mujeres en el derecho debe ir más allá de la mera tipificación de la violencia hacia ellas como delito. También plantea como indispensable la revisión de las lógicas de funcionamiento del sistema de justicia y sus actores (Di Corleto, 2013). Uno de los desafíos más importantes refiere a la victimización secundaria, es decir, a la violencia institucional que el sistema de justicia y la policía perpetran en el tratamiento de las víctimas, la cual puede agravar su estrés e intensificar las consecuencias de la victimización primaria. A modo de ejemplo, la prioridad de la investigación por sobre la atención de las mujeres puede remover

experiencias traumáticas y desatender su derecho a la información, y la lentitud del proceso judicial puede generar interferencias en su recuperación y readaptación social (Albertín, 2006; Campbell & Raja, 1999).

## Qué son las órdenes de protección y cuál es su fundamento

La disuasión de quienes perpetran actos de violencia interpersonal es fundamental para garantizar la seguridad de las víctimas. Las OP son una herramienta orientada a restringir el contacto entre víctimas y victimarios para prevenir la revictimización. Globalmente, son el instrumento legal utilizado con mayor frecuencia para prevenir la violencia hacia las mujeres en el marco de la (ex)pareja (Herrera & Amor, 2017). Pertenecen generalmente al ámbito del derecho civil y son utilizadas como una medida previa a la aplicación de una sanción penal, tal como ocurre en los países del Cono Sur.

Según Dowling y sus colegas (Dowling, Morgan, Hulme, Manning & Wong, 2018), las OP se fundamentan en tres posibles mecanismos para reducir la revictimización. Primero, operan como un elemento disuasor a través del incremento del riesgo de aprehensión o castigo. Para los ofensores, las OP serían un indicador tangible de que la policía está al tanto de su infracción y está preparada para responder más rápido, de forma más consistente y dura ante futuros incidentes de violencia doméstica. La evidencia empírica indica que la policía es más proclive a arrestar (Phillips & Sobol, 2010; Weisz, Tolman & Bennett, 1998) y presentar cargos<sup>2</sup> (Phillips & Varano, 2008) contra los perpetradores de violencia doméstica cuando estos tienen una OP preexistente. Asimismo, las víctimas con OP reportan sentirse empoderadas y con mayor confianza de contactar a la policía (Fischer & Rose, 1995; Lewis, Dobash, Dobash & Cavanagh, 2000). Adicionalmente, este efecto disuasorio puede ser potenciado mediante el monitoreo electrónico del movimiento de los ofensores en tiempo real, mediante dispositivos con GPS (Carter & Grommon, 2016), como las tobilleras electrónicas, y la provisión de botones de pánico y sistemas de alerta móvil para un报告 más fácil e inmediato (Lloyd, Farrell & Pease 1994; Natarajan, 2016).

Segundo, las OP incrementarían los esfuerzos requeridos para reincidir. Las condiciones impuestas por estas medidas requieren que los ofensores eviten el contacto con las víctimas. Esto puede funcionar como una forma indirecta de “remoción del objetivo” (Cornish & Clarke, 2003), dificultando el acceso a las víctimas y el

---

<sup>2</sup> Aunque en Uruguay la policía no tiene esta potestad, ello sí ocurre en países como Estados Unidos.

involucramiento en futuros hechos de violencia. De hecho, se ha encontrado que las OP son más efectivas cuando víctimas y autores han interrumpido la cohabitación y no existen responsabilidades vinculadas con hijas e hijos compartidos (Carlson, Harris & Holden 1999; Logan & Walker, 2009).

Finalmente, las OP reducirían la revictimización al establecer reglas claras para el relacionamiento entre las partes. Las condiciones comúnmente especificadas en las órdenes (como evitar las agresiones verbales o intimar a la abstinencia de alcohol y/o drogas) mitigarían el efecto de precipitadores situacionales de la violencia doméstica. Al mismo tiempo, incluir estas condiciones puede contrarrestar la naturalización de la violencia y la minimización de su severidad por parte de los ofensores. Inclusive, las OP también tendrían este efecto en las víctimas que de otra manera trivializarían su victimización, contribuyendo así a que reporten futuros incidentes a la policía (Dowling et al., 2018).

## Órdenes de protección en el Cono Sur: marco jurídico

En el Cono Sur, el uso de las OP para prevenir la revictimización conyugal de las mujeres se enmarca en las leyes de segunda generación. No obstante, cada país presenta sus especificidades respecto a los actores institucionales involucrados en la implementación de las medidas y el monitoreo de su cumplimiento.

En Argentina, las OP llevan el nombre de *medidas preventivas urgentes* y se enmarcan en la Ley 26.485, Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, (2009). La aprobación de esta ley fue el resultado de un proceso que data aproximadamente desde el 2003, durante el cual se sancionó un conjunto de leyes que representan avances en materia de derechos de las mujeres; tales como la Ley 26.130 Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica (2006); la Ley 26.171 de aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (2006); la Ley 26.150 del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006); y la Ley 26.472 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (2009), que contempla el supuesto de prisión domiciliaria para madres con hijos e hijas menores de cinco años. El pasaje de las medidas de protección a la órbita penal requiere la constatación del crimen de desacato por incumplimiento. Sin embargo, la justicia puede evaluar si amplía o modifica las medidas previo al

dictamen de la sanción. Frente a reiterados incumplimientos, deben aplicarse nuevas sanciones especificadas en el Decreto 1011/2010 (2010), como dictar la asistencia obligatoria del agresor a programas de tratamiento y rehabilitación.

En Brasil, las OP son llamadas *medidas protetivas de urgência* (MPU) y se encuadran en la Ley 11.340, conocida como Maria da Penha, (2006). Las MPU se regulan e implementan de manera diferenciada en cada Estado a partir de las Delegacias de la Mujer, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los Juzgados Especializados y la policía militar, entre otros actores institucionales. La ley Maria da Penha ha sido modificada en diversas instancias para otorgar mayores garantías de los derechos de las mujeres. En 2011 se sancionó la Ley 12.403 (2011), que prevé la aplicación del dispositivo de monitoreo electrónico como medida alternativa al encarcelamiento preventivo de los autores. En 2018 fue sancionada la Ley 13.772 (2018), que incluye a la violación de la intimidad de la mujer dentro de la carátula de violencia doméstica y familiar. Adicionalmente, tras constatarse que las MPU no estaban acompañadas de mecanismos efectivos que aseguraran el alejamiento y la no comunicación que le son inherentes fue sancionada la Ley 13.641 (2018). Mediante ella se creó el crimen de incumplimiento de las medidas, que es punido con entre tres meses y dos años de prisión. Por lo tanto, cuando hay violación de las medidas el caso pasa a la órbita penal y se inicia un juicio (Marques Lima, 2019).

En Chile, las OP se encuadran en la Ley 20.066, referente a la violencia intrafamiliar (2005). Cabe destacar que a pesar de que sus principales beneficiarias son las mujeres víctimas de violencia conyugal, esta ley no realiza ninguna mención específica a la violencia de género. De hecho, Chile es el único país del Cono Sur que no cuenta con una ley integral en materia de violencia de género hacia las mujeres. Las medidas de protección son objeto de estudio penal una vez que se incumplen comprobado el delito de “maltrato habitual”. Sin embargo, la imprecisión conceptual del término introduce dificultades para su comprobación. Por ejemplo, la ley no establece cuántos hechos violentos deben constatarse para que el maltrato sea considerado habitual ni cuál debe ser la proximidad temporal entre ellos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El art. 14 define al *maltrato habitual* como: “El ejercicio habitual de violencia física o psíquica respecto de alguna de las personas referidas en el artículo 5º de esta ley se sancionará con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio, salvo que el hecho sea constitutivo de un delito de mayor gravedad, caso en el cual se aplicará solo la pena asignada por la ley a este” (Ley 20.066, 2005).

## Órdenes de protección en Uruguay: las medidas cautelares

En el derecho uruguayo las OP se denominan *medidas cautelares*. Son instrumentos de carácter civil, utilizados como un recurso previo a una potencial sanción penal. Aunque pueden aplicarse con múltiples propósitos, se emplean generalmente en los casos asociados a violencia doméstica y violencia de género hacia las mujeres. Más que preservar la efectividad o las resoluciones del proceso judicial, su objetivo es proteger a las personas; puesto que tienden a preservar la integridad, la libertad y la seguridad de las víctimas, y se enmarcan en la garantía del derecho a la vida como un derecho constitucional (Pacheco Carve, 2013):

Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieren por razones de interés general (Constitución de la República, 1967, art. 7).

El desarrollo de la legislación uruguaya en materia de violencia hacia las mujeres ha contribuido a la ampliación del marco jurídico para el uso de medidas cautelares como forma de proteger la vida de las personas. Ello sobrevino a raíz de la ratificación de diferentes convenios, pactos y declaraciones internacionales del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. Además de promover la mayor y mejor garantía de los derechos y libertades fundamentales, estos instrumentos internacionales enfatizan que debe existir igualdad sin distinción de sexo entre las personas. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1996) son solo algunos de los instrumentos que incorporan esta noción y obligan a los Estados a promover medidas que mejoren la igualdad entre hombres y mujeres. La Cedaw fue el primer instrumento específico de defensa de los derechos de las mujeres ratificado por Uruguay, en 1981 (Pacheco Carve, 2013).

La ampliación de las garantías legales de las mujeres con respecto a la violencia de género comenzó en 1995, con la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana (1995). Casi una década después se aprobaron la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica (2002) y el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (Consejo

Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, 2003), y posteriormente se crearon una serie de instituciones clave para su implementación. En 2005 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como órgano encargado de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. En 2008 fue creada la División Políticas de Género del Ministerio del Interior, con el fin de incorporar la perspectiva de género en las políticas de seguridad pública (Ministerio de Desarrollo Social [Mides], 2007; MIN, 2021). Finalmente, en 2018 se aprobó la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (2018), con carácter de ley integral.

Con la Ley de Seguridad Ciudadana (1995), el Estado definió a la violencia hacia las mujeres en el marco de la (ex)pareja como un hecho punible a través de la creación de la violencia doméstica como figura penal. Sin embargo, la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica (2002) marca un hito por ser la primera en reconocer al fenómeno como una problemática social que demanda intervención, es decir, que es necesario detectar, prevenir, atender y erradicar. Esta ley contempla el hecho de que la violencia doméstica sea perpetrada por parejas previas. Con ello supera cualquier definición material de lo doméstico y pasa a concebirlo de forma metafórica:<sup>4</sup> como aquellas relaciones que implican compartir ideas, proyectos y decisiones que afectan mutuamente a personas que no necesariamente cohabitan un espacio.

Entre las limitaciones de la Ley de Violencia Doméstica se puede destacar que el término es inespecífico con respecto a la violencia hacia las mujeres. Hablar de violencia doméstica implica definir la violencia en función del ámbito donde ocurre, lo cual difumina aspectos importantes para su estudio como son el objeto, el sujeto y el objetivo final de esta violencia (Álvarez, 2001). El término comprende manifestaciones violentas que no necesariamente califican como violencia hacia las mujeres, como la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Al mismo tiempo, no agota todas las situaciones vinculadas a la violencia hacia las mujeres, ya que no contempla las que ocurren por fuera del ámbito doméstico (Gambetta, 2018). Adicionalmente, desde el feminismo jurídico se argumenta que la sanción penal de la violencia doméstica no asegura la protección de las víctimas, debido a que el derecho penal no apunta a la realización de sus derechos (Birgin & Cohen, 2006). Por tanto, la sanción posee un carácter meramente simbólico: envía un mensaje a la sociedad en general y a los operadores de justicia en particular, que manifiesta la condena social del fenómeno y

---

<sup>4</sup> Para profundizar en la noción metafórica del espacio doméstico ver Tommasino (2012).

pretende motivar un cambio de actitudes (Di Corleto, 2013; Larrauri, 2008). Por otra parte, el tratamiento de la violencia doméstica en materia penal ubica a víctimas y victimarios en un mismo nivel, y reduce el problema a un conflicto interpersonal. Al hacerlo, niega el carácter estructural de la violencia hacia las mujeres y el rol que las personas no afectadas tienen en su combate (Bodelón, 2008).

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley de Violencia Doméstica representó un gran aporte al marco normativo nacional para la utilización de medidas cautelares. El art. 9 del capítulo IV de la ley se titula “Medidas de protección” y en él se expresa que:

En toda cuestión de violencia doméstica, además de las medidas previstas en el artículo 316 del Código General del Proceso, el Juez, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público deberá disponer todas las medidas tendientes a la protección de la vida, la integridad física o emocional de la víctima, la libertad y seguridad personal, así como la asistencia económica e integridad patrimonial del núcleo familiar (Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica, 2002, art. 9).

Esta ley define ocho tipos distintos de medidas cautelares. Además del alejamiento y la interrupción de la comunicación entre víctima y agresor, incluye también el reintegro de la víctima a su residencia; la incautación de armas al agresor; su obligación alimentaria para con la víctima; la resolución de pensiones alimenticias, guarda, tenencia y visita de hijos/as compartidos/as; y la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación de adicciones. Al mismo tiempo, define un conjunto amplio de conductas dentro de las medidas de restricción de comunicación y acercamiento:

3) Prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima; 4) Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima, demás personas afectadas, testigos o denunciantes del hecho (Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica, 2002, art. 10).

La Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (2018) constituye el primer instrumento legal que aborda el fenómeno de forma específica, independientemente del ámbito en el que ocurra. Representa un avance en materia de derechos humanos debido a que tiene como finalidad garantizar el efectivo goce del

derecho a una vida libre de violencia para todas las mujeres, no solo para las victimizadas. Asimismo, entiende al fenómeno como un problema social que se origina en la desventaja sistemática de las mujeres con respecto a los hombres en múltiples ámbitos de la vida social (empleo, educación, salud, política, relaciones íntimas; Bodelón, 2008). Esta ley tiene un carácter integral debido a que incorpora la prevención y atención de la problemática, así como también la protección y reparación de las víctimas. A pesar de que no crea una figura penal específica para sancionar la violencia de género en el marco de la (ex)pareja, esta ley crea un marco normativo adicional para la aplicación de medidas cautelares. A nivel general, en el artículo 64 plantea que:

Siempre que se acrede que un derecho humano fundamental se vea vulnerado o amenazado, el Tribunal debe disponer, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público, en forma fundada, todas las medidas tendientes a la protección de la vida, la integridad física o emocional de la víctima, su libertad y seguridad personal, así como la asistencia económica e integridad patrimonial de esta y de su núcleo familiar. En ningún caso pueden disponerse medidas recíprocas o a cargo de las víctimas o que restrinjan sus derechos. Si el Tribunal decidiera no adoptar medida alguna, su resolución debe expresar los fundamentos de tal determinación (Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género, 2018, art. 64).

En relación con la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica (2002), esta ley amplía el conjunto de acciones que pueden ser aplicadas como medida cautelar de ocho a diecisiete, las cuales son debidamente especificadas en su art. 65. Adicionalmente, en su art. 66 da instrucciones claras respecto a cómo debe desarrollarse el proceso legal en torno a la medida cautelar aplicada, y expresa la duración mínima que deben tener las medidas de alejamiento y no comunicación (180 días).

Por todo lo mencionado, en los últimos veinte años el Estado uruguayo no solo ha ratificado diferentes instrumentos del derecho internacional vinculados con los derechos humanos de las mujeres, sino que también ha generado acciones en pos de la ampliación y mejora de sus garantías, especialmente en lo que a la erradicación de la violencia contra las mujeres respecta. Ahora bien, ¿de qué manera se lleva este marco legal a la práctica? ¿Cómo es el funcionamiento concreto de las medidas cautelares en Uruguay? A continuación se reconstruye el circuito institucional que recorre cada caso de

violencia hacia las mujeres en el marco de la (ex)pareja dentro del sistema de justicia, y el lugar que las medidas cautelares ocupan dentro de este recorrido.

## **Medidas cautelares en casos de violencia hacia mujeres en el marco de la (ex)pareja: recorrido institucional desde la denuncia hasta el seguimiento policial**

En Uruguay, los casos de violencia hacia las mujeres en el marco de la (ex)pareja pueden ingresar al sistema de justicia a través de dos canales alternativos: el policial y el judicial. A partir de allí, cada caso realizará un recorrido a través de distintas instituciones estatales a cargo de la investigación, sanción y seguimiento, las cuales funcionan de manera articulada.

### **a. Denuncia, investigación y sanción**

El circuito comienza con la radicación de una denuncia, la cual puede ser presentada tanto por la víctima como por un tercero. Por la vía policial, las denuncias pueden radicarse presencialmente en las seccionales policiales, en las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género (Uevdg) o, en las localidades pequeñas, en las oficinas encargadas de la materia que están ubicadas dentro de cada seccional policial.<sup>5</sup> También se pueden realizar denuncias de forma remota a través de la línea 911, la línea gratuita para realizar denuncias anónimas que funciona a través del 0800 5000, o en la página web del MIN. Cuando se presenta una denuncia de violencia hacia una mujer en el marco de la (ex)pareja, la policía la recepciona y clasifica como una denuncia de violencia doméstica.

Las Uevdg son el resultado actual de un proceso que busca responder a la creciente problematización social de la violencia hacia las mujeres en el marco de la (ex)pareja y a la concomitantemente necesidad de incorporar la perspectiva de género en el ámbito de la denuncia, investigación e intervención policial. Dentro del MIN existió en una primera instancia una Comisaría de la Mujer (1988) que fue mutando en su jerarquía y competencias hasta la configuración actual de las Uevdg, de ahí su carácter de comisarías. Las Uevdg recepcionan denuncias de violencia doméstica, violencia sexual, maltrato y abuso sexual hacia niñas, niños y adolescentes, y discriminación por motivos

---

<sup>5</sup> Las Uevdg están ubicadas según la densidad poblacional de cada departamento. En los poblados pequeños funcionan como oficinas dentro de las comisarías.

de género. Asimismo, coordinan, articulan y dan seguimiento a las intervenciones de las demás unidades policiales; e intervienen en aquellos casos de mayor complejidad. El resto de ellos se derivan a comisarías que quedan a cargo de la gestión del proceso.

Una vez recepcionada la denuncia, la policía convoca a la víctima a declarar. A continuación, el caso ingresa a la órbita judicial a partir de que la policía notifica a dos actores: la Fiscalía General de la Nación y el Juzgado de Familia Especializado que corresponda. En caso de que la denuncia se haya presentado directamente en la Fiscalía, omitiendo la intermediación policial, el proceso es el mismo. En esta instancia, el Juzgado de Familia determina la aplicación de las medidas cautelares y establece la duración de las mismas. Si lo estima necesario, el juez/a decide si se le coloca una tobillera electrónica al ofensor y si este debe asistir a un programa de rehabilitación de adicciones. Si consideran que la gravedad lo amerita, tanto el Juzgado de Familia como la Fiscalía pueden derivar el caso a un Juzgado Penal.

Es importante destacar que las tobilleras electrónicas no son una medida cautelar en sí misma, sino una herramienta utilizada para constatar y controlar la restricción de acercamiento a la víctima. Suelen acompañar a las medidas cautelares dispuestas como una alternativa a la prisión preventiva del agresor en aquellos casos de mayor gravedad. No obstante, su implementación está sujeta a los recursos disponibles para su colocación y mantenimiento (baterías, cargadores, etc.). Cuando la justicia dictamina la aplicación de una tobillera, los autores y las víctimas están obligados a asistir a un programa de atención psicosocial. Si el agresor es policía, se lo deriva un dispositivo de Sanidad Policial especializado en la materia y se le aplica el desarme obligatorio por decreto (Decreto 015/11, 2015).<sup>6</sup> Si es civil, la justicia lo insta a concurrir al dispositivo psicosocial del Mides, orientado a la resocialización de los varones que han sido violentos con una pareja actual o anterior. La asistencia a un programa de atención psicosocial del Mides es también obligatoria para las víctimas. Estos dispositivos generan informes periódicos que son elevados a la justicia durante la vigencia de las medidas cautelares, a modo de insumo para decidir sobre su extensión.

Una vez emitido el fallo judicial, la policía notifica a las personas involucradas en la denuncia. Por un lado, la víctima es citada a notificarse ante la policía. En caso de no

<sup>6</sup> En el Decreto 111/015 se aprueba el “Protocolo de actuación en materia de violencia doméstica y/o género en el ámbito del Ministerio del Interior”, en el cual insta al: “Retiro obligatorio del arma de reglamento a la persona ofensora, de manera preventiva, y comunicación sobre ello a las unidades ejecutoras u organizacionales donde cumple funciones, donde pertenece presupuestalmente y a la Junta Médica Nacional de Aptitud, asimismo extenderle una constancia de ello a la persona denunciada”. (Decreto 111/015, 2015).

poder asistir, la policía debe ir a su domicilio o enviar a un correista. Por otro lado, el juzgado puede determinar la conducción del ofensor en caso de que la víctima y el autor compartan el domicilio. Ello implica buscar y detener al autor en su domicilio para poder así separarlo de la víctima durante el tiempo que transcurre el proceso de denuncia. En los casos sin cohabitación, el juzgado puede citar al ofensor mediante notificación a su domicilio personal. En caso de no asistir o de rehusarse, la policía comunica al juzgado y este puede determinar si libra o no una requisitoria hacia el autor, con lo cual se le prohíbe la salida del país hasta que efectivamente se dé por notificado.

Cabe aclarar que las mujeres tienen derecho a solicitar el retiro de las medidas cautelares y a renunciar a los dispositivos dispuestos para asegurar su cumplimiento, como la custodia policial o la tobillera electrónica. Para ello, deben presentar una solicitud en el Juzgado de Familia que impuso las medidas de protección, cuyo juez/a analiza el caso y determina si concede o no el pedido de la mujer. A pesar de que el levantamiento de las medidas cautelares es una prerrogativa judicial, las víctimas muchas veces realizan la solicitud ante la policía. Independiente del fallo judicial resultante, siempre que esto ocurre la policía realiza un trabajo de investigación para conocer si dicha solicitud fue realizada en el marco de una situación de coerción por parte del autor. Este no siempre es el caso, ya que algunas veces las mujeres solicitan el cese de las medidas cautelares por viajes al exterior o porque saben que su agresor abandonó el departamento o el país.

### b. Qué es el seguimiento policial y cómo funciona

Cuando la justicia dictamina una medida cautelar de restricción de comunicación y/o acercamiento entre las partes, la policía pone en marcha un proceso de seguimiento que tiene como finalidad el monitoreo del cumplimiento de las medidas. A pesar de que la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (2018) crea la figura del *alguacil* como responsable del monitoreo de las medidas cautelares, en la actualidad esta tarea se encuentra bajo la órbita del MIN. En Montevideo, la labor está a cargo de la Oficina de Seguimiento de la Dirección Departamental de Violencia Doméstica y de Género (Ddvdg); la cual coordina, dirige y supervisa el trabajo de las cuatro Uevdg del departamento y opera como el nexo entre las unidades y la Jefatura de Policía de Montevideo. Asimismo, la Oficina de Seguimiento trabaja de manera integrada con los actores judiciales involucrados en el proceso: recibe solicitudes de la justicia y organiza o deriva las acciones necesarias para su ejecución.

Cuando la denuncia en primera instancia es realizada en una Uevdg, la oficina ejecuta el primer seguimiento durante los primeros treinta días de vigencia de las medidas cautelares. Luego de ello, deriva las tareas a la Uevdg que recibió el caso hasta el vencimiento de las medidas. En cambio, cuando la denuncia es realizada en una seccional policial, el proceso de seguimiento es realizado en su totalidad por la oficina de seguimiento. La Ddvdg supervisa el trabajo de las Uevdg a través de la Oficina de Estadística. Esta unidad controla el funcionamiento de los seguimientos mediante la auditoría de las denuncias con las que trabaja cada Uevdg, observa si se ha dado cuenta a los Juzgados Especializados y a la Fiscalía, y si resta tomar acciones en cada caso.

El monitoreo del cumplimiento de las medidas cautelares se concentra en la víctima. El seguimiento del agresor ocurre únicamente cuando las medidas tienen un carácter recíproco y se limita a su localización y requisitoria. Debido a que la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (2018) no establece lineamientos para su realización, tanto en materia de protocolos como de periodicidad, el seguimiento se implementa en base a lo dictaminado por la justicia y al procedimiento de trabajo adoptado por la Ddvdg. Primero, la policía establece un primer contacto telefónico con la víctima durante los treinta días posteriores al dictamen de las medidas, con el objetivo de generar una canal de comunicación que se sostenga durante toda su duración (180 días como máximo). En esta instancia se le consulta si está siendo respetada la medida y se le otorgan directivas de autocuidado y teléfonos de denuncia en caso de incumplimientos (como la línea 911 en caso de emergencia). Si no fue posible contactar telefónicamente a la víctima, se envía un móvil a su domicilio para solicitarle personalmente un teléfono de contacto. Para que esto sea posible, es esencial que en el primer mes se recabe la mayor cantidad de datos que permitan su localización al momento de realizar el seguimiento. Posteriormente, se deja constancia del resultado del seguimiento mediante una ampliación de la novedad policial y se notifica al juzgado interveniente. En caso de no localizar a la víctima, el juez/a puede solicitar su requisitoria. Existen también seguimientos personales, que se realizan por pedido expreso de la justicia. Consisten en entrevistas concertadas en la Uevdg o en el domicilio de la víctima, con una previa planificación en base a los posibles riesgos.

Las tobilleras y la custodia policial son los únicos recursos que permiten un monitoreo de la víctima las 24 horas. Cuando la justicia establece la colocación de una tobillera electrónica, la Dirección de Monitoreo Electrónico (Dimoe) avisa al Centro de Comando Unificado (CCU) del MIN, el cual se encarga de las gestiones correspondientes

para su colocación. La tobillera facilita el contacto con la víctima para poder localizarla en caso que fallen los medios de contacto que se utilizan en primera instancia.

Las denuncias anónimas plantean dificultades al momento del seguimiento, debido a que no se cuenta con una persona informante a la cual consultar para dar continuidad a la investigación. Asimismo, los seguimientos que involucran a personas sin techo presentan complejidades adicionales, dada la falta de medios de contacto estables. Ello se ve particularmente agravado cuando el autor tiene colocada una tobillera, debido a que no cuenta con un lugar físico donde recargar su batería; y en los casos donde se establece la custodia policial de las mujeres que se encuentran en situación de calle.

### **c. Qué ocurre cuando se constata el incumplimiento de las medidas cautelares**

La violación de las medidas cautelares por parte del autor es penada con la figura penal del desacato.<sup>7</sup> El desacato constituye el segundo delito, ya que el primero fue aquel a partir del cual fueron impuestas las medidas. Por lo general, el primer delito denunciado se atiende en la órbita civil por un Juzgado Especializado, y el caso pasa a la órbita penal cuando se registra un incumplimiento. Si el incidente primario involucra lesiones (físicas) hacia la víctima u otros delitos de mayor gravedad, el caso ingresa directamente a la órbita penal.

Cuando la policía entra en conocimiento de un incumplimiento, ya sea a través de alguna instancia de seguimiento o porque fueron realizadas nuevas denuncias que involucran a las partes, procede a tomarle declaración a la víctima. Cabe destacar que no todos los incumplimientos necesariamente involucran nuevas agresiones del autor. Existen instancias en las que se constatan acercamientos mutuos junto al retorno del vínculo, o incluso violaciones de las medidas por parte de la víctima. Estas situaciones también son consideradas como incumplimientos, e implican el mismo procedimiento de actuación policial. Luego de tomar declaración, la oficina de seguimiento eleva un informe al juzgado especializado que impuso las medidas y da cuenta también a la fiscalía.

El juzgado debe comunicar la situación a la fiscalía para que esta determine si la acción constituye un incumplimiento, y evalúe un posible procesamiento del autor. Sin embargo, lo más frecuente es que los juzgados especializados intimen al autor al estricto

---

<sup>7</sup> El Código Penal establece en su art. 173 que: “Se comete desacato menoscabando la autoridad de los funcionarios públicos de alguna de las siguientes maneras: 1) Por medio de ofensas reales ejecutadas en presencia de funcionario o en el lugar en que éste ejerciera sus funciones. 2) Por medio de la desobediencia abierta al mandato legítimo de un funcionario público” (Código Penal, 1993, art. 173).

cumplimiento de las medidas cautelares, y que la fiscalía prosiga dándose por enterada y ateniéndose al fallo. Una vez que la justicia dispone sobre el caso, su respuesta es derivada a la seccional o Uevdg que trabaja en el mismo.

En caso de que la fiscalía dictamine el delito de desacato, el caso será tomado por la Justicia Penal y se dará comienzo a un proceso de naturaleza acusatoria. Ello implica la estricta separación de quien acusa y quien juzga, y genera una situación de igualdad de oportunidades entre la fiscalía y la defensa para presentarse ante un/a juez/a imparcial, que en carácter de observador/a externo/a debe dictar sentencia de absolución o condena. En el juzgamiento del delito pueden darse dos escenarios: (i) un juicio abreviado; o (ii) un juicio oral. Un juicio abreviado permite una mayor celeridad de la sentencia a través de la negociación de la pena. Esta alternativa le brinda una oportunidad al autor de reducir su pena conforme admite su responsabilidad en el delito. Es frecuente que en estos casos la justicia determine la privación de libertad domiciliaria y la aplicación de una tobillera electrónica al agresor. Si las medidas cautelares inicialmente impuestas continúan en vigencia luego de la formalización del desacato, el seguimiento de las mismas también continúa activo. El monitoreo de los casos con tobilleras queda a cargo de la Dirección de Monitoreo Electrónico (Dimoe) del MIN, que se encarga de vigilar que se respete el distanciamiento, así como advertir y brindar asistencia en las situaciones en que esto no se cumpla.

El juicio oral tiene lugar en aquellas instancias en las que el autor no admite la comisión del delito. En esta modalidad se toma como prueba anticipada la audiencia donde la víctima declaró inicialmente (en presencia del abogado del indagado y del abogado defensor), para evitar que nuevamente tenga que hacerlo en el juicio. Las audiencias son de carácter público, a menos que el caso exija reserva.<sup>8</sup> Las penas impuestas en estas instancias suelen ser más severas que las negociables mediante un juicio abreviado.

---

<sup>8</sup> Por la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP), desde noviembre de 2017 se consagra un sistema penal acusatorio, adversarial, oral y público. Que el sistema sea oral y público implica que el juicio se tramita en su mayoría oralmente, y que en principio no hay actuaciones reservadas, cualquier persona puede presenciar el juicio o estar atenta a las actuaciones.

## Conclusiones

El espíritu de las medidas legales de protección es garantizar la seguridad y la libertad personal de las víctimas, atendiendo especialmente a preservar su salud física y emocional. En esencia, procuran garantizar el derecho constitucional más elemental: el derecho a la vida. A nivel global, son el principal instrumento legal para prevenir la revictimización de las mujeres que han sufrido violencia en el marco de la (ex)pareja, debido a que cuentan con un gran potencial para desincentivar a los ofensores e incrementar los niveles de bienestar de las víctimas. Sin embargo, el uso de las medidas de protección desde un enfoque de género es relativamente reciente en la región, ya que está estrechamente vinculado con un paulatino cambio de sensibilidad en torno a las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. Este cambio ha dado paso, entre otras cosas, a una conceptualización de la violencia selectiva hacia las mujeres como una problemática social que demanda atención e intervención pública.

En el Cono Sur, la incorporación de la perspectiva de género al marco jurídico que regula la violencia conyugal tuvo lugar en la década del 2000, a través de instrumentos que han sido progresivamente ajustados en pos de la ampliación de garantías específicas para las mujeres. Actualmente, Argentina (2009), Brasil (2006) y Uruguay (2018) cuentan con leyes integrales que comprometen al Estado en la prevención, atención y sanción de la violencia selectiva hacia las mujeres, tanto dentro como fuera del ámbito doméstico. En la región, las medidas legales de protección son un instrumento de carácter civil utilizado para prevenir la revictimización de las mujeres en el marco de la (ex)pareja que habilitan el uso de sanciones penales cuando no son respetadas por los ofensores.

En Uruguay, las OP llevan el nombre de *medidas cautelares* y, a pesar de que cuentan con una larga data, su relevancia e institucionalidad dentro del sistema de justicia criminal se ha fortalecido desde la aprobación de la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (2018). A partir de allí, el Estado ha asumido un rol más activo en la prevención y combate del fenómeno, dando origen al trabajo articulado entre la policía, la justicia y el Mides en torno a la creación de institucionalidad para prevenir la revictimización de las mujeres a manos de sus (ex)parejas.

Desde una perspectiva feminista, la protección de las víctimas demanda una visión integral sobre cómo preservar su bienestar más allá del incremento de sanciones punitivas. Por tanto, a pesar de que las evaluaciones realizadas a la fecha entienden la

efectividad de las medidas cautelares en clave de prevención de nuevas agresiones, es preciso tener en cuenta que el bienestar de las mujeres no se reduce únicamente a estos asuntos. El espíritu de las medidas cautelares es la protección de la vida de las personas, su seguridad e integridad, y el corpus legal que las ampara fue formulado con la intención de ampliar las garantías de las mujeres con respecto a prácticas discriminatorias culturalmente arraigadas. En este sentido, una adecuada incorporación de la perspectiva de género dentro del derecho no se limita a la nominación de la violencia selectiva hacia las mujeres. También implica el reconocimiento de sus víctimas como sujetos de derecho que merecen un buen trato por parte de los actores estatales involucrados en el proceso de denuncia, investigación, sanción y seguimiento de cada caso.

Es preciso tener en cuenta que el hecho de que el monitoreo de las medidas cautelares se concentre exclusivamente en las víctimas, las expone a una potencial victimización secundaria por parte de la policía y el sistema de justicia. Esto representa un desafío particular para estas instituciones, quienes tradicionalmente se han enfocado en la investigación y sanción de los ofensores, dejando a las víctimas fuera de consideración. De esta manera, resulta necesario revisar cuáles son los efectos no deseados que los procesos burocráticos para la investigación y sanción de los agresores generan en el bienestar de las víctimas. El trato que las mujeres reciben por parte de instituciones estatales involucradas en la implementación de las medidas cautelares y sus niveles de satisfacción con el mismo, representan también una dimensión fundamental para evaluar su efectividad.

## **Financiación**

Este trabajo fue financiado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) a través del Fondo Sectorial de Seguridad Ciudadana, edición 2018. Los puntos de vista expresados en este artículo pertenecen exclusivamente a las autoras del mismo y pueden no ser compartidos por el MIN.

## Referencias

- Albertín, P. (2006). Psicología de la victimización criminal. En M. Soria & D. Saíz, *Psicología Criminal* (pp 245-276). España: Pearson Educación.
- Álvarez, A. (2001). El feminismo como prevención de la violencia de género. En A. Bernárdez Rodal, *Violencia de género y sociedad: una cuestión de poder* (pp. 157-174). Instituto de Investigaciones Feministas.
- Barrère, M. Á. (2009). Género, discriminación y violencia contra las mujeres. En P. Laurenzo, M.L. Maqueda, & A. Rubio (coords), *Género, violencia y derecho* (pp. 27-48). Buenos Aires: Editorial del Puerto.
- Birgin, H., & Kohen, B. (2006). El acceso a la justicia como derecho. En H. Birgin & B. Kohen, B. (comp.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas* (pp. 15-25) Buenos Aires: Biblos.
- Bodelón, E. (2008). La violencia contra las mujeres y el derecho no-androcéntrico: perdidas en la traducción jurídica del feminismo. En P. Laurenzo, M.L. Maqueda, & A. Rubio (coords), *Género, violencia y derecho* (pp. 27-48). Buenos Aires: Editorial del Puerto.
- Campbell, R., & Raja, S. (1999). Secondary Victimization of Rape Victims: Insights from Mental Health Professionals Who Treat Survivors of Violence. *Violence and Victims*, 14(3), 261-275.
- Carlson, M. J., Harris, S. D., & Holden, G. W. (1999). Protective orders and domestic violence: Risk factors for re-abuse. *Journal of Family Violence*, 14(2), 205-226.
- Carter, J. G., & Grommon, E. (2016). Police as alert responders? Lessons learned about perceived roles and responses from pretrial GPS supervision of domestic violence defendants. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 10(4), 361-377.
- Código General del Proceso. (1988). 18 de octubre de 1988 (Uruguay).
- Código Penal. (1993). 26 de octubre de 1967 (Uruguay).
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. (2003). *Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica 2004-2010*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de <http://violenciadomestica.org.uy/repo/img/planviolenciadomestica.pdf>
- Constitución de la República. (1967). 02 de febrero de 1967 (Uruguay).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [Cedaw]. (1979). 19 de diciembre de 1979 (Estados Unidos).
- Coraza, P., & Gambetta, V. (2017). *Femicidios íntimos en Uruguay. Homicidios a mujeres a manos de (ex)parejas*. Montevideo: Ministerio del Interior.

- Cornish, D., & Clarke, R. (2003). Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's critique of situational crime prevention. En M. Smith & D. Cornish, *Theory for practice in situational crime prevention* (pp. 41–96). Nueva York: Criminal Justice Press.
- De Miguel, A. (2003). El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación: El caso de la violencia contra las mujeres. *Revista Internacional de Sociología*, 35(Tercera Época), 127-150.
- Decreto 015/11. [Poder Legislativo] 29 de abril de 2015 (Uruguay).
- Decreto 1011/10. (2010). 20 de julio de 2010 (Argentina).
- Di Corleto, J. (2010). La construcción legal de la violencia contra las mujeres. En J. Di Corleto (Coord.), *Justicia, género y violencia* (pp. 9-21). Buenos Aires: Libraria.
- Di Corleto, J. (2013). Medidas alternativas a la prisión y violencia de género. *Género, sexualidades y Derechos Humanos*, 1(2).
- División Políticas de Género, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. (2020). *Día Internacional de la lucha contra todas las formas de violencia hacia la mujer. 25 de noviembre de 2020*. Recuperado de [https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8437](https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=8437)
- Dowling, C., Morgan, A., Hulme, S., Manning, M., & Wong, G. (2018). Protection orders for domestic violence: A systematic review. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 551.
- Fischer, K., & Rose, M. (1995). When "enough is enough": Battered women's decision making around court orders of protection. *Crime & Delinquency*, 41(4), 414-429.
- Fonseca, A., Gambetta, V., Russo, C. (2020). *Medidas cautelares en casos de violencia de género ocurridos en Montevideo. Evaluación y perfiles sociodemográficos de víctimas y ofensores* (Informe inédito).
- Gambetta, V. (2018). *El femicidio íntimo en Uruguay* (Tesis de maestría). Universidad de la República, Uruguay. Recuperada de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/18989>
- Garita Vílchez, A. (2012). *La regulación del delito de Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe*. Panamá: Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres.
- Herrera, M. J., & Amor, P. J. (2017). Vulneración de las órdenes de protección por parte de hombres condenados previamente por violencia de pareja. *Anuario de Psicología Jurídica*, 27, 1-8.
- Instituto Nacional de Estadística, Inmujeres. (2020). *Encuesta Nacional de Prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones*. Recuperado de

- <https://www.gub.uy/comunicacion/publicaciones/encuesta-nacional-de-prevalencia-sobre-violencia-basada-en-genero-y>
- Larrauri, E. (2008). *Mujeres y sistema penal: Violencia doméstica*. Euro Editores.
- Lei 11.340. (2006). 08 de agosto de 2006 (Brasil).
- Lei 12.403. Da Prisão, das Medidas Cautelares e da Liberdade Provisória. (2011). 05 de mayo de 2011 (Brasil).
- Lei 13.641. Do Crime de Descumprimento de Medidas Protetivas de Urgência. Descumprimento de Medidas Protetivas de Urgência. (2018). 04 de abril de 2018 (Brasil).
- Lei 13.772. Da exposição da intimidade sexual. (2018). 20 de diciembre de 2018 (Brasil).
- Lewis, R., Dobash, R. P., Dobash, R. E., & Cavanagh, K. (2000). Protection, prevention, rehabilitation or justice? Women's use of the law to challenge domestic violence. *International Review of Victimology*, 7(1), 179-205.
- Ley 16.707. Ley de Seguridad Ciudadana. (1995). 19 de julio de 1995 (Uruguay).
- Ley 17.514. Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica. (2002). 09 de julio de 2002 (Uruguay).
- Ley 19.580. Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género. (2018). 09 de enero de 2018 (Uruguay).
- Ley 20.066. Ley de Violencia Intrafamiliar. (2005). 07 de octubre de 2005 (Chile).
- Ley 26.130. Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica (2006). 29 de agosto de 2006 (Argentina).
- Ley 26.150. Programa Nacional de Educación Sexual Integral. (2006). 23 de octubre de 2006 (Argentina).
- Ley 26.171. Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer. (2006). 11 de diciembre de 2006 (Argentina).
- Ley 26.472. Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. (2009). 20 de enero de 2009 (Argentina).
- Ley 26.485. Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. (2009). 14 de abril de 2009 (Argentina).
- Lloyd, S., Farrell, G., & Pease, K. (1994). *Preventing repeated domestic violence: A demonstration project on Merseyside*. Londres: Home Office. Crime Prevention Unit Series 49.

- Logan, T. K., & Walker, R. (2009). Civil protective order outcomes: Violations and perceptions of effectiveness. *Journal of Interpersonal Violence*, 24(4), 675-692.
- Malet Vázquez, M. (2012). La violencia de género, el papel de los movimientos feministas y los posibles abordajes jurídicos. *Revista de la Facultad de Derecho*, 33, 95-111.
- Marques Lima, S. (2019). O Crime de Descumprimento de Medida Protetiva de Urgência e Suas Implicações Jurídicas. *Revista Âmbito Jurídico*, 189.
- Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2007). *Informe País. Convención Cedaw. Informe acerca de la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio del Interior [MIN]. (2017). *Violencia de género, un atentado contra la vida, la integridad y la libertad*. Recuperado de <https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/78-noticias/ultimas-noticias/4445-violencia-de-genero-un-atentado-contra-la-vida-la-integridad-y-la-libertad>
- Ministerio del Interior [MIN]. (2018). *Denuncias por violencia doméstica y asociados todo el país 2015-2018* (Presentación de diapositivas). Recuperado de <https://www.minterior.gub.uy/images/2018/Noviembre/Denuncias-por-vd-y-aso.pdf>
- Ministerio del Interior [MIN]. (2019). *Denuncias por violencia doméstica y asociados todo el país 2016-2019* (Presentación de diapositivas). Recuperado de <https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/2019/presentacion.pdf>
- Ministerio del Interior [MIN]. (2021). *División Políticas de Género*. Ministerio del Interior. Recuperado el 26/03/2021 de <https://www.minterior.gub.uy/index.php/2-uncategorised/93-division-politicas-de-genero>
- Natarajan, M. (2016). Police response to domestic violence: A case study of TecSOS mobile phone use in the London Metropolitan Police Service. *Policing*, 10(4), 378-390.
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. (2016). *Informe Primer Semestre. 1º de enero al 30 de junio (2015-2016)*. Recuperado de [https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/sem\\_1\\_2016.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/sem_1_2016.pdf)
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. (2017). *Copamiento, violencia doméstica y otros delitos seleccionados. 1º enero al 30 junio (2016-2017)*. Recuperado de [https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/copamyvd\\_sem2017.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/copamyvd_sem2017.pdf)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP]. (2017). *Evaluación de impacto: Programa de “Tobilleras Electrónicas”*. Recuperado de <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Tobilleras%20202018.pdf>

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2013). *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud* (Informe de orientación).

Recuperado de

[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85243/1/WHO\\_RHR\\_HRP\\_13.06\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85243/1/WHO_RHR_HRP_13.06_spa.pdf)

Pacheco Carve, L. (2013). *El proceso de violencia doméstica. Aspectos civiles y penales de la violencia doméstica en Uruguay*. Montevideo: Editorial y Librería Jurídica Amilio M. Fernández.

Phillips, S. W., & Sobol, J. J. (2010). Twenty years of mandatory arrest: Police decision making in the face of legal requirements. *Criminal Justice Policy Review*, 21(1), 98-118.

Phillips, S. W., & Varano, S. P. (2008). Police criminal charging decisions: An examination of post-arrest decisionmaking. *Journal of Criminal Justice*, 36, 307-315.

Rodríguez, M. (2000). Algunas consideraciones sobre los delitos contra la integridad sexual de las personas. En H. Birgin (comp.), *Las trampas del poder punitivo. El género en el Derecho Penal* (pp. 139-173). Buenos Aires: Biblos.

Toledo Vázquez, P. (2009). *Feminicidio*. México: Naciones Unidas, Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.

Tommasino, A. (2012). *Ley de violencia doméstica en el ámbito judicial de Montevideo: una mirada comparativa con la ley orgánica 1/2004 de España*. España: Editorial Académica Española.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). *Global Study on Homicide 2013. Trends, context, data*. Recuperado de  
[https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). *Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls*. Recuperado de  
[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18\\_Gender-related\\_killing\\_of\\_women\\_and\\_girls.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf)

United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls*. Recuperado de  
[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet\\_5.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_5.pdf)

Weisz, A. N., Tolman, R. M., & Bennett, L. (1998). An ecological study of nonresidential services for battered women within a comprehensive community protocol for domestic violence. *Journal of Family Violence*, 13(4) 395-415.

### **Contribución autoral**

a) Concepción y diseño del trabajo; b) Adquisición de datos; c) Análisis e interpretación de datos; d) Redacción del manuscrito; e) revisión crítica del manuscrito.

V. G. ha contribuido en a, b, c, d, e; A. F. en b, c, d; C. R. en b, c, d.

**Editora científica responsable:** Dra. María Paula Garat.