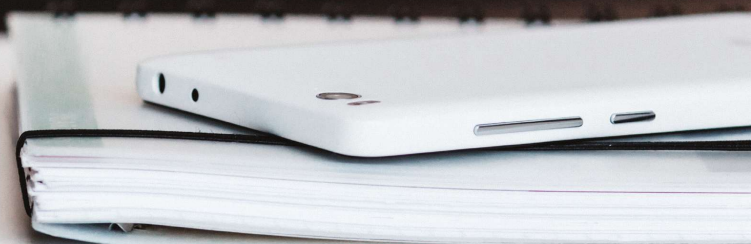


PROYECTO DE LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN

DESCONSIDERADA URGENCIA

BREVE E INACABADO ANÁLISIS



Nuestra organización trabaja el derecho desde la criticidad feminista, visibilizándolo como una poderosa herramienta y buscando la incorporación de la dimensión jurídica a las luchas por las transformaciones que consideramos necesarias. En esa línea y con ese espíritu elaboramos el presente documento que no pretende ser más que un breve e inacabado análisis de un par de componentes del Proyecto de Ley de urgente consideración, al servicio de la ciudadanía en general, defensores/as de derechos humanos de las mujeres, parlamentarios/as y organizaciones sociales, en particular.



página **1**

ARTICULO 16

EL TEXTO PROYECTADO
ANUNCIOS PÚBLICOS
CONTRADICCIONES
EL DELITO APLICADO A SITUACIONES DE VIOLENCIA FAMILIAR
OTRAS INCONGRUENCIAS
DISPARANDO LA DISCUSIÓN

página **9**

ARTICULO 31

EL TEXTO PROYECTADO
IMPACTO EN LA PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO
DISPARANDO LA DISCUSIÓN

página **13**

ARTICULO 57

EL TEXTO PROYECTADO
ANUNCIO PÚBLICO
LÓGICA INSTITUCIONAL DE LAS DIRECCIONES NACIONALES
POLICÍA DE LEJANÍA
INCAPACIDAD DE DAR RESPUESTA EN TIEMPO Y FORMA
LÍNEAS FINALES
DISPARANDO LA DISCUSIÓN

página **19**

ARTICULO 58

EL TEXTO PROYECTADO
LA PERSONA MÁS CALIFICADA PARA EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN
DISPARANDO LA DISCUSIÓN

ARTÍCULO 16

EL TEXTO PROYECTADO

En la Sección I Seguridad Pública, Capítulo I Normas Penales, Artículo 16 del Proyecto de Ley de urgente consideración, se dispone: “Toda persona que deba portar, por disposición judicial, un medio o dispositivo de rastreo y control electrónico, tales como pulseras electrónicas, tobilleras electrónicas o dispositivos similares, deberá preservarlo en las mismas condiciones en que le fuera entregado y colocado, conservándolo con la diligencia de un buen padre de familia. El retiro no autorizado o la destrucción intencional, total o parcial, del medio o dispositivo de control electrónico por parte de la persona que deba portarlo o de un tercero será castigado con una pena de diez meses a dieciocho meses de prisión y con 20 UR (veinte unidades reajustables) a 900 UR (novecientas unidades reajustables) de multa”

LOS ANUNCIOS PÚBLICOS

Hemos elegido reparar en el presente artículo por varias razones, aunque la fundamental radica en que las autoridades de gobierno han señalado a la prensa que motiva la disposición las roturas de tobilleras en casos de violencia hacia las mujeres basada en género, así como la impunidad dado que el sistema de justicia no castiga penalmente tal conducta. El anuncio sobre la decisión de tipificar la rotura de los dispositivos, se conoció a mediados del mes de enero próximo pasado. En ese tiempo la prensa nacional se inundó de declaraciones de autoridades de gobierno que anunciaban la creación del delito y en relación a los casos de violencia basada en género. El Ministro del Interior Jorge Larrañaga expresó “no es posible que las tobilleras electrónicas terminen siendo rotas en muchas oportunidades por parte de alguien que esta obligado



a usarlas ... esto implica desacato y daño, porque no es aceptable la destrucción total o parcial de los artefactos destinados a la custodia de los agresores de violencia de género, y este delito hoy no existe” (Diario La República, 16 enero 2020) y “No vamos a aceptar que una persona que está obligada a utilizar por orden de la Justicia rompa la tobillera en nueve oportunidades y no pase nada. ¡No va más eso!” (Diario El País 12 de enero 2020).

En este marco, se hace necesario explicitar que, al referirnos a la utilización de dispositivos electrónicos y violencia hacia la mujer basada en género, es necesario utilizar la terminología exacta y sin vaguedad. Nuestra legislación cuando incorpora la perspectiva de género en referencia a actos de violencia, lo hace exigiendo que la sujeta destinataria de la violencia sea mujer, pero no establece limitación en cuanto al género de quien ejecuta los actos de violencia. Y no es exacto pensar que los hombres exclusivamente son quienes la ejercen: una mujer de profesión médica ginecóloga puede incurrir en actos que configuren violencia obstétrica y así podríamos recorrer todas y cada una de las formas que adquiere la violencia hacia las mujeres basada en género. Por otra parte, es muy vaga la mención a violencia de género, porque así expresada resulta imposible saber a qué tipo de manifestación de está refiriendo. Y la medida de protección que se puede dispensar en una violencia específica, puede no tener ningún sentido de aplicarse a otra.

Asimismo, puntualizar que no toda violencia hacia las mujeres basada en género constituye un delito. En Uruguay existen dieciocho formas de manifestación de violencia basada en género reguladas por la Ley N° 19.580, y en su casi absoluta mayoría no se trata de conductas que sean reprochables penalmente. Lo que se activa en el sistema de justicia es un proceso de protección de naturaleza cautelar. A su vez, la utilización de dispositivos electrónicos es impensable para también la mayoría de las manifestaciones de violencia: obstétrica, política, mediática, económica, patrimonial, laboral, simbólica, comunitaria o institucional. En realidad, conceptualmente la utilidad y pertinencia del uso del dispositivo está acotado a muy pocas manifestaciones y en la práctica forense se reduce a las situaciones de violencia doméstica. A su vez, en esta manifestación de violencia intrafamiliar es incorrecto pensar en la utilización indiscriminada del dispositivo electrónico, estando reservado para aquellas situaciones en la que existe un riesgo de vida; conclusión a la que solo se arriba mediante una rigurosa evaluación técnico profesional interdisciplinaria.

Por último, un aspecto conceptual relevante: el dispositivo electrónico no es una medida cautelar, sino un mecanismo mediante el cual el sistema de justicia controla que la medida cautelar decretada se cumpla. Esa medida de protección es la prohibición de acercamiento a la víctima, a su domicilio, a su lugar de trabajo o a su lugar de estudio en un radio de metros determinado por la justicia.



CONTRADICCIONES

Existen algunas contradicciones entre los anuncios públicos y el texto proyectado, que parecen importante saldar al menos conceptualmente.

La primera radica en que, pese a lo anunciado, el delito específico no es en referencia a los hombres obligados a portar el dispositivo en situaciones de violencia hacia las mujeres basada en género. En la redacción se utiliza una técnica legislativa de redacción género neutra y además no existe elemento alguno en el articulado que permita formular tal aseveración o deducirla.

Por otra parte, el Artículo 31 del Proyecto de Ley de urgente consideración de ser aprobado, ampliará exponencialmente el espectro de quienes utilizarán los dispositivos sin haber incurrido en ninguna conducta delictiva directa o relacionada a actos de violencia hacia las mujeres basada en género.

Mediante el citado artículo se obligará a Magistrados/as a que ordenen preceptivamente la utilización del dispositivo toda vez que concedan una salida transitoria o prisión domiciliaria.

Esto significa que toda vez que una persona privada de libertad obtenga una salida transitoria para poder trabajar, estudiar o afianzar sus vínculos familiares portará un dispositivo.

Asimismo, toda vez que a una persona privada de libertad le sea concedida la prisión domiciliaria y también toda vez que una persona sea formalizada y se aplique el arresto domiciliario a la espera del proceso penal. Ello sin distinción alguna del tipo de conducta delictiva en la que se haya incurrido.

Como oportunamente abordaremos, la información pública sobre los datos oficiales respecto de la cantidad de personas que al año gozan de estos beneficios nos ha sido difícil de obtener, lo cual no impide afirmar que serán miles de personas las que utilicen el dispositivo sin que su conducta tenga relación alguna ni con su género ni con el delito de violencia doméstica ni ningún otro asociado a actos de violencia hacia las mujeres basada en género.

La segunda contradicción entre los anuncios públicos y el texto proyectado, radica en que, si bien se manifiesta la intención de castigar con mayor rigor a la persona que se quite o destruya el dispositivo, con la creación del delito específico se obtendrá un castigo más benigno.

El Artículo 173 del Código Penal vigente prevé el delito de desacato y en su numeral dos dispone como manera de cometerlo “por medio de la desobediencia abierta al mandato legítimo de un funcionario público”

castigándolo con tres a dieciocho meses de prisión.

A su vez, en el artículo citado está incorporada la reforma que introdujo el Artículo 85 de la Ley 19.580 agregando in fine: "Cuando se incumpliera una medida cautelar impuesta judicialmente en procesos de protección ante la violencia basada en género, doméstica o sexual el delito se castiga con tres meses de prisión a dos años de penitenciaría".

Al delito de desacato pueden concurrir las agravantes especiales previstas en los incisos 2º, 4º y 5º del Artículo 172, así como las genéricas previstas en el Artículo 47 lo que eleva en el guarismo de la pena prevista.

Por su parte el Artículo 358 del Código Penal vigente prevé el delito de daño para quien destruyere, deteriorare o de cualquier manera inutilizare en todo o en parte alguna cosa mueble ajena castigándolo con 20 U.R. (veinte unidades reajustables) a 900 U.R. (novecientas unidades reajustables) de multa.

El delito de daño puede presentar circunstancias agravantes especiales, cuya aplicación procede de oficio y conducen a que la pena sea de tres meses de prisión a seis años de penitenciaría.

Las agravantes especiales están reguladas en el Artículo 359 del Código Penal cuyo numeral segundo refiere expresamente a cuando el delito se comete sobre cosas destinadas al servicio público o de utilidad pública, en cuya hipótesis -va de suyo- encuadra el dispositivo de rastreo y control electrónico.

La intención de castigar con mayor rigor la conducta se diluye en el texto proyectado y el método comparativo con la normativa penal vigente. Ello es así, en virtud que la conducta que el texto tipifica, ya está prevista en nuestro Código Penal como delitos que se pueden ejecutar en régimen de reiteración real y la pena prevista para los mismos superan la proyectada en el nuevo delito. Entonces se anuncia en termino de pena querer castigar más, pero de aprobarse el proyecto de ley en realidad se castigará menos.





EL DELITO APLICADO A SITUACIONES DE VIOLENCIA FAMILIAR

Si el delito proyectado se aprueba, la respuesta del sistema de justicia se va a tornar perversa y carente de lógica para las mujeres víctimas sobrevivientes y seguramente para la ciudadanía toda.

La hipótesis más común que nuestra realidad nacional registra en cuanto al uso de dispositivos en violencia, son aquellos casos de violencia familiar con riesgo de vida, intervención de un juzgado de familia con competencia específica que adopta medidas cautelares de no acercamiento y colocación del dispositivo electrónico para la efectiva supervisión de su cumplimiento.

Supongamos que la persona agresora se quita el dispositivo o provoca un daño parcial o total del mismo, y se encuentran vigentes los Artículos 16 y 31 del Proyecto de Ley de urgente consideración. Con los guarismos de mínimo (diez meses) y máximo de pena (dieciocho meses) es altamente improbable, que la persona sea privada de libertad al tiempo de ser formalizada y tampoco lo sea al tiempo de ser condenada, sin pensar en la posibilidad de un proceso abreviado y una mayor reducción de la pena. Nuestra realidad indica que se aplicaría una pena alternativa a la privación de libertad. Pero aun pensando en un arresto o prisión domiciliaria como un hecho posible y probable, el resultado en aplicación del Artículo 31 del Proyecto de Ley de urgente consideración, sería la utilización de un dispositivo electrónico de manera preceptiva.

Esto significaría que mediante la intervención de un Juzgado de Familia Especializado se coloca un dispositivo electrónico, la persona lo rompe, interviene un Juzgado Penal y en el mejor de los casos le colocará otro dispositivo electrónico para ordenar su prisión domiciliaria, que es por haber roto el primero. Alguien que rompe un dispositivo electrónico, recibiría como castigo del sistema penal, un nuevo dispositivo. Parecería tener poco sentido en el caso concreto y nada de efecto disuasivo para el resto de la sociedad.



OTRAS INCONGRUENCIAS

Consideramos desacertado la utilización de un concepto eminentemente civilista como lo es la “diligencia del buen padre de familia”.

Se trata de un modelo de conducta de origen romano, que los juristas toman en expresiones como *bonus diligens paterfamilias* y con ello se refieren a un estándar jurídico o modelo abstracto de conducta que refiere a la diligencia, previsión, prudencia y cuidados en la gestión patrimonial, lo que a posteriori se conecta a la noción de culpa leve justiniana.

Transcurridos siglos y ya en el marco jurídico nacional, encontramos la expresión y el sentido lógico de su utilización en la definición de culpa en el campo de la responsabilidad civil contractual y extracontractual (Artículos 1309, 1310, 1319, 1324, 1344 del Código Civil). Tratándose de un estándar o patrón legal de conducta, es tarea de cada Magistrado/a evaluar en el caso concreto y sometido a su consideración, el debido cuidado y diligencia en la conducta para poder concluir que no obró con culpa.

En caso contrario, esto es, que se haya apartado del debido cuidado y diligencia del buen padre de familia, existirá un factor de atribución de culpa y la persona deberá reparar el daño causado. Así adquiere sentido -la expresión- en las disposiciones legales contenidas en el Código Civil en referencia al poseedor de mala fe, a los cuasicontratos, a la obligación de reparar no sólo el daño que se causa por hecho propio, sino también el causado por el hecho de las personas que uno tiene bajo su dependencia o por las cosas de que uno se sirve o están a su cuidado, a la responsabilidad del dueño de un edificio por el daño que ocasione su ruina, a la obligación del arrendatario de cómo usar la cosa arrendada, a la del comodatario de como velar en la conservación de la cosa prestada.

Es tan civilista el estándar o el modelo de conducta, que nuestro Código Penal vigente no contiene una sola referencia a la “diligencia del buen padre de familia”. Tal ausencia goza de toda lógica jurídica tratándose de un cuerpo de normas que tipifica algunos

comportamientos como delitos, porque no es posible conectar ese estándar o patrón legal de conducta a quien delinque.

Es impensable pensar que un delito de homicidio o lesiones se introduzca un estándar o modelo de conducta que refiera al cuidado y respeto a la integridad física, porque justamente se está legislando una hipótesis que parte del hecho de dar muerte a una persona. Introducir el concepto de la diligencia del buen padre de familia en este delito específico, sería como introducir en uno de estafa el del buen hombre de negocios. Son conceptos de derecho civil y de comercial, respectivamente, que tornan en poco inteligible el sentido de la norma penal. La culpa en el campo del derecho civil no es lo mismo que la culpabilidad en el campo del derecho penal.

Por otra parte, en el régimen de culpabilidad que dispone el Artículo 18 del Código Penal, se establece que: "Nadie puede ser castigado por un hecho que la ley prevé como delito, si no es intencional, ultraintencional o culposo, cometido además con conciencia y voluntad".

En el articulado proyectado se dispone que la destrucción total o parcial será castigado exclusivamente a título intencional. El hecho se considera intencional, cuando el resultado se ajusta a la intención, esto significa, que el sujeto activo del delito debe tener la intención de destruir el dispositivo, se

aboca a la tarea y efectivamente lo destruye; y también cuando el resultado destrucción no se quiso, pero se previó.

Consideramos que la destrucción total o parcial del dispositivo, podría ser castigado a título ultraintencional, esto es cuando el resultado excede de la intención, siempre que tal resultado haya podido ser previsto; y también a título culposo, esto es, cuando con motivo de ejecutar un hecho, en sí mismo jurídicamente indiferente, se deriva un resultado que, pudiendo ser previsto, no lo fue, por imprudencia, impericia, negligencia o violación de leyes o reglamentos o cuando el daño se previó como imposible.

Un apunte de orden práctico a destacar, radica en que cualquier dispositivo de rastreo y control electrónico posee mecanismos de seguridad que impiden el retiro no autorizado por parte de quien está obligado a portarlo por disposición judicial. De hecho, no es posible que la persona manipule el aparato para su retiro sin que ello implique causar el daño parcial o total al dispositivo. De allí que no se comprenda la diferenciación entre ambas conductas.



DISPARANDO DISCUSIÓN



NO ES EL DELITO PÚBLICAMENTE ANUNCIADO

SE TRATA DE UN TEXTO QUE COMPRENDE, PERO SUPERA AMPLIAMENTE EL COMPORTAMIENTO DE HOMBRES VIOLENTOS QUE ROMPEN TOBILLERAS

CARECE DE PERSPECTIVA DE GÉNERO

LA TÉCNICA DE REDACCIÓN LEGISLATIVA ES GÉNERO NEUTRA.

EL COMPORTAMIENTO YA ESTÁ PREVISTO EN EL CÓDIGO PENAL

RETIRAR O ROMPER UN DISPOSITIVO ACTUALMENTE CONFIGURA LOS DELITOS DE DESACATO Y DAÑO.

SE CASTIGA CON MENOR RIGOR

DE APROBARSE EL TEXTO, LA CONDUCTA SE CASTIGARÁ CON UNA PENA MÁS BENIGNA QUE EN LA ACTUALIDAD

CONCEPTO CIVILISTA

INTRODUCE UN MODELO DE CONDUCTA EMINENTEMENTE CIVILISTA QUE TORNA EN ININTELIGIBLE EL TIPO PENAL

NO SOLUCIONA LA IMPUNIDAD

EL ARGUMENTO DE CREAR UN NUEVO DELITO PORQUE NO SE APLICAN LOS EXISTENTES, NO RESISTE ANÁLISIS.

APLICACIÓN EN CASOS DE VIOLENCIA FAMILIAR

POCO SENTIDO EN EL CASO CONCRETO Y NADA DE EFECTO DISUASIVO PARA EL RESTO DE LA SOCIEDAD.

ARTÍCULO 31

EL TEXTO PROYECTADO

En la Sección I Seguridad Pública, Capítulo II Normas sobre Proceso Penal, Artículo 31 del Proyecto de Ley de urgente consideración, se dispone: “

Para el otorgamiento de la concesión del régimen de salidas transitorias o de prisión domiciliaria, será preceptivo que el tribunal competente disponga la aplicación de un dispositivo de rastreo y control electrónico, tales como pulseras electrónicas, tobilleras electrónicas o dispositivos similares, debiendo procederse respecto de su utilización y conservación de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior. Lo dispuesto quedará supeditado a que la autoridad administrativa competente disponga de tales elementos”.

IMPACTO EN LA PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

De aprobarse el texto, toda vez que otorgue una salida transitoria o una prisión domiciliaria será obligatorio para el Juez/a disponer la utilización de un dispositivo de rastreo y control electrónico.

La norma proyectada no realiza una enumeración taxativa ni hace referencia a un tipo de dispositivo concreto o particular, sino que menciona algunos como las pulseras y tobilleras, dejando abierta la posibilidad a la utilización de otros ‘similares’.

En Uruguay y en la actualidad para el monitoreo de Prisión Domiciliaria y Arresto Domiciliario, se utiliza el Equipo E4 mediante el cual se controla que la persona no salga del domicilio. En el país existe una cantidad aproximada de 500 dispositivos de este tipo.





Otro dispositivo distinto, es el popularmente conocido como “tobillera” y utilizado para el control del efectivo cumplimiento a medidas de prohibición de acercamiento a las víctimas sobrevivientes de situaciones de alto riesgo de violencia basada en género, en su mayoría casi absoluta de violencia doméstica y no relacionado al sistema penal, sino al de familia especializado.

Si bien la ciudadanía suele entender que se trata de un solo dispositivo, en realidad son tres: el primero lo porta la víctima y es una Unidad GPS (conocimiento de la ubicación, comunicación cifrada GPRS por red celular GSM, emite alerta sonora y visual de violación de zona de exclusión, brinda comunicación de voz con DIMOE, tiene un botón de pánico y mide proximidad de la tobillera); el segundo y el tercer dispositivo lo porta la persona victimaria y se tratan de la Unidad GPS (conocimiento de la ubicación, comunicación cifrada GPRS por red celular GSM, emite alerta de apertura y rotura, emite alerta sonora y visual de violación de zona de exclusión, brinda comunicación de voz con DIMOE); y la Tobillera (transmisor

de radio frecuencia con la Unidad GPS, alertas de apertura, rotura o pérdida de contacto con la piel). En el país existe una cantidad aproximada de 1.000 dispositivos de este tipo y un compromiso gubernamental de adquirir 400 más. En la actualidad hay 300 víctimas aproximadamente que están a la espera de la colocación del dispositivo, lo que significa que su vida está en riesgo, que acudieron a la justicia a solicitar garantías a su vida y a su seguridad, que su situación fue evaluada por equipo interdisciplinario como de alto riesgo de vida, que obtuvieron medidas de protección de prohibición de acercamiento y la resolución judicial de monitorear el cumplimiento mediante el dispositivo. La espera obedece a que no existe disponible la cantidad de dispositivos suficientes.

De aprobarse el Artículo 31 del Proyecto de Ley de urgente consideración, será ilegal que la autoridad administrativa continúe destinando el Dispositivo E4 exclusivamente para prisión domiciliaria y arresto domiciliario y niegue una `tobillera` de las hasta ahora utilizadas para los casos de alto riesgo de violencia basada en género.

La ilegalidad surgirá porque el artículo proyectado no diferencia dispositivos y de hecho dispone: “la aplicación de un dispositivo de rastreo y control electrónico, tales como pulseras electrónicas, tobilleras electrónicas o dispositivos similares”.

Consecuentemente las `tobilleras`-mencionadas expresamente en la ley proyectada- también se utilizarán en toda salida transitoria o prisión domiciliaria que se decrete en el país e independientemente del tipo de delito que se haya cometido.

Ha sido un esfuerzo infructuoso obtener información pública sobre la cantidad exacta de salidas transitorias y prisiones domiciliarias obtenidas en los dos últimos años. Sin embargo, consultando varios Informes del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, Informes sobre Procesos Penales elaborados por el Departamento de Estadística del Poder Judicial y varios documentos de prensa escrita, podemos prever que una vez que la disposición sea aprobada, habrá un impacto negativo que traerá mayores deficiencias en el sistema de protección a mujeres víctimas de violencia basada en género.

La cantidad varía año a año, pero en entorno de 700 personas privadas de libertad gozan de régimen de salidas transitorias y ello no se traducen en 700 dispositivos sino en muchos más. Esto es así porque un solo régimen puede contemplar varias salidas y no una puntual, como por ejemplo alguien que salga los lunes, miércoles y viernes a su lugar de estudio durante dos meses.

En una situación de este tipo, se requerirá la colocación y el retiro de un dispositivo en cada una de las salidas concretas con toda la logística que ello requiere. En un régimen como el ejemplificado se utilizarán 24 dispositivos en 24 oportunidades concretas. Por otra parte, sabemos que como resultado de la normativa procesal penal vigente, la práctica forense registra un aumento de prisiones domiciliarias.

Nadie puede dudar de las bondades de la tecnología de verificación de presencia y localización de personas, tanto para la gestión del sistema carcelario, como para el monitoreo del cumplimiento de las medidas de protección cuando existe riesgo de vida en casos de violencia basada en género. No se trata de eso.

Lo que parece evidente, es que la norma proyectada está desconociendo la propia realidad nacional, porque en nuestro país los dispositivos electrónicos no son recursos infinitos. Muy por el contrario, en violencia basada en género ni siquiera hay disponibles en cantidad suficiente para cubrir los casos en los cuales ya fue judicialmente resuelta su colocación.





COLOCACIÓN PRECEPTIVA

JUECES/AS OBLIGADOS A DISPONERLA EN TODA SALIDA TRANSITORIA O PRISIÓN DOMICILIARIA

NO DISTINGUE DISPOSITIVOS

REFIERE A PULSERAS, TOBILLERAS Y OTROS 'SIMILARES'.

LAS TOBILLERAS EXISTENTES NO ALCANZAN PARA LAS SITUACIONES DE ALTO RIESGO DE VBG

HAY CERCA DE 300 VICTIMAS CON RIESGO DE VIDA A LA ESPERA DE DISPONIBILIDAD DE TOBILLERAS

TORNARÁ ILEGAL LA DISTINCIÓN ADMINISTRATIVA

HOY POR DECISIÓN ADMINISTRATIVA SE UTILIZA EL DISPOSITIVO E4 PARA PRISIÓN DOMICILIARIA Y "TOBILLERAS" PARA VBG

ESCASO RECURSO

EL ARTICULO DESCONOCE LA PROPIA REALIDAD NACIONAL: 500 E4 Y 1.000 TOBILLERAS

RIESGO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

IMPACTO NEGATIVO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

ARTÍCULO 57

EL TEXTO PROYECTADO

En la Sección I Seguridad Pública, Capítulo III Artículo 57 del Proyecto de Ley de urgente consideración, se dispone: "(Dirección Nacional de Políticas de Género) Créase en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", en la Unidad Ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior" la Dirección Nacional de Políticas de Género.

ANUNCIO PÚBLICO

El 29 de enero 2020 y tras reunión mantenida con representantes de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual y la Vicepresidenta Beatriz Argimón, el Ministro del Interior Jorge Larrañaga anunció que se crearía la Dirección Nacional contra la Violencia de Género. Las declaraciones a la prensa fueron: "Vamos a agregar al proyecto de ley de urgente consideración una Dirección Nacional de Violencia de Género para darle una visión nacional, no solamente de Montevideo, porque también hay que tener política de descentralización en esta materia. Es absolutamente fundamental". (La República 30-1-2020).



A la ciudadanía estos anuncios nos llegaron en titulares de prensa y escuetas declaraciones, sin análisis, sin evidencia, ni explicación profunda.

La División de Políticas de Género no es `montevideana` se crea a partir del Artículo 137 de la Ley N° 18.362, promulgada el 6 de octubre de 2008 en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2007 y es una unidad organizativa de carácter nacional que depende jerárquicamente de la Dirección General de Secretaría y se encarga de diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas institucionales con perspectiva de derechos humanos, género, generaciones y diversidad, así como asesorar y asistir a todas las Unidades Ejecutoras del Ministerio del Interior, articulando con otras instituciones vinculadas a la temática.

Crear una Dirección Nacional contra la Violencia de Género implica hacer desaparecer del mapa institucional a la hasta ahora División de Políticas de Género dependiente de la Dirección General del Ministerio del Interior. De las declaraciones públicas no es posible conocer cuál es el sentido, la razón, los datos, el análisis y la argumentación que sustenta la decisión de tal cambio institucional. Por esta razón, y dado que el propio Proyecto de Ley de urgente consideración carece de un apartado de fundamentos, recurrimos a documentos que consideramos claves



en materia propositiva. Sin embargo, el esfuerzo fue infructuoso, porque no existe previsión alguna en el Programa de Gobierno del Partido Nacional, tampoco en el documento conocido como “Compromiso País” al que adhieren el Partido Nacional, Partido de la Gente, Partido Colorado, Partido Cabildo Abierto y Partido Independiente; y tampoco en el documento “Compromiso por las Mujeres” elaborado y firmado por mujeres políticas representantes de todos los Partidos Políticos que integran la coalición de gobierno.

Así planteada la realidad, nos centraremos en las consecuencias que estimamos se derivarán de la creación de la Dirección Nacional contra la Violencia de Género en el Ministerio del Interior.

LÓGICA INSTITUCIONAL DE LAS DIRECCIONES NACIONALES

Las Direcciones Nacionales del Ministerio del Interior, (Educación Policial, Asuntos Sociales, Bomberos, Apoyo al Liberado, Identificación Civil, Migración, Policía de Tránsito, Policía Científica) con Sub Direcciones

Nacionales, Direcciones Generales, Unidades y Divisiones. La nota característica que en estas líneas nos interesa resaltar, radica en que cada una de las Direcciones trabaja con sus propios recursos humanos y materiales.

Ello no es una cuestión meramente formal, de orden o jerárquica, sino de impacto directo en la forma en la cual se brinda el servicio policial a las personas que así lo requieren.

A título de ejemplo: cuando se necesita renovar la cédula de identidad, una persona no puede concurrir a cualquier seccional policial y hacer el trámite, sino que debe dirigirse a las oficinas de la Dirección Nacional de Identificación Civil que, con sus funcionarios, sus sistemas informáticos, su propia agenda y su equipamiento le dará trámite a su solicitud y le entregará la cédula. Dicho de otra manera: como ir a una Seccional la persona podrá ir, pero la ida será inútil para el objetivo que persigue porque allí no encontrará al personal de la Dirección Nacional de Identificación Civil y el funcionariado que trabaja en la Seccional Policial no le expedirá ninguna cédula de identidad. Si una persona esta frente a una emergencia de incendio de su casa, no existe la posibilidad de pedir ayuda a la Seccional Policial del barrio y que de allí salgan un grupo de policías en un camión cisterna a apagar el incendio. Si ese es el único pedido de ayuda del cual se depende, la casa quedará hecha ceniza porque en las comisarías no hay camiones de bomberos y tampoco hay bomberos. Para hacer frente a la emergencia siempre habrá una comunicación con un destacamento de la Dirección

Nacional de Bomberos que posee el personal y los medios. La Seccional Policial del barrio lo máximo que podrá hacer por una persona a la cual se le incendia la casa, es llamar a un destacamento de bomberos para dar cuenta de la emergencia, pero apagar el fuego no podrá.

Y así se puede ensayar pensamientos con cada Dirección Nacional del Ministerio del Interior y comprender como funciona el servicio respecto de la ciudadanía. El funcionariado policial que encontramos en Seccionales Policiales dependen jerárquicamente de las Jefaturas Departamentales y no le emiten una cédula ni un pasaporte, ni concurren a sacar huellas a una escena criminal, ni investigan a un comisario corrupto, ni dan apoyo a un liberado, ni otorgan una jubilación, ni apagan un incendio. Porque esas tareas son competencia de las Direcciones Nacionales que las llevan a cabo con sus propios funcionarios, en sus dependencias y con sus recursos materiales.

Entonces a no ser que se esté diseñando un cambio absolutamente innovador del sistema policial, - tal cual lo conocemos- la lógica institucional aplicada a la creación de la Dirección Nacional contra la Violencia de Género tendrá -por varias razones- un impacto devastador en el sistema de protección a las mujeres víctimas de violencia basada en género.

POLICÍA DE LEJANÍA

La política pública ejecutada por el Ministerio del Interior desde la División Políticas de Género y en la que coadyuvo la Dirección Nacional de Educación Policial (con formación específicas en cursos de pasaje de grado, instancias formativas presenciales y a distancia e inclusión de la temática a la curricula de base) ha sido un pilar sustantivo en lo que refiere al sistema de protección a las victimas sobrevivientes de situaciones de violencia basada en género. Una pequeña arista, aunque muy importante, radicó en generar algunos protocolos específicos de actuación y entrenamiento para su aplicación a nivel nacional, lo que habilita contar con un procedimiento policial único a nivel país: la manera de recepcionar la denuncia o activar la investigación por la mera toma de conocimiento, la lectura de indicadores al tiempo de evaluar el riesgo, las actuaciones in situ, el ingreso obligatorio al sistema de gestión, el noticiamiento a la sede con competencia en materia de protección y a la fiscalía a sus efectos, entre otros aspectos.

Uno de los tantos resultados, es la percepción de las víctimas de violencia basada en género, sobre la existencia de una policía de cercanía y mediante la cual se puede efectivamente acceder al sistema de justicia.

En el marco normativo vigente en Uruguay, las victimas pueden acceder al sistema de justicia y obtener medidas de protección, mediante su comparecencia escrita ante el juzgado competente -de urgencia o especializado-, o mediante una denuncia policial.

La cultura imperante provoca que se acuda a pedir ayuda y protección ante la policía en una cifra exponencialmente mayor que quienes acuden directamente a los juzgados. Al punto tal, que las cifras cercanas a las 40.000 denuncias anuales que la ciudadanía conoce, en realidad no son todas las denuncias de violencia hacia las mujeres basada en género, sino aquellas que se realizaron a nivel policial. Para acceder a la cifra restante, las personas interesadas deberían consultar los informes del Departamento de Estadística del Poder Judicial que desagregan el dato según donde se haya originado el procedimiento, esto es: la propia baranda del juzgado o la denuncia policial. Esas denuncias realizadas directamente frente a un Juez o Jueza son ínfimas y podrían promediar el 7% de los procesos judiciales.

En resumidas cuentas, las víctimas acuden a la Seccional Policial y ese lugar con esos funcionarios/as representan en la cultura ciudadana la cara visible del Estado al cual se pide ayuda y protección. Al presente y numéricamente, se traduce en 326 lugares (entre Seccionales Policiales y Unidades Especializadas en Violencia Domestica y de Género) distribuidos estratégicamente en el territorio nacional: norte, sur, centro, este, oeste, en urbanidad o ruralidad existe un lugar de cercanía al cual las víctimas pueden acudir.

De aprobarse el artículo proyectado y crearse una Dirección Nacional contra la Violencia de Género, la misma trabajará con sus propios recursos materiales y humanos, como cualquier otra Dirección Nacional del Ministerio del Interior. Aunque el texto legal nada dice al respecto, podemos suponer para el mejor de los casos, que todas las Unidades Especializadas en Violencia Domestica y de Género se absorberán en la nueva Dirección. Dichas UEVDG totalizan 56 a nivel país.

La decisión institucional se traduciría en que de los 326 lugares en los cuales hoy las víctimas pueden acudir a denunciar su situación y solicitar garantías a su vida y seguridad, solo quedarán 56 en todo el territorio nacional. De aprobarse el texto proyectado, la policía nacional dejaría de ser un recurso accesible y de cercanía, para pasar a poco accesible y de lejanía. Si ello se evalúa en el marco de la cultura imperante que nos indica que las víctimas al tiempo de hacer la denuncia eligen a la policía en lugar del juzgado, el impacto será altamente negativo.

INCAPACIDAD DE DAR RESPUESTA EN TIEMPO Y FORMA

De crearse la Dirección Nacional contra la Violencia de Género, los recursos humanos con los que contará la institución policial para llevar a cabo el procedimiento bajarían sustancialmente. De miles de funcionarios/as que hoy se desempeñan en las Seccionales Policiales y por lo tanto dependen de las respectivas Jefaturas Departamentales, se pasará contar con aproximadamente 500 policías. Ello suponiendo que comenzaran a depender de la nueva Dirección Nacional contra la Violencia de Género por el solo hecho de hoy cumplir funciones en alguna de las 56 Unidades Especializadas en Violencia Domestica y de Género.

Entonces la pregunta se impone: ¿cómo podrían poco más de 500 policías en 56 dependencias afrontar anualmente casi 40.000 procedimientos de violencia basada en género?. Lisa y llanamente pensamos que no será probable, sin que ello implique afectar negativamente la calidad del servicio público, graves deficiencias y demoras en el cumplimiento de las etapas investigativas, de las comunicaciones a la justicia competente, entre otros aspectos.

Todo procedimiento policial debe llevarse a cabo con rigurosidad, pero a diferencia del hurto de un reloj o un problema con la medianera, en esta materia de violencia hacia las mujeres basada en género, la demora de un par de horas en una actuación, puede implicar la diferencia entre la vida y la muerte de la denunciante. Por ello, resulta muy preocupante la ausencia de recursos humanos suficientes para afrontar el caudal de denuncias.

LINEAS FINALES

De aprobarse el Artículo 57 del Proyecto de Ley de urgente consideración estimamos que las cifras de denuncias de violencia basada en género bajarán. Ello no significaría que exista una disminución de la violencia, sino serios obstáculos para el acceso al sistema de justicia y con ello se ocasionará un impacto tremendamente negativo en el sistema de protección a las víctimas sobrevivientes de situaciones de violencia basada en género.

Sabemos que las políticas públicas deben ser fortalecidas (dadas sus bondades), mejoradas (ya que se detectan deficiencias) o eliminadas (porque han sido un fracaso). También que la decisión solo puede ser la consecuencia lógica de un proceso de evaluación sólido y profesional, lo que supone contar con estudios cuantitativos y análisis cualitativos que conducen a determinada conclusión en función de la cual se adoptan decisiones de gobierno eficaces y eficientes. Por otra parte, es evidente que, si existe un cambio de autoridades de gobierno, el proceso de evaluación resulta imprescindible para poder adoptar decisiones sobre las políticas creadas por quienes les precedieron.

Toda política pública de seguridad puede ser fortalecida, mejorada o eliminada, siempre y cuando la decisión obedezca a un proceso de evaluación, estudio, análisis y conclusiones sobre los resultados de la política existente. Y esta fase, impresiona ausente de la toma de decisión sobre la creación de la Dirección Nacional contra la Violencia de Género.

La creación de una Dirección Nacional contra la Violencia de Género nos resulta una propuesta apresurada, que debería ser objeto de estudio en el ámbito del ejecutivo nacional primero y en lo posterior de una profunda discusión a nivel parlamentario, lo que va de suyo no habilita el mecanismo de la urgente consideración.

DISPARANDO DISCUSIÓN



PROPUESTA APRESURADA

AUSENCIA DE PROCESO DE EVALUACIÓN, ESTUDIO, ANÁLISIS Y CONCLUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA EXISTENTE

NO FUE UNA PROPUESTA PROGRAMÁTICA

NO ESTA EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PARTIDO NACIONAL, NI EN EL COMPROMISO PAÍS, NI EN EL COMPROMISO POR LAS MUJERES

DIRECCIONES NACIONALES

TRABAJAN CON SUS PROPIOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

POLICÍA DE LEJANÍA

REDUCCIÓN DE 326 A 56 LUGARES DONDE DENUNCIAR

RECURSOS HUMANOS

DE MILES A POCO MAS DE 500 FUNCIONARIOS/AS PARA INVESTIGAR

OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN

LA CULTURA IMPERANTE PROVOCA QUE LAS VICTIMAS RECURRAN A LA POLICÍA EN LUGAR DE A LOS JUZGADOS

NECESIDAD DE PROFUNDO ANÁLISIS Y DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

EL MECANISMO DE URGENTE CONSIDERACIÓN NO LO PERMITE.

ARTÍCULO 58

EL TEXTO PROYECTADO

En la Sección I Seguridad Pública, Capítulo III Artículo 58 del Proyecto de Ley de urgente consideración, se dispone: “ Transfórmase el cargo de Director de la División Políticas de Género del Inciso 04 "Ministerio del Interior", en la Unidad Ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior", creado por el artículo 137 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008, en un cargo de particular confianza incluido en el literal D) del artículo 9° de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986 y sus modificativas. La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos correspondientes”.

LA PERSONA MAS CALIFICADA PARA EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN

Seguridad Ciudadana y Género considerados aisladamente, constituyen dos temas sumamente complejos, cuyo abordaje debe ser riguroso, técnico, profesional e interdisciplinario. Cuando ambos temas se abordan conjuntamente y en referencia al diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de la política pública, el aumento de su complejidad es exponencial. Para poder llevar a cabo una responsabilidad de gobierno en materia de Seguridad Ciudadana y Género es necesario contar desde lo personal con mucho compromiso, audacia, ganas y entrega, pero ello no es suficiente. Resulta indispensable poseer conocimiento, experiencia, formación y trayectoria.



Esta arista fue considerada desde la creación misma de la División Políticas de Género, lo que implica que se haya realizado un concurso abierto para la provisión del cargo de responsable de la misma. Ello garantizó un procedimiento público basado en igualdad, ausencia de discriminación, capacidad e idoneidad probada para el ejercicio del cargo, erradicando la posibilidad que la política pública dependa de la suerte o de las ganas de quien coyunturalmente pueda en determinado momento recibir la particular confianza política de los gobernantes de turno.

Este extremo de contar con el/la ciudadano/a más calificado/a para desempeñar la función explica – en gran parte- la razón por la cual para algunas personas el Ministerio del Interior queda en la vanguardia de la política pública a nivel Estado; para otras resulta al menos, un estándar que los restantes Ministerios deberían apreciar con mucha mayor atención; y para las restantes una experiencia institucional que siempre es merecedora de estudio cuando se analiza el cumplimiento del Estado Uruguayo a la obligación de debida diligencia estatal en materia de derechos humanos de las mujeres.

Y ello, poco y nada se relaciona a apreciaciones subjetivas, y se basa en el despliegue de acciones estatales desde la División Políticas de Género que en temáticas específicas le lleva años de ventaja al resto de los Ministerios que componen el Ejecutivo Nacional.

Solo a vía de ejemplo: es a partir de 2018 que surge -y permanece sin resolver en la mayoría de los Ministerios - la preocupación sobre el acoso sexual laboral en el ámbito público y la forma de poder prevenir, investigar, sancionara las personas victimarias y reparar a las víctimas. En tanto la División Políticas de Género plantea la preocupación ya en 2011 y a partir de 2013 aprueba un Protocolo de actuación en situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior, constituye una Comisión Permanente interdisciplinaria para la investigación, entre otros aspectos.

De aprobarse el Artículo 58 del Proyecto de Ley de urgente consideración el cargo de responsable de la División Políticas de Género se transformará en un cargo de particular confianza política.

Tal designación no garantiza idoneidad, conocimiento, capacidad, ni experticia en una temática que así lo demanda.

El tema de seguridad reviste tal importancia para la vida ciudadana y democrática de país, que no constituye un espacio gubernamental para dar oportunidades de aprendizaje o ensayo y error, ni tampoco depositar la responsabilidad en quien toca de oído.

En ello se va la vida de las personas y en materia de Seguridad Ciudadana y Género, específicamente la vida de las mujeres.

..

Por otra parte, el Programa de Gobierno del Partido Nacional 2020-2025 en relación a la política de recursos humanos, hace constar aspectos centrales como las bondades del concurso abierto para la función pública, la obligación de cumplir con el principio de que el ciudadano más calificado sea el que desempeñe la función, disminuir los cargos de confianza política, reducir la disparidad de criterios en las vías de entrada al empleo público, así como los riesgos de clientelismo y politización.

Por lo tanto, el Artículo 58 del Proyecto de Ley de urgente consideración entra en franca contradicción con la línea programática y el compromiso asumido por el Presidente de la República Luis Alberto Lacalle Pou.

Tampoco va en consonancia con el Documento "Compromiso País" al que adhieren el Partido Nacional, Partido de la Gente, Partido Colorado, Partido Cabildo Abierto y Partido Independiente, en el cual se propone reducir los cargos de particular confianza, especialmente en áreas de provisión de servicios, sustituyendo parte de ellos por cargos de alta dirección pública. Este compromiso resulta antagónico a convertir un cargo de función pública en uno de particular confianza política.



DISPARANDO DISCUSIÓN



SEGURIDAD CIUDADANA Y GÉNERO

TEMÁTICA COMPLEJA , CUYO ABORDAJE DEBE SER RIGUROSO, TÉCNICO, PROFESIONAL E INTERDISCIPLINARIO

CONCURSO PÚBLICO

PROCEDIMIENTO PUBLICO BASADO EN IGUALDAD, AUSENCIA DE DISCRIMINACIÓN, CAPACIDAD E IDONEIDAD PROBADA PARA EL EJERCICIO DEL CARGO

PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PARTIDO NACIONAL 2020-2025

COMPROMISO DE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO QUE EL CIUDADANO MÁS CALIFICADO SEA EL QUE DESEMPEÑE LA FUNCIÓN

“COMPROMISO PAÍS”

COMPROMISO DE REDUCIR LOS CARGOS DE PARTICULAR CONFIANZA

PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PARTIDO NACIONAL 2020-2025

COMPROMISO DE DISMINUIR LOS CARGOS DE CONFIANZA POLÍTICA


PARTICULAR CONFIANZA POLÍTICA

NO GARANTIZA IDONEIDAD, CAPACIDAD, CONOCIMIENTO, NI EXPERTICIA EN UNA TEMÁTICA QUE ASÍ LO DEMANDA



COOPERATIVA MUJER AHORA ABRIL 2020

 San José 1436 C.P. 11.200 Montevideo – Uruguay

 (00598) 2- 9039019

 cooperativamujerahora@gmail.com

 www.mujerahora.org.uy

Marina Morelli Núñez - Doctora en Derecho Ciencias Sociales egresada de la Universidad de la República-Uruguay. Ejerce su profesión de manera independiente. Consultora, Activista y Defensora en materia de derechos humanos de las mujeres. Copeticionaria ante la CIDH en Audiencia “Femicidios y Violencia Doméstica en Uruguay” 2010 , “DDHH y Nueva Legislación Penal en Uruguay” 2015 e “Independencia Judicial en Uruguay” 2017. En 2012 le es adjudicada la calidad de Miembro de la Unión Nacional de Juristas de Cuba. Formó parte de la Fédération Internationale des Femmes des Carrières Juridiques 2013-2015. Realiza Charlas, Talleres y Conferencias en Uruguay y en el extranjero, tanto en ámbitos comunitarios como académicos. Coordinación en CNS Mujeres por Democracia , Equidad y Ciudadanía. Realiza capacitaciones a operadores del sistema público y privado. Es impulsora y letrada patrocinante de acciones colectivas de organizaciones sociales, Integrante del Equipo Jurídico y cooperativista en la Organización Mujer Ahora y en esa calidad ha creado programas de formación, brindado asesorías, coordinado la ejecución de proyectos de investigación, formación y de equipos docentes.

Revisión Técnica General: Comisión Directiva de la Cooperativa Mujer Ahora

Apoyo: Fondo Global de Mujeres

El análisis, afirmaciones y conclusiones contenidas en esta publicación reflejan exclusivamente la opinión y el accionar de nuestra organización y sintetizan la labor que ejecutamos con el objetivo de lograr la transformación urgente y necesaria que permita avanzar en términos de justicia e igualdad, en definitiva, de desarrollo democrático. Todo el contenido de “DESCONSIDERADA URGENCIA – Breve e inacabado análisis” es reproducible total o parcialmente, o más bien, necesariamente reproducible, bastando para ello citar la fuente.