

APORTES PARA LA DISCUSIÓN

hablemos del

REGISTRO QUE NO REGISTRA

(INFANCIAS DESPROTEGIDAS)

LEY N° 20.141



1

REGISTRO NACIONAL DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Presentación -Introducción

4

PINCELADAS DEL REGISTRO

*Antecedente - Parlamento
Texto aprobado
Breves comentarios*

10

IMPLEMENTACIÓN

*Circular N.º 121/2023
Circular N.º 092/2025
Breves Comentarios*

14

FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO

*Pedido de Acceso a la Información Pública
Respuesta de la Suprema Corte de Justicia*

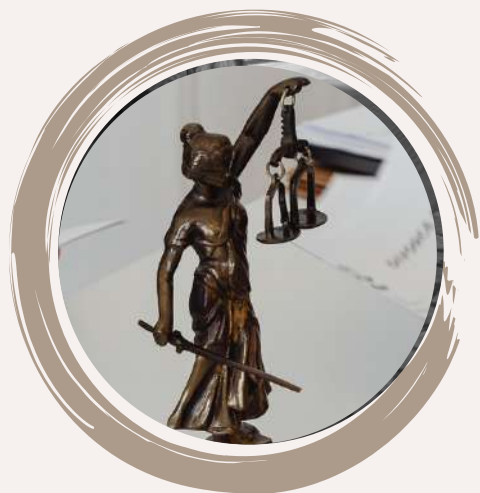
22

CONCLUSIÓN

*Sin ánimo de ser concluyente, mas bien
de abrir puertas a un debate informado*



REGISTRO NACIONAL DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN



PRESENTACIÓN-INTRODUCCIÓN

La Ley N° 20.141 incorpora diversos institutos que requieren un seguimiento sistemático para poder conocer y reconocer el impacto inmediato que generan en la vida de las personas. El texto normativo establece marcos formales, pero es en su puesta en práctica donde se juega la verdadera dimensión de su eficacia y pertinencia.

Existe suficiente información de acceso público sobre dónde se originó la norma, su proceso desde la gestación hasta la promulgación, los acuerdos políticos partidarios, qué discusión y trámite se llevó adelante, cual fue el posicionamiento de organizaciones e instituciones especializadas en niñez y adolescencia, así como los fundamentos jurídicos, políticos, ideológicos[i] y religiosos[ii] que la sustentaron durante todo el debate parlamentario y hasta su aprobación.

Sin embargo, no contamos con análisis ni informes institucionales que con meridiana claridad objetiva den cuenta de lo que está sucediendo.

Es cierto que existe una dimensión subjetiva ineludible: la experiencia humana en el pasaje por el sistema de justicia, tanto de quienes buscan protección como de quienes ejercemos la abogacía litigante en estos contextos.

Esa vivencia aporta señales, intuiciones y alertas tempranas sobre los efectos reales de la ley en un caso o una sumatoria de casos. Esa percepción - respetable, por cierto- nunca debería ser suficiente por sí sola para promulgar, modificar o derogar leyes.

Siempre será relevante la evidencia, a modo de información sistematizada, evaluaciones rigurosas y análisis que aporten conocimiento útil para la mejora de nuestra legislación.

Desde Mujer Ahora no proponemos aquí una lectura teórica aislada del texto normativo, revisiones casuísticas ni desarrollo argumental sobre la norma en general. Nuestro foco está puesto en otro lugar.

Guiadas por nuestra trayectoria institucional y los temas en los que trabajamos, nos propusimos indagar cómo la ley, al interactuar con contextos de violencia, puede transformar -o no- las condiciones de protección de quienes más lo necesitan.

Entendemos que la norma cobra sentido en la medida en que se confronta con esas realidades y, a nuestro entender, es desde allí que -al menos hoy-, resulta necesario examinarla.

Desde su entrada en vigencia venimos estudiando la aplicación en ese punto específico de intersección donde la norma se entrecruza con las múltiples formas de violencias que atraviesan la vida cotidiana de las personas y en el momento exacto en que se acude al sistema de justicia en búsqueda de protección.

La carencia de información al respecto es un déficit relevante para la correcta evaluación de políticas públicas de justicia, dimensión que comprende a las normas formalmente promulgadas.

Por ello, realizamos este humilde e inacabado aporte con el objetivo de contribuir -aunque mas no sea mínimamente- a comenzar a llenar ese vacío, promoviendo un debate informado, ofreciendo insumos que permitan pensar mejor y en beneficio de las personas sobrevivientes de violencias.

A partir de esta mirada, iremos publicando distintos trabajos dedicados a disposiciones concretas que contiene la norma.

Esta primera entrega está dedicada al Registro Nacional de Medidas de Protección creado por el Artículo 5 de la Ley N° 20.141.

Fue presentado como una herramienta central para fortalecer la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en contextos de violencia. Se le atribuyó la capacidad de ordenar información dispersa, evitar decisiones judiciales a ciegas y prevenir riesgos graves.

Sin embargo, entre esa expectativa y su implementación concreta se abre una distancia que merece ser examinada con rigor, sin concesiones y sin eufemismos.

Este trabajo no se propone construir una crítica desde la intuición o la desconfianza apriorística. Por el contrario, se apoya en fuentes oficiales, en información pública suministrada por la propia Suprema Corte de Justicia, en el análisis de los Anuarios del Poder Judicial, el conocimiento del sistema de justicia desde la abogacía litigante y en la lectura atenta del marco normativo vigente.

Es un ejercicio de contraste entre lo que se dijo, lo que se aprobó, lo que se implementó y lo que efectivamente sucede.

Escribimos desde un lugar que no es neutral, ni lo pretendemos.

Escribimos desde la convicción de que las herramientas estatales destinadas a proteger no pueden evaluarse solo por su existencia formal, sino por su capacidad real de cuidar vidas concretas.

Cuando una política pública incide en decisiones judiciales que afectan trayectorias vitales, su diseño y su funcionamiento no admiten improvisaciones ni opacidades.

También escribimos sabiendo que el Poder Judicial es, de los tres poderes del Estado, el que históricamente menos ha habilitado espacios de intercambio horizontal con la ciudadanía y con las organizaciones de la sociedad civil. Esa ausencia de diálogo previo empobrece las herramientas, debilita su legitimidad y dificulta la corrección temprana de errores.

Este trabajo se inscribe, entonces, en un lugar incómodo: el de señalar lo que no funciona en un ámbito poco habituado a recibir observaciones externas sin leerlas como ataques.

No se trata aquí de deslegitimar la idea de protección ni de negar la existencia de la violencia. Todo lo contrario. Justamente porque la violencia existe y produce daños irreparables, entendemos que el Estado tiene la obligación de dotarse de instrumentos que estén a la altura de esa realidad. Instrumentos que registren lo que deben registrar, que funcionen cuando deben funcionar y que puedan ser controlados por quienes tienen la responsabilidad de hacerlo.

Este trabajo invita a leer con atención la realidad, a desconfiar de las respuestas fáciles y a comprender que, a veces, revisar una herramienta implica decir que en el presente no cumple su cometido, ni hay posibilidad alguna que logre hacerlo en el futuro.

No como gesto destructivo, sino como condición necesaria para volver a empezar mejor. Porque en materia violencias y justicia, no alcanza con anunciar protección: hay que construirla, sostenerla y, sobre todo, hacerla verificable.

PINCELADAS DEL REGISTRO



ANTECEDENTE - PARLAMENTO

La historia de su ingreso al sistema normativo no es extensa ni profunda; es, más bien, contingente. El Registro Nacional de Medidas de Protección no fue parte del “Proyecto unificado de la Coalición Republicana”[iii] y tampoco de los dos proyectos que le precedieron[iv].

Surge recién a mediados del mes de abril de 2023 como resultado de una negociación político partidaria entre quienes formaban parte de la denominada Coalición Republicana durante el tratamiento del proyecto de ley en la Cámara de Representantes.

Así, el Registro irrumpe en el texto legal no como una institución largamente pensada, sino como una incorporación tardía, hija del trámite parlamentario y de sus equilibrios, incorporada en un tiempo en el que las urgencias de aprobar leyes suelen escribir más rápido que la reflexión jurídica.

Es relevante consultar la versión taquigráfica de la X Sesión Extraordinaria en la Cámara de Representantes del miércoles 19 de abril de 2023, donde se añade como aditivo y finalmente es aprobado[v].

La importancia de acceder a las exposiciones radica en que todas ellas coinciden en presentar al registro como un escudo destinado a evitar vincular niños, niñas y adolescentes con personas adultas violentas y a evitar que jueces y juezas se vean vulnerados en su buena fe, ante una persona violenta que solicite visitas. No hubo debate sustantivo alguno.

Es buena cosa recordar que a esa altura del tratamiento parlamentario ya se habían pronunciado distintas instituciones y organizaciones de ámbitos profesional, académico y social[vi]. Marcaron las carencias técnicas, la mirada adultocéntrica y la desprotección en la cual el proyecto de ley colocaba a los niños, niñas y adolescentes.

Quienes sigan la recomendación de consulta podrán constatar que la versión taquigráfica da cuenta de un

indisimulado intento de dar respuesta a las críticas que el proyecto de ley había recibido desde esos ámbitos. Igual de interesante, es saber lo sucedido con el proyecto cuando regresa a la Cámara de Senadores. Durante su XI Sesión Ordinaria de fecha 3 de mayo de 2023, se invoca un supuesto “registro de abusadores”[vii] y antes “registro de denuncias”, expresiones inexistentes en el texto proyectado. El desliz no es menor.

Puede que se deba a una lectura superficial o incorrecta del alcance jurídico de la propuesta que se estaba defendiendo y votando afirmativamente. O más inquietante aún, a una operación discursiva que desfiguraba deliberadamente su contenido, con consecuencias que no se agotan en el plano retórico, sino que inciden de manera directa en la forma en que la norma es comunicada a la ciudadanía, y en ocasiones comprendida por los operadores jurídicos.

Otro magno error, que se impuso como un manto sobre las intervenciones que defendieron el proyecto, refiere a las competencias jurisdiccionales.

Resulta llamativo que quienes intervinieron incurrieran reiteradamente en denominar “juez de urgencia” a los jueces con competencia definitiva en los procesos de protección previstos en las Leyes N° 17.514, 17.823 y 19.580. Sobre todo, porque el registro refiere a las sentencias que esos jueces dictan.

Lo cierto es que la competencia de urgencia y definitiva para emitir medidas de protección, nada tiene que ver con el razonamiento que expusieron Diputados/as y Senadores/as al tiempo de aprobar la norma.

Veamos, la competencia de urgencia recae en los Juzgados de Paz del Interior, independientemente de su categoría, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N° 17.514, el artículo 120-2 del Código de la Niñez y la Adolescencia, y el artículo 53 de la Ley N° 19.580. Los Jueces y Juezas de Paz están obligados - hayan adoptado o no medidas de protección siempre de naturaleza provisorias-a elevar los asuntos

al Juzgado Letrado de Primera Instancia de su jurisdicción.

Si se trata de un asunto de violencia doméstica cuya víctima es un hombre rige la Ley N° 17.514 y el plazo para elevar el expediente es de cuarenta y ocho horas.

En materia de violencia basada en género en cualquiera de sus manifestaciones rige la Ley N° 19.580 aplicable cuando las víctimas son mujeres y el plazo para elevar es de veinticuatro horas.

Este plazo es idéntico en los casos de amenaza o vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes donde rige el Artículo 117 del Código de la Niñez y Adolescencia.

Todos los plazos mencionados se cuentan a partir de la toma de conocimiento de los hechos por parte del Juzgado de Paz, única sede judicial en el país con competencia de urgencia.

Según lo regulado en los artículos 4 y 5 de la Ley N° 17.514, el artículo 120-2 del Código de la Niñez y la Adolescencia, y los artículos 51 y 52 de la Ley N° 19.580, la competencia definitiva en los procesos de protección en el Departamento de Montevideo recae en los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia Especializada que totalizan 12 sedes judiciales.

En los restantes Departamentos del país recae en los Juzgados Letrados de Primera Instancia Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual, los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia Especializada y los Juzgados Letrados de Primera Instancia del Interior con competencia -entre otras materias- en familia especializada, violencia hacia las mujeres basada en género y amenaza o vulneración de derecho en niñez y adolescencia. En su conjunto totalizan 104 sedes judiciales.

En todo el país hay 116 sedes judiciales que tienen competencia definitiva en los procesos de protección.

En el trámite parlamentario no se logró visibilizar que una cosa es la naturaleza cautelar del proceso, que se justifica cuando la situación de hecho revela un peligro concreto de frustración del derecho, si el tiempo transcurre sin adoptar medidas protección. Allí la urgencia es una condición fáctica: el riesgo de que, sin intervención inmediata, el daño se torne mayor e incluso irreversible.

Otra cosa jurídicamente muy distinta es la competencia jurisdiccional, sea de urgencia o definitiva.

Aquí la urgencia no describe el peligro, sino el alcance del poder de decidir: si el órgano actúa de manera provisoria elevando el asunto al Juez/a superior para que adopte la decisión definitiva, o si lo hace con plenitud de jurisdicción, dictando decisiones finales en primera instancia.

Que la palabra urgencia aparezca en ambos planos no los vuelve equivalentes.

El resultado de esa confusión no es menor: se legisla como si el apuro despojara a las decisiones de su peso jurídico, cuando en estos procesos de protección lo que se dicta -aunque nazca del riesgo del buen derecho- es ejercicio de competencia definitiva.

Cuesta comprender cómo se legisla sobre lo que no se ha entendido. No eran categorías complejas ni debates sofisticados: eran distinciones básicas. Cuando esas diferencias elementales se borran, la ley no aclara, confunde; no protege, expone; no construye derecho, institucionaliza el error.

Finalmente, el Artículo 5 de la Ley N° 20.141 promulgada el 12 de mayo de 2023 dispone:

“La Suprema Corte de Justicia llevará un registro de las medidas de protección de toda especie dispuestas por los Tribunales de conformidad con el artículo 117 del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004), artículo 9° de la Ley N° 17.514, de 2 de julio de 2002, y los artículos 59 y siguientes de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017.

Antes de adoptar cualquier medida relativa a la tenencia o visitas de niños, niñas y adolescentes, los Tribunales competentes al efecto deberán consultar al registro”.



BREVES COMENTARIOS

Los actos jurídicos inscribibles son única y exclusivamente las sentencias judiciales que dispongan medidas de protección dictadas en el marco de procesos específicamente previstos en el artículo 9 de la Ley N.º 17.514, el artículo 117 del Código de la Niñez y la Adolescencia, y los artículos 59 y siguientes de la Ley N.º 19.580.

No se trata, por tanto, de cualquier medida de protección adoptada en cualquier proceso ni al amparo de cualquier norma, sino únicamente de aquellas emanadas de estos tres regímenes legales determinados y eminentemente civilistas, cuya identificación expresa no permite ninguna interpretación extensiva.

La primer norma mencionada es el Artículo 117 del Código de la Niñez y Adolescencia, se prevé un proceso de protección siempre que los derechos de las niñas, niños y adolescentes sean amenazados o vulnerados.

En este marco el Artículo 120-4 del CNA dispone que las medidas de protección y restitución de derechos son las siguientes: la inclusión en el sistema educativo; en otros lugares de educación o recreación; la realización de tratamientos para la atención de la salud; la participación en programas de apoyo económico y/o de apoyo familiar del INAU (en la propia familia, en la familia ampliada o en una familia que ofrezca las garantías necesarias para su desarrollo); advertir a los padres o responsables a los efectos de corregir o evitar la amenaza o violación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a su cuidado y exigir el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan en la protección de los derechos afectados; orientación, apoyo y seguimiento temporario socio-familiar; el tratamiento ambulatorio, médico, psiquiátrico o psicológico; y otras medidas que se consideren favorables a su desarrollo integral.

La segunda norma es la Ley N.º 17.514, que a partir de enero de 2018 es aplicable y está destinada exclusivamente a la protección de los hombres víctimas de violencia doméstica, sin distinción de género en la persona victimaria.

Según el Artículo 2 de la ley la conceptualización normativa de violencia doméstica es: "...toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho".

En base a lo dispuesto por el Artículo 9 de la ley, los Jueces y Juezas que tomen conocimiento de una situación de violencia doméstica deben disponer, de oficio o a petición de parte 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, sin perjuicio de las medidas previstas en el Artículo 316 del Código General del Proceso

Todas las medidas de protección tienen una finalidad cautelar, y son enunciadas en el texto legal, va de suyo sin carácter taxativo. En virtud de lo dispuesto en el Artículo 10, entre las medidas que pueden disponerse se encuentran, entre otras, aquellas que prohíben, restringen o limitan la presencia de la persona agresora en el domicilio o residencia, así como en los lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima; del mismo modo, las que prohíben a la persona agresora comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar respecto de la víctima, de otras personas afectadas, de testigos o de denunciantes.

Asimismo, pueden disponerse medidas que prohíban el uso o la posesión de armas de fuego, ordenando la incautación de aquellas que se encuentren en poder de la persona agresora o en su domicilio; el retiro de la persona agresora de la residencia común; el reintegro de la víctima al domicilio o residencia del que hubiera salido por razones de seguridad personal; y la asistencia obligatoria de la persona agresora a programas de rehabilitación.

También corresponde prever la posibilidad de fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima, así como, de corresponder, resolver provisoriamente todo lo relativo a pensiones alimenticias y, en su caso, a la guarda, tenencia y régimen de visitas de niños, niñas y adolescentes.

La tercera norma mencionada es la Ley N° 19.580 que en su Artículo 4 define a la violencia basada en género como "... una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres" y la conceptualiza en "... toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o el privado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres".

Las sujetas destinatarias de la norma son las mujeres.

En tanto las victimarias deben categorizarse en:

- a) personas jurídicas (Estado e instituciones privadas)
- b) personas físicas (agentes estatales y particulares), sin distinción de género alguna.

En ninguno de sus 98 artículos la ley define a los hombres como agresores ni como sujetos violentos; es decir, ni siquiera los nombra como los sujetos activos que ejecutan las acciones, comportamientos o incurrir en omisiones que constituyen una manifestación de violencia basada en género hacia las mujeres.

Esa atribución se trata, en realidad, de un neomito que se ha instalado con notable éxito en el debate popular, pero que carece de todo sustento normativo.

El artículo 59 refiere a los procesos de protección en el ámbito judicial, donde corresponde adoptar las medidas de protección urgentes, para cuya determinación deberán considerarse las características de los hechos denunciados y, en particular, su gravedad y periodicidad, así como los

antecedentes que pudieren corresponder, debiendo asimismo celebrarse audiencia dentro de las setenta y dos horas, la cual deberá ser tomada personalmente por el juez o jueza bajo pena de nulidad.

Previo a la celebración de la audiencia, el equipo técnico del juzgado elevará el correspondiente informe de evaluación de riesgo.

En este marco pueden disponerse diversas medidas de protección. Entre ellas, se prevé disponer el retiro de la persona agresora de la residencia común y la entrega inmediata de sus efectos personales en presencia del Alguacil, siendo irrelevante quién sea el titular del inmueble. Asimismo, se labrará inventario judicial de los bienes muebles que se retiren y de los que permanezcan en el lugar.

También puede disponerse el reintegro de la víctima al domicilio o residencia, en presencia del Alguacil, cuando hubiere salido del mismo a causa de la situación de violencia basada en género, así como prohibir, restringir o limitar la presencia de la persona agresora en el domicilio o residencia de la víctima, en los lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente ella o sus hijas e hijos u otras personas a su cargo.

Asimismo, se podrá incautar las armas que la persona agresora tuviere en su poder, las que permanecerán en custodia de la Sede, en la forma que ésta lo estime pertinente, y prohibir a la persona agresora el uso, tenencia o porte de armas de fuego, oficiándose a la autoridad competente a tales efectos. También podrá prohibirse a la persona agresora comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar -por sí o a través de terceros- en relación con la víctima, sus hijos e hijas y demás personas afectadas, testigos o denunciantes del hecho, así como disponer la asistencia obligatoria de la persona agresora a programas de rehabilitación.

La ley prevé, además, la fijación de pensión alimenticia provisoria a favor de sus hijos e hijas u otras personas a cargo, en los casos que correspondiere, así como la tenencia provisoria de las hijas e hijos menores de dieciocho años de edad, quienes en ningún caso podrán quedar a cargo del agresor. En ese mismo marco, puede disponerse la suspensión de las visitas del agresor respecto de las hijas e hijos menores de dieciocho años de edad, las que podrán reanudarse una vez cumplido un período mínimo de tres meses sin reiteración de actos de violencia y habiendo el agresor cumplido las medidas impuestas. También se contempla la pensión alimenticia provisoria a favor de la mujer.

Entre las restantes medidas, se incluye ordenar a la persona agresora que cese en los actos de perturbación o intimidación que, directa o indirectamente, realice hacia la víctima, así como ordenar la restitución inmediata de los objetos personales de la víctima, sus hijos e hijas u otras personas a su cargo.

Asimismo, puede ordenarse al empleador disponer el traslado o suspensión de la persona denunciada cuando la violencia ocurre en el lugar de trabajo de la víctima, y disponer correctivos y otras medidas para evitar la discriminación o la violencia hacia las mujeres en el medio laboral o institucional.

Finalmente, la norma habilita ordenar las prestaciones médicas, educativas o análogas que se entiendan imprescindibles por parte de los organismos públicos u otras instituciones responsables; habilitar el cambio de prestador de salud, manteniendo los derechos y condiciones establecidas respecto al prestador anterior; disponer el traslado de la víctima que se encuentre institucionalizada en un centro residencial, hospitalario o carcelario a otro lugar que asegure sus derechos fundamentales; disponer el cambio del administrador de los ingresos económicos de cualquier naturaleza que perciban las mujeres en situación de discapacidad o en cualquier otra situación de dependencia, cuando la persona agresora fuese quien cumpliera esa función; ordenar la revocación inmediata de los mandatos que la víctima pudiera haber otorgado a la persona agresora para la administración de bienes comunes, oficiándose al Registro correspondiente; y prohibir la realización de actos de disposición sin el consentimiento escrito de la víctima o venia judicial respecto de los bienes de las empresas familiares, incluidos los bienes del emprendimiento agrario familiar cuando la víctima es titular o cónyuge colaboradora en el mismo.

En cuanto a la responsabilidad del Registro, la ley es clara y lo sitúa bajo la órbita de la Suprema Corte de Justicia, lo que implica la responsabilidad de su diseño, puesta en funcionamiento, administración y supervisión.

No se trata de una atribución meramente operativa, sino del ejercicio integral de una competencia institucional que la ley le asigna de forma expresa.

La ley impone el deber de consulta judicial preceptiva antes de adoptar cualquier medida relativa a la tenencia o al régimen de visitas de niñas, niños y adolescentes.

En ese marco, le otorga al Registro un carácter estrictamente instrumental, dejando expresamente en claro que su finalidad no es sancionatoria ni constitutiva ni declarativa de derechos u obligaciones.

El Registro no decide un caso: se configura como una herramienta de gestión judicial, orientada exclusivamente a brindar información oportuna y pertinente a jueces y juezas para la toma de decisiones en procesos de visitas y tenencia.

En todos los restantes procesos judiciales en los que se encuentran comprometidos derechos de niñas, niños y adolescentes, la consulta al Registro -aunque lógica, necesaria y pertinente- mantiene carácter facultativo y queda bajo el resorte exclusivo del juez o jueza.

Y es este punto, que desde el ejercicio de la abogacía litigante es necesario pensar otras posibilidades como por ejemplo ofrecerlo como medio probatorio, ya sea por informe o como documento en oficinas públicas, logrando sea parte del objeto de la prueba.

En ese escenario, y no por imperio de la norma sino por las reglas generales del proceso, Jueces y Juezas deberán disponer su diligenciamiento.



IMPLEMENTACIÓN



IMPLEMENTACIÓN

El Registro Nacional de Medidas de Protección quedó operativo en todo el país el día 1.º de diciembre de 2023, circunstancia que fue comunicada por la Suprema Corte de Justicia mediante la Circular N° 121/2023.

En tanto la Circular N° 092/2025 de fecha 12 de junio de 2025 refiere a la “ampliación acceso al registro nacional de medidas de protección previsto en el Art. 5 de la Ley N° 20.141”.

CIRCULAR N° 92/2025

REF: AMPLIACIÓN ACCESO AL REGISTRO NACIONAL DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN PREVISTO EN EL ART. 5 DE LA LEY N° 20.141.-

Montevideo, 12 de junio de 2025.-

A LOS SEÑORES JERARCAS:

La Dirección General de los Servicios Administrativos del Poder Judicial, libra la presente, a fin de comunicar que de acuerdo a lo dispuesto por los Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia por Mandato de fecha 22 de mayo del 2025, se amplía lo comunicado por Circular n° 121/2023 a fin de **Incluir a los Juzgados Letrados de Ejecución y Vigilancia de todo el país, al acceso al Registro Nacional de Medidas de Protección** previsto en el art. 5 de la Ley N° 20.141.

Sin otro particular, saluda a Uds. Atentamente.-

Dra. Adriana BEREZÁN LASANTA
Directora General
Servicios Administrativos

CIRCULAR N° 121/2023
REF.: REGISTRO NACIONAL DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN
PREVISTO EN EL ART. 5 DE LA LEY N° 20.141.
Montevideo, 21 de noviembre 2023.

A LOS SRES. MAGISTRADOS:

La Prosecretaría Letrada de la Suprema Corte de Justicia cumple en librar la presente a fin de poner en su conocimiento que, con fecha 1º de diciembre de 2023, quedará operativo el **Registro Nacional de medidas de protección** previsto en el art. 5 de la Ley n° 20.141 (Corresponsabilidad en la Crianza).

Accederán a su consulta los Jueces con competencia en materia de Familia, dentro del Sistema de Gestión Juzgados Multimateria (SGJM), opción del menú "Otros", antes de adoptar cualquier medida relativa a la tenencia o visitas de niños, niñas y adolescentes, así como los Magistrados y Actuarios de las Sedes con competencia en Familia Especializada y/o Género del país, ya que se estima les resultará beneficioso a los efectos de contar con mayor información sobre procesos previos de las personas denunciadas.

Por último, se recuerda la importancia de que las respectivas Sedes carguen las medidas al sistema, así como el correcto ingreso de la información de la carátula donde se indica la ley que aplica en cada expediente de dicha materia, ya que tales insumos son los que alimentarán el Registro.

Al respecto, existe documentación sobre el SGJM para la materia Familia Especializada donde se detalla como ingresar la información (sección "3. Partes", pág. 10), en el link:

<http://documentacion.intranet.poderjudicial.gub.uy/index.php/primera-instancia/familiaesp>

Sin otro particular, saluda muy cordialmente.-

Dr. Juan Pablo Novella Heilmann
Prosecretario Letrado de la
Suprema Corte de Justicia



BREVES COMENTARIOS

En lo que respecta a su implementación y puesta en funcionamiento efectivo, lo único existente a la fecha son las dos Circulares N° 121/2023 y N° 092/2025 emanadas de la Suprema Corte de Justicia.

Recordemos que una circular administrativa es una manifestación del poder jerárquico de la Suprema Corte de Justicia sobre quienes se desempeñan como Jueces y Juezas en todo el país, indicándoles cómo deben proceder, en este caso concreto, en referencia al Registro Nacional de Medidas de Protección.

En la órbita de la Suprema Corte de Justicia, una Circular debería estar precedida o sustentada por una reglamentación formal, materializada a través de las denominadas Acordadas.

Sin embargo, entre la entrada en vigencia de la Ley N° 20.141 y la emisión de la Circular N° 121/2023 no se dictó ninguna que reglamentara el Registro sobre medidas de protección.

Ello implica que no existe una reglamentación integral, ni criterios uniformes de aplicación, ni un desarrollo normativo reglamentario que ordene de manera clara su uso, alcance, límites, responsabilidades, estándares de carga, control, depuración de datos o uso de la información, entre otros. Pretender que el sistema opere adecuadamente en estas condiciones es como comunicar que una vivienda tiene techo cuando no existen siquiera los cimientos. No hay modo, de construir nada sobre el vacío estructural.

A mi entender, una herramienta de esta naturaleza - por las consecuencias jurídicas e institucionales que genera- destinada a garantizar protección a niños, niñas y adolescentes requería un mayor esfuerzo por parte de la Suprema Corte de Justicia.

No obstante, y exclusivamente sobre la base de lo comunicado a través de las Circulares, es posible identificar algunos aspectos que merecen especial atención por su carácter preocupante.

En primer lugar y como no podía ser de otra manera, la denominación adoptada por la Suprema Corte de Justicia remite a un alcance territorial nacional. Ello debería garantizar la aplicación uniforme del Registro en todo el territorio del país, evitando vacíos de cobertura que resultarían incompatibles con la finalidad misma del Artículo 5 de la Ley N° 20.141.

Sin embargo, en la Circular N° 121/2023 se hace evidente que el Registro Nacional de Medidas de Protección quedó subsumido al Sistema de Gestión de los Juzgados Multimateria. Este sistema informático del Poder Judicial no está disponible en todas las sedes judiciales del Uruguay, incluyendo las que tienen competencia para adoptar medidas de protección en el marco de los procesos a los que refiere el Artículo 5 de la Ley N° 20.141.

Una decisión más adecuada habría sido esperar a que el Sistema de Gestión de los Juzgados Multimateria estuviera plenamente operativo en todas las sedes judiciales del país o, en su defecto, optar por no subsumir el Registro dentro de dicho sistema informático.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta que, aunque registros similares existen en otros países[viii] con variaciones en su diseño, operabilidad, acceso, contenido, objetivo y alcance, el modelo uruguayo a partir de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia puede conceptualizarse como una herramienta de uso estrictamente judicial.

Y esto se traduce en que ni la ciudadanía en general, abogados/as litigantes en particular, funcionarios/as del Ministerio del Interior ni de Fiscalía General de la Nación, intervienen en dos aspectos registrales claves: carga de datos o inscripción de las sentencias y consulta de la información registrada.

Ambas acciones dependen exclusivamente de funcionarios/as judiciales. Este elemento conduce inevitablemente al subregistro de medidas de protección, que pudo haberse sorteado habilitando a

las personas y sus abogados/as a solicitar la inscripción registral presentando la sentencia que resuelve las medidas.

En tercer lugar, la Circular enfatiza la “importancia” del correcto ingreso de la carátula de los asuntos y de la ley aplicable, reconociendo que el Registro se alimenta de datos formales cargados por las oficinas judiciales con acceso al sistema informático. Sin embargo, no se prevé qué ocurre ante errores de cambios de calificación jurídica, revocaciones de medidas, vencimientos, sustituciones o decisiones posteriores que modifiquen sustancialmente la situación.

En cuarto lugar, resulta llamativa la que para las sedes de Familia Especializada y/o Género se afirme que el acceso se estima “beneficioso” a efectos de contar con “mayor información sobre procesos previos de las personas denunciadas”.

Se trata de sedes judiciales que tienen competencia definitiva en los procesos de protección y que, además, estando ante hechos de violencia que involucren niños, niñas y adolescentes deben resolver sobre visitas y tenencia, entre otros aspectos.

Por lo tanto, más que beneficioso, es necesario que esos Jueces y Juezas que intervienen, consulten el Registro antes de dictar una sentencia. Excepto, que lo importante sea la estructura del proceso -cautelar o extraordinario- y no impedir que los niños, niñas y adolescentes queden librados a su suerte ante las personas adultas violentas.

Por otra parte, la expresión “a efectos de contar con mayor información sobre procesos previos de las personas denunciadas” introduce una lógica difusa que habilita -de hecho- un uso ampliado, informativo y potencialmente valorativo respecto de personas denunciadas, sin precisarse cómo, cuándo, para qué ni con qué límites pueden utilizar los Jueces y Juezas esa información.

Los procesos judiciales no son poesía, litigamos sobre hechos concretos que sometemos a consideración de un tercero imparcial quien define si se subsume o no en una hipótesis legal.

Los Jueces y Juezas no pueden pesquisar quienes son las personas. El acceso a la información que contienen distintos registros que dan cuenta de denuncias policiales, actuaciones de Fiscalía General de la Nación o procesos - de cualquier naturaleza- en el ámbito judicial, se pueden incorporar al proceso en un marco de garantías. Ya sea a petición de parte o como medidas para mejor proveer.

Lo que no es garantista es la referencia a lo “beneficioso” de conocer “procesos previos de las personas denunciadas”, sin definición normativa ni resguardo explícito.

Así, además, se corre el eje central del Registro que son las víctimas y las medidas de protección. No las victimarias y las medidas de prevención, que de hecho ya cuentan desde hace años con sus propios registros.

Esto también da cuenta de una manera de entender los procesos de protección que no es jurídicamente correcta. En el marco de la Ley N° 19.580 como del Artículo 117 del Código de la Niñez y Adolescencia, el sujeto activo de las violencias pueden no ser personas físicas, sino jurídicas tanto del ámbito público como del privado.

Por último, la Circular 121/2023 no aclara si el Registro distingue entre medidas vigentes y vencidas, entre procesos concluidos o en trámite.

Por otra parte, la Circular N.º 092/2025 amplía el acceso al Registro a los Juzgados Letrados de Ejecución y Vigilancia, nuevamente por la vía de una comunicación administrativa, sin explicación de finalidad, sin delimitación funcional y sin vinculación explícita con el objeto original del Registro previsto en el Artículo 5 de la Ley N.º 20.141.

Esta ampliación del universo de usuarios profundiza la preocupación porque se expande el acceso a información sensible sin que exista, a la fecha, un marco reglamentario que establezca criterios claros de uso.

Los Juzgados Letrados de Ejecución y Vigilancia entienden en materia penal y por lo tanto nada tienen que ver con los procesos de protección de naturaleza civil (artículo 117 del Código de la Niñez y la Adolescencia, el artículo 9º de la Ley N° 17.514 y los artículos 59 y siguientes de la Ley N° 19.580) a los que refiere el Artículo 5 de la Ley N° 20.141.

Finalmente, ambas Circulares comparten un rasgo común: operativizan sin conceptualizar. Informan que el Registro existe, que se accede, que se carga información y que resulta “beneficioso”, pero no definen estándares jurídicos mínimos que orienten su utilización conforme a principios de legalidad, debido proceso, finalidad legítima y uso de la información. En ausencia de esa regulación, el riesgo no es abstracto.



FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO



FUNCIONAMIENTO

Con el objetivo de conocer el funcionamiento del Registro Nacional de Medidas de Protección, se formuló ante la Suprema Corte de Justicia un pedido de Acceso a la Información Pública[ix].

La Corporación dispuso que, en razón de la complejidad que implicaba la búsqueda, ubicación e identificación de la información solicitada, no era posible dar cumplimiento al plazo establecido en el artículo 15 de la Ley N.º 18.381, por lo que se hizo uso del plazo máximo previsto en el inciso segundo de la normativa citada.

Lo sucedido fue importante. La obtención de información básica sobre un Registro en la propia órbita de la Suprema Corte de Justicia era considerada compleja por dificultades de búsqueda y localización.

La complejidad invocada por la Suprema Corte de Justicia proyecta una duda más profunda: cuán accesible y operativa resulta esa misma herramienta para Jueces y Juezas en el ejercicio cotidiano de su función. Si ni siquiera el máximo órgano del Poder Judicial puede acceder de forma sencilla a la información del Registro, resulta difícil imaginar que la consulta judicial preceptiva prevista en el Artículo 5 de la Ley 20.141 se realice de manera ágil, efectiva y sistemática en la práctica diaria.

La solicitud que realizamos comprendió tres requerimientos concretos.

En primer lugar, se solicitó la fecha a partir de la cual el Registro Nacional de Medidas de Protección quedó operativo. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia informó que ello ocurrió en el mes de octubre de 2023. Sin embargo, la Circular N.º 121/2023 de fecha 21 de noviembre de 2023, comunicó expresamente a todos los Magistrados y Magistradas que el Registro quedaría operativo a partir del 1º de diciembre de 2023.

Esta divergencia temporal no resulta clara, generando

una inconsistencia que dificulta comprender con precisión desde cuándo el Registro estuvo efectivamente operativo.

De todos modos, no es un elemento significativo en comparación con el resto de la información recibida.

En segundo término, se requirió la cantidad de consultas realizadas al Registro por parte de los Tribunales durante los años 2023 y 2024, discriminadas por año. Sobre este punto, la respuesta fue que no es posible obtener dicha información.

Cabe recordar, que durante la intempestiva incorporación del Registro al proyecto de ley hubo parlamentarias y parlamentarios que lo presentaron como un verdadero escudo de protección: una promesa de resguardo absoluto, la garantía de que ningún niño, niña o adolescente quedaría jamás a merced de un padre o una madre violenta.

Así, el Registro vendría a cerrar definitivamente las grietas del sistema, que impediría que Jueces y Juezas fueran “burlados en su buena fe”, pues ante el inicio de cualquier proceso de visitas o tenencia por parte de una persona violenta, el órgano jurisdiccional tendría acceso inmediato a esa información a través del propio Registro.

Sin embargo, la realidad que emerge de la respuesta oficial es otra, y mucho más inquietante.

La Suprema Corte de Justicia no estableció mecanismos que le permitan conocer -y, por ende, tampoco controlar- si Jueces y Juezas cumplen efectivamente con la obligación legal de consultar el Registro antes de dictar sentencia.

Resulta lógico y razonable esperar que el máximo órgano del Poder Judicial pueda saber, al menos en términos cuantitativos, de la totalidad de los asuntos relativos a visitas y tenencia que fueron tramitados, en cuántos casos se cumplió con la consulta preceptiva y en cuántos no.

Montevideo, 18 de junio de 2025.

Sra. Directora de División Tecnología.
Lic. Fabiana Cosentino.

En respuesta a la solicitud de información, registro de medidas de protección Art. 5 Ley 20.141 se detalla lo siguiente:

1) Cantidad y tipo de medida discriminando 2023 y 2024. La información que se adjunta corresponde a cantidad de medidas identificadas en expedientes que tienen registro de algunas de las siguientes Leyes o Artículos: Art.117, Ley 19580 y Ley 17514.

2) Fecha desde que está operativo : en octubre del 2023 se habilita el Registro de Medidas de Protección.

3) Cantidad de Consultas al registro por parte de Tribunales, discriminadas por año. No es posible obtener esa información.

La información fué obtenida del Sistema de Gestión de Juzgados Multimateria.

Sin más, saluda atentamente.

Lic. Silvana Leggire.
Directora de Área.

No se trata de una exigencia burocrática, sino de una necesidad elemental de control, habida cuenta del impacto profundo e irreversible que una omisión de este tipo puede tener en la vida de niños, niñas y adolescentes, así como de la responsabilidad funcional que de ello se deriva.

Si la Suprema Corte de Justicia no puede verificar el cumplimiento de una obligación legal expresa impuesta a los órganos jurisdiccionales, la conclusión es necesariamente perturbadora.

El Registro pierde entonces la función protectora que se le atribuyó en el discurso, y la obligación legal queda reducida, en los hechos, a una fórmula sin contralor. Y cuando el cumplimiento de una obligación de fuente legal por parte de un funcionario/a público, no puede ser verificada por sus jerarcas, deja de ser una garantía: se transforma en una promesa oscura, solemne en su formulación, pero peligrosa en sus efectos, porque simula protección allí donde el sistema ha renunciado a controlarla.

Finalmente, se solicitó información relativa a la cantidad y el tipo de medidas registradas durante los años 2023 y 2024, discriminadas por año. En relación con este último requerimiento, la Suprema Corte de Justicia proporcionó los datos correspondientes, los cuales se detallan seguidamente .



Año	Medida	Cantidad
2023	Prohibición de salir del país	1525
	Prohibición de acercarse a la víctima u otras personas	10
	Prohibición de concurrir a determinados lugares	100
	Presentación ante la autoridad	65
	Arresto domiciliario	1
	Internación provisoria	1
	Sin medidas	160
	Prohibición de concurrir a Eventos Deportivos	2356
	Fijar domicilio y no modificarlo sin dar conocimiento al Tribunal	1
	Someterse al cuidado o vigilancia de una persona o Institución	11
	Retención de documentos de viajes	244
	Retiro inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado	13
	La prestación por sí o por un tercero de una Caucción de contenido económico	155
	Vigilancia mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o de su ubicación física	21
	Prohibición de abandonar el domicilio o residencia por determinados días u horarios	37
	Cualquier otra medida alternativa a la prisión preventiva	23
	Prisión Preventiva	49
	Medidas Cautelares respecto de bienes del imputado de terceros	20
	Privativa de Libertad	3
2024	Prohibición de salir del país	2339
	Prohibición de acercarse a la víctima u otras personas	20
	Prohibición de concurrir a determinados lugares	38
	Presentación ante la autoridad	308
	Arresto domiciliario	1
	Internación provisoria	1
	Sin medidas	216
	Prohibición de concurrir a Eventos Deportivos	3542
	Fijar domicilio y no modificarlo sin dar conocimiento al Tribunal	9
	Someterse al cuidado o vigilancia de una persona o Institución	64
	Retención de documentos de viajes	452
	Retiro inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado	10
	La prestación por sí o por un tercero de una Caucción de contenido económico	381
	Vigilancia mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o de su ubicación física	36
	Prohibición de abandonar el domicilio o residencia por determinados días u horarios	86
	Cualquier otra medida alternativa a la prisión preventiva	79
	Prisión Preventiva	498
	Medidas Cautelares respecto de bienes del imputado de terceros	48
	Privativa de Libertad	30
Total:		12953

Para cualquier persona que trabaje en el campo de las violencias, la sola lectura de la tabla precedente debería producir un impacto inmediato, porque lo que allí se lee no se trata de una sorpresa técnica, sino de algo más cercano al error convertido en horror.

La distancia entre lo prometido, lo legislado y lo que efectivamente aparece registrado es tan profunda que desarma cualquier expectativa razonable sobre la herramienta.

Para dimensionar la gravedad del hallazgo y dado que este documento no está dirigido únicamente a quienes trabajan cotidianamente en la temática, corresponde hacer un esfuerzo deliberado por explicar lo simple: el tipo de medidas registradas y la cantidad de registros existentes.

En cuanto al primer aspecto, la mayoría casi absoluta de las medidas consignadas no corresponden a medidas adoptadas en el marco de procesos de protección, sino a decisiones que pertenecen a otros universos normativos y procesales.

Seguidamente les listamos las 49 medidas protección que deberían registrarse -como un estándar de mínima, ya que refieren a aquellas enunciadas en el Código de la Niñez y la Adolescencia, en la Ley N° 17.514 y Ley N° 19.580.

Sin embargo brillan por su ausencia en el Registro Nacional de Medidas de protección.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN PREVISTAS EN EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

La inclusión de la niña, niño o adolescente en el sistema educativo.
 La inclusión de la niña, niño o adolescente en otros lugares de educación o recreación.
 La realización de tratamientos para la atención de la salud en coordinación con servicios de salud públicos y privados.
 La participación en programas de apoyo económico.
 La participación en programas de apoyo familiar del INAU (en la propia familia, en la familia ampliada o en una familia que ofrezca las garantías necesarias para su desarrollo).
 Advertir a los padres o responsables a los efectos de corregir o evitar la amenaza o violación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a su cuidado y exigir el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan en la protección de los derechos afectados.
 Orientación, apoyo y seguimiento temporario socio-familiar prestado por programas públicos o privados reconocidos.
 El tratamiento ambulatorio, médico, psiquiátrico o psicológico en instituciones públicas o privadas del sector salud.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN PREVISTAS EN LA LEY N° 17.514

Disponer el de la persona agresora de la residencia común y la entrega inmediata de sus efectos personales en presencia del Alguacil. Asimismo, se labrará inventario judicial de los bienes muebles que se retiren y de los que permanezcan en el lugar.
 Disponer el reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiere salido del mismo por razones de seguridad personal, en presencia del Alguacil.
 Prohibir, restringir o limitar la presencia de la persona agresora en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima.
 Incautar las armas que el agresor tuviere en su poder, las que permanecerán en custodia de la Sede, en la forma que ésta lo estime pertinente.
 Prohibir al agresor el uso o posesión de armas de fuego, oficiándose a la autoridad competente a sus efectos.
 Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima, demás personas afectadas, testigos o denunciantes del hecho.
 Disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación.
 Asimismo, si correspondiere, resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias y, en su caso, a la guarda, tenencia y visitas.
 Resolver provisoriamente la tenencia.
 Resolver provisoriamente las visitas.
 Fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN PREVISTA EN LA LEY Nº 19.580

Disponer el retiro de la persona agresora de la residencia común y la entrega inmediata de sus efectos personales en presencia del Alguacil, siendo irrelevante quien sea el titular del inmueble. Asimismo, se labrará inventario judicial de los bienes muebles que se retiren y de los que permanezcan en el lugar.

Disponer el reintegro de la víctima al domicilio o residencia, en presencia del Alguacil, cuando hubiere salido del mismo a causa de la situación de violencia basada en género.

Prohibir, restringir o limitar la presencia de la persona agresora en el domicilio o residencia de la víctima, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente ella o sus hijas e hijos u otras personas a su cargo.

Incautar las armas que la persona agresora tuviere en su poder, las que permanecerán en custodia de la Sede, en la forma que ésta lo estime pertinente.

Prohibir a la persona agresora el uso, tenencia o porte de armas de fuego, oficiándose a la autoridad competente a sus efectos.

Prohibir a la persona agresora comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar -por sí o a través de terceros- en relación con la víctima, sus hijos e hijas y demás personas afectadas, testigos o denunciantes del hecho.

Disponer la asistencia obligatoria de la persona agresora a programas de rehabilitación.

La pensión alimenticia provisoria a favor de sus hijos e hijas u otras personas a cargo, en los casos que correspondiere.

La tenencia provisoria de las hijas e hijos menores de dieciocho años de edad, que en ningún caso podrán quedar a cargo del agresor.

La suspensión de las visitas del agresor respecto de las hijas e hijos menores de dieciocho años de edad. Las mismas podrán reanudarse una vez cumplido un periodo mínimo de tres meses sin la reiteración de actos de violencia y habiendo el agresor cumplido las medidas impuestas.

La pensión alimenticia provisoria a favor de la mujer.

Ordenar a la persona agresora que cese en los actos de perturbación o intimidación que, directa o indirectamente, realice hacia la víctima.

Ordenar la restitución inmediata de los objetos personales de la víctima, sus hijos e hijas u otras personas a su cargo.

Ordenar al empleador disponer el traslado o suspensión de la persona denunciada, cuando la violencia ocurre en el lugar de trabajo de la víctima.

Disponer correctivos y otras medidas para evitar la discriminación o la violencia hacia las mujeres en el medio laboral o institucional.

Ordenar las prestaciones médicas, educativas o análogas que entienda imprescindibles, por parte de los organismos públicos u otras instituciones responsables.

Habilitar el cambio de prestador de salud, manteniendo los derechos y condiciones establecidas respecto al prestador anterior.

Disponer el traslado de la víctima que se encuentre institucionalizada en un centro residencial, hospitalario o carcelario a otro lugar que asegure sus derechos fundamentales.

Disponer el cambio del administrador de los ingresos económicos de cualquier naturaleza que perciban las mujeres en situación de discapacidad o en cualquier otra situación de dependencia, cuando la persona agresora fuese quien cumpliera esa función.

Ordenar la revocación inmediata de bienes comunes, oficiándose al Registro correspondiente.

Prohibir la realización de actos de disposición sin el consentimiento escrito de la víctima o venia judicial, respecto a los bienes de las empresas familiares, incluidos los bienes del emprendimiento agrario familiar cuando la víctima es titular o cónyuge colaboradora en el mismo.

El Registro Nacional de Medidas de Protección, que debía reflejar el corazón del sistema de protección, aparece poblado por figuras ajenas a ese régimen, como si el criterio de inclusión hubiese perdido toda referencia a la finalidad que le dio origen. Es la negación misma del objeto del Registro.



De los Anuarios Estadísticos del Poder Judicial no es posible extraer cuántas medidas de protección fueron adoptadas en el marco del Código de la Niñez y la Adolescencia (art. 117), de la Ley N° 17.514 (Violencia Doméstica), ni de la Ley N° 19.580 (Violencia hacia las Mujeres basada en Género).

No lo es, porque el Poder Judicial releva la cantidad de asuntos iniciados, sentencias, audiencias, expedientes en trámite, pero no releva medidas de protección adoptadas, ni su tipo, ni su cantidad, ni su vigencia, ni su vinculación normativa específica.

Incluso en los capítulos y cuadros referidos a los procesos de protección, los datos se presentan en términos de "asuntos" o "expedientes", no de medidas de protección efectivamente dictadas.

Está claro que un mismo expediente puede contener una, varias o ninguna medida, y esa información no está desagregada -al menos de manera pública- con estadísticas oficiales sobre cuántas medidas de protección dicta por año, bajo qué leyes, ni respecto de qué personas.

Y esto no es un vacío menor. Es exactamente el vacío que el Registro Nacional de Medidas de Protección decía venir a llenar.

El segundo plano de la información suministrada por la Suprema Corte de Justicia, es el cuantitativo y resulta igual o más alarmante aún.

La cantidad de medidas que contiene el Registro Nacional de Medidas de Protección carece de toda lógica si se la contrasta con la cantidad de los procesos de protección que se tramitan en el país.

Por ejemplo, si a partir de los datos que contiene el Anuario Estadístico 2024 del Poder Judicial tomamos la cantidad asuntos iniciados nos encontramos con un total de 33.308 causas judiciales. Pero ni siquiera es un número total, porque a excepción de Montevideo, en los restantes 18 Departamentos del país las sedes judiciales no están diferenciadas por materia. Ello se traduce en que hay causas iniciadas de conformidad a lo dispuesto en el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley N° 17.514 y Ley N° 19.580, que quedan enmascaradas en la estadística global de la materia "civil amplio", y no es posible cuantificarlas.

Durante el año 2024, el Ministerio del Interior tuvo un promedio de dos mil dieciocho (2018) casos activos de dispositivos electrónicos de monitoreo. La popularmente conocida como "tobillera" no es una medida de protección, sino una herramienta tecnológica que corresponde utilizar exclusivamente en causas donde existe alto riesgo de vida, permitiendo supervisar en tiempo real el cumplimiento de la medida de prohibición de acercamiento a la víctima y a ciertos lugares.



Y sabido es, que la mayoría de las situaciones son de riesgo bajo y medio, por lo cual el dato del Ministerio de Interior nos sirve para conocer una pequeña porción del enorme universo de medidas de prohibición de acercamiento de acercamiento dictadas.

Ahora bien, el Registro Nacional de Medidas de Protección arroja como dato oficial del Poder Judicial que, en Uruguay durante todo el año 2024, se adoptaron únicamente diez (10) medidas de protección de retiro del hogar en común y veinte (20) medidas de prohibición de acercamiento a la víctima.

Para cualquier operador/a del sistema de justicia e incluso para las personas que conozcan mínimamente la práctica forense, resulta evidente que 20 medidas de prohibición de acercamiento es el número de sentencias dictadas en unas pocas horas de un solo día de labor jurisdiccional en las sedes de Familia Especializada del Departamento de Montevideo.

Otro dato que resulta llamativo, son las 376 causas "sin medidas" -160 en 2023 y 216 en 2024-. ¿Por qué razón un Registro de medidas, incorpora la categoría "sin medidas"? No comprendemos el sentido. Por otra parte, la cantidad sorprende una vez mas, ya que historicamente y en un porcentaje cercano al 50% del total de las denuncias ingresadas a traves del Ministerio del Interior, no se adoptan medidas. En ese caso, estaríamos en un número cercano a los 20.000 por lo cual 376 -sinceramente- no se entiende de donde surge.

Los datos que arroja el Registro no resisten análisis alguno, de hecho, es tan poco serio y contradictorio con la realidad cotidiana del sistema de justicia, que torna innecesario profundizar al respecto.

No estamos ante un problema de subregistro marginal ni de un mero desfase temporal. Lisa y llanamente, estamos frente a un Registro que no registra, que no refleja la realidad judicial ni la dimensión del fenómeno que dice abordar y deja al descubierto su inviabilidad.

Así, lo que fue presentado en el parlamento como un escudo de protección irrumpe, en los hechos, como un cascarón frágil e incapaz de resguardar nada en relación a los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Y esto sucede no porque la violencia no exista -existe, persiste y duele-, sino porque el sistema llamado a visibilizarla y gestionarla en una base de datos ha renunciado a registrar lo que debía registrar, en el tiempo en que debía hacerlo y en la cantidad que la realidad jurisdiccional impone a fuerza de realidad.

Y cuando un instrumento estatal fracasa en representar la realidad que pretende ordenar, el problema ya no es técnico jurídico: es político, institucional, ético y profundamente humano.

En materia de infancias y violencias, la precariedad del sistema nunca es neutra, siempre se traduce en daño.



CONCLUSIÓN



CONCLUSIÓN

Lo desarrollado a lo largo de este trabajo nos conduce a afirmar que las falencias del Registro Nacional de Medidas de Protección no son aisladas ni circunstanciales y tampoco corregibles con ajustes menores ni mayores.

Son estructurales. Atraviesan su irrupción apresurada en el trámite parlamentario, el diseño sin debate, la puesta operativa y el funcionamiento.

Por eso sostenemos que el Registro no cumple -ni puede cumplir- con su finalidad y tampoco posee la naturaleza garantista que se le atribuyó al aprobarse el Artículo 5 de la Ley N° 20.141.

Podríamos pensar algunas pinceladas sobre lo que un Registro Nacional de Medidas de Protección significa en Uruguay, pero hoy es tarde. No hay duda que hubo un tiempo en el que habría valido la alegría, pero ese momento exigía apertura, escucha y humildad institucional.

Exigía comprender que una herramienta destinada a intervenir en contextos de violencia se construye reflexivamente y sobre la base de evidencia. Sin embargo, el camino elegido por el Poder Legislativo primero y por el Poder Judicial después, fue otro

A sabiendas de ese andar, pensar en mejorar el Registro no es prudencia, es empantanarse en persistir en este diseño. Es elegir sostener una forma vacía por temor a admitir el error, aun cuando la evidencia demuestra que es un Registro que no registra y no protege lo que dice proteger.

Entre tanto el Registro Nacional de Medidas de Protección no sea derogado, reforcemos estrategias en el marco de la abogacía litigante porque los datos que arroja no son confiables y las consecuencias que de ello derivan no pueden ser enfrentadas de manera improvisada.

Por su parte, los Jueces y Juezas que consultan el Registro deberían hacerlo constar en los expedientes e incorporarlo documentalmente.

Desde la sociedad civil organizada, retomemos la seriedad que históricamente nos ha caracterizado, aportando al debate informado al tiempo de la incidencia para las transformaciones que son urgentes y los avances en nuestro marco normativo,

Si algo cierto sabemos -por experiencia- es que no todo lo que se nombra existe, no todo lo que se anuncia funciona y no todo lo que se mantiene merece perdurar.

Aceptar el fracaso y derogar el Registro no implica retroceder, sería un acto de responsabilidad estatal por parte de quienes integran el Poder Legislativo. Se colocaría al país en el punto de partida necesario para volver a empezar sin ficciones, con la evidencia como método, con el respeto a los derechos humanos como límite infranqueable y con la dignidad de las víctimas sobrevivientes de violencias -por fin- en el centro.

[i] Intervención del Senador Manini Ríos: “Se ha hablado hasta el cansancio de la protección de los niños. Creemos que la principal protección es no privarlos del contacto con una parte de su familia, porque no solo queda afuera el progenitor –podrá ser padre o madre, pero normalmente es el padre–, sino toda la familia que rodea a ese padre: tíos, abuelos, primos, etcétera. Claramente hay un cercenamiento del niño en cuanto a su relacionamiento con la familia completa. Pensamos que, en el fondo, esto es un paso más hacia la política de destrucción de la familia como institución protectora del ser humano. Se trata de políticas que han tenido un extenso rosario de leyes a lo largo del tiempo, y esta Ley n.º 19580 en cierta forma es parte de ese mismo concepto de debilitamiento de la familia que se ha llevado adelante, cuyo resultado hoy se puede ver en la convivencia de nuestra sociedad. Entendemos que este proyecto de ley aporta algo de sentido común y mejora algunos aspectos de esa ley. En definitiva, es una norma necesaria y devuelve el derecho al padre de no perder contacto con su hijo, que puede ser lo más sagrado y preciado en su vida. Además, puede llegar a poner un coto a las tremendas injusticias a las que hemos asistido y de las que tenemos centenares de testimonios. Aquí todos saben que esa realidad existe y que hay denuncias falsas, que muchas veces son represalias de la pareja por una mala conducta de la otra parte. Sabemos claramente las razones que llevan a que ocurran estos hechos y, sin embargo, abrevando esa ideología divisoria y fragmentadora de la sociedad, se quiere hacer caso omiso de la realidad. No se puede tapar el sol con un dedo y claramente esta ley va a arrojar un poco más de justicia en una situación de tremenda injusticia que se viene viviendo desde hace ya muchísimos años”. (DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES N.º 11 - TOMO 637 - 3 DE MAYO DE 2023)

[ii] Intervención del Senador Domenech: “Conocer la verdad es muy difícil. En el Génesis, Satanás le ofrece a Adán una manzana y generalmente se piensa que le está ofreciendo algo vinculado al sexo, pero es una manzana que le permitiría ser como Dios y distinguir entre la verdad y el error. La verdad y el error. De alguna forma ese es el enorme dilema que el hombre tiene delante. Debe distinguir lo que está bien de lo que está mal. Realmente tiene razón la señora senadora Bianchi cuando dice que se agravia, porque pretender decir que queremos el mal es una cosa absolutamente repudiable. Los que tenemos una larga vida y durante ella hemos cometido errores, nos arrepentimos, pero sobre todo debemos reconocer que lo hemos hecho sin una mala intención. Digo esto porque reconozco que la situación jurídica y social de la mujer a lo largo de la historia quizás no ha sido la que debió ser. Lo reconozco. No obstante, ha habido grandes mujeres. Yo soy creyente y de noche me arrodillo para rezarle a la virgen María, que es una mujer. Permítanme que haga esta digresión, pero no tengo ninguna vergüenza en reconocer que soy creyente; al contrario, para mí es motivo de orgullo. He tenido madre. ¡Vaya si he querido a esa mujer que fue mi madre! Tengo hermana, ¡y vaya si me preocupa mi hermana! Tengo mujer, ¡y vaya si quiero y respeto a mi mujer! Tengo hijas, ¡y vaya si quiero a mis hijas! Y quiero particularmente a una que es enferma. Entonces, es verdaderamente un agravio doloroso que, a quienes compartimos la vida con mujeres y las respetamos, nos digan que tenemos una intención aviesa de perjudicarlas o de perseguirlas. No es así”. (DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES N.º 11 - TOMO 637 - 3 DE MAYO DE 2023)

[iii] En la legislatura 2020-2025 ocuparon 56 bancas en la Cámara de Representantes (sobre un total de 99) y 17 bancas en el Senado (sobre un total de 30) provenientes del Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC), Partido Independiente (PI), Partido Cabildo Abierto (CA) y Partido Constitucional Ambientalista (PCA).

[iv] Se unificaron dos proyectos de ley: el primero presentado por las Carmen Asiaín y Graciela Bianchi y Sergio Abreu, y el segundo presentado por Guillermo Domenech, Raúl Lozano y Guido Manini Ríos.

[v] Intervención del Diputado Ope Pasquet “Acá se pretende, en el artículo 4º, distinguir claramente la situación de urgencia, la situación normal y regular, y evitar interferencias entre ambas competencias: la de urgencia y la de familia. No se retacean, no se menoscaban en nada las competencias del juez de urgencia, que podrá actuar ante la emergencia en la forma en que sea necesario. Este proyecto no menoscaba los poderes del juez de urgencia. Lo que hace es establecer la necesaria coordinación con el juzgado de familia disponiendo que se remita testimonio de las actuaciones en un plazo breve e incorporando, además, una innovación, señor presidente, interesante, que es la creación de un registro de medidas urgentes, que deberá llevar la Suprema Corte de Justicia. Las medidas de urgencia se comunican a la Corte -todas las medidas que se tomen en todo el país-, de manera que los jueces que luego deban actuar en la materia, por ejemplo el juez de familia, tengan la obligación de consultar al registro que se establece expresamente, para que no sean sorprendidos en su buena fe, y que si un padre vio retaceadas o restringidas sus visitas por una medida adoptada por un juez de urgencia no pueda luego ir a pedir visita como medida provisional al juzgado de familia y sorprender al juez en su buena fe. y que si un padre vio retaceadas o restringidas sus visitas por una medida adoptada por un juez de urgencia no pueda luego ir a pedir visita como medida provisional al juzgado de familia y sorprender al juez en su buena fe. Acá lo que se dice es que el juez de familia, si le piden tenencia, visita, medidas provisionales o lo que fuere, tiene que consultar al registro que se crea por esta ley, y allí sabrá si esa persona que le está pidiendo algo fue alcanzada por una medida dispuesta por el juez de urgencia. Estas también son garantías, que hasta ahora no existen. El registro lo vamos a crear con esta ley”. (DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES NÚMERO 4453 19 DE ABRIL DE 2023)

[vi] En este sentido, se pronunciaron UNICEF, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Asociación de Magistrados del Uruguay, Sindicato Médico del Uruguay, Asociación de Defensores de Oficio del Uruguay, Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay, Sociedad de Pediatría del Uruguay, Sociedad de Psiquiatría del Uruguay, Clínica de Psiquiatría Pediátrica y de Psiquiatría de la Facultad de Medicina, Instituto Uruguayo de Derecho Procesal, Grupo Derecho y Género e Instituto Técnico Forense de Facultad de Derecho, Grupo de Investigación de Sociología en Género de la Facultad de Ciencias Sociales, Comité Derechos del Niño, Asociación Nacional de ONGs, CLADEM Uruguay, Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, Red Procuidados, Asociación Civil Adela Reta, Varones por la igualdad, entre otros.

[vii] Intervención de Senadora Asiaín “Bienvenida, por ejemplo, la creación del registro de abusadores –y es raro que no se haya votado por unanimidad–, que es útil para el juez cuando va a analizar si es procedente cambiar o no las medidas cautelares u otorgar, o no, tenencia o visitas; es útil que conozca si la persona que lo solicita está en ese registro”. (DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES N.º 11 - TOMO 637 - 3 DE MAYO DE 2023). Intervención del Diputado Ope Oasquet: “Insisto: creamos el registro de las denuncias para que el juez tenga todos los elementos de juicio sobre la mesa, y si hay una denuncia que dio mérito a que un juez de urgencia dispusiera la prohibición de visitas o acercarse a menos de tantos metros o lo que fuere, el juez de familia lo va a saber y podrá actuar en consecuencia” (DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES NÚMERO 4453 19 DE ABRIL DE 2023).

[viii] En España el Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica contiene medidas cautelares y órdenes de protección en el marco de procesos penales en trámite, además de las penas, medidas de seguridad impuestas y los quebrantamientos. En el Reino Unido se registran medidas civiles y penales (injunctions, Domestic Abuse Protection Notices/Orders) en sistemas de notificación policial con recientes reformas (Domestic Abuse Act / implementación de nuevos órdenes) que buscan darle mayor eficacia. En Estados Unidos se ingresan órdenes de protección en la Protection Order File (POF) para que sea visible a nivel nacional por fuerzas de seguridad. En México a fines de 2024 el Senado aprobó la creación del Registro Nacional de Medidas de Protección para Mujeres, Adolescentes, Niñas y Niños, y otorgó facultades a las instituciones de Seguridad Pública para implementar medidas de seguridad inmediatas en favor de las víctimas de violencia.

[ix] Suprema Corte de Justicia CJ EXP-1324/2025



COOPERATIVA MUJER AHORA

"APORTES PARA LA DISCUSIÓN: HABLEMOS DEL REGISTRO QUE NO REGISTRA"

Diciembre 2025



Curiales 1530Bis C.P. 11.200 Montevideo – Uruguay



(00598) 2- 9039019



cooperativamujerahora@gmail.com



www.mujerahora.org.uy



@MujerAhora



@cooperativamujerahora



@cooperativamujerahora



@MUJERAHORACANAL

APORTES PARA LA DISCUSIÓN

hablemos de REGISTRO QUE NO REGISTRA

(INFANCIAS DESPROTEGIDAS)

Autora: Marina Morelli Núñez - Doctora en Derecho Ciencias Sociales egresada de la Universidad de la República- Uruguay. (2000) Titular de la Credencial GenderPro - The George Washington University The Global Women's Institute EEUU (2021). Ejerce como litigante 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. Miembro del Consejo Asesor de Fundación Siembra Sur desde 2025. Integrante de la Red Jurídica Clacai desde 2023. Realiza Charlas, Talleres y Conferencias en Uruguay y en el extranjero, tanto en ámbitos comunitarios como académicos. 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

Diseño: Animala

ISBN 978-9915-43-794-1

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 **"APORTES PARA LA DISCUSIÓN: HABLEMOS DEL REGISTRO QUE NO REGISTRA (INFANCIAS DESPROTEGIDAS)"** es reproducible total o parcialmente, o más bien, necesariamente reproducible, bastando para ello citar la fuente.

APORTES PARA LA DISCUSIÓN

hablamos de
**REGISTRO QUE
NO REGISTRA**
(INFANCIAS DESPROTECIDAS)

ISBN: 978-9915-43-794-1



9 789915 437941