

PROPUESTA DE APORTE AL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (PNSP) 2025–2035

Eje temático:

Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes

Presentado por:

Daniela Umpiérrez

Fecha:

Noviembre de 2025

1. Introducción

Uruguay enfrenta un problema estructural y persistente de violencia basada en género y contra niñas, niños y adolescentes (NNA).

A pesar de los avances legislativos, como la Ley N.º 19.580, los instrumentos jurídicos de protección **no se implementan con la debida diligencia ni con el enfoque integral exigido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.**

Esta falla estructural —que incluye omisión, inacción, revictimización y decisiones contradictorias— constituye una **forma de violencia institucional**, reconocida en la propia legislación nacional como modalidad agravada de violencia de género.

Estas fallas no son neutras: perpetúan sesgos patriarcales, exponen a mujeres y NNA a nuevos ciclos de daño y permiten prácticas regresivas como la **violencia vicaria**, en la que los hijos e hijas son utilizados por el agresor como instrumento de control o castigo hacia la madre.

El presente aporte propone **acciones urgentes y estructurales** para erradicar estas prácticas y reformular la arquitectura estatal desde un enfoque de **derechos humanos, género e infancia.**

2. Diagnóstico: la violencia institucional como forma agravada

La violencia institucional se configura cuando las instituciones del Estado —por acción u omisión— obstaculizan, retrasan o impiden el ejercicio efectivo de los derechos.

Esto incluye:

- Demoras judiciales injustificadas, decisiones contradictorias, falta de seguimiento técnico.
- Falta de articulación interinstitucional y ausencia de protocolos claros.
- Saturación de los juzgados de familia, defensorías públicas y servicios de atención.
- Ausencia de evaluación de riesgo previa a decisiones de visitas o tenencia.

En 2024, el **SIPIAV** registró 8.924 situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes (≈24 por día), con alto predominio de violencia intrafamiliar y abuso sexual.

A pesar de este contexto crítico, **la Ley 19.580 continúa sin presupuesto específico ni mecanismos de monitoreo y sanción frente a su incumplimiento.**

Las medidas de protección suelen ser temporales, poco supervisadas y, al cesar, se otorgan regímenes de visitas que contradicen todo el marco de protección previo, **obligando a madres víctimas a negociar o mediar directamente con su agresor**, en ausencia de acompañamiento institucional.

3. Violencia vicaria: invisibilizada, legitimada y letal

La **violencia vicaria** —uso de hijas e hijos para dañar a la madre— comienza a ser reconocida en Uruguay, pero aún no tiene **reconocimiento jurídico formal**.

Se presenta con frecuencia en procesos de tenencia, visitas o comunicación posteriores a denuncias de violencia.

Se han documentado casos donde, tras el levantamiento de medidas cautelares y sin evaluación técnica, se otorgan visitas a padres denunciados, exponiendo a NNA y forzando a las madres a restablecer contacto con sus agresores.

En los últimos años, han ocurrido **filicidios** —padres que asesinaron a sus hijos como forma de castigo hacia la madre— luego de acceder a regímenes de visita habilitados por decisiones judiciales que ignoraron antecedentes de violencia.

Estos hechos no son excepciones: **revelan fallas estructurales del sistema de justicia.**

4. La Ley N.º 20.141 y su contradicción con el enfoque protector

La Ley de Corresponsabilidad en la Crianza (N.º 20.141), aprobada en 2023, ha sido ampliamente cuestionada por actores institucionales y sociales —Asociación de Magistrados, ADEPU, ADASU, INAU, Intersocial Feminista, ANONG y expertos en niñez— por introducir **criterios adultocéntricos y regresivos** en materia de tenencia y contacto.

Durante su tratamiento parlamentario (Carpeta N.º **2774/2022** de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, sesión del **21 de septiembre de 2022**), múltiples delegaciones advirtieron formalmente sobre los riesgos del proyecto, entre ellas:

- **Asociación de Magistrados del Uruguay (AMU).**
- **Asociación de Defensores de Oficio del Uruguay (ADEPU).**
- **Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU).**
- **Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).**
- **Comité de los Derechos del Niño del Uruguay.**
- **Asociación Nacional de ONGs (ANONG).**
- **Intersocial Feminista.**
- **Instituto de Técnica Forense de la Facultad de Derecho (UDELAR).**

Estas instituciones coincidieron en que el proyecto:

- Implicaba una **regresión en materia de derechos humanos** de NNA.
- Introducía una **visión adultocéntrica** que priorizaba el interés de los progenitores sobre el **interés superior del niño**.
- Podía **forzar vínculos con progenitores violentos**, debilitando las medidas de protección de la Ley 19.580.
- Sobrecargaba el sistema judicial sin resolver vacíos reales.

Pese a las advertencias técnicas, la ley fue aprobada. Hoy, sus consecuencias son evidentes: **madres judicializadas, NNA expuestos y agresores empoderados** por decisiones que desconocen antecedentes de violencia o riesgo.

5. Vulneración de derechos en la práctica judicial

- Los jueces y juezas de familia trabajan con falta de recursos y sin equipos interdisciplinarios suficientes.
 - Los defensores públicos gestionan cientos de casos sin posibilidad de atención personalizada.
 - Los equipos técnicos de INAU, Comuna Mujer, INMUJERES y DAS carecen de personal y tiempo para elaborar informes integrales.
 - Las audiencias se realizan sin pericias actualizadas ni defensas con especialización en género o niñez.
 - Los expedientes no son analizados en su totalidad, lo que deriva en **fallos fragmentados, contradictorios y revictimizantes**.
-

5.1. Carga institucional desigual y revictimización funcional de las madres cuidadoras

Si bien la articulación interinstitucional es un principio clave de la Ley N.º 19.580 y del SIPIAV, **la ausencia de protocolos unificados y de sistemas integrados de información genera re-victimización, desgaste emocional y pérdida de autonomía** para las mujeres que ejercen el rol de cuidadoras principales.

En la práctica, las medidas judiciales —aún con intenciones protectoras— trasladan sobre la víctima la mayor carga logística, emocional y temporal del proceso.

Por ejemplo, las **visitas supervisadas en el Departamento de Asistencia Social**, dispuestas como herramienta de evaluación, suelen programarse en horarios incompatibles con la vida laboral o doméstica de la madre, quien además debe coordinar todos los traslados y permanecer en el entorno inmediato durante la supervisión.

A ello se suman **intimaciones múltiples**: asistencia a policlínicas de violencia de género del prestador de salud de la mujer y del niño, entrevistas con el defensor, audiencias judiciales y abordajes paralelos en los servicios de salud.

Esta fragmentación institucional **impone una carga desproporcionada sobre quien ya ejerce el cuidado**, sin que existan indicios de negligencia o vulneración de derechos hacia el menor.

El sistema, en lugar de proteger, **termina fiscalizando a la figura protectora**, sometiéndola a un control permanente y a un régimen de exigencias que limita su capacidad de autonomía personal, laboral y emocional.

Esta forma de **revictimización funcional e institucional** contradice el artículo 6, literal J, de la Ley N.º 19.580 y los artículos 3 y 4 de la CEDAW, que obligan al Estado a garantizar que las políticas de protección no se conviertan en nuevas formas de sometimiento o control.

6. Propuestas estratégicas para el PNSP 2025–2035

A. Prevención y reconocimiento

- Reconocer jurídicamente la **violencia vicaria** como modalidad específica de violencia de género.
- Incorporar la **violencia institucional** como problema de seguridad pública con mecanismos de sanción y reparación.

B. Reforma legislativa

- Revisión y eventual **derogación de la Ley N.º 20.141**, cuando contradiga los estándares de protección de mujeres y niñez.
- Prohibición de visitas o contacto con agresores en casos con antecedentes de violencia o riesgo vigente.

C. Fortalecimiento del sistema de justicia

- Asignación de **presupuesto específico** al Poder Judicial, Fiscalía, Defensa Pública, INMUJERES, INAU y equipos técnicos.
- Creación de **equipos móviles especializados** para evaluación de riesgo y seguimiento de medidas de protección.
- Redistribución de cargas laborales para garantizar atención integral y oportuna.

D. Profesionalización y acompañamiento a operadores

- Formación obligatoria y continua en género,e infancias
- Espacios de supervisión y apoyo emocional para operadores/as.
- Protocolos unificados y auditables, con control ciudadano.

E. Justicia integral y libre de revictimización

- Evaluación integral de los expedientes, considerando antecedentes y trayectoria de violencia.

- Prohibición de mediación o negociación directa entre víctima y agresor, salvo voluntad informada y protegida.
 - Medidas post-cautelares que impidan el contacto forzado entre víctima y agresor, especialmente con menores.
-

7. Conclusión

La violencia institucional, vicaria y estructural **no son fallas individuales sino expresiones sistémicas**.

Cuando el Estado no actúa con enfoque de género ni debida diligencia, se convierte en perpetrador de la violencia que dice combatir.

Uruguay tiene la oportunidad —y la obligación internacional— de asumir una **reforma integral del sistema de protección**.

El PNSP 2025–2035 debe priorizar la **seguridad humana**: justicia efectiva, instituciones cuidadoras y protección real para mujeres, niñas y niños.

Sin embargo, **la responsabilidad no recae únicamente en el Estado**.

La ciudadanía también tiene un rol esencial y un deber cívico: **colaborar activamente en la detección, denuncia y prevención de las vulneraciones de derechos**.

Toda persona que advierta una situación de riesgo o maltrato hacia un niño, niña o adolescente tiene la **obligación moral y social de comunicarlo a las autoridades competentes**.

Asimismo, es fundamental fomentar una **participación ciudadana informada y comprometida**, que promueva redes de apoyo comunitario y la construcción de entornos protectores.

En este sentido, se propone **impulsar espacios de diálogo y sensibilización en los centros educativos**, donde las familias y docentes puedan informarse y actuar frente a indicios de violencia.

Las maestras y maestros —a menudo los primeros en detectar señales de alerta— deben contar con **protocolos claros, apoyo técnico e institucional** para intervenir con seguridad y respaldo.

La seguridad pública no se construye con más represión, sino con **más justicia, más educación, más cuidados y más participación social**.

Este aporte se formula **a título personal**, en ejercicio del derecho a la participación democrática y el deber ético de contribuir a una sociedad más justa, equitativa y libre de violencia.