

# LAS VÍCTIMAS DE LOS DELITOS Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EL CÓDIGO DEL PROCESO PENAL URUGUAYO

Mariela Solari Morales

## Resumen

La implementación del Código del Proceso Penal hoy vigente implicó el abandono del modelo inquisitivo dominante en el sistema de justicia procesal penal, para adoptar un modelo acusatorio, oral y público, que ubica a las víctimas de los delitos en un lugar hasta ahora desconocido. Este artículo se centra en el análisis de la construcción de una nueva institucionalidad en el sistema de justicia uruguayo, la que está dirigida a brindar atención y protección a las víctimas y los testigos de los delitos, garantizando así su efectivo acceso a la justicia y la tutela efectiva de sus derechos. El análisis propuesto se basa en el estudio del material documental producido por la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación [marzo 2017-julio 2021].

**Palabras clave:** derechos de las víctimas, atención y protección a víctimas de delitos, proceso penal, políticas y modelo de atención, y protección de víctimas y testigos de delitos.

## Abstract

*Victims of crimes and the new institutional framework. The Uruguayan Criminal Procedure Code*

The implementation of the Criminal Procedure Code in force today implied the abandonment of the dominant inquisitive model in the criminal procedural justice system to adopt an accusatory, oral, and public model which places the victims of crimes in a hitherto unknown place. This article focuses on the analysis of the construction of a new institutional framework in the Uruguayan justice system which is aimed at providing care and protection to victims and witnesses of crimes, thus guaranteeing their effective access to justice and effective protection of their rights. The proposed analysis is based on the study of the documentary material produced by the Victims and Witnesses Unit of the Attorney General's Office [March 2017-July 2021].

**Keywords:** victims' rights, attention and protection of victims of crimes, criminal process, policies and model of attention and protection of victims and witnesses of crimes.

## Resumo

*As vítimas de crimes e a nova institucionalidade. O Código do Processo Penal Uruguai*

A implementação do Código do Processo Penal em vigor hoje levou ao abandono do modelo inquisitivo dominante no sistema de justiça processual penal, substituindo-o pela adoção de um modelo acusatório, oral e público, que coloca as vítimas dos crimes em um lugar desconhecido. Este artigo se concentra na análise da construção de uma nova institucionalidade no sistema de justiça do Uruguai, que tem por objetivo atender e proteger as vítimas e testemunhas de crimes, garantindo assim seu efetivo acesso à justiça e a uma real proteção de seus direitos. A análise proposta baseia-se no estudo do acervo documental produzido pela Unidade de Víctimas e Testemunhas da Procuradoria-Geral da Nação [março de 2017-julho de 2021].

**Palavras-chave:** direitos das vítimas, atenção e proteção às vítimas de crimes, processo penal, políticas e modelo de atenção e proteção de vítimas e testemunhas de crimes.

**Mariela Solari Morales:** Asistente social y magíster en Educación. Docente de la Universidad Católica del Uruguay. Directora de la Unidad de Víctimas y Testigos y de la Unidad Especializada en Género de la Fiscalía General de la Nación, Uruguay.  
ORCID iD: 0000-0002-6327-6704  
Email: solmariela@gmail.com

Recibido: 11 de julio de 2021.

Aprobado: 19 de octubre de 2021.

## Introducción

Con la puesta en marcha del Código del Proceso Penal (CPP) vigente, Uruguay se embarca en una de las reformas institucionales más profundas que ha atravesado su sistema de justicia. La reforma del proceso penal trajo consigo, además de los sustantivos cambios procesales, la resignificación del lugar de las víctimas de los delitos. En el presente artículo se realiza un análisis de contexto sobre las políticas de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos en Uruguay y la implementación de un nuevo modelo con dicha finalidad, en el marco del proceso penal acusatorio vigente en Uruguay, con sus luces y sombras.

Con la aprobación de la Ley n.º 19.483, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación, en 2017, se establece, en el “Capítulo II. Cometidos y Funcionamiento”, artículo 13, literal D, que será de su competencia atender y proteger a las víctimas y testigos de los delitos y se define en su estructura orgánica (“Capítulo III. Estructura Orgánica”, artículo 18, literal B) la existencia de unidades especializadas centralizadas. Se crea, así, por la Resolución 83/2016, la Unidad de Víctimas y Testigos (UVyT) de la Fiscalía General de la Nación (FGN), que tiene por objetivos:

Diseñar, implementar y evaluar las políticas de atención y protección a las víctimas, testigos y sus familiares, a través de la adopción o solicitud de las medidas necesarias a fin de facilitar su intervención en el proceso y evitar o disminuir al mínimo cualquier afectación de sus derechos, atendiendo a las realidades locales y los recursos existentes. (Fiscalía General de la Nación- Unidad de Víctimas y Testigos. Uruguay, 2017, p. 13)

Desde su creación hasta hoy, esta unidad ha realizado informes periódicos y producido información que permite analizar este proceso fundacional con base en la evidencia generada.

En julio de 2021, en el informe referido a la etapa fundacional de la unidad, se concluía que

una política pública que depende de la estructura institucional y presupuesto asignado, debe considerar desde su etapa fundacional la pertinencia de las acciones centradas en las necesidades y derechos de los sujetos a quienes van dirigidas, en este caso las víctimas y testigos de los delitos. Esto debe hacerse atendiendo a que las respuestas que se brinden sean objetivas, sólidas validadas y sostenibles en la vida institucional en el marco de las competencias que le asigna la normativa vigente. Los desafíos son enormes pero los logros alcanzados en casi cuatro años dejan la huella para seguir avanzando. (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos. Uruguay, 2019, p. 4)

Esta política ha irrumpido en el sistema de justicia incorporando la mirada psicosocial al mundo jurídico en el derecho penal. Su implementación transita por luces y sombras que es oportuno analizar para seguir avanzando en materia de derechos humanos.

Al decir de Sampedro Arrubla,

al abordar el tema de los derechos humanos de las víctimas del delito surge como necesario punto de referencia el abandono al que han estado sometidas por parte del excluyente sistema penal moderno. Nadie quiere identificarse con los perdedores del drama criminal, pues además de sufrir el impacto del delito, deben enfrentar la indiferencia e insensibilidad del sistema legal y soportar la falta de solidaridad de la propia comunidad. [...] El Estado preocupado en perseguir y castigar al delincuente por la vulneración al ordenamiento jurídico ha despersonalizado el conflicto subyacente al delito, apropiándose de él, ha excluido a las víctimas incrementando el daño producido por el delito, despojando de la dimensión humana y pluralista al sistema penal. (2008, p. 355)

Uruguay ha desarrollado sistemas de respuesta a víctimas de distintos colectivos y, en especial, para la asistencia a víctimas de delitos (Ley n.º 16.707, de Seguridad Ciudadana, 2015, creación del Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito [CAVID], Ministerio del Interior). En 2017, con la reforma procesal penal, se avanza en el marco jurídico respecto a víctimas y testigos de los delitos y, con ello, se fortalece el derecho a la asistencia y se lo ubica como parte del acceso a la justicia y la reparación integral. Por su parte, en el proceso penal las víctimas y los testigos adquieren un rol activo y de ello también depende la efectividad en la persecución del delito.

Dice Marchiori,

La administración de justicia ha descuidado el punto esencial de que la cooperación de la víctima, su denuncia, su testimonio, su creencia en la justicia, son elementos fundamentales para el esclarecimiento del delito, para el conocimiento la sanción penal, así como para la prevención del delito. (1997, p. 10)

El recorrido realizado en la implementación de esta nueva política en el país exige analizar la práctica, para armar y desarmar los modelos de respuesta con base en la evidencia, en pro de garantizar los derechos de las víctimas y los testigos de los delitos y mejorar el andamiaje del proceso penal.

## **Metodología**

Para la elaboración de este artículo, se sistematizó la práctica realizada por la UVyT-FGN en el período marzo 2017-julio 2021, mediante el análisis exhaustivo de la documentación producida por esta unidad en su etapa funda-

cional. Esta etapa abarca el proceso de diseño del modelo que sustenta la política de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos (marzo a noviembre de 2017) y la etapa de implementación, a partir del 1 de noviembre de 2017 y hasta julio de 2021.

El análisis de los documentos se centró en las categorías que permiten dar cuenta del proceso de instalación de esta política. El artículo incluye una primera parte descriptiva sobre el contexto, los antecedentes y la instalación de la política de atención y protección a víctimas y testigos en el marco del proceso acusatorio en Uruguay y una segunda parte de análisis en tres ejes sobre: I) el concepto de víctima y testigo como sujeto de esta política; II) los derechos de las víctimas y los testigos en el marco de esta reforma y la instalación de un modelo de política para su ejercicio; y III) la construcción del modelo de trato procesal, atención y protección a víctimas y testigos de los delitos.

La documentación señalada refiere al análisis de 60 documentos y la base de datos de registro de la atención de víctimas y sus respectivos planes de acompañamiento. Los documentos se categorizan en: a) 8 documentos de orientaciones metodológicas e institucionales —instrucciones generales, protocolos y guías de actuación, documentos de descripción de modelos y políticas—; b) 9 informes de rendición de cuentas; c) 27 reportes de sistematizaciones de buenas prácticas; d) 7 actas y 6 acuerdos interinstitucionales del Gabinete Coordinador de Políticas de Atención y Protección a Víctimas y Testigos de los Delitos, coordinado por la UVyT-FGN; y e) 3 documentos realizados en consultorías para el fortalecimiento de la UVyT, en el marco de acuerdos con la cooperación internacional.

## **Contexto y antecedentes**

La puesta en marcha de la reforma procesal penal ha sido uno de los cambios más revolucionarios en el sistema de justicia uruguayo, que sin duda ha estado teñido por el debate a la interna del sistema y en la sociedad toda. La implementación del CPP vigente en Uruguay (Ley n.º 19.293) ha generado diversas posturas que, en general, han tenido como foco el cómo y cuándo se imponen las penas a los autores de delitos, pero poco se ha reparado en el lugar en que la nueva normativa ubica a las víctimas y el repertorio de derechos y oportunidades en términos de mecanismos institucionales que establece para el acceso a la justicia, ubicando a la Fiscalía General de la Nación como un actor clave.

Le toca al sistema penal establecer qué conductas son delictivas y cuál es el castigo a imponer, y ello es, en gran medida, lo que buscan las víctimas. Mas no es lo único. En otros casos (incluso en los más graves) llegan al sistema de justicia buscando información, protección y alternativas, o incluso complementos al castigo, mostrando las necesidades de atención y repara-

ción integral frente al daño causado, medidas y respuestas que les permitan mitigar el daño, reparar lo sucedido, tramitar y elaborar el trauma consecuencia del delito y acceder plenamente a la justicia.

En Uruguay, antes de 2017, ya se contaba con algunas señales que, desde la normativa y los servicios institucionales, reparaban en el lugar de las víctimas de los delitos, como lo muestra el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Normativa relevante en la materia**

Número	Tema
Ley n.º 16.707	Ley de Seguridad Ciudadana, Art. 36.
Decreto n.º 209/000	Seguridad Ciudadana. Protección de Testigos y Denunciantes. Reglamentario del Art. 36 de la Ley n.º 16.707.
Ley n.º 17.897	Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad Provisional y Anticipada, Art. 19.
Ley n.º 18.172	Rendición de Cuentas y Presupuesto, Art. 146. Brinda nueva redacción al Art. 19 de la Ley n.º 17.897 [creación del CAVID en la órbita del Ministerio del Interior].
Ley n.º 18.494	Ley de Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Modificación, Art.8 sobre protección de víctimas, testigos y colaboradores [actualmente derogado por el Art. 79 de la Ley n.º 19.574. Ley Integral contra el Lavado de Activos].
Ley n.º 18.850	Establece la pensión para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica.
Ley n.º 19.039	Establece la pensión para víctimas de delitos violentos.
Luego de la implementación de la Ley n.º 19.293 se destacan: la Ley n.º 19.580, Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada el Género; Ley n.º 19.643, Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas; Ley n.º 19.747, que modifica el capítulo XI del Código de la Niñez y la Adolescencia.	

Fuente: Elaboración propia.

El nuevo marco normativo (Ley n.º 19.334, de creación del servicio descentralizado, de 2015; Ley n.º 19.293, Código del Proceso Penal, de 2017; y Ley n.º 19.483, Orgánica de la FGN, de 2017) atribuye a la FGN la competencia para implementar una política pública de persecución criminal y de atención y protección de las víctimas y testigos. Para ello, prevé la instrumentación de acciones y programas que permitan a todos los funcionarios fiscales y no fiscales dar cumplimiento a lo legalmente establecido. En esa línea se instala la UVyT (Resolución 83/2016). Esta unidad especializada y centralizada jerárquicamente dentro de la organización de la FGN tiene por competencia desarrollar una política de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos en el proceso penal acusatorio. Como plantea la evidencia internacional, las políticas dirigidas a la atención y protección de víctimas de los delitos exigen tener un diseño transversal, donde sus acciones

permeen el actuar de toda la institución, haciéndolo a través de una institucionalidad clara y utilizando recursos técnicos especializados en la asistencia a víctimas en el marco del acceso a la justicia (Alfie, 2014; Binder, 2016; Santacruz, 2018).

Entonces, el desafío es instalar una política institucional en un actor emergente como la FGN en el país, que convoque a todos los funcionarios en el cumplimiento de la recepción, atención y protección a las víctimas y los testigos: funciones administrativas, funciones procesales a cargo de los equipos fiscales, el abordaje y acompañamiento psicosocial especializado a cargo de la UVyT, el abordaje desde la cooperación internacional, entre otras dimensiones. Esto implica trascender la mirada asistencial a las víctimas y ubicar la política de atención y protección a víctimas y testigos con un abordaje integral que involucre tanto el trato procesal y los ambientes no revictimizantes como el abordaje psicosocial para el acompañamiento y el diseño de una red de atención según las necesidades de cada persona, que garantice el funcionamiento del andamiaje procesal penal.

Atendiendo a lo planteado por diversos autores (Bocanegra, Súa y Esperanza, 2010; Dussich, 2012) y a la revisión realizada por la UVyT de los modelos implementados por los Ministerios Públicos y Fiscalías de Chile, Colombia y Argentina, los centros de atención a víctimas focalizan sus acciones en: informar, atender, asistir o acompañar a las víctimas en crisis, orientar y coordinar con los servicios y prestaciones que se requiera según las necesidades, brindar asistencia psicosocial en diversas modalidades — individual, clínica o consejería, comunitaria, familiar—, y su valor diferencial radica, fundamentalmente, en fortalecer y potenciar la participación de las víctimas en el proceso penal, brindando herramientas para acceder y sostener el proceso. Se clasifican acciones en programas y niveles de atención con: a) medidas de atención inmediatas o primarias que refieren la atención en crisis, contención, primeros auxilios psicológicos que tienen por finalidad brindar seguridad, confianza y apoyo; b) respuestas secundarias a mediano plazo, que se agrupan en las acciones que permiten fortalecer la relación de las víctimas con el sistema de justicia: la información, el acompañamiento; y c) aquellas acciones que refieren a la consejería o activación de recursos interinstitucionales que den respuesta a necesidades específicas de las víctimas, producto del hecho revictimizante o de vulnerabilidades previas que se amplifiquen por este hecho (Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Programa de Apoyo a Víctimas, 2015).

Considerando los antecedentes en el abordaje del tema en el país y atendiendo a que la FGN inicia un proceso de reforma en su misión esencial, que es la persecución del delito, debiendo incorporar la atención y protección a víctimas, se debe avanzar en un modelo progresivo. Esto implica instalar una estructura organizacional —recursos humanos y logísticos— pequeña que

priorice el diseño de metodologías y programas ajustados a las prácticas y necesidades, y avanzar en cobertura, proyectando la necesidad de recursos basados en resultados y evidencia.

### **Instalación de una política de atención y protección a víctimas**

En este contexto se proyecta la UVyT, adaptando a la realidad local uruguaya las buenas prácticas y los aprendizajes de otros modelos de asistencia a víctimas ya implementados por otros ministerios públicos y fiscalías de la región, en sistemas acusatorios. Esto exige adaptar y crear modelos de trabajo, con la particularidad de la institucionalidad que cuenta Uruguay en materia de administración de justicia y política criminal, así como de la trayectoria de políticas públicas en esta materia.

El documento de la política de atención y protección a víctimas y testigos (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos. Uruguay, 2017), en su capítulo 2, detalla la metodología para el diseño de la política, destacando que, para su diseño e implementación, en el período marzo-noviembre de 2017 se desarrolló un proceso en tres etapas: 1) análisis de fuentes secundarias y consulta a actores claves, 2) acuerdos institucionales para la implementación y 3) diseño, monitoreo y evaluación. En este proceso se realizó el relevamiento de experiencias de modelos y políticas de atención a víctimas y testigos de los delitos en procesos acusatorios en otros países, así como la recopilación de artículos académicos. “Se desarrollaron 13 reuniones con Fiscalías Departamentales (equipos fiscales y administrativos) y 10 Jornadas y talleres de Fiscalías departamentales con instituciones locales” (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos. 2017, p. 6).

La UVyT-FGN diseña una política de atención y protección a víctimas y testigos, basada en una metodología de trabajo que

radica en estrategias diferenciales y un plan de acompañamiento adecuado y en acuerdo con las personas, tomando en cuenta los recursos disponibles y la expectativa respecto al tratamiento de las secuelas. Por eso, la consideración sistémica de un sistema de atención a víctimas, donde se aúnen todos los esfuerzos de una multiplicidad de estamentos del Estado resultará significativo para mitigar el impacto del hecho delictivo a que una persona estuvo expuesta, y a la superación del mismo. (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2016, p. 8)

La política de atención y protección a víctimas y testigos a cargo de la FGN cuenta con cinco componentes que deben actuar sistémicamente: 1) prevención y sensibilización y trabajo territorial que permita acercar a la población la información sobre sus derechos como víctimas de delitos y los mecanismos institucionales existentes en cada territorio; 2) red integral de

prestaciones y servicios, basada en acuerdos interinstitucionales que activen los recursos existentes como política de Estado; 3) programas de víctimas y testigos protegidos con especificidad por tipo de delitos (crimen organizado, trata, violencia sexual); 4) sistema de respuesta y modelo de atención, basado en diferentes programas específicos donde se establece un plan de acompañamiento “a medida” de las necesidades, evaluación de daño y riesgo de cada víctima y según los requisitos del proceso penal; 5) gestión del conocimiento victimológico con base en la experiencia de la UvyT (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2017).

Esta política tiene como objetivo general diseñar, implementar y evaluar las políticas de atención y protección a las víctimas, testigos y sus familiares, a través de la adopción o solicitud de las medidas necesarias a fin de facilitar la intervención en el proceso y evitar o disminuir al mínimo cualquier afectación de sus derechos, atendiendo a las realidades locales y los recursos existentes (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2017, p. 10).

Por su parte y en referencia a los objetivos propuestos en el diseño de la política, en el informe presentado en 2019 se establece que

el principal objetivo de UVyT en la etapa fundacional es gestar un modelo de trabajo interdisciplinario (Equipos fiscales y técnicos de la UVyT) que trascienda la mirada asistencial y brinde las garantías para que las víctimas y testigos de los delitos logren adueñarse y participar en la resolución del conflicto penal que les afecta, recibir información, atención integral, reparación y protección en el marco del acceso a la justicia. (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2019, p. 2)

A partir de la práctica de implementación del CPP vigente y con base en las exigencias que esto requiere en cuanto al trato procesal, la atención y la protección de víctimas y testigos, se diseñan programas especiales diferenciados para atención a víctimas y otros focalizados en la protección de testigos, basados en la evidencia del relevamiento de modelos europeos (Dominguez Peco, 2021).

El modelo de la política diseñada por la UVyT-FGN se basa en los principios de derechos humanos, diversidad, y no discriminación por género, discapacidad, pertenencia étnico-racial, entre otros. Así como también, tomando en cuenta las recomendaciones de las Guías de Santiago (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, 2020), apuesta a un diseño accesible, cercano, centrado en las personas, con respuestas oportunas, integrales, eficientes y con enclave territorial. En la etapa inicial y aun contando con escasos recursos, se propone una cobertura universal a las víctimas de todos los delitos, a nivel nacional, con priorización en aquellas víctimas consideradas especialmente vulnerables (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2017).

Se comparte la definición de víctimas en especial condición de vulnerabilidad, dada por las Guías de Santiago:

se considerarán en especiales condiciones de vulnerabilidad aquellas que, en razón de sus características personales o de otros factores concurrentes, presentan especiales dificultades para abordar las consecuencias del delito o para ejercitar con plenitud sus derechos ante el sistema de justicia. (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, 2008, p. 30)

Según el documento sobre la política de atención y protección a víctimas y testigos (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2017, p. 19), el modelo de atención, en tanto marco conceptual y metodológico, estructura la asistencia y la protección en tres modalidades de trabajo que tienen en cuenta el grado de participación de las víctimas y los testigos en el proceso penal y contemplan diversas acciones y alcances: la modalidad I, de atención más general que brinda orientación e información; la modalidad II, que tiene su principal eje en el acompañamiento de las víctimas y testigos en el proceso penal; y la modalidad III, que desarrolla programas de medidas especiales de protección (testigos protegidos).

Estas modalidades de trabajo ponen el acento en el grado de victimización y riesgo que se determina por el tipo de delito, la relación de la víctima con el agresor, la disponibilidad para acceder a medios de ayuda y asistencia, y el perfil psicológico, anímico, económico y social de la víctima. Esto enmarcado en la estrategia de investigación penal que tiene el equipo fiscal a cargo de la gestión del caso.

Las modalidades implican un conjunto de respuestas que refieren, por un lado, a la atención en crisis y primera respuesta ante el hecho con apariencia delictiva y, por otro, a la atención, el trato procesal y la protección para el acompañamiento en el proceso penal, que se despliegan en programas y propuestas de trabajo desde la fiscalía en conjunto con otras instituciones del Estado.

Las respuestas de carácter urgente o inmediato, que implican una primera atención en crisis, deben abordar el estrés postraumático, la ansiedad y la confusión que generan los hechos violentos vividos. Eso se traduce en acciones de contención, información, orientación y apoyo ante la victimización primaria provocada por el hecho a investigar, las que se brindan por personal especializado en forma telefónica, remota o presencial (en las sedes fiscales, en domicilio u otras instituciones, como centros de salud). Esta primera respuesta en tiempo y forma es clave tanto para la capacidad de recuperación de las personas como para mitigar las secuelas, además de fortalecer a las personas para su posterior trayecto en la investigación y, eventualmente, en juicio. Ello determina que la calidad de su colaboración y participación en las instancias judiciales siguientes estará signada por la de esta primera res-

puesta del sistema de justicia como hecho significativo en la generación de confianza en el sistema.

El acompañamiento que se establece en la modalidad II es una metodología psicosocial específica basada en un conjunto de técnicos e instrumentos de estas disciplinas (Pérez Ramírez, 2021). El plan de acompañamiento que se desarrolla para cada víctima y testigo por parte de los técnicos de la UVyT-FGN se basa en el informe victimológico y el informe de riesgo estandarizados, que dan cuenta de la situación particular y permiten establecer estrategias psicosociales en forma e intensidad a desarrollar según cada caso, el grado de afectación, riesgo, necesidades, vulnerabilidades previas y aquellas que desencadena el delito, y factores de protección. Estas acciones de acompañamiento, a su vez, deberán atender especialmente los requerimientos del proceso penal específico según la estrategia del equipo fiscal que lleva adelante el caso en investigación.

Diseñar una política de atención y protección a víctimas que aborde la complejidad de los efectos victimizantes y brinde elementos que fortalezcan el acceso a la justicia requiere respuestas integrales construidas en una trama interinstitucional que, por un lado, optimicen lo preexistente y, por otro, prioricen a esta población. El componente de red integral de acuerdos interinstitucionales que se propone la UVyT-FGN permite fortalecer coordinaciones interinstitucionales para optimizar las prestaciones y servicios ya implementados para colectivos de víctimas especiales, como el caso de violencia basada en género, infancia y adolescencia, adultos mayores, asistencia en crisis a víctimas de delitos, así como también optimizar la información sobre el acceso de las víctimas a prestaciones económicas ya previstas (pensiones para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica y para víctimas de delitos violentos, leyes n.º 18.850 y n.º 19.039, respectivamente) y a servicios de patrocinio jurídico específico para víctimas. Este modelo implica no reproducir en la FGN servicios o prestaciones que son estricta competencia de otros organismos y que ya cuentan con estructura y presupuesto asignado. Concebir el diseño de la política pública desde este modelo exige un enorme trabajo de articulación y acuerdos políticos y técnicos de las diversas instituciones que forman parte de la respuesta integral que el Estado debe brindar a las víctimas de los delitos.

Para ello, en la experiencia uruguaya se creó, en marzo de 2018, por Decreto de Presidencia n.º 46/018, el Gabinete Coordinador de Políticas de Atención y Protección a Víctimas y Testigos de los Delitos. Este gabinete está integrado por la FGN (que lo preside); los ministerios del Interior, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Ordenamiento Territorial y Salud Pública; el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; la Institución Nacional de Derechos Humanos; la Defensoría Pública del Poder Judicial; el Banco de Previsión Social y un representante de la sociedad civil (Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia [ASFAVIDE]).

Su funcionamiento ha permitido contar con acuerdos interinstitucionales que ponen a disposición de este colectivo las prestaciones y servicios existentes. Esta experiencia muestra la relevancia de la articulación interinstitucional para fortalecer una política de Estado dirigida a esta población.

En este marco de articulación también ha sido posible crear un Programa de Medidas Especiales de Protección (modalidad III), inédito en Uruguay, con una estructura de recursos y prestaciones basadas en la articulación entre los organismos del Estado que es destacada en la región. Este programa ha permitido que más de 260 personas hayan accedido a la justicia en calidad de víctimas o testigos con medidas procesales de protección, así como medidas de atención integral (salud, vivienda, empleo, educación), haciendo efectiva la complementariedad entre los mecanismos procesales de protección a cargo del sistema de justicia y aquellos que hacen a la protección integral que recaen sobre diversos organismos del Estado según las necesidades de cada sujeto. (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2019).

Por último, la atención a las víctimas como política institucional también implica para la FGN crear ambientes seguros y confiables, así como mecanismos para brindar información en lenguaje claro, accesible y sencillo, y una escucha empática. Estas acciones involucran el accionar de las diversas reparticiones del organismo, arquitectura, servicios de apoyo, recepción, administración, entre otras.

Las políticas de seguridad en este nuevo marco normativo deben apostar a una ingeniería innovadora que en especial brinde respuestas integrales, dinámicas, flexibles y que asuman la prevención del delito, la atención, la protección y la reparación de las víctimas como parte de una política pública. Del mismo modo, es necesario fortalecer la cultura de acceso a la justicia donde víctimas y testigos conozcan sus derechos y las vías para ejercerlos.

### **La víctima como sujeto de política pública**

Con la violencia que el delito irrumpe en la vida de las personas, en tanto víctimas o testigos, se ingresa a un mundo desconocido, con un lenguaje encriptado, con tiempos y ambientes formales y diseñados para estar alejados de la necesidad imperiosa de acogimiento, seguridad y confianza.

Históricamente, el análisis del crimen ha centrado la atención, la producción y las definiciones sobre quien comete el delito, su perfil y trayectoria. Naturalmente, el imputado es el sujeto más importante del derecho penal y, por tanto, el objeto principal de su protección. En este campo sí que se ha contado a lo largo de la historia con aportes de diferentes disciplinas, además de las estrictamente jurídicas, desde la criminología y la sociología hasta la psicología y la antropología, entre otras.

El análisis de la problemática de las víctimas en el sistema de justicia y, en particular, en el sistema penal, amerita referenciarlo en los diversos

contextos históricos, políticos y sociales que han permitido a la humanidad reubicar el conflicto con la ley, su concepción y, por ende, el lugar de los ofensores y el de las víctimas en la explicación del fenómeno criminal. Cuando una sociedad decide adoptar una nueva estructura normativa para resolver sus conflictos, también habla de su momento económico, social, político y cultural. Esto se refleja en las leyes, estructuras institucionales y modelos de abordaje de la criminalidad.

Numerosa bibliografía (Binder, 2016; Bovino, 2018; Duce *et al.*, 2014; Baclini, 2009; Flores, 2020) remarca la fortaleza de los sistemas penales acusatorios, a lo largo y ancho del mapa, que reubican nuevamente la voz a las víctimas en el proceso, desmarginalizándolas y devolviéndoles un rol protagónico en su conflicto. Históricamente, la víctima desaparece de la escena penal con el advenimiento de la Inquisición. Entonces se la despoja del conflicto que le pertenece por definición al centralizarse fuertemente por parte de las monarquías el poder político y, por ende, también sus sistemas penales (entendidos como instrumentos de control directo del rey), desligándolos del daño ocasionado a la víctima y limitándose a aplicar una sanción a imponer a quien desobedece la norma.

La víctima pierde así la titularidad de sus derechos en el ámbito penal, el Estado se apropia del conflicto, que pasa a ser entendido como una relación de desobediencia a la norma jurídica, y su resolución se limita al tipo de pena a imponer al infractor. La víctima (mero objeto de prueba) pasa a ser, en todo caso, convocada en calidad de testigo, aportando su versión de los hechos y legitimando, con su presencia en juicio, el castigo a cargo del Estado.

Se protege así al bien jurídico, aun más allá del interés personal afectado. Al decir de Bovino (2005), el bien jurídico no es otra cosa que la víctima objetivada en el tipo penal. Objetivada porque, luego de la intervención judicial, es excluida y pasa a ser un objeto y no sujeto de sus derechos.

Para la victimología, la acepción más amplia de víctima abarca lo que hace a las características y los procesos victimizantes del colectivo de las personas que padecen situaciones de vulnerabilidad o son víctimas de acciones humanas o naturales. En un sentido restringido, la victimología se refiere a las víctimas de los delitos, a cómo deviene la persona en víctima y a los procesos de victimización. Se entiende que es la persona sobre quien recae la acción criminal quien padece el daño en su persona o sus bienes. Esta distinción es parte de lo que lleva a delimitar el campo de trabajo que implica el concepto de víctima establecido en el CPP vigente en Uruguay, artículo 79: "Se considera víctima a la persona ofendida por el delito". Se refiere a personas que en virtud de actos con apariencia delictiva se les otorga el estatuto procesal de víctima en una investigación penal en curso (Duce *et al.*, 2014; Sampedro Arrubla, 1999; Bocanegra, Súa y Esperanza 2010).

El diseño de una política de atención y protección a las víctimas del delito exige una concepción más compleja y amplia, tal como lo expresa la

definición de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985, en su Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para Víctimas de Delitos y Abuso de Poder, detalla que:

Es víctima toda persona que de forma individual o colectiva, haya sufrido daños, lesiones físicas o morales, cualquier tipo de sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de cualquier derecho fundamental como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder y recomienda promover en todos los Estados miembros, la protección y los derechos de las víctimas.

También se hace mención a este concepto y a la responsabilidad del Estado en la Carta Criminológica de Porto Alegre (1988), en la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa al Estatuto de la Víctima en el Proceso Penal, del 2001, y en las Guías de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos (2020).

Por su parte, el CPP, Ley n.º 19.293 y modificativas, establece en su artículo 79: “Se considera víctima a la persona ofendida por el delito”. En este marco normativo y conceptual es que desarrollaremos las siguientes ideas, atendiendo que para el diseño de una política de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos se debe considerar a la víctima y su entorno inmediato.

El concepto de víctima, en su acepción amplia, suele asociarse a aquellas personas que padecen situaciones complejas que les generan algún tipo de daño en diversos momentos de su vida. El daño que provoca un proceso de victimización puede estar referido a variables estructurales que vulneran derechos básicos (salud, vivienda, trabajo, vivir en familia, entre otros), situaciones interpersonales (familiares, vecinales, comunitarias) de alto grado de daño, vulneración e incluso riesgo, pero que no constituyen un delito.

Por otra parte, debemos atender a un componente subjetivo del concepto de víctima. Esto refiere a cómo se puede autopercebir una persona o su contexto (familiar, comunitario, institucional) como víctima de situaciones de vulnerabilidad que afectan su desarrollo e inclusión. Sin duda estas situaciones victimizantes requieren de un abordaje de las políticas públicas según el tipo de vulnerabilidad a que refieran, pero no necesariamente esos hechos configuran un delito. La atención y la protección a situaciones de vulnerabilidad extrema requieren de un conjunto de respuestas basadas en la promoción y prevención; cuando se hace necesaria la judicialización como vía de resolución es porque las anteriores se han agotado. Siendo más precisos, esas vulneraciones de derechos efectivamente pueden derivar en la órbita judicial, ya sea en la materia civil o de familia especializada, y no necesariamente en la justicia penal. En estos casos, la persona no adquiere el estatuto de víctima

al que aludimos en este trabajo, porque este implica, necesariamente, una investigación penal en curso. En el CPP vigente desde 2017 se les atribuye, por primera vez en la historia del derecho penal, a las víctimas y testigos de *los delitos* un repertorio de derechos que exige el diseño de una política de atención y protección a víctimas y testigos que los haga efectivos. ¿Significa esto que no se considere como víctimas a las demás personas? Por supuesto que no. Para ello es necesario diferenciar aquellos casos de vulneración de derechos estructurales o de conflicto en la órbita familiar o comunitaria, que no se tramitan en la órbita penal, de aquellos que aquí sí nos ocupan. Estas últimas, por características especiales, exigen respuestas con metodología y competencias institucionales necesariamente diversas y complementarias.

A partir de los años setenta y con un fuerte empuje de la sociedad civil, de los grupos organizados y la producción académica es que se hace visible el dolor y el reclamo por los derechos de las víctimas. Se exige a los Estados su cumplimiento y se plasman en instrumentos internacionales los derechos de las víctimas a ser escuchadas, informadas, atendidas y no revictimizadas. En el Estado uruguayo en particular, se construyen y fortalecen espacios para la atención de las víctimas en diversos sectores (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; Ministerio de Desarrollo Social, Salud Pública y Educación y Cultura; entre otros), y se construyen planes de acción que incluyen acciones para el acceso a la justicia, así como también instrumentos (decretos ministeriales, guías, protocolos para atención a víctimas de diversas situaciones). En este sentido, se habla de víctimas en una acepción amplia y no necesariamente de víctimas de hechos delictivos.

En lo que refiere al sistema judicial penal, se trata con aquellas personas víctimas de hechos con apariencia delictiva que están en investigación. En el nuevo sistema, su dolor y padecimiento dejan de ser un relato escrito y “cosido” a un expediente para constituirse en un relato oral y, por ello, vívido, en la sede administrativa (fiscalía) y, eventualmente, judicial.

En el sistema procesal penal anterior, las secuelas de ese dolor, el relato emotivo y único de las personas afectadas ni siquiera salpicaban las retinas u oídos de los operadores llamados a tomar aquellas decisiones. El expediente, la computadora, el “box” (como literalmente se identifica a los lugares donde se reciben las declaraciones) y el funcionario receptor, que, en mejor o peor medida, “decodifica” los relatos, eran los protagonistas excluyentes de este ritual burocratizado, que perdía inexorablemente su esencia y contenido.

Pasar de un sistema penal inquisitivo a un sistema penal acusatorio exige nuevas formas de mirar a los actores, a las personas y a las relaciones entre ellas, relaciones que históricamente —en el caso de Uruguay desde hace más de cien años— han marcado imaginarios e instituido lugares de poder que hoy requieren ser repensados para generar nuevos escenarios y protagonistas. Ello implica entender y aceptar que el proceso penal no consiste en una relación jurídica exclusiva entre imputado infractor y el Estado castigador

de la ofensa —justicia retributiva—, sino que en la solución del conflicto originado en un delito otro sujeto debe ser tenido en cuenta —justicia restaurativa— (Dussich, 2012).

Incorporar a las víctimas como sujetos de derecho desde la toma de conocimiento del hecho delictivo implica ampliar el campo de comprensión, de abordaje y responsabilidades de los operadores de la justicia. La víctima pasa a ser un actor al que hay que brindar espacio físico en los edificios, en la agenda de los operadores y en las decisiones a tomar. Quizás uno de los cambios sustanciales implica para estos operadores el desarrollo de habilidades y destrezas para la escucha empática y la disponibilidad emocional como vehículo eficaz de brindar y recibir información en escenarios de crisis, dolor y frustración.

Los operadores del sistema de justicia tienden a naturalizar, en el funcionamiento del sistema, el lugar asignado hasta hace muy poco a las víctimas de los delitos, rezagadas e invisibilizadas, tan solo una parte del ejercicio del derecho y la debida aplicación de la ley. Esto no habilita una mirada crítica del funcionamiento, que lleve a valorar la posibilidad de nuevas prácticas, nuevos mecanismos y ritos que permitan ubicar a las víctimas en el escenario de la participación efectiva del conflicto penal que les pertenece. Ubicarlas en ese escenario implica instalar prácticas hasta ahora inexistentes, como lo son escuchar su relato en primera persona y no mediado por la policía, su presencia en la sede fiscal, informarlas sobre su posible participación en el proceso penal y considerar sus necesidades como parte de la estrategia a desarrollar en el marco de la investigación. Si bien en la normativa vigente Uruguay no ha incorporado el derecho a la denominada querrela de parte (acción privada), el repertorio de derechos que hoy adquieren las víctimas permite avanzar en un sistema que aún se resiste a su incorporación.

Considerar que a una víctima se la puede interrogar, conducirla en el caso de que no quiera o no esté disponible para colaborar, o someterla a largas esperas, refiere a un modelo tan revictimizante como naturalizado. Modificar el lugar simbólico y real de las víctimas en la gestión de la investigación penal también implica un cambio en el reclamo de las propias víctimas sobre sus derechos y su rol, en un momento de gran vulnerabilidad —por la violencia vivida— y en un ambiente —el jurídico— indescifrable y centrífugo. Esta dificultad en concebir a las víctimas como un actor en el sistema, desde la indagatoria preliminar en la gestión de la investigación y atendiendo a sus características y necesidades, es un cambio que requiere procesos sinérgicos desde las medidas institucionales, la formación profesional y el necesario “clic” en la mirada de los operadores.

Con motivo de una conferencia dictada en Montevideo, el Dr. Binder decía sobre los fiscales en el contexto de las reformas procesales:

el problema es que no se vislumbra cuál es su trabajo hasta que el sistema no empieza y no hay forma de contarles antes. [...] El problema este si el fiscal distorsiona mucho, empujándolo hacia un sistema mixto, qué es lo que hace, escriturar el sistema. Lo primero que hace es expulsar a la gente, eso es lo primero, es lo que decimos “Señora, deme el documento, ya tomé todos sus datos, no venga más, ya tengo el acta, por favor, no venga más”. (2016, p. 31)

Esto requiere, entonces, repensar los modelos de gestión de la investigación y de atención a las víctimas y los testigos. Se trata de tener una mirada crítica sobre el diseño institucional para la atención a las víctimas y los testigos, sobre los espacios físicos, sobre las habilidades y destrezas de los equipos, así como sobre la organización del trabajo instituida. Esa posibilidad de cambio que hoy establece el CPP vigente es lenta e incómoda, y genera un escenario aún incierto para incorporar a las víctimas en su real dimensión. Para avanzar en ese sentido es necesario desarrollar un proyecto institucional que incluya la organización y la gestión de equipos de trabajo que intencionalmente apunten a un cambio que incluya a las víctimas como actor.

El desafío para las políticas criminales es delimitar el concepto de víctima al marco normativo, al estatuto de víctima en el marco del proceso penal, sin descuidar la trayectoria y el contexto victimizantes y las vulnerabilidades previas de las personas que, además, y en un momento de sus vidas, deben transitar por el sistema de justicia criminal, y, en consecuencia, delimitar también el objeto de intervención que de él deviene.

Entonces, para el diseño de una política de atención a víctimas y testigos de los delitos y de un modelo de abordaje para su acompañamiento y participación en la justicia penal que los tenga como protagonistas, es importante delimitar: a) que se trate de las personas que han sido víctimas o testigos de un delito; b) que delitos sean aquellas conductas previstas como tales en el marco legal vigente y que si los hechos que vivió o vive la persona califican como figuras delictivas por la ley penal, debe ser un juez quien lo determine en definitiva; y c) que es necesario siempre conceptualizar a las víctimas y los testigos atendiendo a sus trayectorias y contextos victimizantes, así como a las vulnerabilidades previas de cada persona.

Un capítulo especial amerita el lugar de los testigos de los delitos. En este caso nos enfrentamos a una categoría legalmente definida en el CPP vigente “... toda persona cuya declaración se considere útil para el descubrimiento de la verdad sobre los hechos investigados” (Art. 147). Ahora bien, al igual que en el caso de las víctimas, aquí también nos encontraremos con un entramado conceptual complejo que amerita un análisis particular. En primer lugar, y desde el punto de vista de la afectación y subjetividad, las nociones de víctima y testigo pueden superponerse. Una persona que participe en un proceso penal como testigo puede, a la vez, sentirse víctima y ello deberá ser considerado a la hora del diseño del abordaje y acompañamiento para que se

logren efectivizar sus derechos en el marco del proceso judicial. Por otra parte, el sistema procesal penal adversarial es natural y esencialmente oral y público, y el testigo asume un papel muy diferente a lo que se conocía en el país hasta noviembre de 2017. Implica, subjetivamente, un grado de compromiso, exposición y vivencia del sistema de justicia mismo, desde la perspectiva de un actor clave, por lo que también le exige habilidades —emocionales, cognitivas— y destrezas para declarar en un juicio oral y público, que además constituye una novedad en la cultura del sistema penal uruguayo, por lo que es en gran medida desconocido para la ciudadanía en general.

### **Derechos de víctimas y testigos: del dicho al hecho**

Desde 2017 a la fecha se implementa el CPP y, con ello, se pone en práctica el repertorio de derechos que se les asigna a las víctimas y los testigos de los delitos, a saber:

- Trato digno y respetuoso. La víctima del delito debe ser tratada con el respeto debido a la dignidad del ser humano (Art. 3, CPP).
- Brindar información sobre las dudas y/o requerimientos que realice la víctima. Durante todo el procedimiento es deber de los fiscales: informar acerca del curso y resultado del proceso, de sus derechos y de las actividades que deben realizar para ejercerlos, e informar sobre el eventual derecho a indemnización (Art. 48.2, CPP).
- La víctima o su representante podrán manifestar su intención de participar en el proceso penal (Art. 79.2, CPP).
- El equipo fiscal atenderá el pedido de medidas de protección y las dispondrá o solicitará en los casos que estime necesario, frente a probables hostigamientos, amenazas o agresiones contra la víctima, sus familiares o sus allegados (Arts. 48.2 literal B y 81.2 literal D, CPP).
- Participación en el proceso y derecho a ser escuchada en los términos previstos por el CPP. Proponer prueba, solicitar medidas asegurativas sobre bienes del encausado o relacionados con el delito, oponerse a la decisión del fiscal de no iniciar o dar por concluida la indagatoria preliminar o no ejercer la acción penal, ser escuchada antes de resolver sobre el pedido de sobreseimiento (Arts. 81.2 literales B, C, E, F y G, 98.2, 100.2, 100.3, 129.2, 134.3, 140.2, CPP).
- Declaración de la víctima y los testigos protegidos y/o intimidados, conforme a las previsiones contenidas en el CPP (menores de 18 años, Art. 160; que no conozcan el idioma, Art. 161; discapacitados, Art. 162; intimidados, Art. 163; y víctima, Art. 164, CPP).
- Considerar las acciones de protección de los testigos en el marco de la normativa vigente referida en la Ley n.º 16.707 y el Decreto reglamentario 209/000.

El cumplimiento de estos derechos exige un diseño institucional que permita al sistema de justicia brindar respuestas integrales. El CPP vigente atribuye a la FGN la responsabilidad y competencia de brindar estas respuestas. Para su cumplimiento efectivo se requiere establecer políticas institucionales que involucran a todos los funcionarios fiscales y no fiscales, diseñar mecanismos para el acceso a la información, agenda con los equipos fiscales y protocolos claros para el abordaje inmediato de las víctimas en espacios seguros y con procesos que mitiguen la victimización secundaria.

Las respuestas que brinde la fiscalía implican una serie de alternativas centradas en los efectos y secuelas del delito. Esto se realiza con técnicos especializados de las ciencias sociales y la psicología, diseñando un plan de acompañamiento en conjunto con otros servicios locales para ofrecer una primera atención en crisis y aquella posterior que permita acceder a prestaciones y apoyos para reconstruir el “día después”.

Saliendo del plano estrictamente asistencial, el valor agregado, diferencial e innovador del abordaje interdisciplinario a las víctimas desde el sistema de justicia radica en un modelo de atención a víctimas y testigos que tiene como eje el acceso a la justicia. Se centra en elaborar un plan de acompañamiento psicosocial a las víctimas y testigos, antes y durante el proceso penal. Esto abarca el diagnóstico de necesidades, el grado de daño, los efectos victimizantes y la determinación del grado riesgo<sup>1</sup> como base para diseñar un plan de acompañamiento que permita a víctimas y testigos participar del proceso de la forma más efectiva y funcional a sus intereses y los de la fiscalía, ejerciendo así su derecho al acceso a la justicia.

En caso de que las víctimas manifiesten su voluntad de participar en el proceso penal, lo harán con asistencia letrada (Arts. 79.3 y 79.4, CPP). El rol de la defensa de las víctimas es un punto crucial. En Uruguay las víctimas cuentan con la asistencia letrada de la Defensa Pública a cargo del Poder Judicial en todo el territorio nacional y, además, en Montevideo existe la posibilidad de acceder al Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de Universidad de la República (UDELAR-ASFAVIDE), en el marco de un acuerdo con el Ministerio del Interior y la UDELAR. En estos casos se cuenta con requisitos para tomar la defensa, que se basan en las franjas de ingreso que tienen las víctimas. Sin dudas, y a pesar de estos años de implementación del nuevo sistema, la defensa pública de víctimas aún es muy débil, tanto en términos de acceso como de ingeniería institucional. Sin fortalecer esta área los derechos de las víctimas seguirán estando a la retaguardia del proceso reformista.

Una de las piezas claves para que efectivamente se cambie el lugar de las víctimas en el sistema penal es comprender que la integralidad de las respuestas dirigidas a esta población en el sistema de justicia debe, necesari-

---

1 Para la evaluación del grado de daño y del grado de riesgo la UVyT utiliza escalas de riesgo que permiten un diagnóstico integral y objetivo.

riamente, trascender el plano asistencial. Si solo vemos a las víctimas como seres sufrientes —una suerte de desposeídos que requieren que se los asista—, sin duda alguna la justicia las seguirá considerando extrañas, personas que, en definitiva, poco tienen que ver con el proceso penal. Sin embargo, cuando las vemos como sujetos procesales que, atravesando su sufrimiento, pérdida y enojo, tienen el derecho a escuchar, informarse y participar del juicio, entonces la calidad de la justicia cambia.

En setiembre de 2019, la UVyT de la FGN presentó un informe de rendición de cuentas del período noviembre de 2017-setiembre de 2019 y en 2021, un informe de la etapa fundacional. En términos de resultados se destaca:

- “Al día de hoy, los principales resultados de la política de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos en Uruguay son de carácter conceptual, en tanto se ha diseñado y puesto en marcha una nueva política pública, dirigida a una población que había sido excluida del sistema de justicia. Se ha creado un servicio de atención innovador con método, programas y protocolos validados que permite atender y proteger a las víctimas y testigos en la justicia penal, en forma objetiva, rigurosa y eficaz” (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2021, p. 2).
- En la etapa fundacional y gestacional de la atención a víctimas y testigos en la FGN la prioridad no fue asegurar una amplia cobertura, sino instalar el modelo de abordaje basado en las necesidades de víctimas y testigos según las exigencias del nuevo sistema procesal penal en Uruguay (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2019, p. 21).
- Con un ingreso progresivo de recursos humanos especializados, la UVyT logra concretar un equipo que combina 3 cargos de dirección y supervisión y 27 técnicos de asistencia directa (psicólogos, trabajadores sociales y abogada). Se prioriza la atención directa, construyendo estructura a partir de las necesidades que requiera el servicio y de la evaluación de los resultados (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2019; Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2021).
- Se instala el Gabinete Coordinador de Políticas de Atención y Protección a Víctimas y Testigos de los Delitos (Resolución 46/018), integrado por organismos del Estado y liderado por la FGN. En este marco, se firman más de 10 convenios interinstitucionales que activen prestaciones y servicios dirigidos a esta población específica, con mecanismos de coordinación acordados.
- En materia de acompañamiento de víctimas se estandarizan procedimientos en cuatro protocolos y guías de procedimientos para: a) medidas especiales de protección procesal e integrales para víctimas

y testigos; b) delitos sexuales, explotación y trata de personas; y c) violencia doméstica. En el período 2017-2020, se brindó atención a más de 10.000 personas, lo que implicó un ingreso de 400 víctimas y testigos por mes, que se sumaron a los que estaban en seguimiento. En referencia a la caracterización de la población atendida en esta etapa, si bien la UVyT brinda atención en forma universal a todas las víctimas y testigos de los delitos, en esta primera etapa se evidenció cierto continuismo en la tradición de población en la que el sistema judicial pone mayor atención: son más víctimas (84%) que testigos, con una marcada tendencia hacia la atención y protección de las víctimas de violencia basada en género y con especial foco en los delitos sexuales (21% violencia doméstica y 43,5% delitos sexuales). Es en este tipo de delitos donde los operadores del sistema de justicia visualizan la necesidad y la vulnerabilidad de las víctimas y la posibilidad del trabajo interdisciplinario desde la victimología (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2021).

- Diseño de programas especiales de protección: a) programas de acompañamiento y protección para la participación en el proceso penal; b) programas de medidas especiales de protección —testigos protegidos— dirigidos a víctimas y testigos de delitos complejos —homicidios, narcotráfico, trata de personas— que requieren medidas especiales de protección (ingresaron aproximadamente 300 personas a este programa en el período 2017-2019); c) programas especiales para acompañamiento y protección de víctimas de delitos sexuales; d) programa de respuesta rápida de atención en casos de femicidio; y e) servicio de guardia los 365 días y las 24 horas, para brindar orientación, apoyo, contención a víctimas y testigos de delitos y seguimiento a las víctimas y testigos en acompañamiento por la UVyT (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2021).

En el sistema acusatorio las víctimas y los testigos pasan a tener los derechos antes mencionados y posibilidades en el escenario penal, en donde hasta ahora habían sido invisibles. Ahora bien, la letra escrita, para que se traduzca en derechos efectivos, siempre dependerá en gran medida de las estructuras institucionales, los recursos asignados y las prácticas de los operadores que las implementan.

Expresa el informe de la UVyT-FGN (2021) sobre la etapa fundacional:

En términos cuantitativos aún es magra la cobertura y responde a múltiples factores, entre ellos: a) el cambio cultural organizacional en el sistema de justicia que exige integrar a las víctimas y testigos de los delitos, y reubicarlos con un lugar absolutamente nuevo, activo y desafiante; b) la exigencia de integrar destrezas, conocimientos y habilidades interdisciplinarias que trascienden el campo disciplinar del derecho para el abordaje de estos

nuevos actores en forma eficiente y eficaz, c) que los escasos recursos procesales se centren en la necesidades y perfiles de las víctimas de los delitos, d) la compleja trama institucional del sistema de justicia que requiere armonizarse al nuevo sistema procesal penal, e) los magros recursos asignados a la FGN para esta materia, que no habilitó siquiera la mínima presencia de recursos técnicos en todas las sedes, adecuación de las sedes, infraestructura de programas especiales. En la misma línea los magros recursos designados a la defensa pública (PJ) de las víctimas, obstaculizando la participación efectiva de las víctimas con asistencia letrada. (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2021).

El necesario cambio en la cultura organizacional y los ritos administrativos es, quizás, uno de los procesos más lentos, complejos y sutiles que hacen a las grandes reformas. En especial, este último aspecto alude al cambio de la cultura organizacional necesario para instalar una reforma procesal penal, en donde se hacen más evidentes las resistencias al cambio. Estas resistencias se traducen en la cotidiana tensión entre las viejas prácticas que generaban seguridad y comodidad a los operadores de la justicia (por conocidas y porque “así se hizo siempre y funcionaba”) y las nuevas y necesarias prácticas acordes con un nuevo sistema establecido en la norma vigente. Estas resistencias son naturales en las reformas organizacionales de todas las áreas, porque remueven las bases de lo que se hizo todos los días durante años y años. Tales resistencias se basan, en gran parte, en la necesidad que impone un nuevo sistema de cambiar lo que se hacía, de sentir la pérdida de lo ya instituido y naturalizado, de incomodarse con el aprendizaje de nuevas formas de hacer, de incorporar nuevos actores y desacomodar la estructura mecánica de analizar, comprender y pensar el objeto central del trabajo que se trate. Esto implica romper las estructuras de poder establecidas por años, que atribuyen el estatus profesional (y personal) y de las prácticas cotidianas de todos los operadores, en este caso, del sistema de justicia, prácticas que se han transformado en un rito naturalizado, tan mecánico que ha logrado prescindir del pensamiento crítico para activarse, y hábitos que se sitúan como conocimiento instalado, incuestionable y hasta predecible. Se traduce en frases (de operadores del sistema de justicia) como “trabajo en la justicia hace más de veinte años y esto siempre se hizo así”, “toda la vida las víctimas que quieren saber algo sobre el proceso tuvieron que venir con abogado”, “las víctimas nunca entienden lo que se les dice”, “no podemos recibir víctimas, eso es ser asistencialista”, “si dedico tiempo a hablar con víctimas no puedo hacer mi trabajo”. Hacer conscientes estas prácticas, revisarlas y así rearmar una nueva manera de hacer justicia requiere otra forma de analizar, comprender y resolver los problemas, determina el proceso más arduo, lento y cotidiano de esta reforma, porque implica la (auto)revisión de quienes la llevan adelante.

De esto emerge la necesidad de incorporar el lugar de las víctimas como un actor que hasta ahora fue invisible para el sistema penal. El debate sobre el lugar de las víctimas en el proceso está inconcluso y, por momentos, se contenta con ubicarlas como seres desprotegidos que requieren asistencia de servicios externos a la justicia. En el otro sentido, debemos percibir las como quienes legítimamente exigen soluciones, aunque le generen “ruidos” al sistema con su reclamo empapado del dolor por la pérdida (material, personal).

Quizás podamos comprender que cuando una persona está en una situación de padecimiento es varias cosas a la vez: desprotegida, desposeída, reivindicativa, enojada, triste. Pero, por sobre todas las cosas, esa persona que siendo víctima de un delito reclama las garantías de la institucionalidad para su protección y la realización de la justicia es un sujeto de derecho. Es natural para el sistema penal atender los derechos y garantías de los indagados ubicando a la víctima como un objeto de prueba; pues bien, la normativa vigente exige que la víctima sea considerada como sujeto de derechos, con garantías y con necesidad de que sea atendido el grado de daño para que sea efectivo su acceso a la justicia.

Según el registro de la UVyT sobre los planes de acompañamientos a víctimas y testigos y la sistematización de buenas prácticas realizadas por los técnicos de dicha unidad en el período 2017-2020, hoy se cuenta con evidencia en Uruguay para afirmar que las víctimas y los testigos de los delitos no son un grupo homogéneo, sino que cada caso requiere “un traje a medida”. Se remarca como fundamental la necesidad de brindar información, atención, protección y acompañamiento para garantizar el acceso y el aporte a la justicia. En este camino y ante la complejidad de los cambios que deben instalarse es imprescindible el trabajo interdisciplinario e interinstitucional, tanto en el tipo de análisis criminal que exige este sistema como en la gestión de la investigación y la protección de las garantías de todas las partes intervinientes en el conflicto penal.

### **Modelo en construcción**

En lo que respecta a lo estrictamente institucional, los cambios de roles de los actores de la justicia implican también repensar la dimensión global del sistema de justicia. En general, para los medios de comunicación e incluso también para los operadores, profesionales y equipos de otras instituciones relacionadas, el sistema de justicia equivale al Poder Judicial, personificado en la figura del juez. El nuevo escenario pone en evidencia la necesidad de resignificar el concepto de sistema de justicia como un campo que abarca diversas instituciones y sujetos con distintos roles y funciones: básicamente la Policía, la FGN y el Poder Judicial, que incluye a jueces pero también a defensores públicos. Así, se discriminan claramente las funciones de cada uno de ellos: quien investiga y acusa, quien defiende al imputado, quien defiende

a la víctima y quien juzga y decide; todo lo cual implica una verdadera “revolución” institucional que afecta inexorablemente a los distintos profesionales que interactúan en el proceso.

Peters (1988, citado en Soria Verde, 1992, p. 219) plantea que la victimología requiere un abordaje interdisciplinario y define cuatro grandes áreas de intervención con experticias y competencias de distintos actores organizacionales y disciplinares: a) prevención del delito: cuerpos y fuerza de seguridad; b) información y asesoramiento de víctimas: servicios de apoyo; c) intervención psicológica: centro de salud mental; y d) prevención de la revictimización: política y administración de justicia. Este autor destaca desde 1988 que la falta de coordinación entre estos actores intensifica los efectos negativos sobre la víctima, entre ellos: incrementa el impacto del delito, exige mayores capacidades de afrontamiento por la víctima, disminuye la posibilidad de elaborar un patrón de conducta activo frente al entorno, propicia la escasa formación de los profesionales sobre el abordaje a las víctimas de los delitos y dificulta la atención inmediata (Peters, 1988, citado en Soria Verde, 1992, p. 219). Entonces, son imperiosos los acuerdos interinstitucionales para el desarrollo de estas acciones y más aún en un país donde la institucionalidad del sistema de justicia se presenta fragmentada.

Tal como se ha mencionado, atender a las víctimas es un derecho de estas y una responsabilidad del Estado. El CPP vigente ubica a la FGN en el rol de brindar información, protección y atención a las personas que llegan al sistema penal en calidad de víctimas. Este objetivo también implica que esta forma de trabajo, de información y contención a las víctimas, permita que estas ejerzan sus derechos de acceso a una justicia libre de revictimizaciones, posibilitando así una real y eficiente colaboración con el sistema.

En tal sentido, en Uruguay son numerosos los ejemplos de colectivos que trabajan por los derechos de las víctimas. Desde los movimientos feministas, las agrupaciones de familiares de las víctimas de delitos de lesa humanidad cometidos en el pasado reciente, los colectivos de infancia y adolescencia, discapacidad y adultos mayores, y, en los últimos años, las asociaciones que convocan a las víctimas en general. Importa destacar que se debe distinguir la institucionalidad que se construye con base en movimientos y organizaciones sociales —algunos integrados y liderados por actores que trabajan en el tema, otros integrados por las propias víctimas y sus familias— de las instituciones que son parte del Estado. Las competencias y responsabilidades son distintas, aunque complementarias, y allí está el desafío de reconfigurar esta red en el marco de un nuevo sistema de justicia penal.

La experiencia internacional plantea que entre el sistema de justicia criminal y los servicios a las víctimas siempre hay distintos niveles de tensión. Esto sucede en parte porque tienen objetivos diferentes que los obligan a gestionar dichas circunstancias. Esto es, el sistema de justicia penal sirve al “castigo”, mientras que el servicio a las víctimas sirve al “bienestar” (Dus-

sich, 2012). Los modelos de trabajo con víctimas y testigos en el marco del sistema de justicia deben transitar esta tensión logrando el equilibrio entre el bienestar de las víctimas, como le llama el autor, y el acceso a la justicia, asumiendo, además, que algunas víctimas tendrán el mismo objetivo de “castigo” que persigue la justicia y otras no.

Por ello, las víctimas requieren atención de servicios básicos que trascienden su pasaje por el sistema de justicia y, para eso, es importante el trabajo en red con otros sectores del Estado que tienen la responsabilidad de atender y garantizar los derechos de las personas que, en estas circunstancias, son víctimas de un delito y requieren de un sistema de justicia que complemente esfuerzos para empoderar a las víctimas en el ejercicio de sus derechos frente a un hecho que las afecta.

Del análisis anterior surge que ubicar a las víctimas y los testigos de los delitos en este nuevo escenario normativo e institucional en el Uruguay exige trascender la mirada asistencial en sí y considerar un modelo de trato procesal, atención y protección como política de Estado.

Por su parte, los debates sobre seguridad exigen incluir una mirada victimológica que brinde respuesta a todos los actores involucrados. Piedrabuena (2009) realiza una evaluación cualitativa de las políticas implementadas por el gobierno chileno con el fin de reducir la delincuencia, insistiendo en la clara necesidad de incorporar una mayor preocupación por las genuinas víctimas del delito a través del mejoramiento de su atención y protección y del establecimiento de sistemas de defensa jurídica de las víctimas que contrapeen los sistemas de defensa de los imputados, hoy bastante fortalecidos en el nuevo sistema procesal penal.

Los procesos de revictimización que atraviesan a las víctimas responden a efectos de lo que se llama victimización primaria y victimización secundaria. Según las Reglas de Brasilia, en el marco del proceso penal

se alentará a la adopción de medidas que resulten adecuadas para mitigar los efectos negativos de la infracción del orden jurídico (victimización primaria). Se procurará que el daño sufrido por la víctima del delito no se vea incrementado como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia (victimización secundaria). Se procurará garantizar, en todas las fases de un procedimiento penal, la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas sobre todo a favor de aquellas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (una misma persona es víctima de más de una infracción penal durante un período de tiempo). (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2018, p. 14)

Tal como se establece en la Instrucción General n.º 5 de la FGN (Fiscalía General de la Nación de Uruguay, 2016, p. 6), referida a la atención de víctimas y testigos, basándose en diversas referencias al respecto, es posible

destacar los siguientes entre los factores que influyen para que se desarrolle un ambiente de maltrato y revictimización en el sistema jurídico penal:

- Falta de información a la víctima sobre los ritos y tiempos procesales (especialmente cuando el victimario no es detenido), sobre la evolución del proceso, sobre la sentencia o destino del victimario.
- Falta de intimidad, de ambientes seguros y protectores. Por ejemplo, esperar en el mismo ambiente que el imputado, su familia o personas que viven en el mismo barrio.
- Frustración de las expectativas cuando no se llega a una condena.
- Excesivos tecnicismos jurídicos (números de artículos, palabras y conceptos que la persona no comprende, en un momento acentuado por el estado de crisis).
- Desconocimiento de los roles de las personas con las que la persona interactúa.
- Dar la prioridad a la búsqueda de la realidad del suceso delictivo olvidando la atención a la víctima o despersonalizando el trato.
- Racionalizar, minimizar o intentar justificar la situación por parte de los operadores, disociando toda empatía y comprensión del estado emocional de las víctimas (“¿Por qué no buscó otro lugar para ir?”, “Algo estarías haciendo”, “¿Por qué no pediste ayuda antes?”, “¿Por qué no puso rejas luego de la segunda vez que le robaron?”).
- La lentitud del proceso judicial y su interferencia con el proceso de recuperación y readaptación de la víctima. A la víctima se le exige que recuerde lo sucedido una y otra vez durante varias instancias, incluso cuando ya el impacto de lo vivido adquiere otro significado para la propia víctima. Se desconoce en estos episodios el daño que se puede generar cuando la víctima se está adaptando a un nuevo escenario, la distorsión que ha generado el paso del tiempo y los inconvenientes económicos, laborales y demás que esto significa para la víctima. En estas circunstancias es difícil que la víctima sea colaborativa con la justicia y que se sienta cuidada y protegida por el Estado. Por el contrario, una persona atendida con respeto, a la que se le brinde contención, información y asistencia, a la que se reciba en un lugar seguro y accesible, contribuirá en la reconstrucción del día después. Una víctima que se sienta con seguridad y confianza en el sistema y, en especial, respetada y contenida en su dolor y sufrimiento presumiblemente adopte una actitud de mayor colaboración con el proceso penal. La justicia ha desconocido y descuidado la cooperación de las víctimas para conocer cómo se dieron los hechos y para la prevención del delito. Las prácticas judiciales deben humanizarse para lograr reparar el daño generado y para permitir a las víctimas ejercer su derecho al acceso a la justicia.

- Falta de coordinación entre las instituciones a cargo de las políticas de seguridad —policía y sistema de justicia— para la prevención del delito y para evitar acciones revictimizantes (Soria Verde, 1992, p. 220).
- Falta de información en la comunidad sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de los organismos policiales y judiciales (Soria Verde, 1992, p. 220).
- Escasa formación de recursos técnicos y profesionales en temas específicos para el abordaje de víctimas de los delitos (atención en crisis, abordaje del estrés postraumático, abordaje del trauma y del duelo, evaluación y gestión del riesgo, entre otros).

Las conductas delictivas (rapiñas, homicidios, copamientos, delitos de violencia basada en género, delitos sexuales, entre otros) siempre son eventos violentos y traumáticos que irrumpen en la vida de las personas, familias y comunidades dejando daños materiales y, sobre todo, subjetivos. En el momento en que las personas atraviesan ese dolor, miedo, pérdida y duelo, además, deben involucrarse con los mecanismos policiales y judiciales para acceder a la justicia. Sin duda, para igualar las armas en la arena procesal, las víctimas y los testigos requieren apoyo, acompañamiento y un trato que permita, aun en la tristeza, la desorganización y la ansiedad, recuperar la entereza, la tranquilidad emocional y la necesaria preparación para efectuar declaraciones ante funcionarios policiales, fiscales y judiciales, entre otros aspectos. A esto debemos sumar el impacto que se genera en la vida cotidiana de las personas, que “ya no volverá a ser como antes”, en lo material, afectivo, relacional y otros aspectos que se ven afectados luego de los hechos violentos sufridos.

Transitar el camino judicial es un derecho para las víctimas y los testigos y es una necesidad para una sociedad más justa y democrática. Ahora bien, debe ser un camino acompañado y cuidadoso que permita mitigar los efectos revictimizantes, ya que el solo hecho de estar presente en una sede policial, fiscal o judicial rememora lo vivido. Algunas voces pronuncian que, atendiendo al efecto revictimizante de la justicia, las víctimas no deben recurrir a dichas instancias o que, en caso de hacerlo, deben ser representadas por alguien experto en materia jurídica o incluso en otras disciplinas. En ello discrepamos. Las víctimas tienen derecho a defensa y a acompañante emocional en las instancias judiciales (Art. 160.2, literal E, CPP), pero no necesitan representantes extraprocesales que las sustituyan o hablen en su nombre interpretando su sufrimiento y relato. Y de requerirse el testimonio de expertos, este será introducido en las instancias judiciales en los términos procesales establecidos. Las prácticas del sistema de justicia deben ser inclusivas de las víctimas, contemplando para ello todos los aspectos necesarios.

Los discursos homogeneizantes sobre las víctimas de diversos delitos han generado dificultades en la comprensión de la diversidad que debe ser atendida y, por ende, en la construcción de las respuestas. Frente a un mismo

hecho traumático, el impacto puede ser muy diferente en lo emocional, físico y patrimonial para una víctima o para otra. No podemos analizar los hechos delictivos en toda su amplitud, con una mirada reduccionista y lineal. Atender el grado de riesgo, el contexto y la trayectoria de las víctimas determinará qué respuesta se requiere en qué momento y, por ende, cómo las personas adquieren protagonismo y participación en este proceso, su proceso.

Algunos puntos clave para el diseño de la política de atención y protección a víctimas y testigos son:

1. Las víctimas son un colectivo heterogéneo.
2. Es necesario diferenciar el campo de competencias del sistema de justicia que actúa.
3. El grado de impacto y las secuelas dependerán de la historia, la trayectoria de vida, la relación con el/los ofensor/es, el contexto, el apoyo del entorno inmediato, el capital social, cultural y patrimonial, entre otros aspectos a evaluar.
4. Para pensar en la protección, se debe contar con una mirada integral que parte desde la protección emocional y abarca: a) la atención del estrés postraumático que genera un hecho violento que irrumpe en la vida de las personas; y b) la identificación de las necesidades básicas estructurales que den “tranquilidad” a la persona (si tiene dónde dormir, qué comer, si sus familiares más cercanos se encuentran bien, si tiene empleo o autonomía económica que le permita sustentarse, entre otros aspectos). Por otra parte, la protección, en aquellos casos de alto riesgo, alude al riesgo de vida de la persona. Para ello se requiere un riguroso análisis estandarizado que incluye el relato y las vivencias de las víctimas, el contexto criminal, la historia y la trayectoria de la situación, y aspectos de seguridad. Esto exige un abordaje interdisciplinario e interinstitucional.
5. No podemos ni debemos apropiarnos de la historia y el padecimiento de las víctimas, porque ello siempre estará atravesado por nuestra propia historia, concepciones y creencias.

La participación de víctimas y testigos en el proceso penal es un derecho y una necesidad para el sistema de justicia. Su testimonio ubica en tiempo, lugar y emotividad lo sucedido. Para concretar la llamada igualdad de armas procesal, se requiere de la seguridad y estabilidad emocional y física de las víctimas y los testigos del delito. Para ello, estos deben contar con tres aspectos básicos: información, atención y protección.

Tal como plantea Christie (2016 [1977]), el problema criminal es un conflicto entre personas, y sus experiencias son importantes para que estas puedan participar de su solución como seres humanos integrales. Se pretende con ello recuperar el protagonismo de las partes, personalizando los conflictos y rescatando su tratamiento del monopolio estatal. Y, agregado, res-

catándolo también del tratamiento exclusivo de los abogados que integran el sistema de justicia, como lo son jueces, fiscales y defensores. Los grados de conflictividad y transgresión que hoy implican los hechos criminales son imposibles de abordar exclusivamente con una sanción del Estado. Además, la sanción puede involucrar, en la medida de las posibilidades, a los protagonistas del conflicto, lo que permitirá integrar estas experiencias traumáticas y el acceso a la justicia como un aprendizaje en el manejo de la convivencia, la autonomía y la democracia.

Si el escenario del derecho penal abre sus puertas y permite brindar información clara y sencilla, convocando la participación de otras disciplinas —y en especial de los propios involucrados—, estaremos construyendo democracia. Esto requiere cambiar el mapa de poder que involucra roles, disciplinas y manejo de la información. Ahora bien, la experiencia muestra que cuando la información sobre los pasos a seguir en el proceso penal, las instancias judiciales que se auguran y el análisis de las medidas a tomar por el equipo fiscal son comunicados en tiempo y forma a las víctimas y los testigos, en la amplia mayoría de los casos esto mitiga los efectos revictimizantes, permite reparar lo sucedido y se logra una mayor colaboración con el proceso en curso.

En los inicios de la reforma procesal penal en Uruguay, y aún hoy, cuatro años después, persiste la convicción (y en algunos casos, la exigencia) de parte de algunos actores de la justicia de que las víctimas y los testigos deben concurrir a sede fiscal con asistencia letrada, con la expectativa de que así “entenderán” la información que se les brinda, o que deben tratar directamente con el profesional. Ahora bien, más allá del dolor que atraviesan las víctimas por la pérdida material o humana, más allá de su reclamo de justicia, no debería resultar tan complejo de explicar el curso de una investigación, de un juicio, o la falta de prueba, o el porqué de las decisiones que va tomando el fiscal. ¿Acaso es más complejo explicar un proceso abreviado, el archivo de una causa, que una cirugía de alta complejidad o una operación financiera *off shore*? ¿Por qué un médico, por más encumbrado que sea, explica a su paciente un diagnóstico y tratamiento, pero un fiscal no podría hacerlo con un caso criminal y su desarrollo ante los tribunales? Quizás es parte de los cambios que aún incomodan y necesitan tiempo para seguir siendo procesados. La experiencia de estos tres años muestra que la información es la base para que las víctimas y los testigos de los delitos puedan comprender, aceptar y transitar el proceso de reparación de lo sucedido, colaborar con la justicia y, además, participar en el proceso penal.

A esto se suma que para colectivos especiales de víctimas y testigos es preciso diseñar programas de trabajo y metodologías especiales. En este sentido, la complejidad que requiere el abordaje a las víctimas de delitos de violencia basada en género y de delitos sexuales ha implicado el desarrollo de los modelos de acompañamiento específicos a cargo de la UVyT de la

FGN. En la misma línea, el abordaje de los testigos y las víctimas de delitos que implican una trama criminal organizada, como lo son homicidios, delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y trata y explotación de personas, ha implicado el desarrollo de mecanismos de coordinación entre la FGN, el Poder Judicial y el Ministerio del Interior, que garanticen la protección y el tratamiento procesal adecuado a sus características y dinámicas, así como el impacto diferencial en este colectivo de víctimas.

En estos tres años se logró construir instrumentos y mecanismos para la atención y protección de las víctimas y testigos de los delitos, a saber: protocolos, instrucciones generales específicas, escalas de riesgo, prototipos de informes y herramientas que estandarizan procedimientos, así como el registro, control y monitoreo de las respuestas que se brindan.

Las políticas públicas, en especial aquellas que dan respuesta a las víctimas, deben tener un estricto y riguroso registro que permita el manejo fiable y confiable de la información como base para el diseño de modelos de trabajo y asignación de recursos. La transparencia y la rendición de cuentas constituyen un deber e imperativo ético en la administración pública y, en especial, para las personas que son sujetos destinatarios de nuestro trabajo.

## **Luces y sombras**

El trabajo con las víctimas en el marco del CPP vigente es parte de una transformación institucional que fortalecerá el acceso a la justicia. Al decir de Binder (2016, p. 67), al referirse a las discusiones iniciales acerca de las reformas procesales en América Latina, la explicación de los problemas por etapas no debe entenderse en el sentido de que cada etapa agota o resuelve los problemas propios o detectados hasta ese momento, sino que se trata de un proceso de progresiva complejidad que reclama nuevas formas de intervención.

En referencia a las políticas de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos, como parte de las políticas de seguridad, Uruguay se enfrenta —como en otros temas en esta área— a la difícil trama institucional del sistema de justicia (Ministerio del Interior, FGN, Poder Judicial), que podrá fortalecer o fragilizar los intentos de avanzar en ubicar a las víctimas y los testigos como sujetos de derecho, con un rol activo.

Estos cambios requieren de una institucionalidad con competencias claras y armonizadas, exigen a su vez movimientos organizacionales, personales, capacitación de recursos e inversión. Estas acciones deben desarrollarse en forma sistémica en estos distintos planos, los que se transitarán con vacilaciones y dudas. Sobre todo, y como caracteriza a los períodos de grandes transformaciones, implican el compromiso de remover nuestros esquemas, prácticas y formas de vivir el ejercicio de los roles personales y laborales. Ningún cambio de esta naturaleza y magnitud está exento de resistencias y

de errores. Ninguna reforma procesal se ha establecido completamente y de una sola vez (Binder, 2016).

En el contexto institucional y presupuestal que el sistema político ha definido en Uruguay para la implementación de la reforma procesal penal se incluye la política de atención y protección a víctimas y testigos, y por ello es un enorme desafío avanzar en una cobertura de calidad. La normativa vigente permite avanzar en la consolidación de una política pública en esta materia sobre la base de la institucionalidad con el anclaje en la FGN, tal como lo demuestra la experiencia de estos cuatro años. El funcionamiento del Gabinete Coordinador de Políticas de Atención y Protección a Víctimas y Testigos de los Delitos, coordinado por la FGN, tal como dispone el Decreto 46/018, ha permitido sumar en ese sentido, aunque aún resta armonizar las competencias institucionales tanto a la normativa como a las necesidades específicas que exigen las víctimas y testigos de los delitos. Dicho gabinete deberá participar y asistir en pleno a las convocatorias realizadas por la FGN (Decreto 46/018, art. 5), como organismo a cargo de la política de atención y protección a víctimas de los delitos, permitiendo articular las respuestas del Estado en la materia en el marco de la normativa vigente.

Si bien es una gran oportunidad como país, como sociedad y para los que cada día elegimos trabajar por los derechos de las personas, trascender la fragilidad institucional y presupuestal es un escollo complejo de afrontar, además de los cambios culturales y organizaciones que exige naturalmente una reforma de esta naturaleza. Aprender a transitar la incertidumbre y tomar decisiones en la gestión de la política pública que apunten a consolidar los grandes cambios es parte del crecimiento de las instituciones modernas y de las sociedades que avanzan.

El modelo que hoy se ha logrado instalar aún es magro en términos de recursos asignados y cobertura. Aun en ese contexto, la evidencia muestra que, la UVyT-FGN ha logrado en el último año dar atención especializada a un universo compuesto por 72% de víctimas de delitos, en particular, a un 60% de las víctimas de los homicidios en investigación y a un 50% de las víctimas de delitos sexuales (Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos, 2021a), así como a un 28% de testigos de delitos. Por su parte, el modelo conceptual y metodológico muestra aciertos, en tanto permite dar respuesta a la dimensión integral del tratamiento procesal de las víctimas y los testigos y la atención y protección según sus necesidades, alcanzando un rol activo de estos y logrando condenas efectivas.

Se ha logrado trascender de manera paulatina la mirada meramente asistencial, para ubicar a las víctimas como sujeto activo y con derechos. En general, en el sistema de justicia el concepto de víctima está asociado exclusivamente a la situación de vulneración de las personas, deslizándose que son víctimas aquellas personas con vulneraciones estructurales. Esto aleja a las víctimas de su lugar como sujetos de derechos procesales, así como del

abordaje integral que les permita estimar sus necesidades y lograr la atención y protección reconocidas por las normas legales.

La respuesta se diversifica a los colectivos de víctimas de diversos delitos, con procesos de victimización con características diferenciales o necesidades especiales. Las víctimas de siniestros de tránsito, de violencia basada en género, de trata y explotación de personas, de homicidios y criminalidad organizada, desafían la estructura vigente y requieren nuevos modelos de análisis y abordajes desde la política criminal.

En estos cuatro años de trabajo, la evidencia muestra que el cambio de roles en el sistema de justicia y la clara competencia que el CPP vigente atribuye a la fiscalía para la atención y la protección de las víctimas de los delitos impacta en la trama institucional de respuestas a los distintos colectivos de víctimas. Esto hace que atribuciones y competencias que otros organismos del Estado y la sociedad civil tenían como parte de su agenda hayan pasado a la fiscalía. Tramitar este nuevo entramado es una parte de los desafíos interinstitucionales que no deben y no pueden dejar a las personas en medio de una disputa de competencias y recursos.

En materia de políticas de atención a víctimas de los delitos, es un imperativo ético y de derechos humanos trascender las prácticas de la apropiación de los relatos —aprovechando incluso el impacto público— del padecimiento y el conflicto que es propio de las víctimas. Esta apropiación, que se da aun con el argumento de la ayuda, puede deslizarse a prácticas asistencialistas que en definitiva dejan a las víctimas fuera del ejercicio de sus derechos. En momentos de fragilidad, desprotección y desorganización, las víctimas de los delitos pueden encontrarse permeables y demandantes a la ayuda que se ofrece y también vulnerables a los intereses de quienes la brindan. La normativa vigente en Uruguay permite avanzar y generar oportunidades de atención, protección y acompañamiento a las víctimas y testigos de los delitos, en el marco de una política de Estado que exige método y rigurosidad en su actuación —guías, protocolos y mecanismos de recepción, ponderación de la atención, método de atención, escalas y mecanismos de evaluación— para que las personas ejerzan efectivamente estos derechos y no sean objeto de acciones intermitentes de ayuda desorganizada, que pueden deslumbrar como humanitarias pero que, en definitiva, vuelven a excluir a las víctimas. No hablemos ni actuemos más en nombre de las víctimas, hablemos con ellas y acompañemos procesos que garanticen derechos.

Dice Sampedro Arrubla,

los retos que hoy debe enfrentar la administración de justicia, en especial rescatar del olvido el punto de vista de las víctimas, exigen una lectura diferente de sus conceptos básicos que sirvan de fundamento a un modelo de justicia penal humanizado, basado en las víctimas, en los otros, un modelo que garantice la pluralidad y aporte soluciones satisfactorias y reales a los

conflictos, que permita el acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los protagonistas del drama criminal, especialmente a las víctimas, a fin de contribuir con la creación, el mantenimiento y desarrollo de una paz justa en la sociedad. (2008, p. 355)

El camino recorrido por la UVyT-FGN en el período 2017-2020 muestra la oportunidad para avanzar en un modelo de políticas de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos basado en la práctica. También deja en evidencia que avanzar en el efectivo cumplimiento de los derechos de las víctimas y los testigos de los delitos exige superar las fragilidades normativas, institucionales y presupuestales en el marco de una política de seguridad pública. Disociar las políticas dirigidas a las víctimas de los delitos de la discusión de la seguridad pública es seguir resintiendo su rol activo y sus derechos. Por su parte, estrictamente para el sistema procesal penal se robustece el proceso con víctimas y testigos que logren atravesar el daño causado por el delito, que cuenten con acompañamiento psicosocial adecuado a sus necesidades y con información que les permita construir confianza en el sistema de justicia y ejercer sus derechos.

Los desafíos para las próximas etapas en Uruguay se centran en las reformas normativas para fortalecer el protagonismo de las víctimas en el proceso, así como la institucionalidad para la atención y protección de víctimas y testigos, con la necesaria consolidación de los modelos de gestión para su implementación.

## Referencias bibliográficas

- AGEV-OPP (2017). *Tecnología de verificación de presencia y localización de personas en caso de alto riesgo de VD (Tobilleras)*. Montevideo-Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Alfie, J. (2018). La vinculación entre víctimas y fiscalías: una cuenta pendiente en América Latina. *Boletín Informativo de la Red de Justicia*, (2), pp. 10-14.
- Andres-Pueyo, A. y S. G. López (2005). *Manual para la valoración del riesgo de violencia contra la pareja*. Barcelona: Edicions de la Universtat de Barcelona.
- Arce, R.; F. Fariña y M. Vilariño (2015). Daño psicológico en casos de víctimas de violencia de género: estudio comparativo de las evaluaciones forenses. *Revista Iberoamericana de Psicología y Salud*, 6(2), pp. 72-80.
- Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) (2020). *Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos*. Madrid: Eurosocietal.

- Asociación de Magistrados del Uruguay (2017). *Estudios sobre el nuevo proceso penal. Implementación y puesta en práctica*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria y Asociación de Magistrados del Uruguay.
- Baclini, J. (2009). *Código del Proceso Penal de la Provincia de Santa Fe. Ley n.o 12.734. Tomo 1, Arts. 1-125. Comentado con jurisprudencia*. Rosario: Juris.
- Beristain, C. M. (2010). *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*. Bilgao: Universidad País Vasco, CEJIL, Egoa.
- Binder, A. (2016). La reforma de la justicia penal en América Latina como política de largo plazo. En: B. V. Benavides. *La reforma de justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp 54-103.
- Bocanegra, D.; N. Súa y D. Esperanza (2010). Modelos de atención a víctimas de delitos: revisión conceptual y observación de la experiencia de tres centros de victimoasistencia en la ciudad de Bogotá. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 6(2), pp. 321-338.
- Bovino, A. (2018). *Principales políticos del procedimiento penal*. Buenos Aires: Editores del Sur.
- Bovino, A. (2005). La participación de la víctima en el procedimiento penal. *Revista Jurídica*, (19), pp. 1-38.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *La ecología del desarrollo humano*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Christie, N. (2016 [1977]). Los conflictos como pertenencia. *Revista Pensamiento Penal* [en línea], 4 de octubre. Disponible en: <<http://www.pensamiento-penal.com.ar/doctrina/44215-conflictos-pertenencia>> [acceso 14/12/2021].
- Cumbre Judicial Iberoamericana (2018). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Brasilia: Cumbre Judicial Iberoamericana.
- Domínguez Peco, E. (2021). *Asistencia técnica para el fortalecimiento de la UVyT-FGN de Uruguay en el marco de la implantación del nuevo CPP en Uruguay*. Montevideo: Eurosocietal, Programa Regional de la UE para la cohesión social de AL, Línea de Acción de Acceso a la Justicia.
- Duce, M.; Moreno, L.; Ortiz de Urbina Gimeno, I.; Maldonado, F.; Carnevali, R.; Matus, J. P.; Jiménez, M. A.; Neira, M.; Salinero, S. y Ramírez, C. (2014).

- La víctima en el sistema de justicia penal: una perspectiva jurídica y criminológica. *Política Criminal*, 9(18), pp. 739-815.
- Dussich, J. (2012). Asistencia, recuperación y restauración de las víctimas. *Eguszkilore*, (26), pp. 53-62.
- Echeburúa, E. P. (2004). Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos. *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, (4), pp. 227-244.
- Echeburúa, E. P. (2007). Intervención en crisis en víctimas de sucesos traumáticos: ¿cuándo, cómo y para qué? *Psicología Conductual*, 15(3), pp. 373-387.
- Echeburúa, E.; P. Amor; I. Loinaz y P. Corral (2010). Escala de predicción del riesgo de violencia grave contra la pareja. *Psicotiema*, 22(4), pp. 1054-1060.
- Fattah, E. (2014). Victimología: pasado, presente y futuro. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 16(r2), pp. r2:1-r2:33.
- Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos (2021a). Se realizó reunión del Gabinete Coordinador de políticas de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos. *Portal del Estado Uruguayo-Fiscalía General de la Nación* [sitio web], 9 de octubre. Disponible en: <<https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/comunicacion/noticias/se-realizo-reunion-del-gabinete-coordinador-politicas-atencion-proteccion>> [acceso 15/12/2021].
- Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos (2021b). *Política de atención y protección a víctimas y testigos. Etapa fundacional. 2017-2020*. Montevideo: FGN.
- Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos (2019). *Primer informe rendición cuentas*. Montevideo: FGN. Disponible en: <[www.fiscalia.gub.uy](http://www.fiscalia.gub.uy)> [acceso 30/11/2021].
- Fiscalía General de la Nación-Unidad de Víctimas y Testigos (2017). *Política de atención y protección a víctimas y testigos. Primera Propuesta*. Montevideo: FGN. Disponible en: <[www.fiscalia.gub.uy](http://www.fiscalia.gub.uy)> [acceso 30/11/2021].
- Fiscalía General de la Nación (2016). *Instrucción General n.º 5. Atención de víctimas y testigos*. Montevideo: FGN.
- Flores, P. J. (2020). *La víctima en el proceso penal*. Buenos Aires: DyD.
- Gutiérrez de Piñeres Botero, C. C. (2009). Revisión teórica del concepto de victimización secundaria. *Liberabit. Revista de Psicología*, 15(1), pp. 49-58.

- Loinaz, I. (2017). *Manual de evaluación del riesgo de violencia. Metodología y ámbitos de aplicación*. Madrid: Pirámide.
- López-Cepero, J.; L. Rodríguez-Franco y F. Rodríguez-Díaz (2015). Evaluación de la violencia en pareja. Una revisión de instrumentos de evaluación conductual. *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y evaluación -e Avaliação Psicológica*, 40(2), pp. 37-50.
- López-Ossorio, J.; I. Loinaz y J. González-Álvarez (2019). Protocolo para la valoración policial del riesgo de violencia de género (VPR 4.0): revisión de su funcionamiento. *Revista Española de Medicina Legal*, 45(2), pp. 52-58.
- Maier, J. (2016). Víctima y sistema penal. En: P. N. González Rodríguez. *Las víctimas en el sistema penal acusatorio*. México: UNAM-USAID, pp. 147-173.
- Manero Brito, R. V. (2004). La violencia de la sospecha. La construcción de la víctima en el planteamiento victimológico. *El Cotidiano*, 20(127), pp. 7-14.
- Manero Brito, R. V. (2003). El correlato de la violencia en el síndrome de estrés posttraumático. *El Cotidiano*, 19(121), pp. 6-25.
- Manero Brito, R. V. (2002). Violencia y victimización. Ensayo crítico desde una perspectiva psicológica. *El Cotidiano*, 18(111), pp. 7-17.
- Marchiori, H. (2007). Los procesos de victimización. Avances en la asistencia a víctimas. En: S. I. García Ramírez. *Panorama internacional sobre justicia penal. Política criminal, derecho penal y criminología*. México: Universidad Autónoma de México, pp. 173-185.
- Marchiori, H. (1997). La víctima en la prevención integral del delito. En: E. Carranza (coord.). *Delitos y seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI, Programa Sistema Penal de Derechos Humanos ILANUD y Comisión Europea, pp. 221-230.
- Mérida, A. P. (2019). *Identificación de variables para la valoración del riesgo de violencia contra la pareja en población adolescente*. *International e-Journal of Criminal Sciences* [en línea], (14). Disponible en: <<https://ojs.ehu.eus/index.php/inecs/article/view/21276>> [acceso 14/12/2021].
- Ministerio del Interior (2011). *Guía de procedimiento policial. Violencia doméstica y basada en género*. Montevideo: Ministerio del Interior.
- Organización de las Naciones Unidas (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas*

*internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.* Ginebra: ONU.

Organización de las Naciones Unidas (2001). *Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos para uso de profesionales y encargados de la formulación de políticas.* Ginebra: ONU.

Organización de las Naciones Unidas (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* (Resolución 40/34). Ginebra: ONU.

Pacheco, J. R. (2021). Validación Colombiana del Inventario de Violencia en las Relaciones de Pareja en Adolescentes (CADRI). *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación - e Avaliação Psicológica*, (58), pp. 141-152.

Pérez Ramírez, B. O. (2021). De la intervención al acompañamiento. Una propuesta para construcción de conocimiento desde nuestra experiencia encarnada en trabajo social. *Itinerarios de Trabajo Social*, (1), pp. 7-14.

Piedrabuena Richard, G. (2009). Cómo proteger mejor los intereses de las víctimas y de esta manera contribuir disminuir la delincuencia. *Revista Chilena de Derecho. Ensayo y Crónicas*, 36(3), pp. 671-677.

Pueyo, A. L. (2008). Valoración del riesgo de violencia contra la pareja por medio de la SARA. *Papeles del Psicólogo*, 29(1), pp. 107-122.

Pujol Robinat A. y S. Mohíno Justes (2019). Violencia de pareja y enfermedad mental. *Revista española de Medicina Legal*, 45, pp. 77-82.

Sampedro Arrubla, J. A. (1999). ¿Quiénes son las víctimas del delito? *Derecho Penal y Criminología*, 21(67), pp. 151-168.

Sampedro Arrubla, J. A. (2008). Los derechos humanos de las víctimas: apuntes para la reformulación del sistema penal. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (12), pp. 353-372.

Santacruz, R. S. (2018). El nuevo rol de la víctima en el sistema penal acusatorio en México. *Revista de Derecho*, 14(17), pp. 85-112.

Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) (2019). *Guía para el abordaje de situaciones de violencia a NNA de 0 a 3 años.* Montevideo: SIPIAV.

Soria, M. G. (1990). La atención psico-socio-jurídica a las víctimas de los delitos. *Revista de Ciencias Sociales*, (12-13), pp. 71-78.

- Soria Verde, M. A. (1992). Hacia un nuevo campo de intervención psicológica: las víctimas de los delitos. *Revista de Psicología General y Aplicada*, 45(2), pp. 219-227.
- Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Programa de Apoyo a Víctimas. Chile (2015). *Evaluación Programas Gubernamentales. Resumen Ejecutivo*. Santiago de Chile.: Subsecretaría Prevención del Delito.
- Unión Europea (2001). *Decisión marco del Consejo de la UE relativa al Estatuto de la Víctima en el proceso penal*. Bruselas: Unión Europea.
- Uruguay, Poder Legislativo (2017). Ley n.º 19.483. Ley Organica de la Fiscalía General de la Nación. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 30 de enero. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19483-2017>> [acceso 30/11/2021].

### **Contribución de autoría**

Este trabajo fue realizado en su totalidad por Mariela Solari Morales.

### **Nota**

Aprobado por Paola Mascheroni (editora responsable).