

Política de Atención y Protección a Víctimas y Testigos



Fiscalía General de la Nación
Unidad de Víctimas y Testigos
Primera propuesta, noviembre 2017

1. Introducción
2. Metodología para diseño y formulación de la política
3. Política de atención y protección a víctimas y testigos.
 - 3.1 Antecedentes y marco general
 - 3.2 Fundamentos y Principios
 - 3.3 Objetivos
 - 3.4 Población objetivo
 - 3.5 Componentes
 - 3.5 I) Red integral Acuerdos Interinstitucionales.
 - 3.5 II) Prevención, sensibilización y trabajo territorial.
 - 3.5 III) Sistema de Respuesta y Modelo atención.
 - 3.5 IV) Programa de Víctimas y Testigos Protegidos.
 - 3.5 V) Gestión del conocimiento victimológico.
4. Gestión y organización.
5. Desafíos 2018.

1. INTRODUCCIÓN

La reforma y la incipiente puesta en marcha del Nuevo Código del Proceso Penal (NCPP) en el Uruguay, es sin dudas, una transformación en la normativa y en los procedimientos jurídicos. Pero, sobre todo, es un cambio en el paradigma cultural de justicia que impregna a la institucionalidad estatal y a la sociedad civil, a la vida familiar y a la comunidad toda.

En lo que respecta a lo estrictamente institucional, los cambios de roles de los actores del sistema de administración de la justicia, implica también repensar la verdadera dimensión de cada función. Para los operadores, profesionales y equipos de otras instituciones relacionadas, el sistema de justicia equivale a Poder Judicial, personificado fundamentalmente en la figura del Juez.

Pues bien: el nuevo escenario pone en evidencia la necesidad de reforzar el concepto de sistema de justicia, abarcando los diversos roles y funciones. Policía, fiscal, juez y defensor discriminan claramente sus campos de acción: quien investiga y acusa, quien defiende al imputado, quien defiende a la víctima, y quien juzga; todo lo cual implica una verdadera “revolución” que afecta a los distintos profesionales que interactúan en el proceso.

Ahora bien, también en el nuevo Código del Proceso Penal (NCPP) ubica a las víctimas en un lugar radicalmente diferente. Pasar de un proceso penal inquisitivo a uno acusatorio supone que las víctimas dejan de ser meramente objeto de prueba y pasan a ser consideradas, plenamente, sujetos de derechos. Esto implica, entre otros muchos, su derecho a ser escuchada, a participar en el proceso que dirime su conflicto, a presentar prueba y a reconocerle su derecho a ser reparado/a en el impacto producido por las consecuencias del delito del cual fue víctima.

En este documento se plasmará el proceso de diseño de una política de atención y protección a víctimas y testigos de la FGN. Esto incluye el desarrollo de un modelo, la puesta en marcha de la **Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación** (UVyT), así como las estrategias que está desarrollando esta institución para fortalecer un sistema de atención y protección a las víctimas y testigos de delitos, como política de Estado.

El NCPP reconoce a la víctima una serie de derechos y le adjudica a la Fiscalía la responsabilidad de atender y proteger a las víctimas, así como el deber de brindar un trato respetuoso y aportar información sobre el proceso cuando esta lo requiera.

Para que las víctimas y testigos logren hacer efectivos los derechos que le reconoce el NCPP la FGN en el año 2016, mediante Resolución N° 83, crea la Unidad de Víctimas y Testigos (UVyT).

Desde el mes de marzo de 2017, la Fiscalía General de la Nación se encuentra en etapa de diseño de la política de atención y protección a víctimas y testigos. Para ello se ha relevado información de experiencias internacionales, la opinión de diversos actores del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y en especial de actores del sistema de justicia y las Fiscalías Departamentales. Este proceso de consulta ha permitido contar con un estado de situación, para adecuar el diseño a los requerimientos y necesidades de cada territorio. Estos espacios de intercambio como parte del proceso de diseño, han permitido, dar mayor visibilidad a la FGN y a la UVyT, así como fomentar el intercambio con operadores psicosociales, de la salud, educación y otros servicios y programas, el rol de los Fiscales y en especial el nuevo rol en el ámbito de la justicia penal. Y permitió nutrir la propuesta de los aportes de las

distintas disciplinas, instituciones, sectores, de referentes en el trabajo que el país ya viene desarrollando con víctimas y testigos tanto desde el sistema de justicia como de otros sectores.

Este primer documento, permite tener el marco general de la política y los servicios con los que la FGN iniciará las acciones con las víctimas y testigos, en el marco del nuevo CPP. Apostando a que será un proceso de aprendizaje en el que el país y el Estado uruguayo tiene un deber a seguir fortaleciendo para que las víctimas y testigos de los delitos hagan efectivo sus derechos. Es así que lo aquí expresado queda sujeto a las modificaciones necesarias que surjan de las periódicas evaluaciones que se realizarán en el marco de la Unidad.

2. METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS

En diversos países, la modalidad de implementación de las respuestas del Estado a las víctimas y testigos del delito, en el marco de los procesos penales acusatorios, cuentan con características generales aplicables a nuestra realidad local, pero se requiere del diseño de propuestas que atiendan a un contexto social, económico, histórico y político de Uruguay. Se debe atender la normativa vigente, las características de las víctimas, sus familias y entorno, así como a la realidad de nuestros servicios de atención y a la dinámica y funcionamiento de la FGN en cada rincón del país.

Si bien en nuestro país existen diferentes respuestas a las víctimas de distintos tipos de delitos y a cargo de diversas instituciones del Estado y la sociedad civil, el NCPP atribuye específicamente esta competencia y responsabilidad a la Fiscalía General de la Nación, en el marco de la investigación criminal y posterior proceso penal. Para esta institución la atención a las víctimas y testigos en el marco de las competencias que consigna el NCPP es un aspecto innovador tanto para su función misional como para su gestión. Es así que requiere de un diseño que también contemple un momento fundante en una institución que también transita por un gran cambio cultural institucional removedor.

Por lo tanto para el diseño e implementación de una política de atención y protección a víctimas y testigos de la FGN se desarrolló un proceso en tres etapas:

Etapa 1: Análisis de fuentes secundarias y consulta a actores clave.

En esta primera etapa se analizaron fuentes secundarias referidas a jurisprudencia así como los modelos de políticas y servicios atención y protección a víctimas y testigos, internacionales y nacionales.

Asimismo implicó un relevamiento a los principales actores que desarrollan actuaciones, de diferente orden y especialización, con víctimas de diversos delitos y grados de vulnerabilidad. Nos referimos tanto a organismos del Estado como de la Sociedad Civil. Este acercamiento, ocurrido principalmente entre marzo y abril de 2017, tuvo como finalidad:

- relevar las necesidades y expectativas con respecto a esta área de trabajo
- identificar y ubicar los principales avances y la experiencia existentes en el país respecto a la atención a víctimas de los delitos, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil.
- establecer requerimientos de la FGN en esta nueva etapa.

Los objetivos planteados fueron los siguientes:

- Relevar las necesidades, expectativas y oportunidades para la implementación de un modelo de atención a víctimas y testigos, en el marco de la FGN, con una mirada descentralizada destacando las diferencias territoriales.
- Generar un espacio para intercambiar aspectos conceptuales, metodológicos y organizativos, que permitan construir el modelo de atención a víctimas y testigos de la FGN, de forma participativa y adecuada a las necesidades locales.
- Delimitar las responsabilidades, y los alcances de los diversos actores que participan del proceso de atención y protección de víctimas, y en especial de la FGN.

- Sensibilizar a los diferentes actores que participan en el proceso de reforma del CPP, en el rol de la FGN respecto a las víctimas.
- Realizar una propuesta progresiva que brinde respuestas diferenciales según características de las víctimas y la realidad local.

Dimensiones a relevar:

- Caracterización de las víctimas
- Necesidades de las víctimas y sus familias
- Características de los servicios que brindan a las víctimas
- Expectativas sobre el rol de la unidad de víctimas de la FGN
- Requisitos y oportunidades para la articulación

Se realizaron consultas, entrevistas y grupo de discusión con los siguientes actores:

- Poder Ejecutivo: Ministerio del Interior, Instituto del Niño y Adolescente, Administración Servicios de Salud del Estado y Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Banco Previsión Social y ASSE. (25 entrevistas con autoridades de organismos públicos y Gobiernos Departamentales)
- Poder Judicial; Jueces, DAS, Defensores y Forenses.
- Fiscalía: fiscales de Montevideo, Departamentales, fiscales adjuntos y adscriptos.
- Instituto Nacional de Derechos humanos y Comisionado Parlamentario.
- Organizaciones de la Sociedad Civil: En especial colectivos de segundo grado. ASFVIDE, Mujeres de Negro, Red Uruguaya de lucha contra la violencia doméstica y sexual, Asociación de ONG del Uruguay, Comité de los Derechos del Niño.

Se desarrollaron un total de **13** Reuniones con Fiscalías Departamentales (Equipos Fiscales y Administrativos) y **10** Jornadas y Talleres de Fiscalías Departamentales con Instituciones Locales. (80 profesionales de promedio participación). Estas actividades se hicieron con convocatoria de las organizaciones locales, en general interinstitucional y con la participación activa del equipo fiscal (presentando los principales cambios que supone el NCPP) y de la UVyT.

Estas instancias resultaron de gran valía y soporte para el diseño sistémico de la concepción y metodología de la Unidad y como aporte fundamental en la sensibilización ciudadana sobre el NCPP y el rol de los equipos técnicos e instituciones en un sistema de atención integral a víctimas y testigos de los delitos a nivel territorial.

Etapa 2: acuerdos institucionales para la implementación

A partir de las entrevistas y reuniones exploratorias y de relevamiento, se concretaron espacios colectivos (reuniones y talleres) para el trabajo en conjunto con autoridades, equipos territoriales que se desempeñen trabajando con víctimas en diversas

organizaciones públicas y de la sociedad civil. Estas actividades fueron principalmente entre los meses de mayo y octubre de 2017, tanto en Montevideo como en el interior del país.

Además de establecer acuerdos metodológicos y los mecanismos necesarios para el futuro trabajo compartido, se fueron identificando situaciones que ameriten el establecimiento de acuerdos y convenios, así como protocolos de actuación. El objetivo de estas alianzas es la de contar con servicios y espacios de trabajo con las víctimas, compartiendo marcos conceptuales y normativos entre las distintas instituciones y con base territorial.

Etapa 3: diseño, monitoreo y evaluación

La tercera etapa, es de diseño del modelo de intervención, así como del monitoreo y evaluación de la primera etapa implementación de la Unidad. Para ello, se está trabajando en la formulación de una primera Instrucción General sobre Víctimas y Testigos así como en el diseño de protocolos y acuerdos interinstitucionales.

Si bien la puesta en marcha de la Unidad es a partir de la entrada en vigencia del NCPP, se han desarrollado estrategias de trabajo con los equipos fiscales que han solicitado apoyo previo a Noviembre 2017. Eso ha permitido contar con experiencias piloto para reafirmar la metodología que se presenta a continuación. Luego de dar inicio a las actividades que son competencia de la unidad al tiempo que se implemente en NCPP, se realizarán evaluaciones periódicas que permitan fortalecer y reformular las estrategias que así lo requieran para dar la mejor respuesta.

3. POLÍTICA DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

3.1 ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL.

De la etapa de relevamiento, y al igual que sucede en otros países Uruguay cuenta con normativa y respuestas para colectivos de víctimas. Tal es el caso de las víctimas de violencia doméstica que tienen respuestas normativas y políticas de atención y protección a cargo de diversos organismos del Estado y también en los últimos años las víctimas de delitos violentos (según condiciones) que son plausibles de recibir una pensión otorgada por el Estado en funciones del BPS y recibir apoyo por parte de servicios del Ministerio del Interior a través del CAVID y de la Sociedad civil a través de ASFAVIDE.

En la misma línea, encontramos varios ámbitos de intervención ya considerados por el Estado para la población en general, donde el hecho de haber sufrido una situación criminal es un elemento más (no exclusivo) para acceder a servicios. Nos referimos, por ejemplo, a los ámbitos de atención psicológica o psicosocial en los prestadores de salud, al sistema nacional de cuidados, a los programas sociales de atención a poblaciones en riesgo (como InMayores y Pronadis), a la atención a niños/as y adolescentes.

Una adecuada atención a las víctimas y testigos de delitos, es vista, por tanto, como un eventual “activador” de una red de acciones y prestaciones, ya existentes en el Estado. El hecho de haber sido víctima de una situación delictiva pone en evidencia la necesidad de acceder a dichos servicios en un momento no planificado, no previsto. Esto obliga a que la UVyT, en concepción y metodología, integre estas prestaciones como parte de la estrategia de atención a Víctimas que ya existe en el Estado de modo de dar una respuesta integral.

Otro punto a destacar en este relevamiento previo, es el reconocimiento de las “vulnerabilidades previas” y cómo éstas inciden tanto en la caracterización de las víctimas como en el impacto, las secuelas y la necesidad de un sistema de atención que responda *también* en función de las mismas. Sin dudas, la llegada al ámbito penal expone, en muchos casos, la multiplicidad de vulnerabilidades que afectan la vida y la historia de una persona, una familia o una comunidad. Eso, al momento de ser víctima de un delito, posiciona en “puntos de partida” muy diferentes a unos y otros. Los recursos –económicos, emocionales, psicológicos-, la densidad de la red personal y social, los antecedentes de delitos similares u otros delitos, son variables que inciden en cómo se le hace frente al hecho en sí mismo, a sus secuelas, al acceso a servicios que se ponen al servicio de su superación. Y es fundamental para la víctimas contar con los recursos y apoyos necesarios que le permitan ejercer su derecho de participar en el proceso penal. Una víctima con todos los recursos y apoyos, podrá ser una gran aliada para la Fiscalía en el esclarecimiento de los hechos delictivos y en el combate de la impunidad.

Por último, otro elemento importante para tener en cuenta. La irrupción de un hecho delictivo marca un antes y un después en la vida de una persona, de una familia. Hay un sinfín de variables que entran en juego y que determinan el panorama a que se enfrenta una víctima y cómo habrá de “salir” de esta situación y sus circunstancias. Por eso, huelga decir que no es posible generalizar las experiencias, ni las formas de reaccionar como tampoco las secuelas que dejará en cada uno. Las víctimas de los delitos no son un colectivo homogéneo y por tanto, requieren de estrategias diferenciales y diseñadas a medida.

La metodología de trabajo propuesta desde la UVyT –en función de lo relevado, lo aprendido y las experiencias- 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.

La política de atención que se propone desde la UVyT no es un instrumento ni una herramienta aislada. Muy por el contrario, está inmersa en un sistema mucho más amplio y abarcativo que la sostiene y, a la vez, se nutre de ella. Para ello se constituirá un Gabinete de Atención y Protección a las personas víctimas y testigos de los Delitos, integrado por las autoridades de los organismos del Estado con competencia en esta materia y liderado por la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior. A su vez esto plantea el desafío para el país de considerar en el corto plazo la posibilidad de contar con una Ley de Atención y Protección a personas Víctimas y Testigos del Delito.

Es así que en esta primera etapa, la Política de Atención y Protección a víctimas y testigos llevada adelante por la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación articulará con todas las acciones que ya se implementan por otros organismos del Estado con esta población, redefiniendo el nuevo escenario de competencias que plantea el NCPP . Nos referimos, por ejemplo, a prestaciones de salud (MSP), pensiones para hijos/as de víctimas asesinadas (BPS), servicios de atención y protección para las para mujeres víctimas de Violencia Doméstica (INAU / MIDES-Inmujeres/Ministerio del Interior, servicios y prestaciones para la atención y protección de la infancia y adolescencia y servicios de atención psicológica a víctimas de delitos violentos realizada por el CAVID (Ministerio del Interior).

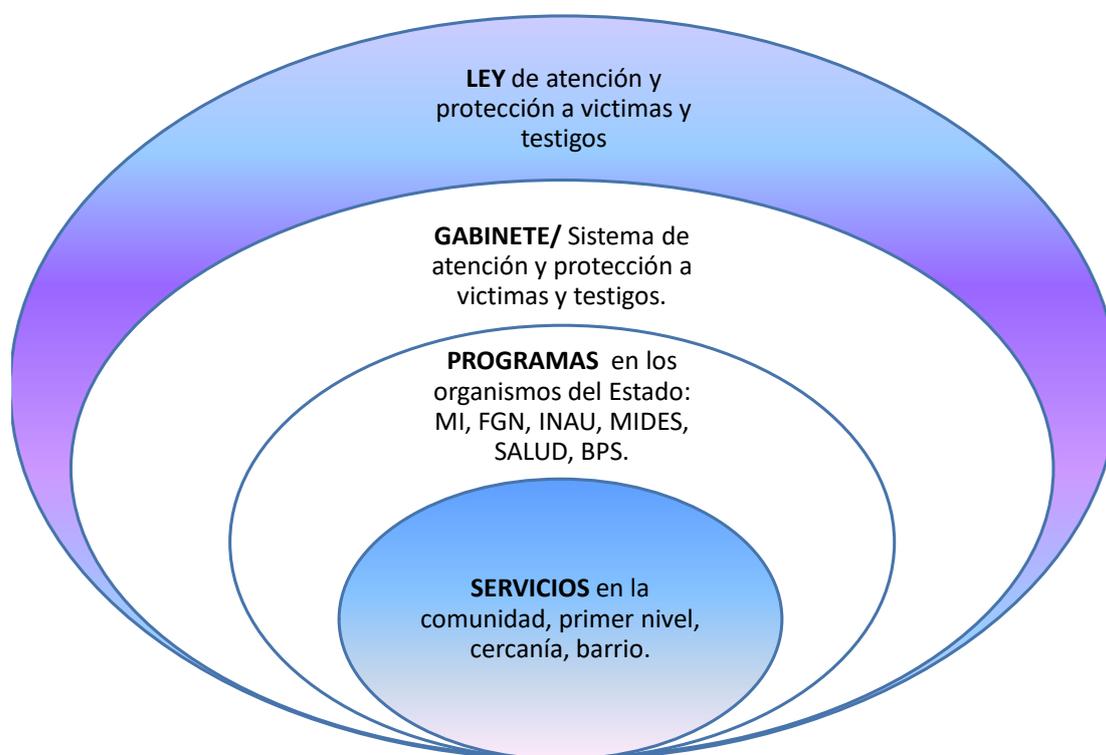


Gráfico 1: Modelo de Sistema Integral de atención y protección a personas víctimas y testigos del delito como política de Estado.

La política de atención y protección a personas víctimas de los delitos de la FGN tendrá 5 componentes sistémicos y complementarios detallados en el siguiente cuadro:

- I) Red integral Acuerdos Interinstitucionales.
- II) Prevención, sensibilización y trabajo territorial.
- III) Sistema de Respuesta y Modelo atención.
- IV) Programa de Víctimas y Testigos Protegidos.
- V) Gestión del conocimiento victimológico.

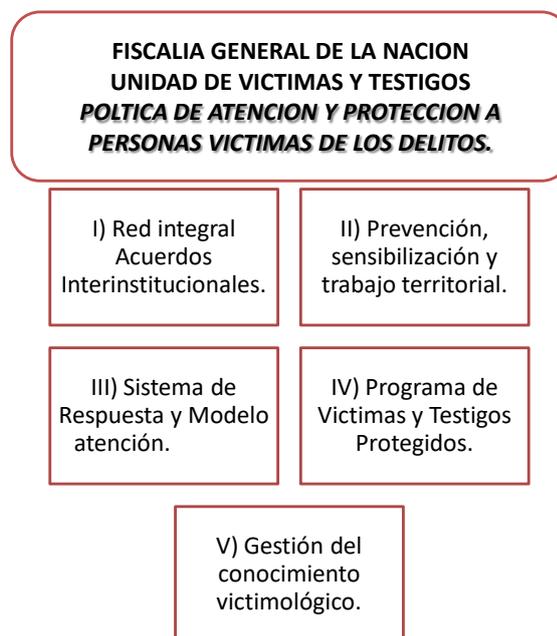


Gráfico 2: Estructura de la política de atención y protección a personas víctimas de los delitos.

Para dar inicio a la implementación de la política de atención y protección a personas víctimas de los delitos, la FGN a través de la Unidad de Atención y Protección a VyT contará al mes de noviembre con:

- Proyecto de creación del acuerdo interministerial a ser presentado y firmado por el Presidente de la República y los Ministros que creará el GABINETE interministerial para la Atención y Protección de las Víctimas y Testigos y estará liderado por la FGN en el marco de las competencias del NCPP.
- Acuerdos con las autoridades nacionales de los organismos con competencia con esta población; MIDES, INAU, MSalud, MInterior, BPS.
- Sensibilización y acuerdos territoriales con los servicios que atienden a la población en cada territorio, fortaleciendo los vínculos de cercanía con las Fiscalías Departamentales

- Equipo conformado en Montevideo para dar respuesta a las fiscalías penales de este departamento con posibilidad de viajar al interior, servicio de emergencia las 24 horas y apoyo telefónico a las fiscalías departamentales.

3.2 FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS

¿Qué entendemos por víctima?

Etimológicamente y de acuerdo al diccionario de la real academia española víctima, en su acepción más jurídica, es la *persona que padece daño por culpa ajena o causa fortuita*.

La victimología entiende por víctima la persona sobre quien recae la acción criminal, o como quien sufre en sí misma, sus bienes o en sus derechos, las consecuencias nocivas de dicha acción. En otras palabras, se entiende que una persona es victimizada cuando *cualquiera de sus derechos ha sido violado por actos deliberados y maliciosos*.

Para el nuevo CPP, la víctima es toda persona ofendida por el delito. (Artículo 79)

Como se mencionó anteriormente, este código de proceso penal cambia el paradigma de la administración de la justicia (de un proceso inquisitivo a uno acusatorio) ubicando a las víctimas de los delitos, en un lugar protagónico para el sistema penal.

Hasta ahora, en el marco de un proceso penal inquisitivo, las víctimas eran “un” objeto de prueba para lograr imputar al delincuente. El nuevo código establece que las víctimas, reconocidas como sujetos de derecho, retornan a tener voz.

La víctima en el nuevo CPP

El art 48 de las disposiciones generales, y el capítulo IV de la mencionada ley, establecen los deberes de los Fiscales y todos los derechos que adquieren las víctimas, entre los que se establecen el derecho a información y protección, derecho a la información sobre su derecho a indemnización y cómo ejercerlo, a ser oídas en los tribunales, a proponer prueba.

Serán los fiscales quienes podrán adoptar o solicitar medidas de protección para las víctimas durante todo el proceso. Se deberá facilitar su intervención en el mismo y disminuir la afectación de sus derechos, evitando la revictimización. La FGN deberá garantizar y apoyar a las víctimas en hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia, brindando las oportunidades para ello y con en el trabajo mancomunado con otros organismos.

Cuando hablamos de “delito” nos referimos a todo tipo de delitos que implique una acción penal: copamientos, rapiñas, hurtos, violencia contra los niños y adolescentes, violencia de género, homicidios, otros. Estas situaciones imprimen un antes y un después en la vida de las personas. El dolor, la pérdida material y humana, las secuelas físicas o emocionales, genera impactos en la vida de las personas, las familias y las comunidades. Impactos emocionales, físicos, económicos, laborales, entre otros. Indudablemente, estas marcas o huellas alteran la existencia de las personas. Por tanto, una atención integral a las víctimas es fundamental como parte de una política de Estado, donde se involucre a todas las instituciones y organismos que tienen competencia en atender a los ciudadanos.

Por lo dicho, los daños que genera un delito implican directamente el ejercicio de la justicia para perseguir y sancionar a los culpables. También, y adquiere relevancia fundamental en este momento, para proteger a las víctimas durante este proceso. Pero estas situaciones trascienden claramente la competencia de la justicia.

Compartiremos a continuación los principales lineamientos y principios en que se basa el presente modelo en construcción.

PRINCIPIOS

Esta política se basa en los siguientes principios:

- Modelo acusatorio y justicia restaurativa que ubica a las víctimas como protagonista y sujeto de derecho en el acceso a la justicia.
- El respeto por los Derechos Humanos, que comprendan una dimensión ética en la construcción de la política, rendición de cuentas.
- Con perspectiva de género, diversidad, discapacidad, y étnico racial.
- La reparación del daño – un modelo de intervención. Los daños causados pueden ser de índole social, sanitaria, de seguridad y puede implicar a niños, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad. Por lo tanto, las respuestas no pueden estar centradas en una sola disciplina o en una sola institución, deben ser respuestas integrales, intersectoriales y diferenciales atendiendo a las realidades de los sujetos y los territorios.
- Accesible, cercano y centrado en las personas. Es necesario generar espacios de cercanía y empatía, brindando contención y apoyo con la distancia óptima que habilite los procesos de trabajo en situaciones de crisis. El trabajo con las víctimas y testigos de los delitos está basado en la generación de un vínculo de cercanía, que permita recuperar la seguridad personal, recomponer y recomponerse en el nuevo escenario y generar mecanismos para tratar el sufrimiento y dolor.
- Oportuna, con celeridad y adecuada a las circunstancias y los recursos disponibles, respetando la autonomía de la víctima y evaluando riesgos. La intervención debe ser con celeridad, pero siempre respetando los momentos de las víctimas. Las acciones a desarrollar y el plan acompañamiento siempre será con la participación y acuerdo de la víctima. Es importante considerar que la persona afectada por el delito (violentos) atraviesa estados de confusión, embotamiento y requiere de un apoyo para poder dimensionar y restablecerse para la toma de decisiones. Eso es parte del trabajo de atención en crisis, acompañando a la víctima no para decidir por ella sino para acompañarla en el proceso de decisión y participación en su proceso.
- Territorial. Este tipo de servicio exige un diseño de modalidades y de prestaciones generales y comunes, pero también flexibles que se adecúen a las necesidades de las víctimas, su contexto particular, los recursos y posibilidades locales.
- Universal y con priorización. Se brindará el derecho de acompañamiento, atención y protección a todas las víctimas y se priorizará y desarrollarán estrategias focalizadas según las necesidades y características de las víctimas especialmente vulnerables.
- Focalizado, según el tipo de delito buscando abarcar la variabilidad existente en materia delictiva (Se considerarán los antecedentes y avances mencionados en relación con la atención de grupos de víctimas).

- Eficaz y eficiente. El aprovechamiento de los recursos existentes, la administración de funciones inherentes a cada organización y la sinergia de las coordinaciones interinstitucionales, tanto a nivel nacional, departamental, territorial e internacional.
- Integral. Se requiere que sean servicios basados en modalidades interinstitucionales que permitan acompañar a las víctimas y fortalecer una red de asistencia para la derivación responsable de las situaciones, con los servicios del Estado y sociedad civil. Se apoya el fomento de los recursos existentes a nivel público y privado, que permitan el acompañamiento y fortalecimiento de las víctimas.

3.3 OBJETIVOS DE LA POLITICA DE ATENCION Y PROTECCIÓN A VICTIMAS Y TESTIGOS

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 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.

Objetivos específicos

1. Promover y fortalecer la participación de la víctima y testigos en el proceso penal.
2. Brindar un sistema de respuestas a las víctimas y testigos, diferenciado y específico que garantice el acceso a la justicia con equidad.
3. Fortalecer una red de asistencia que permita garantizar el mejor acceso a la justicia de todos/as los/as ciudadanos y que ofrezca los servicios necesarios para su reparación.

3.4 POBLACION OBJETIVO

El primer vínculo con las víctimas se podrá dar en la Fiscalía, a través del personal administrativo, en la un UVyT, con el equipo fiscal, o en una situación de flagrancia.

Las situaciones de las víctimas podrán ser presentadas a través de:

- las víctimas directas de los delitos
- terceros allegados
- equipos técnicos de instituciones

La UVyT podrá atender a víctimas directas, testigos y allegados que se encuentran en un proceso de investigación criminal. Así como también se podrán realizar intervenciones en colectivos de personas afectadas como grupo de funcionarios de un local comercial que ha sido testigo y/o víctima de un delito o un grupo de vecinos.

A su vez, en el colectivo de las víctimas que requieren de los servicios de la Unidad, es importante destacar aquellas que se calificaran como Especialmente Vulnerables y que requieren de un especial dispositivo de acompañamiento.

Las víctimas especialmente vulnerables son aquellas que por su historia, condición o circunstancias se encuentran en una situación de mayor inequidad, que los hace aún más vulnerables a las consecuencias de los delitos sufridos.

La vulnerabilidad podrá estar dada por:

- Sus características propias y estado emocional. Las personas cuentan con mayor o menor capacidad, recursos emocionales y sociales y apoyo del entorno inmediato, para afrontar una situación inesperada y violenta como suelen ser la mayoría de los delitos. Otras personas por su historia, sus características personales y su entorno pueden atravesar un momento de mayor fragilidad emocional, estar más asilados y requieren de mayores apoyos.
- Por el impacto que le ha generado el delito ocurrido. Podrá ser un impacto físico, emocional, económico o laboral, entre otros.
- Por su estado de dependencia. En algunos casos refiere a la etapa de la vida que hace que esas personas sean dependientes de otros, como la primera infancia, infancia, adolescencia y en el caso de algunos adultos mayores. Las personas con discapacidad que son dependientes. Las personas que no tienen autonomía económica y el delito ha generado que se pierda el ingreso del cual se sustentaba.
- Niños/as y adolescentes en situaciones de riesgo emocional, físico o sexual. Es de destacar que en el caso de los niños/as y adolescentes víctimas y/o testigos de un delito se deberá considerar especialmente el trato adecuado a su edad, a su nivel de comprensión, evitando la re victimización, evitando los interrogatorios que no aporten mayor información que lo que se pueda relevar con los equipos técnicos de las instituciones por las que los niños transitan: escuela, salud, centros recreativos, otros. Asimismo, se coordinará especialmente con la UVyT a los efectos de brindar a los niños/as y adolescentes una respuesta adecuada a su situación, a su edad y entorno. Tener presente normativa CNA y NCPP. Estas respuestas serán particulares y elaboradas entre la UVyT y los organismos del Estado con competencia, experticia y rectoría en la materia. El equipo fiscal deberá dar fiel cumplimiento a la normativa vigente, tanto nacional como internacional en la materia. Sobre este punto cabe tener especialmente en cuenta lo dispuesto en el Art. 8 CNA, Art. 160 NCPP -testigos menores de dieciocho años-, Art.164.2 NCPP -víctimas de delitos sexuales menores de dieciocho años-.
- Los adultos mayores.
- Las víctimas de violencia de género, violencia doméstica y sexual, explotación sexual y trata -Art. 163 NCPP-.
- Las personas con discapacidad (física, intelectual). Deberá procurarse la accesibilidad de las mismas a las diversas instituciones (Fiscalía, Juzgado), transporte, acompañamiento y asegurar su plena comprensión -Art. 162 NCPP-.
- Personas extranjeras/os que no cuentan con apoyo y/o que hablan otro idioma. -Art. 161 NCPP-, lo que se podrá coordinar con el Departamento de Cooperación internacional FGN, así como cuando la víctima o testigo participe en un proceso internacional.
- Personas víctimas de delitos de lesa humanidad.
- Personas en situación de adicción, de calle o con trastornos de salud mental.

Para cada uno de estos grupos de población especialmente vulnerable, será necesario generar estrategias de atención y protección en conjunto con los organismos que tienen la competencia y rectoría en esas materias. En Uruguay, existe normativa que hace énfasis en los requerimientos para la atención, medidas de protección, servicios y prestaciones para estos grupos.

La UVyT mantiene acuerdos de trabajo con las dependencias del Estado que da respuesta a cada una de estas poblaciones. En cada localidad, se atenderá al trabajo en red con estos servicios especializados en cada tipo de población para articular el acompañamiento, la contención y atención en los casos que así lo requiera.

Considerando que en especial las víctimas en situación de especial vulnerabilidad requieren de una mayor contención, apoyo y acompañamiento, será necesario que cada una de ellas cuente con un plan/ estrategia de acompañamiento que garantice las oportunidades de las víctimas para participar en su proceso tal como lo establece el NCPP. Para el diseño de atención y acompañamiento de estas víctimas el equipo fiscal cuenta con el apoyo de la UVyT que coordinará la red de servicios en cada localidad. En caso que el equipo fiscal actuante conozca, tenga vínculo de articulación y trabajo en red con estos servicios seguirá los procedimientos que habitualmente ya desarrolla, dejando documentado las actuaciones con las víctimas.

ETAPAS EN QUE SE ENCUENTRAN LAS VICTIMAS

Las víctimas podrán encontrarse en las siguientes etapas:

- inmediato al hecho delictivo.
- durante la investigación/ indagatoria preliminar
- iniciado el proceso penal -formalización, vías alternativas de solución de conflictos, proceso abreviado-
- etapa de espera previa al juicio oral y durante su desarrollo.
- luego del juicio y la sentencia.

3.5 COMPONENTES

3.5 I) Red integral Acuerdos Interinstitucionales

La política de atención y protección a víctimas y testigos se basa en el trabajo interinstitucional apostando a las respuestas integrales en todas las etapas del proceso que atreviesen las víctimas y testigos del delito. Para ello el marco normativo que constituirá la creación por Decreto Presidencial del Gabinete para la atención y protección de las víctimas y testigos de los delitos, permitirá a la Fiscalía General de la Nación a través de la Unidad de Víctimas y Testigos coordinar las respuestas adecuadas a las necesidades y requerimientos.

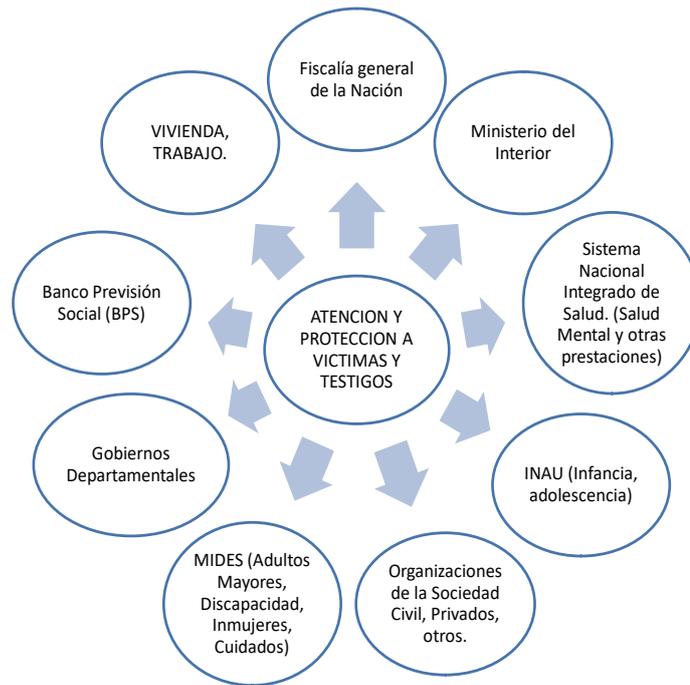


Gráfico 3: Sistema de atención integral a las víctimas y testigos de los delitos como política de Estado.

En suma: fortalecer un sistema de atención integral a las víctimas de los delitos, es una responsabilidad del Estado en su conjunto, articulando con la sociedad civil y cada comunidad. El cambio de paradigma en la administración de justicia que implica el nuevo CPP, es una ventana de oportunidad para fortalecer el ejercicio de derechos de las personas que son víctimas de un acto delictivo.

3.5 II) Prevención, sensibilización y trabajo territorial.

Una de las líneas de acción de la Unidad es generar mecanismos de prevención del delito, generar mecanismos de autoprotección y protección de las personas, familias, instituciones y comunidades. En tal sentido, el equipo de la UVyT en coordinación con las organizaciones territoriales organizarán estrategias de trabajo en instituciones, comunidades o donde se requiera la intervención para trabajar sobre las secuelas y generar pautas de prevención.

Por otra parte, es de relevancia sensibilizar a los operadores, técnicos y profesionales que se desempeñan en los diversos programas y servicios a nivel territorial para la comprensión del NCPP, el rol de las víctimas y sus derechos en el acceso a la justicia. De esta manera se fortalecen y construyen los sistemas de protección y atención a las víctimas y se mejoran las respuestas articuladas con los operadores de la justicia, generando mayores garantías a las personas afectadas y/o vulnerables.

3.5 III) Sistema de Respuesta y Modelo atención.

Es un conjunto de lineamientos conceptuales y de principios rectores, que determinan la manera de implementar y poner en funcionamiento un sistema de respuestas que debe prestarse a la población objetivo (usuarios) buscando un acceso de calidad, siendo eficiente en el uso de los recursos y atendiendo a los principios institucionales y la realidad local.

POBLACION OBJETIVO DEL MODELO ATENCIÓN

Serán las personas directamente afectada por los delitos (únicamente abarca el ámbito de la justicia penal), su entorno inmediato que se encuentra afectado por los mismos hechos y en algunos casos particulares la comunidad/barrio.

Dentro de la población objetivo que podrá presentarse se podrán requerir respuestas de corto plazo, basadas en la información o coordinación con otros servicios. En especial en aquellos casos que si bien la persona puede estar afectada y ser víctima de una situación violenta, los hechos no ameritan la investigación penal. Asimismo, en aquellos casos donde la resolución del conflicto penal se realiza a través de mecanismos alternativos que acortan el tiempo de la persona en el proceso penal, se realizarán estrategias de corto plazo. Por el contrario, aquellas víctimas especialmente vulnerables (detalladas en XX), que además participarán en el juicio oral, serán parte de un plan de acompañamiento que se acordará con la Unidad y el equipo fiscal actuante, a fin de sostenerla durante todo el transcurso del proceso penal.

El siguiente gráfico, detalla la población objetivo desde un análisis sistémico que nos permita abordar integralmente las secuelas y además fortalecer el rol de la víctima en el proceso penal, haciendo ejercicio de los derechos que le establece el NCPP. Así mismo se destaca que en el colectivo de las víctimas se debe diferenciar aquellas especialmente vulnerables y considerando estos factores, el diseño de las respuestas y estrategias debe ser diferencial.

El modelo de atención a víctimas y sus familias contempla la formulación de respuestas diferenciales según las características de:

- Las víctimas y su entorno
- Los delitos (tipo de delito, prevalencia, impacto)
- Los servicios locales disponibles (accesibilidad, cantidad, recursos humanos, entre otros)
- Los recursos con que cuenta la Fiscalía

Se considerará la prevalencia de delitos para determinar la priorización y determinación de respuestas diferenciales y progresivas.

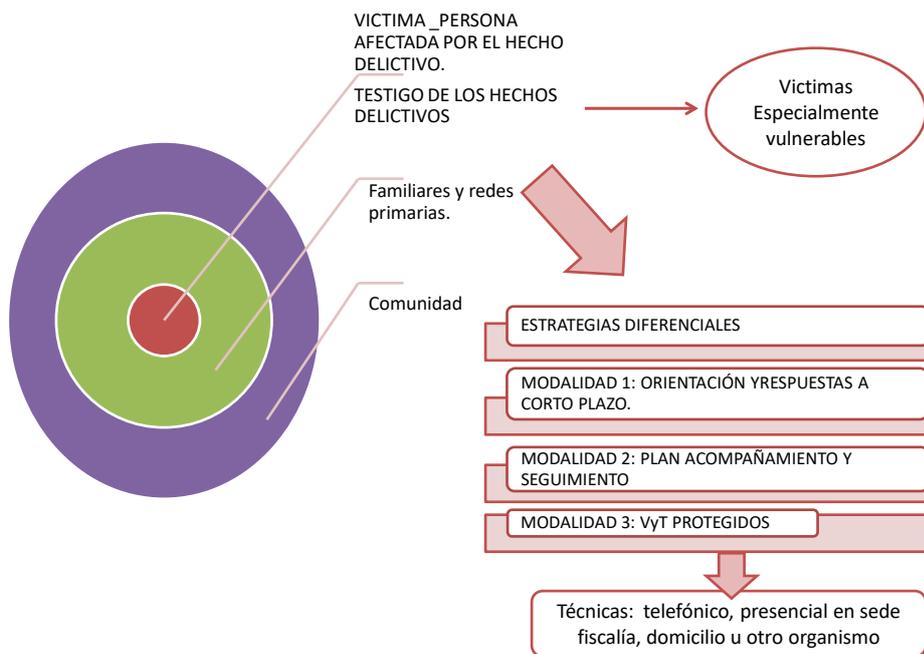


Gráfico 4: Sistema de atención integral a las víctimas y testigos de los delitos como política de Estado: Población y Modalidades Intervención.

ETAPAS Y MODALIDADES DE INTERVENCIÓN

Las modalidades de intervención se cruzan con las etapas en el proceso que atraviesan las personas afectadas por el delito (en calidad de víctima y/o testigo). Las etapas refieren al proceso penal y las modalidades al tipo de demandas/necesidades de las personas.

ETAPAS	MODALIDAD I	MODALIDAD II	MODALIDAD III
	Corto plazo	Plan Acompañamiento y proceso	Protegidos
ATENCIÓN EN CRISIS (Recepción y Respuesta)			
ORIENTACIÓN Y APOYO			
ACOMPAÑAMIENTO del proceso			
CULMINACIÓN DEL PROCESO			

Las respuestas de la Unidad, serán universales, abarcando a todas las víctimas de todos los delitos que atreviesen el proceso penal. Las respuestas tendrán diversas modalidades e intensidad según:

- grado de riesgo y victimización que estará dado en principio por: el tipo de delito, la relación de la víctima con el agresor, hecho eventual o reiterado, la disponibilidad para acceder a medios de ayuda y asistencia, el perfil psicológico, anímico, económico y social de la víctima, riesgo de vida.
- momento de la consulta: durante la crisis, el proceso o una vez culminado este.
- densidad de la red de apoyo ya existente. Con qué tipo y grado de apoyo cuenta la víctima, tanto de su entorno como de equipos técnicos de otras instituciones.

La UVyT trabajará en estrecha coordinación con los equipos fiscales, desarrollando las acciones de atención y protección a las víctimas y testigos que el NCPP establece. Contará con personal profesional capacitado y los equipos fiscales contarán con estos recursos para apoyar a las víctimas y testigos en los procesos penales.

Las acciones a desarrollar con víctimas y testigos requieren del trabajo interdisciplinario en el marco de las funciones de la FGN. Para ello la complementación entre las respuestas jurídicas a cargo de los equipos fiscales y las respuestas psicosociales a cargo de la UVyT aportan al cumplimiento de lo establecido como competencia de la FGN respecto a la atención y protección de víctimas y testigos

Las nuevas funciones de la FGN, establecidas en esta materia, exigen respuestas integrales y complejas, que combina aspectos jurídicos y psicosociales a la hora de contener, informar y acompañar a las víctimas y testigos durante el proceso penal y facilitar una red de atención. En este sentido el trabajo también exige profundizar el trabajo en red interinstitucional con actores del Estado y sociedad civil, en cada territorio.

La UVyT brindará atención, orientación, apoyo y acompañamiento desde la toma de conocimiento de la existencia de una presunta víctima (ejemplo: cuando la persona se visualiza como víctima de un hecho delictivo y se presenta voluntariamente, denuncia de la víctima o un tercero, a solicitud del equipo fiscal interviniente) así como desde el inicio y transcurso del proceso penal (tramitado por el NCPP, como en aquellas causas que continúen su trámite con el anterior NCPP).

Las demandas de las víctimas podrán agruparse en 3 modalidades:

Modalidad I: aquellas personas que demandan atención en la Fiscalía y/o UVyT pero que su situación no implica la acción penal. Se contiene en crisis, se orienta y se brinda apoyo.

Modalidad II: son las personas que en el marco de un proceso penal se encuentran afectadas por un delito y/o son testigos de una actividad con apariencia delictiva y realizada la denuncia se inicia el proceso de investigación criminal. Esto requiere la contención en crisis, apoyo y orientación y en especial el plan de acompañamiento para transitar el proceso hasta la resolución del conflicto penal y el fortalecimiento de la red de apoyo.

Modalidad III: se trata de las personas que por el tipo de delito que se investiga y del cual son víctimas y/o testigos se requiere ingresarlos en estrategias especiales de protección.

1) ETAPA: ATENCIÓN EN CRISIS:

Refiere a las respuestas más urgentes o inmediatas. Esta etapa cuenta con un primer momento de recepción y otro de primera respuesta.

a) Recepción:

Se podrá realizar en la Fiscalía (sede central, fiscalías departamentales), por el personal que esté disponible en la entrada, administrativos y funcionarios en general. Es crucial como puerta de entrada y como primer contacto con la Institución. Este primer encuentro puede marcar la obstrucción en el proceso de denuncia de una víctima o por el contrario podrá ser la puerta de entrada a un proceso penal.

En las fiscalías departamentales, se acordará con los Fiscales Departamentales los procedimientos a seguir, dando como respuesta la cita con el/la Fiscal actuante en caso que se requiera atención por los aspectos jurídicos y de requerirse también se citará o solicitará orientación al equipo de la UVyT, que podrá asesorar al equipo fiscal y/o estar presente en las instancias de entrevistas que estos consideren pertinente y necesario como apoyo.

b) Primera respuesta:

Esta primera respuesta de atención en crisis o ante la demanda, se caracteriza por la empatía, contención y primera escucha, como forma de brindar un trato digno y respetuoso a las personas que consultan por temas relacionados al delito que han sufrido y sobre las posibles vías jurídicas de resolución del conflicto. Se requiere de un trato basado en la empatía considerando en especial, el momento en que se encuentran las víctimas y testigos como ya se detalló anteriormente.

Se debe brindar un espacio seguro, accesible y en especial generar confianza, credibilidad y seguridad. Se deberá informar en lenguaje claro y sencillo sobre quiénes son los que están presentes, qué roles, qué está sucediendo, qué se hará con la información que se está brindando y los posibles escenarios de lo que sucederá en el futuro inmediato.

En las primeras etapas es posible que las víctimas se encuentren en el peor momento de angustia, confusión, dolor, enojo. Que esto les dificulte pensar, identificar lo que sienten y establecer con claridad su discurso. Algunas personas pueden quedar paralizadas, otras enojarse y actuar impulsivamente.

Esta primera respuesta también implica, por parte de la UVyT en coordinación con el equipo fiscal, evaluar el riesgo, el daño (considerando las acciones antes desarrolladas con esas víctimas por otros equipos e instituciones) y lograr articular una red de asistencia que implique servicios públicos y de la sociedad civil. La coordinación de la UVyT con el equipo fiscal podrá realizarse en forma telefónica o presencial según lo requiera el caso.

2) ETAPA: ORIENTACIÓN Y APOYO

Luego de que la persona esté más calmada y logre comprender nuestros mensajes, es necesario brindar apoyo, información jurídica clara y precisa, y procurar la asistencia integral de la víctima, en coordinación con la UVyT. Para ello el fiscal actuante podrá contar con el apoyo y asesoramiento de la UVyT para diseñar una estrategia acorde a las características de las situaciones.

Es necesario que el/la Fiscal actuante, se tome algunos minutos para acercarse a las víctimas, mantener una escucha y diálogo empático, dando mensajes de que se comprende su estado (dolor, enojo, confusión) y FUNDAMENTALMENTE brindar tranquilidad mediante la explicación clara y sencilla de los pasos a seguir (que actuaciones se desarrollarán) y de quienes son las personas con las que tendrá contacto (receptor, equipo fiscal, técnicos, técnicos de la UVyT, forenses). Es necesario establecer los plazos en que eso sucederá

para brindarles seguridad de cuándo y cómo se desarrollarán los hechos. Si no estamos seguros, se le indicarán los distintos escenarios de lo que pueda suceder.

Las víctimas tienen derecho a que el/la fiscal lo reciba, la escuche y le explique en un lenguaje claro, cercano y accesible. El lenguaje cargado de tecnicismos genera distancia, profundiza la confusión y la inseguridad con el sistema de justicia.

Se trabajará en colaboración entre el/la fiscal y la UVyT en aquellos casos de mayor sensibilidad, y los que así lo ameriten por las características del mismo, tales como el perfil de la víctima, la ausencia de recursos de apoyo a nivel local.

Para las acciones previstas a desarrollar con las víctimas y testigos, se podrá solicitar apoyo a la UVyT a través del fiscal actuante o de quien este designe. La solicitud de apoyo a la unidad podrá ser telefónica, por mail o por expediente (Anexo II Ficha solicitud actuación). Dada la urgencia de la mayoría de las situaciones que se presentan, podrá solicitarse por teléfono y luego dejar por escrito las actuaciones realizadas en la carpeta de investigación del Fiscal, si fuera el caso o en otras actuaciones de esa Fiscalía.

Para el abordaje integral de las víctimas, desde la etapa de indagatoria, inicio del proceso y durante el mismo, se hace imperioso el trabajo en red con otras organizaciones que brindan servicios, programas y prestaciones a nivel local. Su coordinación está a cargo de la UVyT en coordinación con el equipo fiscal asignado al caso. En aquellos casos donde el equipo fiscal ya mantiene un trabajo fluido con las redes locales de organizaciones y servicios, la UVyT apoyará en la evaluación del riesgo y la adecuación de la estrategia de atención más pertinente.

Considerando el estudio del caso jurídico y el perfil victimológico la respuesta de la UVyT podrá quedar en esta etapa generando una red de coordinación con otras instituciones. La etapa de atención en crisis y orientación y apoyo, corresponden a la Modalidad I de intervención y son acciones de corto plazo.

MODALIDAD 1: RESPUESTAS A CORTO PLAZO.

Población a la que va dirigida: personas afectadas por hechos violentos que ya han sido resueltos, o que no son hechos que aborde la justicia penal. (a modo ejemplo: situaciones familiares conflictivas con personas con trastornos de salud mental o adicciones, personas con trastornos psiquiátricos, conflictos vecinales). Estas situaciones si bien pueden tener características similares e incluso secuelas en las personas que las viven, no corresponden a la órbita penal y por ende no se iniciará o archivará un proceso en tan sentido.

Las estrategias en esta modalidad corresponden a una primera instancia de contención y apoyo (presencial o telefónico), análisis de la situación detectando los indicadores de vulnerabilidad y riesgo y coordinación con servicios del Estado o sociedad civil en el territorio que puedan dar seguimiento a la situación. Para ello será fundamental la indagatoria de las actuaciones previas de otros organismos.

3) ETAPA: ACOMPAÑAMIENTO EN EL PROCESO.

A lo largo del proceso penal, y para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos de las víctimas, la Unidad dará seguimiento a las víctimas con las acciones acordadas con el equipo fiscal. Podrá ser telefónico, presencial en la sede fiscal o en su domicilio, en otras instituciones.

Esta etapa ha de contar con un plan de acompañamiento y red de asistencia a las víctimas, basado en el estado de situación, que describa el grado de riesgo y victimización.

Si las víctimas solicitan a la Unidad información sobre el proceso penal en curso, la Unidad concretará una reunión con el equipo fiscal actuante y en la misma se podrá contar con el apoyo del técnico de la Unidad que esté a cargo del seguimiento de la víctima. En los casos de las víctimas especialmente vulnerables se recomienda la presencia del equipo que acompañe el proceso de la víctima, que podrá ser de la Unidad de la FGN o de otro organismo.

En caso que otras instituciones del Estado o Sociedad Civil presenten informes técnicos que aportan a la investigación del caso, la UVyT lo remitirá al equipo fiscal actuante. Del mismo modo, si estos equipos técnicos y profesionales de otras instituciones requieren una entrevista con el fiscal actuante en la etapa de investigación, la UVyT lo remitirá a éste y estará a disposición para él.

4) ETAPA: CULMINACION DEL PROCESO

El equipo de la UVyT acompañará a las víctimas y testigos, o a los equipos de otros organismos que trabajan con ellas (desde la salud, servicios o programas sociales, educativos, otros), a prepararse para el juicio y/o para comunicarle las medidas a adoptar, apoyando el rol del Fiscal.

Las víctimas podrán solicitar entrevista de seguimiento o requerir información de parte del equipo fiscal.

Durante los primeros meses de la implementación se distribuirán materiales de apoyo para el trabajo con víctimas dirigidos a: las víctimas, al personal de las fiscalías y operadores policiales que trabajen con víctimas.

MODALIDAD 2: PLAN DE ACOMPAÑAMIENTO.

La modalidad 2 incluye todas las etapas del proceso.

Población a la que va dirigida: son las personas víctimas, afectadas por un hecho delictivo y que se encuentran tanto en investigación, como en un proceso penal. Estas personas, tal como lo establece el NCPP tienen derecho a la atención y protección por parte de la FGN así como derecho a participar en el proceso.

Para hacer efectivo estos derechos, la Unidad de Víctimas junto con el equipo Fiscal actuante, desarrollará una serie de acciones y estrategias que permitirán contar con un Plan de Acompañamiento a la medida de las necesidades.

TECNICAS:

El trabajo con la diversidad del colectivo de personas afectadas por el delito, requiere de diversas modalidades de acercamiento. Para ello está previsto que en las distintas etapas se combinen técnicas según lo requiera cada caso. Podrá recurrirse a las vías telefónicas, redes sociales, mail y fundamentalmente se recurrirá a las técnicas que fortalezcan la cercanía y el vínculo, esto es entrevistas y encuentros presenciales en la sede de la Fiscalías penales, en el domicilio o en otros organismos que se requiera.

ACCIONES:

Se brindará de parte de la UVyT y/o del equipo fiscal, atendiendo a las disciplinas y competencias de cada uno, las respuestas a las víctimas de los delitos que se encuentran en un proceso penal atendiendo a las siguientes acciones:

- Trato digno y respetuoso. La víctima del delito debe ser tratada con el respecto debido a la dignidad del ser humano -Art. 3 NCPP-
- Generar espacios de primera escucha y apoyo a las víctimas referido a las situaciones que plante en el marco de la acción o proceso penal.
- 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, informar sobre el eventual derecho a indemnización -Art. 48.2, 250.1 NCPP-
- La víctima o su representante podrá manifestar su intención de participar en el proceso penal- Art. 79.2 NCPP-
- Generar respuestas integrales con otros servicios locales para la atención en crisis y la atención posterior, a cargo de la UVyT en coordinación con el equipo fiscal.
- Estrategia de acompañamiento durante el proceso. Lo podrá realizar los equipos de otras instituciones que ya trabajan con las personas o la Unidad de víctimas en caso de que no existan recursos.
- El equipo fiscal atenderá el pedido de medidas de protección y podrá solicitarlas en los casos que estime necesario, frente a probables hostigamientos, amenazas o agresiones contra ésta, sus familiares o sus allegados -Art. 48.2 b), 81.2 d) NCPP-
- Facilitar el acceso a prestaciones y apoyos que le permitan reconstruir el “día después”, a cargo de la UVyT en coordinación con el equipo fiscal.
- Participación en el proceso y el derecho a ser oída en los términos previstos por el NCPP. Proponer prueba, solicitar medidas asegurativas sobre bienes del encausado o sus allegados, oponerse a la decisión del fiscal de no iniciar o dar por concluida la indagatoria preliminar o no iniciar la acción penal – Art. 81, 98.2, 100.2, 129.2, 134.3, 140.2, NCPP-
- Declaración de la víctima y testigos protegidos y/o intimidados, conforme a las previsiones contenidas en el NCPP (menores de dieciocho años Art. 160, que no conozcan el idioma Art. 161, discapacitados Art. 162, intimidados Art. 163 y víctima Art. 164).
- Declaración por medio de prueba anticipada en casos de víctimas de delitos sexuales menores de edad, con discapacidad física, mental o sensorial (Art. 213 NCPP).
- Considerar las acciones de protección de los testigos en el marco de la normativa vigente referida en la Ley N° 16.707, el Decreto reglamentario 209/000 y Ley N° 19.574 art. 65.

Las respuestas podrán abarcar:

- Contención y protección en situación de crisis, emergencia y primeros apoyos.
- Información sobre el proceso, y referida a las respuestas universales a todos los delitos.

- Asesoramiento y coordinación con el equipo fiscal actuante
- Acompañamiento a las víctimas en el transcurso del juicio (preparación para el juicio oral)
- Asesoramiento para una derivación responsable a una red de servicios para los diversos tratamientos. Esto requiere de acuerdos interinstitucionales con servicios existentes que permitan priorizar a las víctimas y garantizar una red de asistencia.

Si bien se desarrollará un modelo nacional por medio de directivas generales, las respuestas también requieren una construcción local que permita la correcta operativa en cada territorio considerando las características de los servicios locales y también la realización de protocolos específicos para determinado tipo de delitos.

3.5 IV) Programa de Víctimas y Testigos Protegidos.

I) MARCO LEGAL NUEVO CPP

- El equipo fiscal atenderá el pedido de medidas de protección y podrá solicitarlas en los casos que estime necesario, frente a probables hostigamientos, amenazas o agresiones contra ésta, sus familiares o sus allegados -Art. 48.2 b), 81.2 d) NCPP-
- Participación en el proceso y el derecho a ser oída en los términos previstos por el NCPP. Proponer prueba, solicitar medidas asegurativas sobre bienes del encausado o sus allegados, oponerse a la decisión del fiscal de no iniciar o dar por concluida la indagatoria preliminar o no iniciar la acción penal – Art. 81, 98.2, 100.2, 129, 134.3, 140.2, NCPP-
- Declaración de la víctima y testigos protegidos y/o intimidados, conforme a las previsiones contenidas en el NCPP (menores de dieciocho años Art. 160, que no conozcan el idioma Art. 161, discapacitados Art. 162, intimidados Art. 163 y víctima Art. 164).
- Declaración por medio de prueba anticipada en casos de testigos, cuando exista probabilidad de que esperar al juicio pueda causar algún perjuicio o poner en riesgo la calidad de la prueba testimonial (Art. 213 NCPP).
- Considerar las acciones de protección de los testigos en el marco de la normativa vigente referida en la Ley N.º 16.707, el Decreto reglamentario 209/000 y Ley N° 19.574 art. 65.

II) DEFINICIONES DEL PROGRAMA

a) Personas sujetas a protección (Víctimas y testigos protegidos):

Las víctimas o testigos, así como sus familiares u otras personas que se encuentren en situación de riesgo o peligro como consecuencia directa o indirecta de su participación en una investigación o proceso penal.

b) Situación de riesgo o peligro:

Consiste en la existencia razonable de una amenaza o daño contra la vida, integridad personal o libertad.

c) Medidas de protección:

En términos generales, se consideran medidas de protección aquellas acciones o mecanismos tendientes a salvaguardar la vida, la integridad personal, la libertad y derechos de la persona protegida.

Si bien el Código en su Art. 160 a 164 establece la calidad de “testigo intimidado” y permite tomar la declaración con medidas de protección que preservan su identidad, la entidad de las amenazas que pueden vivir las personas en calidad de víctimas o testigos exige de un sistema de medidas de protección en distintos aspectos de su vida.

Se considera esencial la protección de la vida, la integridad física y la seguridad de las personas que son víctimas y testigos de delitos, en calidad de intimidadas.

Las acciones y mecanismos para salvaguarda la vida, integridad personal, podrán abarcar:

- custodia personal
- medidas para preservar la identidad durante las instancias de declaración, audiencias y juicio
- acciones para relocalización de la persona y su familia en el territorio nacional o en el extranjero
- no utilizar los medios de comunicación que hasta el momento de dar inicio a la investigación eran habituales, tales como celular y redes sociales
- atención específica en salud
- solicitud de cambio de lugar de trabajo y/o apoyo para reinsertarse laboralmente
- documentación de cambio identidad
- servicios y prestaciones socio económicas
- cambio de centro educativo de sus hijos, u otras que aseguren la seguridad y protección

También se realizarán indicaciones de medidas de autoprotección, que las personas en calidad de protegidas, deberán cumplir responsablemente con el fin de minimizar, neutralizar y prevenir las amenazas.

Se puede tratar de medidas que en su conjunto o por separado sean de carácter temporal o definitivo.

Dichas medidas de autoprotección pueden implicar no circular por espacios públicos transitados o de circulación de transporte público que permita ser ubicado; minimizar las comunicaciones con personas del entorno así como otras con las que pueda entablar vínculo circunstancial en el periodo de tiempo en que se encuentre bajo el programa de protección (como ser personal de un hotel en el caso en que se encuentre en uno), elaborar un discurso que le permita responder a preguntas personales por parte de allegados y/u otros.

No obstante las medidas señaladas, se podrán considerar la aplicación de cualquier otra medida de protección pertinente.

d) Programa de protección:

Es el conjunto de medidas coordinadas con el fin de garantizar la integridad física y la seguridad de la personas bajo protección en una investigación o proceso criminal.

e) Comité evaluación de riesgo:

Equipo a cargo de evaluar el riesgo de seguridad de las víctimas y testigos integrado por el equipo fiscal a cargo de la investigación en curso, la Unidad de víctimas y testigos de la FGN y equipo del Ministerio del Interior designado a tales efectos. Este comité deberá realizar la evaluación de riesgo de seguridad y coordinará las evaluaciones necesarias (médicas, psicológicas, sociales, de seguridad, entre otras) para el diseño de las estrategias de protección de carácter transitorio o permanente

III) PRINCIPIOS PARA LA ADOPCION DE LAS MEDIDAS:

a) Las medidas especiales de protección sólo podrán ser aplicadas en cuanto sean necesarias para garantizar su seguridad o reducir los riesgos existentes, y siempre que sean parte del proceso de investigación criminal que se lleva adelante.

b) Para la adopción de las medidas de protección deberá realizarse un estudio de riesgo de las personas y un análisis de las características, historia y contexto en relación al delito que se investiga para diseñar las estrategias de seguridad más adecuadas. Se contará con una escala de riesgo que contemple el grado bajo, moderado y alto para las cuales se establecerán diversos mecanismos y medidas atendiendo a cada situación.

c) Proporcionalidad. Se diseñarán e implementarán estrategias diferenciales basadas en el estudio de riesgo y seguridad. Las medidas y estrategia de seguridad a diseñar deberán responder:

- al nivel de riesgo o peligro en que se encuentre la persona destinataria, que deberá contemplar de manera integral

- las características específicas de las personas involucradas. En tal sentido se deberá tener en cuenta testigos que por sus condiciones socio culturales se encuentren en situación de especial vulnerabilidad y que requieran de estrategias de protección específicas (como ser edad, discapacidad, género, migrantes, etc.)

- las características particulares de las secuelas ante el tipo de delito que ha sufrido la persona

- el tipo de delito e investigación criminal que se lleva adelante, que implica especificidades de la modalidad del delito, de perfil criminal y los riesgos latentes

- la historia y contexto de la situación que permita indagar sobre la participación de las víctimas y su grado de involucramiento en los hechos investigados, el mapa de redes personales, entre otros datos

- a la capacidad que las personas tengan para sostener las medidas y procedimientos a establecer para su seguridad

d) Confidencialidad:

Toda la información, actividad administrativa y jurisdiccional relacionada con la protección de las personas deberá ser reservada para los fines de la investigación o del proceso respectivo.

e) Celeridad:

Considerando las características de las situaciones y grado de riesgo diagnosticado, las medidas deben adoptarse con celeridad y eficiencia entre todos los actores involucrados.

f) Colaboración de las autoridades del Estado:

Para la protección de las víctimas y testigos se desarrollan medidas de carácter integral que involucran gestiones ante organismos públicos, atención en salud, servicios y prestaciones sociales, realojamiento de vivienda, relocalización en centros de estudio y estrategias laborales, entre otros; para ello se requiere que se tomen acciones con celeridad, confidencialidad y prioridad cuando se requiere de estos servicios. Es así que este programa debe mantener como principio el trabajo en colaboración con los organismos del Estado en el marco de sus competencias, brindando prioridad a las solicitudes de las personas que se encuentran en protección, atendiendo al riesgo de vida y que son parte de un proceso de investigación criminal.

g) Estrategias territoriales:

El Programa tendrá una sede central bajo la coordinación del/la Fiscal actuante, la Unidad de víctimas y testigos de la FGN, conformando el comité de riesgo junto con el MI y tendrá referentes en el interior del país que permitan desplegar dichos mecanismos en todo el territorio nacional. En cada departamento actuarán el Fiscal Departamental correspondiente, un referente de la UVyT asignado al Programa y el equipo que designe el MI a tales efectos.

IV) MECANISMOS PARA LA ADOPCION DE LAS MEDIDAS

Condiciones de ingreso y egreso del programa:

- a) El Comité de Evaluación de Riesgo será quien diseñe la estrategia de protección de las víctimas y testigos que ingresan al programa. Las víctimas y testigos serán informadas de sus derechos y obligaciones y firmarán un acuerdo por el cual se comprometen a cumplir aquellas exigencias indispensables para estar bajo estas medidas de especial protección. Esto será condición excluyente para ingresar al programa. (Anexo 1: Acuerdo de Ingreso al Programa de Protección Especial para VyT de Delitos).

- b) Monitoreo/seguimiento de las medidas de protección adoptadas:

Este comité realizará el monitoreo continuo analizando el grado de riesgo y la pertinencia de las medidas de protección adoptadas. Estará establecida una evaluación del riesgo una vez culminado el proceso penal y resuelto el conflicto penal por alguna de sus vías. Este Comité realizará las recomendaciones necesarias a los demás organismos para brindar una red de asistencia y protección según los requerimientos de cada caso.

La implementación de las medidas de protección adoptadas deberán ser revisadas periódicamente a efecto de determinar si el grado de riesgo ha variado con el objeto de modificarlas o revocarlas.

Durante la etapa de monitoreo, si las víctimas o testigos bajo medidas especiales de protección incumplen con el compromiso acordado, el comité de evaluación elevará un informe de actuaciones informando las recomendaciones a seguir a los principales jefes de los organismos competentes: Fiscalía General de la Nación y Ministerio del Interior.

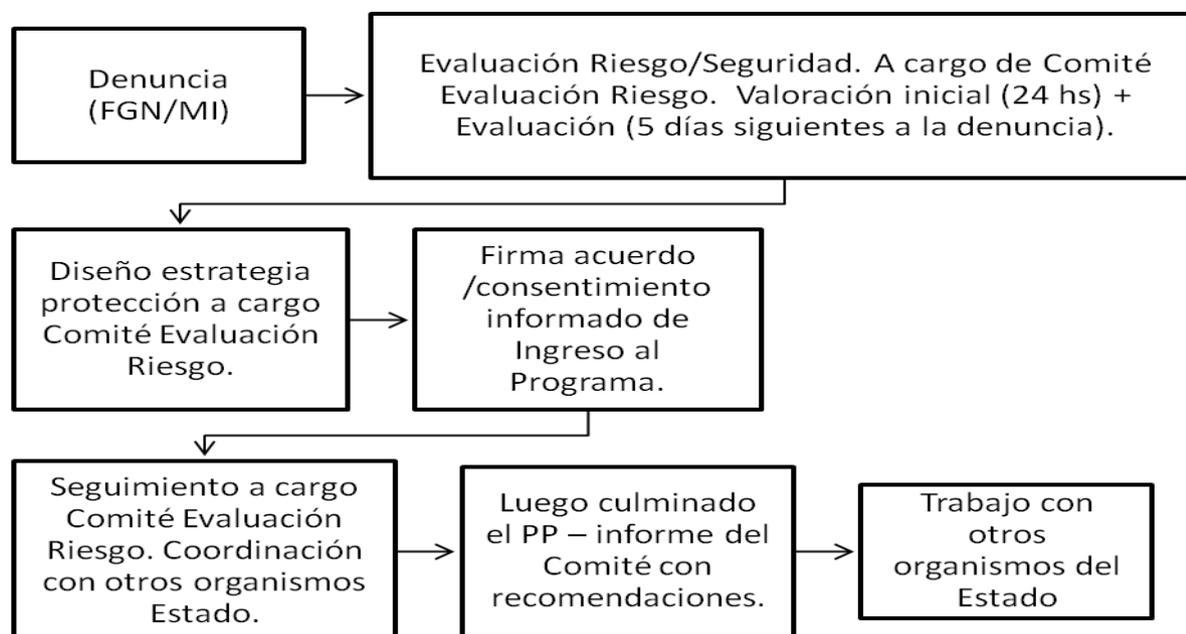
c) Causales de egreso del programa:

La persona protegida podrá optar por renunciar al programa de protección, asumiendo la consecuente responsabilidad y bajo consentimiento informado.

El comité podrá resolver la exclusión del programa de aquella persona que configure alguna de las siguientes causales:

1. Desaparición o disminución del riesgo o peligro que no amerite las medidas.
2. Incumplimiento por parte de la/las persona/s sujetas a protección de los compromisos asumidos al aceptar el ingreso al programa.

Los acuerdos de ingreso al programa así como los informes de monitoreo de las medidas de seguridad, serán firmados por la víctima/testigo y el personal de la FGN a cargo del seguimiento del caso y se elevará al oficial de caso y autoridades del MI correspondientes para dar el cumplimiento y seguimiento de las medidas de seguridad propuestas.



V) COMPETENCIAS

A) De los organismos del Estado:

En el marco de las competencias que el NCPP atribuye a la FGN, se crea la Unidad de Atención a las víctimas y testigos de la FGN.

El programa de protección a personas víctimas y testigos de delito, estará bajo la órbita de la Unidad de víctimas y testigos de la FGN, quien coordinará las acciones para llevar adelante su ejecución.

La FGN conformará un Comité de evaluación de riesgo junto con el Ministerio del Interior, quienes con celeridad y con la información disponible realizarán un diagnóstico de riesgo y

una estrategia de protección adecuada para los casos que se presentan, determinando las necesidades de colaboración de los distintos organismos.

Por parte de la FGN, participará de este Comité el Fiscal titular que lleve adelante la investigación y la Unidad de Víctimas y Testigos. Por parte del Ministerio del Interior participará el equipo designado a tales efectos.

Las estrategias de protección serán presentadas en cada caso a los organismos del Estado que deben prestar atención, con los referentes que se designen a tales efectos. Los distintos organismos deberán adecuar los servicios, instrumentos y/o prestaciones para este tipo de programa atendiendo a los principios que se establecen.

B) De las personas víctimas y testigos protegidos:

Las personas que aceptan denunciar/declarar e ingresar al programa se comprometen a:

- mantener las sugerencias de seguridad que se sugieren desde la policía y equipo fiscal
- no utilizar los medios de comunicación que hasta el momento de dar inicio a la investigación eran habituales, tales como celular y redes sociales.
- prestar declaración y colaborar con la justicia
- mantener los bienes que sean entregados en buenas condiciones y hacer uso adecuado de los mismos.
- someterse a los exámenes médicos, psicológicos, físicos y sociales que permitan evaluar su capacidad de adaptación y la de su familia a las medidas dispuestas o por disponerse. Sin perjuicio de la debida protección de los Derechos que les asisten a prestar su consentimiento informado y que se adopten las medidas adecuadas para evitar su revictimización.
- mantener reserva con respecto a la situación de protección en la que se encuentra el beneficiario.
- no divulgar las medidas especiales adoptadas.
- presentar una declaración jurada patrimonial sobre su activo, pasivo, juicios o acciones judiciales pendientes y demás obligaciones legales;
- no cometer delitos o faltas.

Las personas que ingresan al programa serán informadas y firmaran un consentimiento.

En caso de no cumplir con estos compromisos se deja sin efecto el programa y se revocan los beneficios.

El seguimiento del cumplimiento del acuerdo estará a cargo de la Unidad de Víctimas y testigos en coordinación con los organismos involucrados en cada situación.

3.5 V) Gestión del conocimiento victimológico.

Para la toma de decisiones metodológicas y de revisión de la Política se hace necesario contar con información y gestión del conocimiento victimológico, investigación criminal y

comportamiento de los delitos. Para ello se contará en principio con una base de datos de los casos atendidos y los perfiles. En el mediano plazo se construirá un sistema de evaluación de los 4 ejes de trabajos anteriormente descritos.

Luego de los dos años de trabajo, se realizará una encuesta de satisfacción de las víctimas, equipos fiscales y operadores que intervienen en el sistema de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos.

4. GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Para el funcionamiento de la Unidad, basado en los principios establecidos se requiere de recursos humanos con formación, experiencia, disponibilidad y capacidad de adaptación a una tarea fundante en una institución que atraviesa varios cambios estructurales, a partir de la implementación del NCPP.

Se deberá contar con una estructura de recursos humanos que permita implementar estas líneas de trabajo a nivel nacional y brindar apoyo a los fiscales. En concreto, la UVyT cuenta con un equipo psicosocial y legal, instalado en las sedes de las Fiscalías Penales, en Montevideo, pero con alcance nacional. Se prevé contar con recursos humanos de referencia local. Mientras, el equipo de Montevideo apoya y aborda situaciones en el interior (en forma telefónica, presencial, directo con las víctimas o a través de los equipos fiscales – o una combinación de estas estrategias-, activando las redes institucionales con que cuenta cada localidad).

La estructura de la Unidad está sentada en un equipo de dirección conformado por 3 personas: la Directora y dos personas integradas al equipo de Dirección con funciones de supervisión del sistema y representación institucional para avanzar en los acuerdos interinstitucionales.

En la etapa inicial contará en la sede de las fiscalías penales de Montevideo con un equipo conformado por 3 trabajadoras sociales, 3 psicólogos y una abogada. Este equipo mientras se realizan los llamados para los cargos de referentes para interior del país, tendrá disponibilidad para la atención a nivel nacional mediante las diferentes técnicas desarrolladas en el capítulo XXX.

En el interior del país y según los recursos asignados por rendición de cuentas, se contará con técnicos referentes para cada fiscalía departamental. Se contará con psicólogos y/o asistentes sociales, distribuyendo los recursos según la cantidad y densidad de delitos y trama de recursos territoriales.



Gráfico 5: Estructura de gestión.

5. DESAFÍOS 2018

OBJETIVOS 2018:

1. Generar y fortalecer una política interinstitucional de atención y protección a víctimas y testigos de los delitos.

1. instalar y poner en funcionamiento el Gabinete de políticas de atención y protección a víctimas y testigos (establecido en Decreto).
2. establecer acuerdos de trabajo conjunto que determinen prestaciones y programas por tipo de víctimas y testigos específicos.
3. elaborar y poner en marcha protocolos de actuación interinstitucionales
4. generar y fortalecer un programa de víctimas y testigos protegidos.
5. elaborar y presentar un ante proyecto de ley de víctimas

2. Fortalecer y consolidar el modelo de atención a víctimas y testigos de la FGN

1. protocolizar intervenciones y generar insumos para nuevas Instrucciones Generales en esta área.
2. mejorar mecanismos y acuerdos de coordinación interinstitucional
3. completar equipos territoriales
4. generar instancias de supervisión y capacitación de los equipos de la Unidad, mejorando los modelos de actuación generando respuestas de calidad.
5. diseñar una encuesta de satisfacción de víctimas a aplicarse en 2019.

3. Difundir, sensibilizar y capacitar sobre los derechos de víctimas y testigos y las respuestas posibles desde el Estado y Sociedad Civil.

1. seminarios de difusión y rendición de cuentas
2. elaboración y distribución de materiales
3. generar instancias de sensibilización comunitaria con actores de diversos organismos
4. generar y fortalecer la perspectiva de la atención y protección de víctimas y testigos en las instancias de capacitación de la fiscalía general de la nación.

Montevideo, Diciembre 2017