

III. TERCERA DIMENSIÓN CRÍTICA

Vacíos legales y falta de regulación de aspectos claves

El derecho internacional de los derechos humanos indica que los Estados deben contar con un marco normativo adecuado y con una estructura que sea capaz de satisfacer las obligaciones de debida diligencia en materia preventiva y de responder frente a los hechos de violencia¹. Para ello, el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos humanos de las mujeres². El deber de los Estados de proveer estos recursos no solo exige que estén a disposición de las víctimas, sino también que resulten idóneos para establecer si se han vulnerado sus derechos y para remediar la afectación³. Desde

1 Véase art. 25.1, CADH; art. 7, incisos c. y f., Convención de Belém do Pará; art. 2, incisos b. y c., y art. 3, CEDAW. La Corte Interamericana ha explicitado que el deber estatal de actuar con la debida diligencia implica organizar todo el aparato gubernamental con el objeto de que las instituciones sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras* [Fondo], 29/07/1988, Serie C, N° 4, párr. 166). Asimismo, el mismo Tribunal expresó que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres, lo que incluye, entre otras cosas, contar con un adecuado marco jurídico de protección (Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, óp. cit., párr. 258). En una línea similar, véase Comité CEDAW, Comunicación N° 2/2003, A.T v. Hungría, 28/01/2005.

2 Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, óp. cit., párr. 23.

3 *Ibíd.*, párr. 26. Véase también Corte IDH, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) v. Guatemala* (Fondo), 19/11/1999, Serie C, N° 63, párr. 235, con cita a Corte IDH, *Caso Cesti Hurtado v. Perú* (Fondo), 29/09/1999, Serie C, N° 56, párr. 121; Corte IDH, *Caso Castillo Petrucci y otros v. Perú* (Fondo, reparaciones y

esta perspectiva, buena parte de los países de la región reformó sus normas civiles y penales para abordar con mayor rigurosidad situaciones de violencia por motivos de género, o dictó leyes destinadas de modo específico a combatirla y sancionarla.

Como se ha sostenido en distintas oportunidades a lo largo de este informe, en nuestro contexto, la ley N° 26.485 constituye, a la fecha, el intento más acabado de establecer un programa integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Su promulgación resultó un paso significativo, pues marcó un cambio de paradigma al reconocer normativamente el sustrato discriminatorio en el que esta violencia tiene lugar. El procedimiento regulado en su Título III introdujo disposiciones útiles para obtener medidas de protección en casos de violencia en las relaciones familiares o interpersonales, aunque descuidó notoriamente otras formas de violencia explícitamente contempladas en la norma⁴. Asimismo, y como ha podido observarse en apartados previos de este trabajo, los seis años de vigencia de la ley han manifestado aspectos estructurales que es conveniente mejorar legislativamente para generar respuestas más adecuadas. En este sentido, se advierte que la estructura tradicional de los procesos y de los órganos del sistema de administración de justicia no ha sido pensada para tramitar este tipo de casos, lo cual explica sus difi-

costas), 30/05/1999, Serie C, N° 52, párr. 185.

4 Una de las críticas principales a la ley se refiere a la falta de regulación de procedimientos para proteger de forma adecuada las distintas formas de violencia que reconoce. Si bien la ley N° 26.485 enumera distintos tipos y modalidades de violencia (arts. 5 y 6), y cuenta con un capítulo que dispone garantías mínimas que todo procedimiento judicial y administrativo debe respetar (arts. 16 y 17), la única modalidad que prevé una regulación procesal apropiada es la intrafamiliar, no así aquellas de carácter institucional, laboral, obstétrica o mediática. Las medidas de protección previstas en el art. 26 de la ley sólo son de utilidad en situaciones de violencia persistente y cuando hay algún tipo de vínculo entre la damnificada y el agresor. En otras formas de violencia previstas por la ley, esas medidas no serán idóneas para asegurar una respuesta adecuada a la dinámica y particularidades que cada una de ellas adquiere. En este sentido, véase Rodríguez (2011, 141-142); y Asensio (2009).

cultades para responder de modo apropiado a las peculiaridades y desafíos que ellos presentan.

1. Falta de un proceso de fondo

En términos generales, la ley N° 26.485 propone un procedimiento dirigido a obtener medidas preventivas urgentes, que son adoptadas *inaudita parte* para hacer cesar situaciones de violencia actual o inminente. La ley también prevé la necesidad de hacer un seguimiento judicial de la eficacia de las medidas y permite la imposición de sanciones civiles en caso de incumplimiento, pero no contempla la posibilidad de obtener una sentencia de fondo. La protección a las víctimas, entonces, se logra a través de medidas de protección que se vencen por el paso del tiempo.

La falta de previsión de un proceso contradictorio que pueda tramitarse una vez obtenidas las medidas de protección constituye un importante déficit en el acceso a la justicia. Ante la falta de bilateralidad, que asegure el debido proceso y el derecho de defensa, no es posible concluir con una sentencia que se pronuncie sobre la violencia denunciada, atribuya responsabilidades por esos hechos y brinde una protección más extensa y adecuada a las víctimas.

De acuerdo con la información estadística producida por esta Comisión, en uno de cada tres casos en los que la justicia dictó medidas preventivas se denunciaron incumplimientos, y en uno de cada cuatro, nuevas agresiones⁵. Estos porcentajes revelan que las medidas ordenadas resultaron insuficientes en una importante proporción. En los casos en que esto sucede, se suele requerir la prórroga de las medidas de seguridad dictadas, las que se conceden también de forma transitoria y con las dificultades ya

5 Comisión sobre Temáticas de Género, Defensoría General de la Nación, *Informe Anual 2014: Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género*, óp. cit. p. 12.

analizadas en este informe⁶. Tal circunstancia obliga a las denunciantes a mantener abiertos los procesos judiciales de protección mientras se sucedan incumplimientos o episodios de maltrato, a efectos de solicitar periódicamente la renovación temporal de las órdenes de resguardo. Otro tanto ocurre en casos de violencia cronificada, en los que las denunciantes solicitan que los procesos se mantengan abiertos, aun cuando no haya violencia actual, por temor a que los episodios de maltrato se reproduzcan.

Por otra parte, al no esclarecerse los hechos ni contar con una sentencia que atribuya responsabilidades, se obliga a las víctimas de violencia de género en el ámbito intrafamiliar a iniciar distintos procesos judiciales para zanjar otras cuestiones de familia que guardan relación con la situación experimentada (por ejemplo, divorcio, responsabilidades parentales, necesidades alimentarias, etc.), o para solicitar la reparación de los perjuicios sufridos. Este escenario genera efectos preocupantes, porque las víctimas deben discernir los asuntos señalados en múltiples expedientes, en los que nuevamente deben reiterar los relatos y alegaciones sobre la violencia intrafamiliar para la defensa de sus pretensiones. A su vez, en esos expedientes puede exigirse a las denunciantes mantener contacto con su agresor o someterse a instancias de mediación (obligatorias en ciertos casos por la ley N° 26.589, pero prohibidas por la ley N° 26.485). En adición, la dependencia económica, la vulnerabilidad que las víctimas presentan o la dinámica de la violencia denunciada, también suelen empujar a las mujeres a realizar arreglos abusivos e injustos fuera del marco judicial.

En la legislación comparada se encuentran diferentes modelos que podrían constituir alternativas superadoras. En ellos, se contempla el dictado de una sentencia de fondo en casos de vio-

⁶ Véase apartado III, "Segunda dimensión crítica".

ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS
DE VIOLENCIA EN SUS RELACIONES INTERPERSONALES

lencia en las relaciones familiares, con consecuencias variadas. Algunas leyes prevén la posibilidad de otorgar una mayor duración a las medidas de protección, ya sea por plazos determinados o indeterminados⁷, mientras que otras incluyen la posibilidad de obtener reparaciones patrimoniales⁸, generan efectos en materia de familia –como la custodia de los/as niños/as y la fijación de una cuota alimentaria, ya sea a favor de la víctima o de los hijos/as en común⁹–, o favorecen el acceso a tratamientos de rehabilitación para la víctima, su grupo familiar y el agresor¹⁰.

En el caso argentino, los avances en esta línea son apenas incipientes. La provincia de Tierra del Fuego se sumó a las experiencias descritas y reguló un proceso pionero. Así, su ley N° 1022 de Procedimiento de “Protección judicial para la víctima de violencia familiar y sanciones para quien la ejerza” prevé la posibilidad de obtener medidas de protección de forma urgente, que son dictadas *inaudita parte*. Sin perjuicio de lo mencionado, además otorga la posibilidad a cualquiera de las partes para que, luego de acordadas las medidas preventivas, pueda promover

7 Entre los países que prevén una sentencia que fija la permanencia de las medidas de protección se encuentran Perú (art. 21 inc. a de la ley de “Protección frente a la violencia familiar”, N° 26.260), Venezuela (art. 88 de la ley “Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”, N° 38.668), España (art. 69 de la ley Orgánica 1/2004 de “Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”), Paraguay (art. 5 in fine de la ley 1600/2000 “Contra la violencia doméstica”). También lo prevén los Estados de California (Sección 6360, Título 10 del Código de Familia del Estado de California, Sección 6360) y de Colorado (Colorado Revised Statutes: C.R.S., 13-14-102 17.5 [a]) de los Estados Unidos de Norteamérica.

8 En esta línea se inscribe la legislación de Ecuador (art. 22 de la ley “Contra la violencia a la mujer y a la familia”, N° 103), Perú (art. 21 inciso c. de la ley de “Protección frente a la violencia familiar”, N° 26.260), Honduras (art. 7 in fine de la ley “Contra la violencia doméstica” –aunque allí se aplica solo al agresor que cometa violencia patrimonial o económica sobre la víctima) y Venezuela (arts. 61/63, ley “Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”, N° 38.668).

9 Véase en este sentido la ley de Perú (art. 21 inc. d de la ley de “Protección frente a la violencia familiar”, N° 26.260) o del Estado de California (Sección 3044, Título 8 del Código de Familia del Estado de California).

10 En este sentido legislación de Perú, Cf. art. 21 inciso b. de la ley de “Protección frente a la violencia familiar”, N° 26.260.

una demanda y continuar el juicio contradictorio por violencia familiar (art. 15). La sentencia que recaiga en ese proceso puede (a) confirmar o modificar las medidas de protección de naturaleza cautelar, las que podrán tener carácter de definitivas; (b) aplicar una o más sanciones de las previstas en la misma ley; y (c) fijar la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, cuando la víctima los reclame (art. 17).

Más allá del ejemplo reseñado, el panorama general sigue marcado por la ausencia de este tipo de regulaciones. No poder aspirar a una sentencia de fondo sobre la situación de violencia se presenta como un aspecto negativo a ser corregido mediante reformas legales. Tales reformas deberían incorporar la posibilidad de iniciar, cuando fuera necesario, un proceso de conocimiento que permita tener certeza sobre los hechos denunciados y sobre la responsabilidad de la persona consignada como agresor.

Recomendaciones

Para aquellos casos en los que la pretensión jurídica no se agote con la intervención inicial que provee medidas de protección urgentes, es preciso regular un proceso contradictorio que asegure el debido proceso y la defensa en juicio, y que permita dictar una sentencia de fondo.

La posibilidad de iniciar un proceso contradictorio podría tener varias consecuencias positivas. Por un lado, facilitaría la resolución de los asuntos conexos (en el caso familiar, sobre todo), desde un abordaje que atienda de raíz el problema de la violencia. En segundo término, permitiría disponer medidas de protección más duraderas en los casos en los que la violencia sea crónica, o en aquellos en los que se hayan acreditado incumplimientos

de órdenes previas. Por último, aseguraría un trato más respetuoso y un servicio de justicia más adecuado para las víctimas y sus núcleos familiares, pues permitiría respuestas más abarcadoras y menos revictimizantes.

El inicio de un proceso de fondo no será necesario en todos los casos, pues en muchas oportunidades la pretensión jurídica se puede satisfacer con la intervención judicial inicial, que provee medidas de protección urgentes. Pero para aquellos casos en los que las medidas preventivas resulten insuficientes, debe habilitarse la posibilidad de iniciar un proceso contradictorio que permita definir responsabilidades y consecuencias jurídicas firmes y duraderas. Esa sentencia podría definir, según el caso, consecuencias jurídicas vinculadas con las relaciones de familia y con cuestiones patrimoniales, y, en materia de prevención, podría resolver que las medidas protectorias queden firmes por plazos más amplios a los que admite un proceso de tipo cautelar.

2. Fragmentación del conflicto y falta de especialidad

Como fue señalado, las obligaciones internacionales exigen a los Estados regular vías procesales de reclamo idóneas ante la afectación de derechos, que sean capaces de atender a las situaciones denunciadas de una forma integral y coordinada. Lamentablemente, numerosos casos tramitados en sede supranacional y local han revelado los efectos que tienen sobre las víctimas de violencia de género y sus núcleos familiares los abordajes fragmentados de sus conflictos y la falta de especialización en género de los operadores institucionales que intervienen en ellos.

En nuestro país, la estructura judicial y el reparto de competencias actual poseen numerosos déficits, que restan capacidad al sistema para tramitar casos de violencia de género en las rela-

ciones interpersonales. Como se ha señalado, los procesos en los que se disponen las medidas de protección tramitan ante la justicia de familia y no prevén la posibilidad de dictar una sentencia de fondo; mientras que los hechos que podrían constituir delitos son investigados por la justicia penal, con escasa o nula articulación entre los juzgados que intervienen. Este tipo de abordaje produce una fragmentación del conflicto que hace perder de vista su unicidad, complejidad y dimensión; y fomenta las respuestas institucionales desarticuladas e ineficaces ya mencionadas, tanto en la prevención como en la investigación y sanción de los hechos. En particular, contribuye a la superposición de actuaciones y a la disparidad de criterios en su resolución. Asimismo, afecta sobremanera a las denunciantes, que se ven fuertemente condicionadas por la intervención de múltiples organismos que exigen su presencia, reiteradas veces, ante distintos operadores/as e instancias vinculados al sistema de administración de justicia (como juzgados, fiscalías, abogados/as, oficinas de atención a víctimas, etcétera).

En el ámbito de la CABA, estos problemas se intensifican por la confluencia entre la jurisdicción nacional y local, y por el inacabado proceso de traspaso de competencias que se registra. Una misma situación de violencia puede generar la solicitud de medidas de protección y demandas de fondo en el fuero civil; procesos penales en el fuero nacional (correccional o criminal) o de la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los distintos procesos judiciales, las víctimas se verán obligadas a interactuar con abogados/as que las patrocinan o que las enfrentan, con fiscales, con magistrados/as, con trabajadores/as sociales, con médicos/as y psicólogos/as forenses, con agentes de las fuerzas de seguridad, con oficinas de asistencia, sin tener necesariamente en claro qué es aquello que persigue cada uno de los procesos en trámite, ni las diferentes competencias y atribuciones de los actores involucrados. Así, la multiplicidad de autoridades públicas que intervienen sobre la *misma* situación que atra-

ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS
DE VIOLENCIA EN SUS RELACIONES INTERPERSONALES

viesan las *mismas* personas, muchas veces de manera desarticulada e inconexa, genera en las víctimas cansancio por un recorrido judicial intrincado, y confusión sobre lo que se pretende y se puede obtener en cada instancia. También genera frustración, por la cantidad de tiempo que insume su participación y por la posibilidad de obtener respuestas tardías frente a conflictos que apremian.

A este contexto, se le suma una dificultad adicional en supuestos de jurisdicciones próximas. Un ejemplo podría ser el caso de una mujer que vive en el conurbano bonaerense y trabaja en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si denunciara un hecho de violencia acaecido en la puerta de su trabajo ante las autoridades judiciales con competencia en la CABA, obtendría medidas de protección de parte de la Justicia Nacional en lo Civil. Sin embargo, si intentara efectivizar esas medidas en su lugar de residencia, las fuerzas de seguridad provinciales podrían encontrar dificultades para cumplir con las órdenes judiciales de una jurisdicción ajena, o negarse a hacerlo. Aquí se abre otro camino que desgasta a las víctimas y debilita su protección judicial: o bien la mujer tendrá que hacer una nueva denuncia en la provincia de Buenos Aires para obtener allí mandatos de protección útiles en su zona de residencia; o bien generar un exhorto desde el juzgado nacional hacia su par provincial para que este último ordene a la policía local cumplir con sus órdenes. Esta situación excede el mero ejemplo, es una realidad cotidiana para muchas mujeres y también puede reproducirse en ciudades vecinas de distintas provincias, en las que usualmente se presenta un gran movimiento de personas.

En adición, además de fragmentar el conflicto, la organización actual no prevé la especialización de los juzgados que intervienen. Cabe destacar que la Convención de Belém do Pará dispone que los Estados deben fomentar "la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley" (art. 8.c). Por su parte, los

organismos internacionales de monitoreo han señalado que en este tipo de denuncias las investigaciones deben incluir un enfoque de género¹¹ y ser llevadas a cabo por personal capacitado en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género¹². La falta de aplicación de esta perspectiva y los estereotipos también pueden vulnerar el derecho a un juicio imparcial y el acceso a la justicia sin discriminación¹³. En esa misma línea, en el ámbito interno, la propia ley N° 26.485 recogió la necesidad de brindar capacitación permanente en género a las operadoras y operadores jurídicos que actúan en el ámbito de la justicia (arts. 9.h y 11, párr. 5.1.g).

Para responder de forma adecuada a las afectaciones de quienes sufren estas formas de violencia, varios países crearon fueros especializados con distintas características. En algunos casos, se crearon fueros especializados en materia de violencia de género¹⁴,

11 Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, óp. cit., párrs. 112, 150, 366, 368, 370, 388 y 455.ii); Corte IDH, *Caso de la Masacre de las Dos Erres v. Guatemala* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 24/11/2009, Serie C, N° 211, párrs. 139 y 141. En sentido similar, *Caso Masacre de El Mozote v. El Salvador* (Fondo, reparaciones y costas), 25/10/2012, párr. 252.

12 Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") v. México*, óp. cit., párr. 455.ii); Corte IDH, *Caso Veliz Franco v. Guatemala*, óp. cit., párr. 188; Corte IDH, *Caso Espinoza González v. Perú* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 20/11/2014, Serie C, N° 289, párr. 242.

13 Sobre el rol de los estereotipos y el derecho a un juicio imparcial, véase Comité CEDAW, Comunicación No. 18/2008, *Karen Tayag Vertido v. Filipinas*, 22/09/2010, párr. 8.4; Comunicación N° 34/2011, *R.P.B v. Filipinas*, 12/03/2014, párr. 8.8 y Comunicación N° 47/2012, *González Carreño v. España*, óp. cit., párr. 9.7. En el ámbito interamericano, la relación entre la falta de perspectiva de género y la discriminación puede verse en Corte IDH, *Caso Veliz Franco v. Guatemala*, óp. cit., párr. 216.

14 En España hay juzgados especializados en violencia sobre las mujeres, que entienden en casos de denuncias de mujeres contra quienes sean o hayan sido sus cónyuges o quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia (art. 1 ley orgánica N° 1 del año 2004); Brasil posee juzgados de violencia doméstica y familiar contra la mujer, que tienen competencia frente a actos de violencia contra las mujeres, perpetrado por quienes convivan con ella (con o sin vínculo familiar), por algún familiar (por lazo natural, afinidad o voluntad expresa) y/o por quien haya tenido algún tipo de relación íntima de afecto y conviva o haya convivido con la ofendida (arts. 5 y 14 de la "Ley María Da Penha" del año 2006); Venezuela también posee tribunales de violencia contra la mujer (art. 116 de la ley N° 38.668 del año 2007), al igual que Guatemala (art. 15 decreto N° 22 del año 2008) las que se aplican frente a la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus

ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS
DE VIOLENCIA EN SUS RELACIONES INTERPERSONALES

mientras que otras experiencias proponen la especialización en casos de violencia familiar¹⁵. Asimismo, mientras varios países han apostado a la especialización de los juzgados con competencia en materia de familia¹⁶, otros prefirieron la especialización penal¹⁷.

En el país, las iniciativas en este sentido son incipientes. Entre ellas, puede mencionarse la prueba piloto del departamento judicial de La Plata¹⁸, que consistió en convertir a dos juzgados de familia en juzgados protectorios con competencia en niñez, salud mental y protección contra la violencia familiar. En esta última materia, sus atribuciones están limitadas a disponer las medidas de salvaguarda en favor de las víctimas, reguladas por las leyes provinciales N° 12.569 y N° 14.509. La resolución que puso en marcha este proyecto tuvo en cuenta la situación particular de los grupos en situación de vulnerabilidad y, por ello, se aplican principios procesales distintos de los del proceso de familia tradicional¹⁹. Como puntos

manifestaciones y ámbitos (sin especificar a los legitimados pasivos).

15 Así sucede en Perú (art. 11, ley 26.260 del año 1993) frente a violencia entre: cónyuges, ex-cónyuges, convivientes, ex-convivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, quienes habiten en el mismo hogar (si no es a causa de relaciones comerciales y/o laborales) y quienes tengan hijos/as en común al momento de producirse la violencia (art. 2); Honduras también cuenta con juzgados especializados en violencia doméstica, que entienden en casos de violencia hacia las mujeres, por parte de su cónyuge, ex cónyuge, compañero, ex compañero de hogar o cualquier relación afín a una pareja (haya o no mediado cohabitación), incluyendo aquellas en las que se sostiene o se haya sostenido una relación sentimental (arts. 1 y 13 del decreto N° 250 del año 2005).

16 En este grupo se encuentra Honduras ("Ley contra la violencia doméstica" del año 1997 - decreto N° 132-97- y sus reformas -decreto N° 250-2005-). También la experiencia platense, que se menciona a continuación.

17 En este grupo se encuentran Guatemala (decisión de la Corte Suprema de Justicia por medio de Acuerdos N° 1-2010, 30-2010 y 12-2012, sobre la base a la "Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra las mujeres"); Bolivia también posee juzgados contra la violencia hacia las mujeres (art. 68 ley N° 348 del año 2013), con la particularidad de que así como define al agresor de manera amplia (art. 6.6), también lo hace con la víctima (art. 5. IV), Venezuela (ley N° 38.668 del año 2007) y Nicaragua (art. 30 ley N° 779 del año 2014).

18 Cf. Resolución N° 3488/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

19 Entre ellos, prevé la actuación de oficio del órgano judicial; el impulso procesal mixto, que puede provenir de la denunciante, de otros organismos intervinientes, de la

débiles, que no pudieron ser superados mediante este modelo, se han destacado las carencias en la coordinación con el fuero penal y la fragmentación entre los procesos civiles relativos al otorgamiento de medidas cautelares de protección (Juzgados Protectorios) y aquellos referidos a las cuestiones de fondo (Juzgados de Familia)²⁰.

También puede mencionarse la iniciativa regulada en la provincia de Salta, basada en abordajes de especialización. El 31 de julio de 2015 comenzaron a funcionar cinco juzgados especializados en materia de violencia familiar y de género con competencia para conocer en todos los asuntos contemplados por la ley nacional N° 26.485 y en la ley provincial N° 7.403²¹.

Más allá de los modelos basados en la especialización, en la experiencia comparada también se encuentran otras propuestas más integrales que apuestan a crear juzgados especializados y con competencia unificada en materia civil y penal. Esta clase de reformas está dirigida a evitar la fragmentación de procesos sobre un mismo conflicto, de modo que la toma de decisiones sea mediante un abordaje integral que contemple la incidencia de la violencia en los distintos aspectos jurídicos de familia, medidas cautelares de protección y prevención, investigación y juicio de delitos vinculados.

familia y del órgano jurisdiccional; la posibilidad de que los elementos probatorios se incorporen de distintas formas y por diversos actores; la prohibición de fijar audiencias de conciliación; la inmediatez como requisito de validez; la privacidad de las actuaciones judiciales; los procesos de acción dinámica; la posibilidad de que la dirección inicial del proceso se pueda ir modificando de acuerdo con las necesidades que se adviertan; el abordaje interdisciplinario para lograr una interpretación de la trama vincular y para encuadrar el enfoque del caso; la aplicación menguada del principio de preclusión; la inexistencia de plazos procesales que conspiren contra el ejercicio pleno de los derechos; la mayor economía procesal y la flexibilidad de las formas. Véase Observatorio de Violencia de Género, Monitoreo de Políticas Públicas y Violencia de Género, *Informe 2013*, Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, p. 171. 20 Ídem, pp. 173-174.

21 Decreto N° 2654/2014 convertido en ley N° 7857, Publicada en B.O. de fecha 12/12/2014. La normativa también previó la creación de un cargo de fiscal penal de violencia de género –que se suma a los ya existentes–, y, en el ámbito del Ministerio Público, de una Unidad de Evaluación de Riesgo en materia de violencia de género. No obstante, su reciente ejecución todavía no permite realizar evaluaciones de impacto.

ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS
DE VIOLENCIA EN SUS RELACIONES INTERPERSONALES

A modo de ejemplo, en España²² se implementaron juzgados especializados para atender los aspectos penales y civiles que devienen de los casos de violencia contra las mujeres por parte de sus parejas o ex parejas²³. Allí se ha optado por una fórmula de especialización dentro del fuero penal, y se excluyeron otras alternativas, como la creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de los jueces civiles. Se valoró que esta era la vía para asegurar el debido proceso legal del presunto agresor, sin que se reduzcan las posibilidades legales de protección inmediata y eficaz de la víctima. En esta experiencia, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer tienen potestad para adoptar órdenes de protección en favor de las víctimas y facultades exclusivas y excluyentes para conocer en el orden civil en los asuntos de familia que involucren a quienes están en conflicto por un hecho de violencia de género en ese contexto. Además, intervienen en la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por los delitos recogidos en diferentes títulos del Código Penal. Una vez que la causa penal pasa a etapa de juicio, este es realizado por tribunales comunes que, sin embargo, deben notificar el resultado al juzgado especializado que intervino durante la investigación. Ante esta jurisdicción especializada, actúa una Fiscalía Contra la Violencia de la Mujer.

Otro ejemplo en esa línea puede encontrarse en Brasil²⁴. Allí se contempló la creación de Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer, con competencia civil y criminal. Estos órganos jurisdiccionales podrán ser creados por la Unión y por los Estados, para el proceso, el juzgamiento y la ejecución de las causas

22 Ley orgánica N° 1/2004 de "Medidas de protección integral contra la violencia de género".

23 Véase nota al pie N° 14 de esta sección.

24 Ley N° 11.340 de violencia doméstica y familiar contra la mujer, conocida como "Ley Maria Da Penha".

derivadas de la práctica de violencia doméstica y familiar contra las mujeres. Adicionalmente, esta jurisdicción unificada y especializada podrá contar con un equipo de atención multidisciplinaria, integrado por profesionales especializados en las áreas psicosocial, jurídica y de salud. No obstante, mientras esta jurisdicción no se ponga en funcionamiento, las circunscripciones judiciales criminales acumulan las competencias civil y penal para entender en las causas de violencia doméstica y familiar contra las mujeres²⁵.

Recomendaciones

Las restricciones que la organización actual presenta aconsejan evaluar la modificación del sistema judicial nacional para la atención de los casos de violencia de género. La creación legislativa de estructuras y tribunales especializados, con competencia unificada en materia civil y penal, y con atribuciones para determinar responsabilidades en una y otra esfera, podría resultar una alternativa más adecuada para remediar las violaciones de derechos de las víctimas de violencia de género en el ámbito interpersonal. Sería deseable, además, que se promuevan mecanismos más ágiles y rápidos para que las medidas de protección adquieran vigencia en todas las jurisdicciones en las que sea necesario.

Asimismo, resulta importante que todo el sistema de administración de justicia se adecúe al modelo de integralidad y especialización propuesto. De este modo, será preferible que en el ámbito del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa se creen fiscalías y defensorías especializadas para la perse-

25 La implementación de nuevos tribunales estuvo demorada por el debate sobre la constitucionalidad de la ley. La Corte declaró en 2011 que el art. 41 que habilita la suspensión de la intervención de juzgados de ejecución ordinaria es constitucional.

ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS
DE VIOLENCIA EN SUS RELACIONES INTERPERSONALES

cución penal de estos casos y para la adecuada asistencia técnica a las víctimas, respectivamente. En particular, los servicios de patrocinio gratuito especializado son dispositivos necesarios para paliar los obstáculos de acceso a la justicia y una garantía explícitamente reconocida por el art. 3 de la ley N° 26.485 y por distintos estándares internacionales –ya señalados–, que de manera consistente han llamado a ampliar la oferta de asistencia legal gratuita a causa de la incidencia del fenómeno que debe enfrentarse²⁶. También es necesario promover y asegurar la especialización de los/as agentes por medio de procedimientos de concursos y exámenes para ingreso y ascensos dentro de las estructuras del Poder Judicial, del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, que incorporen la evaluación de conocimientos específicos sobre género, igualdad y no discriminación y derechos humanos de las mujeres.

3. Falta de un enfoque interseccional

Las directivas provistas por las normas internacionales aplicables en la materia, así como las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de derechos humanos, han llamado a analizar la situación de las mujeres y las dinámicas de discriminación y violencia que enfrentan desde una perspectiva “interseccional”, que se detenga en la forma en que se entrelazan los distintos vectores de desigualdad que definen el acceso a derechos. Desde esta perspectiva:

La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a

26 Comisión IDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, óp. cit., párr. 182 y Comisión IDH, *Acceso a la Justicia como Garantía de Acceso a los Derechos Económicos Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 07/09/2007, párr. 51 y ss.

otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género” y es obligación de los Estados “reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas²⁷.

Previsiones similares pueden encontrarse en la Convención de Belem do Pará, en tanto dispone que “los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada” y que, en igual sentido, “se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad” (art. 9).

Sin embargo, la ley N° 26.485 no profundizó en estos aspectos y se la puede cuestionar por la falta de inclusión de una mirada interseccional. Si bien la violencia es definida de manera amplia, y se reconocen distintos tipos y modalidades mediante las que esta puede presentarse, la ley no se detiene específicamente en las barreras que, junto con el género, pueden derivar de la etnia, la edad, la condición migratoria, la localización geográfica, la dependencia económica, la situación de pobreza, la privación de libertad, la orientación sexual o la identidad de género, por

27 Comité CEDAW, *Recomendación General N° 28*, CEDAW/C/GC/28, 16/12/2010, párr. 18. La interseccionalidad como concepto también fue reconocida por la Comisión IDH en el marco de sus informes temáticos y por la Corte IDH en el marco de trámites contenciosos. Véase, en este sentido, Comisión IDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 62, 05/12/2011, párr. 60 y Corte IDH, *Caso Gonzáles Lluy y otros v. Ecuador* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 01/09/2015, Serie C, N° 298, párr. 290.

ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS
DE VIOLENCIA EN SUS RELACIONES INTERPERSONALES

mencionar algunos vectores que en general definen relaciones de poder en nuestras sociedades (cf. Rodríguez 2011, 136).

Este vacío normativo, en la práctica, genera distintas consecuencias, que se han subrayado en este informe. En lo que se vincula con el desarrollo de políticas públicas, ayuda a explicar la existencia de criterios excluyentes en su diseño o las dificultades que se presentan para su ejecución. A modo de ejemplos, la escasez de refugios y los rigurosos requisitos de acceso a ellos son indicativos de la carencia de este enfoque, como también lo es la desigual variedad de oferta de políticas públicas que existe según la zona de residencia. La falta de respuestas legales que tengan en cuenta la edad de la víctima, su condición de salud o capacidades, da cuenta de la necesidad de incluir precisiones que respondan de modo adecuado a las distintas necesidades que pueden presentar las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia de género. Lo mismo puede decirse de las dificultades que se registran para otorgar la protección debida a personas que viven en barrios marginales, en localizaciones rurales o en situación de calle. Por otra parte, en lo que se vincula con el plano de las prácticas judiciales, este vacío normativo también ayuda a explicar el abordaje estandarizado y uniforme de los casos de violencia que hacen los operadores jurídicos, sin apreciar ni distinguir las características propias que estos asumen, ni la situación particular de quienes se ven afectadas por ellos.

Recomendaciones

En consideración a lo expuesto, potenciales reformas legislativas y nuevas reglamentaciones deben tener en cuenta la necesidad de incorporar el enfoque interseccional, no solo como cláusula general de interpretación y aplicación de las normas, sino también de manera transversal en sus distintas disposiciones y procedimientos. Por

otra parte, es necesario acompañar ese proceso con la capacitación adecuada de los operadores y operadoras institucionales, para que otorguen a las víctimas un trato acorde a sus particulares circunstancias y para que puedan caracterizar y abordar las situaciones de violencia que experimentan con sensibilidad.