



ACCESO A LA JUSTICIA PARA
MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA
EN SUS RELACIONES INTERPERSONALES
APORTES, DEUDAS Y DESAFÍOS DE LA LEY N° 26.485

Índice

Introducción	3
I. PRIMERA DIMENSIÓN CRÍTICA	9
<i>Falta de implementación de políticas públicas y aspectos estructurales previstos en la ley N° 26.485</i>	
1. Falta de registros e información estadística	10
2. Falta de políticas públicas para el autovalimiento de las denunciadas	12
3. Patrocinio jurídico gratuito	14
4. Dispositivos para la protección de las denunciadas.....	17
II. SEGUNDA DIMENSIÓN CRÍTICA	23
<i>Inobservancia y aplicación distorsionada de la ley N° 26.485 en los procesos de violencia en CABA</i>	
1. Inicio y regulación del proceso en CABA. Invisibilización de la violencia de género en las relaciones interpersonales	23
2. Medidas preventivas urgentes	25
3. Audiencias y citaciones.....	31
4. Producción de informes interdisciplinarios	34
5. Ejecución de las medidas de protección	37
III. TERCERA DIMENSIÓN CRÍTICA.....	43
<i>Vacíos legales y falta de regulación de aspectos claves</i>	
1. Falta de un proceso de fondo.....	44
2. Fragmentación del conflicto y falta de especialidad.....	47
3. Falta de un enfoque interseccional	53
IV. Conclusiones.....	57
Bibliografía.....	59

Introducción

La violencia contra las mujeres es un fenómeno de enorme prevalencia, que atenta contra los derechos más elementales de las víctimas y de sus núcleos familiares. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, se estima que casi un tercio de las mujeres que han mantenido una relación de pareja han sido víctimas de violencia física o sexual por parte de ella¹. El mismo estudio señala que un porcentaje muy elevado de la población femenina se encuentra expuesto a distintas formas de violencia, y que mundialmente el 38% de los homicidios de mujeres se debe a la violencia conyugal o íntima². En Latinoamérica, las cifras no son más alentadoras: se estima que cerca del 29,8% de las mujeres ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de sus parejas y que aproximadamente el 10,7% ha sido atacada por personas ajenas al núcleo familiar.

En la Argentina no hay datos oficiales que permitan cuantificar con precisión el fenómeno y su alcance. Solo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVD) recibió 10.573 denuncias en 2014, de las cuales el 79% tuvo como afectadas a mujeres y niñas (66% y 13%, respectivamente)³. En el 80% de los casos, los denunciados fueron varones, y con idéntica proporción se denunció el ejercicio de violencia por parte de la pareja o ex pareja⁴. Por otra parte, la información periódica recogida en el ámbito nacional por la asociación civil La Casa del Encuentro revela que en el país se producen, en promedio, 258 femicidios de mujeres y niñas por año⁵, que en el período 2008-2014 dejaron a 2196 hijos/as sin sus madres,

1 Véase Organización Mundial de la Salud (OMS), *Resumen de orientación: Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer. Prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud, 2013*. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85243/1/WHO_RHR_HRP_13.06_spa.pdf (fecha de consulta: 08/10/2015).

2 Ídem.

3 Véase <http://www.cij.gov.ar/nota-15910-Violencia-dom-stica--el-27--de-los-casos-regis-tr--niveles-de-riesgo--alto--y--alt-simo--.html> (fecha de consulta: 08/10/2015).

4 Ídem.

5 Véase <http://www.lacasadelencontro.org/femicidios.html> (fecha de consulta: 08/10/2015). El cálculo está realizado sobre la base de los resultados de La Casa del Encuentro para los años 2008 (208 femicidios); 2009 (231 femicidios); 2010 (260 femicidios); 2011 (282 femi-

1403 de ellos/as menores de edad⁶. De manera usual, estas muertes están precedidas de largos historiales de abusos, de denuncias desatendidas, e incluso de medidas de protección que resultaron inefectivas⁷. Son, en esos términos, muertes por razones de género anunciadas y evitables.

Los derechos que la violencia de género compromete tienen reconocimiento normativo en tratados generales de derechos humanos de más de medio siglo de antigüedad. Sin embargo, su sostenido incumplimiento para atender estas situaciones llevó a la comunidad internacional a diseñar nuevas herramientas legales, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y, en tiempos más cercanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Desde su preámbulo, esta última Convención reconoce que la violencia contra las mujeres “constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales” y “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”, que “trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión”. Por otra parte, define a la violencia en sus distintos tipos y ámbitos de manifestación, y estipula las obligaciones estatales de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar los hechos, y brindar reparación integral a las víctimas. También llama a promover el acceso efectivo a la justicia de las damnificadas y de sus familiares, y a diseñar garantías de no repetición.

Las obligaciones internacionales para asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias fueron precisadas por medio de la labor interpretativa de los órganos internacionales de derechos humanos en informes específicos, observaciones dirigidas a los Estados parte y jurisprudencia originada a partir de casos donde lamentablemente los dispositivos preventivos fallaron y las investigaciones posteriores no arrojaron resultados⁸. Con posterioridad, los instrumentos internacionales fueron reglamentados en el ámbito local por los distintos Estados, mediante la sanción de leyes específicas para la protección de las mujeres.

En la Argentina, la ley N° 24.417 de “Protección contra la violencia familiar”, sancionada a fines de 1994 y con aplicación en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituyó uno de los primeros es-

dios); 2012 (255 femicidios); 2013 (295 femicidios) y 2017 (277 femicidios).

6 Ídem.

7 En el ámbito regional, este fenómeno se encuentra documentado en Comisión IDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20/01/2007.

8 A lo largo del presente Informe, se citan distintos antecedentes en este sentido.

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

fuerzos para visibilizar la violencia en el ámbito de la familiar como un problema de relevancia pública y susceptible de atención institucional⁹. Sin embargo, su enfoque regulatorio fue rápidamente cuestionado por ofrecer una mirada acotada sobre el ámbito de aplicación de la norma, restringido a la esfera “doméstica”; por la ausencia de definiciones acerca de los tipos de violencia que tienen lugar en dicho espacio; por la falta de especificación de los derechos que asisten a las víctimas en los procesos; por el establecimiento de un listado limitado de medidas de protección, sin obligaciones de monitoreo ni sanciones frente a incumplimientos; por la atención del “grupo familiar” como bloque monolítico, sin consideración de las dinámicas de violencia que sufren ciertos integrantes en particular, como las mujeres; y por el establecimiento de instancias de mediación como dispositivo de intervención temprana, dirigido a mantener la unidad familiar antes que a garantizar la seguridad de sus integrantes (Motta y Rodríguez 2000, 23-24). Esta norma tampoco avanzó en dimensiones vinculadas con políticas públicas, ni en abordajes integrales del fenómeno a nivel nacional.

Muchas de estas críticas motivaron y encontraron alguna respuesta en la ley N° 26.485, de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” (en adelante, Ley de Protección Integral), que en 2009 reglamentó con mayor detalle el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y reconoció la necesidad de contar con un abordaje exhaustivo. La ley definió distintos tipos y modalidades de violencia, precisó los derechos que se ven afectados y estableció un programa amplio de deberes en materia de políticas públicas, que involucra de modo transversal a distintos organismos estatales. También consagró numerosos derechos y garantías que se deben asegurar en los procedimientos judiciales y administrativos que traten sobre violencia contra las mujeres y, para el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reguló un proceso dirigido a obtener medidas de protección urgente. Asimismo, dispuso la necesidad de brindar asistencia integral a las víctimas. Con posterioridad, el Decreto reglamentario N° 1011/2010 clarificó los alcances de algunas de sus disposiciones. Muchas jurisdicciones locales adoptaron leyes que recuperan algunos de los aspectos incluidos en la ley nacional o adhirieron a ella¹⁰.

La ley N° 26.485 implicó, así, importantes avances en la prevención primaria, secundaria y terciaria de la violencia de género, en especial, en casos de violencia interpersonal. La prevención primaria procura detener

⁹ Durante la década de los noventa, las provincias dictaron leyes de contenido similar o adhirieron a la ley N° 24.417.

¹⁰ Véase <http://www.cnm.gov.ar/LegProvincial/LegislacionProvincial.html>.

la violencia antes de que ocurra, y comprende la necesidad de desterrar patrones de comportamiento estereotipados y promover prácticas y relaciones entre los géneros más respetuosas de los derechos de las personas. La prevención secundaria se orienta a detectar los factores de riesgo y brindar una atención inmediata luego de que la violencia tuvo lugar, para evitar su reiteración y limitar su extensión y sus consecuencias. Por último, la prevención terciaria consiste en acciones paliativas, que apuntan a brindar atención y apoyo a largo plazo a las mujeres que sufrieron la violencia. En cada una de estas dimensiones, se han registrado grandes avances que es preciso profundizar. No obstante, a más de seis años de su vigencia, no todas las promesas de la ley N° 26.485 se han concretado.

Las dificultades que persisten en cada ámbito son variadas, pero en el presente informe se pondrá el foco en aquellas que impactan directamente en la prevención secundaria de la violencia de género en las relaciones interpersonales¹¹. En particular, nos detendremos en los obstáculos que encuentran las mujeres que denuncian este tipo de violencia para obtener una protección efectiva en sede civil, dirigida a hacer cesar y evitar la reiteración de las agresiones¹². Estos obstáculos de acceso a la justicia obedecen a distintas causas que, en este informe, se exploran en torno a tres dimensiones críticas. La primera de ellas se relaciona con la falta de implementación de algunas de las políticas públicas que prevé la ley N° 26.485 y que impactan de modo significativo en las posibilidades de presentar o mantener las denuncias de violencia. La segunda está asociada con ciertas prácticas judiciales presentes en la justicia nacional con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de los procesos en los que se solicitan medidas de protección. Finalmente, la tercera repasa algunos problemas estructurales que se encuentran en el trámite de estos casos, cuya superación requiere una nueva actividad legislativa dirigida a atenderlos.

El formato que se utiliza en el informe presenta, de manera sintética, las características de cada dimensión crítica, los estándares internacionales aplicables a ellas, los aspectos problemáticos que se verifican en la práctica y algunas recomendaciones dirigidas a superarlos. El análisis se sustenta en la experiencia adquirida por la Comisión sobre Temáticas

11 Si bien la ley N° 26.485 habla de “violencia doméstica”, en el marco de este informe se utilizará la expresión “violencia en las relaciones interpersonales”.

12 De esta manera, el enfoque del informe se limitó en un triple sentido: (1) no propone evaluar las barreras que pueden encontrarse en acciones primarias y terciarias de prevención; (2) no incluye modalidades de violencia ajenas a la que tiene lugar en las relaciones interpersonales, y (3) tampoco considera las respuestas de la justicia penal frente a ellas. Esto no implica desconocer la importancia de las dimensiones excluidas, pero el análisis se detiene solo en aquellas que hacen a la especialidad y al giro cotidiano de nuestra labor.

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

de Género de la Defensoría General de la Nación y, en particular, por sus Servicios de Asistencia y Patrocinio Jurídico Gratuito para Víctimas de Violencia de Género. Mientras que la Comisión ha participado de numerosas iniciativas vinculadas con la ley N° 26.485, sus servicios jurídicos gratuitos han evacuado más de 12.000 consultas desde su apertura, y han ofrecido patrocinio a más de 3000 casos¹³ en el fuero civil de familia con asiento en la CABA, lo que permite una mirada distintiva sobre las prácticas de este sector del sistema de administración de justicia.

Sin duda, la situación actual ha mejorado sustantiva y cualitativamente de modo significativo en comparación con las respuestas que estos casos recibían hasta hace pocos años. Aunque se reconocen los enormes esfuerzos realizados desde distintos ámbitos y los avances obtenidos, este trabajo pretende ser un aporte a la discusión pública, dirigido a sortear las barreras que todavía encuentran las mujeres que denuncian maltrato en sus vínculos interpersonales para obtener una protección judicial efectiva. El objetivo final es cumplir adecuadamente con las obligaciones estatales respecto del deber de prevenir la violencia de género, garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y dotar de mayor eficacia a los dispositivos de intervención temprana. Las movilizaciones recientes de condena a la violencia de género en el país, aunadas en la consigna “Ni una menos”, manifiestan el camino que aún queda por recorrer. Esperamos que este trabajo constituya un avance en ese sentido.

¹³ Datos disponibles al 29 de octubre de 2015.

I. PRIMERA DIMENSIÓN CRÍTICA

Falta de implementación de políticas públicas y aspectos estructurales previstos en la ley N° 26.485

En años recientes –incluso antes de la aprobación de la ley N° 26.485– se implementaron numerosas iniciativas dirigidas a ampliar y mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Por mencionar solo algunas de ellas, se creó y puso en funcionamiento el Programa “Las Víctimas contra las Violencias”¹, que tiene como uno de sus ejes la atención a víctimas de violencia intrafamiliar; el Consejo Nacional de las Mujeres puso en marcha la línea telefónica 144, con alcance nacional; y se crearon nuevos refugios, entre muchas otras cosas. En el ámbito de la CABA, la Dirección General de la Mujer dispuso Centros Integrales de la Mujer (CIM), con una línea de atención telefónica y con dispositivos de alojamiento que incluyen un refugio para víctimas de violencia en las relaciones interpersonales.

Por su parte, los organismos vinculados con el sistema de administración de justicia diseñaron áreas de género. En el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se creó la Oficina de Violencia Doméstica (Acordada CSJN N° 39/06) y la Oficina de la Mujer (Acordada CSJN N° 13/09). A su vez, dentro del Ministerio Público, la Defensoría General de la Nación creó la Comisión sobre Temáticas de Género (Res. DGN N° 1154/07²), de la que dependen, desde 2009, Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico Gratuitos para Víctimas de Violencia de Género; mientras que la Procuración General de la Nación creó un Programa sobre Políticas de Género (Resolución PGN 533/12), y en fecha reciente la Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres (UFEM, Resolución PGN N° 1960/15). En el ámbito jurisdiccional local, también se han registrado progresos, como la Oficina de Género dependiente del Superior Tribunal de Justicia o la creación del Observatorio de Género en la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pese a los esfuerzos de estas y otras instituciones y programas que

¹ Actualmente, funciona dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

² De manera reciente, el mandato de la Comisión sobre Temáticas de Género ha sido ampliado mediante la Resolución DGN N° 1545/15.

operan en el ámbito territorial de la CABA, todavía se registran falencias en el cumplimiento de los lineamientos de política pública contemplados en la ley nacional, que dificultan el efectivo acceso a la justicia de las víctimas de violencia interpersonal y de género. A continuación se detallan algunas de ellas, junto con algunas posibles líneas de acción para superarlas.

1. Falta de registros e información estadística

Tanto las normas internacionales como las nacionales determinan que es un deber propio del Estado recolectar datos, confeccionar registros, establecer estadísticas y generar investigaciones sobre la violencia de género³. Es claro que la producción de este tipo de información es fundamental para el diseño de políticas públicas, así como para su implementación, monitoreo y evaluación. También es vital que se encuentre disponible en canales accesibles, a modo de rendición de cuentas y de insumo para investigaciones, estudios y réplicas por parte de actores especializados, tanto del ámbito estatal como no estatal.

Pese al tiempo transcurrido desde la ratificación de la Convención de Belém do Pará y desde la sanción de la ley N° 26.485, la carencia de información oficial es una falencia que persiste, y en la que distintos organismos públicos están trabajando para superarla. El Consejo Nacional de las Mujeres y el INDEC celebraron un convenio en 2012 para confeccionar el Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer (RUCVM). A su vez, luego de la convocatoria "Ni una Menos", en 2015 se creó la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación, mientras que la Corte Suprema de la Nación también anunció la generación de un registro de estos casos. Aunque se trata de iniciativas auspiciosas y necesarias, todavía no han alcanzado a completar los vacíos que existen al respecto, ni a confeccionar bases de

3 El art. 8.h de la Convención de Belém do Pará determina como deber estatal "garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios". Aspectos similares han sido abordados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (véase, Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20/01/2007, párr. 298) y por la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (véase, *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, 20/01/2006, párr. 37), entre otros organismos de monitoreo. Por su parte, la ley N° 26.485 obliga al Consejo Nacional de las Mujeres a recopilar y sistematizar datos en la materia (art. 9 incisos k., l., m. y n.) y determina la creación del Observatorio de Violencia contra las Mujeres, en el ámbito de dicho Consejo, para el monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos sobre violencia contra las mujeres (arts. 12, 13 y 14); mientras que asigna a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la obligación de crear registros de las denuncias presentadas ante el sistema de administración de justicia (art. 37).

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

datos exhaustivos, públicas y accesibles, que permitan dimensionar el fenómeno de la violencia contra las mujeres, incluso en la variante más letal del femicidio⁴. Como ya se mencionó, para estimar la cantidad de muertes de mujeres por motivos de género todavía se acude a las estadísticas publicadas por la organización civil “La Casa del Encuentro”⁵, que se construyen a partir del monitoreo de medios de comunicación.

La falta de registros de esas características hace que la escasa información oficial disponible se encuentre fragmentada⁶. Si bien algunos organismos o programas públicos dedicados a la temática generan datos sobre sus intervenciones y sobre las características de los casos que reciben, esa información permanece fragmentada por la falta de articulación y por la inexistencia de criterios comunes de recolección⁷. Estos organismos trabajan con definiciones distintas alrededor de la violencia y de los sujetos a quienes afecta; registran variables heterogéneas, según las características y necesidades de sus servicios; y contabilizan y sistematizan en distintos períodos temporales⁸.

La falta de información en la materia atenta contra la adecuada atención de la violencia de género, pues limita la posibilidad de diseñar y ejecutar políticas públicas para detectar situaciones actuales o inminentes, y precisar las necesidades jurídicas y sociales específicas de sus víctimas. Además, la inexistencia de datos –o su recolección fragmentada– imposibilita prever y organizar los recursos necesarios para atender la problemática de una manera responsable. Desde este lugar, se ven afectados no solo los compromisos estatales dirigidos a producir y difundir información pública, sino también aquellos que se vinculan con el desarrollo de políticas preventivas verdaderamente integrales.

4 Sobre la necesidad de recabar información respecto de esta forma de violencia, véase MESECVI, *Declaración sobre el femicidio*, OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/DEC. 1/08, 15/08/2008, recomendación a los Estados Parte N° 5 y Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, *Tercer Informe Temático presentado al Consejo de Derechos Humanos, sobre homicidios de mujeres por razones de género*, A/HRC/20/16, 23/05/2012, párr. 105.

5 Véase <http://www.lacasadelencontro.org/femicidios.html> (fecha de consulta: 08/10/2015).

6 Según la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias: “La información que reúnen fuentes estatales u oficiales con frecuencia no está armonizada ni coordinada. Suele haber incongruencias con los datos que recopilan los distintos servicios, como falta de compatibilidad en las categorías que se utilizan para documentar las circunstancias que rodean al crimen, la relación entre la víctima y el autor y la violencia preexistente”. Véase, al respecto, *Tercer Informe Temático presentado al Consejo de Derechos Humanos, sobre homicidios de mujeres por razones de género*, óp. cit., párr. 105.

7 De acuerdo con un reciente informe del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género –ELA–, “[l]a información disponible actualmente sobre diversas manifestaciones y espacios de atención de violencia es poca y desarticulada...”. Véase ELA (2015, 23).

8 Para un detalle de los organismos que generan información y de los criterios que toman en cuenta, véase ELA (2015, 23-24).

Recomendaciones

Se considera prioritario atender a la necesidad de producir información pública sobre la incidencia, prevalencia y características de la violencia de género en el país. Esta información, a su vez, debe difundirse por medio de distintos canales. En este sentido, las citadas iniciativas del Consejo Nacional de las Mujeres y el INDEC, del Ministerio de Justicia de la Nación y de la Corte Suprema de Justicia constituyen buenas prácticas que deben ser apoyadas para que alcancen los objetivos que persiguen. Por otra parte, es esperable que el avance de estas iniciativas también suscite políticas de articulación entre los organismos públicos, que permitan unificar criterios de recopilación, de sistematización y de periodicidad de la información.

2. Falta de políticas públicas para el autovalimiento de las denunciantes

Para que las víctimas puedan superar la dependencia emocional y económica que muchas veces las mantiene unidas a sus agresores, es necesario implementar programas que garanticen su contención y la satisfacción de sus necesidades mínimas y las de su grupo familiar.

En el ámbito local, la ley N° 26.485 prevé el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer la autonomía de las mujeres, a fin de que puedan contar con una opción real para salir de las relaciones de violencia. Su artículo 11 estipula obligaciones a cargo de distintos ministerios y secretarías, que incluyen: "promover políticas tendientes a la revinculación social y laboral de las mujeres que padecen violencia" (inc. 2.a); "promover líneas de capacitación y financiamiento para la inserción laboral de las mujeres en procesos de asistencia por violencia" (inc. 2.c); "celebrar convenios con entidades bancarias a fin de facilitarles líneas de créditos a mujeres que padecen violencia" (inc. 2.e); "promover servicios o programas con equipos interdisciplinarios especializados en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y/o de quienes la ejerzan con la utilización de protocolos de atención y derivación" (inc. 4.d.); "asegurar la asistencia especializada de los/as hijos/as testigos de violencia" (inc. 4.f); y "promover políticas tendientes a la formación e inclusión laboral de mujeres que padecen violencia" (inc. 6.c), entre otras.

En los últimos años, hubo diversas iniciativas para facilitar la presentación de las denuncias por hechos de violencia en las relaciones interpersonales y para obtener medidas de protección dirigidas a detener el maltrato y evitar su reiteración. Además, se incrementó la oferta de cursos de sensibilización y capacitación en temas de género para operadores y operadoras del sistema de administración de justicia. Sin embargo, estos avances no siempre han sido acompañados de políticas

públicas que transfieran bienes o recursos económicos directamente a las mujeres y a sus núcleos familiares, que permitan cortar relaciones de dependencia con sus agresores. Esta carencia no solo obtura la posibilidad de superar en forma definitiva las situaciones de violencia, sino que incluso atenta contra la posibilidad de accionar judicialmente para obtener medidas de protección o mantenerse en los procesos una vez que se han iniciado. De tal forma, los esfuerzos existentes pueden, en la práctica, verse privados de toda efectividad⁹.

Para satisfacer los mandatos de política pública que surgen de la ley N° 26.485, es preciso orientar recursos y servicios que garanticen el acceso a subsidios sociales, a la vivienda y al crédito, así como regular la ejecución de programas de capacitación y de reinserción laboral. También se requiere implementar medidas adecuadas e inclusivas de cuidado de niñas/os u otras personas que necesitan atención, de modo que las mujeres puedan intentar insertarse en el mundo laboral, entre otras opciones posibles. Esto demanda un despliegue de recursos estatales en diferentes niveles, que apunten a la autonomía definitiva de las denunciantes y de sus núcleos familiares.

Recomendaciones

En consideración a lo mencionado, es necesario disponer de partidas presupuestarias específicas e intensificar la intervención de políticas públicas dirigidas a fortalecer a las víctimas de violencia de género. Estas intervenciones deben centrarse en la rehabilitación y empoderamiento de las víctimas, pero también en su bienestar social y económico por medio de distintas opciones de transferencia de bienes y de recursos. En particular, deben favorecer el acceso de las mujeres a espacios terapéuticos, si lo requieren; así como a subsidios sociales, capacitación laboral, vivienda y crédito, entre otras alternativas. Ese objetivo se puede lograr con la creación e implementación de nuevos programas dirigidos a las víctimas de violencia de género o con su acceso prioritario a los planes existentes.

También debe atenderse a las necesidades de atención de los

⁹ Una investigación de ELA encontró que “[a]unque existen mecanismos legales de protección, hay una cantidad de situaciones sociales y económicas que continúan operando como obstáculos para que las mujeres puedan estar en condiciones de aprovechar en forma íntegra los mecanismos de protección disponibles”. Véase Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA 2012, 45). El mismo estudio advirtió que: “Es significativa la cantidad de denuncias por violencia que no se continúan más allá de la presentación inicial. La falta de redes sociales de apoyo y políticas públicas para atender las dificultades económicas y subjetivas que afectan a las denunciantes operan como un condicionante importante” (59). Véase también 67-69.

niños/as, y ofrecer opciones reales a las denunciantes para articular sus proyectos de vida con los roles de cuidado que usualmente tienen a su cargo.

3. Patrocinio jurídico gratuito

El derecho a acceder a la justicia en condiciones de igualdad tiene un amplio desarrollo en los ámbitos local e internacional. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce el derecho a ser oídos/as por las autoridades competentes (art. 8), así como el de interponer recursos dirigidos a la protección de los derechos reconocidos en la normativa internacional (art. 25). Otros tratados internacionales contienen disposiciones similares, que nuestro país integró al bloque de constitucionalidad (art. 75 inc. 22, CN). Con relación a la discriminación y a la violencia contra las mujeres, garantizar el acceso a la justicia es parte de las obligaciones de “debida diligencia” del art. 1.1 de la CADH y del art. 7 de la Convención de Belém do Pará, que en la esfera local quedaron plasmadas en la ley N° 26.485.

En esa línea, un enorme acierto de esta ley fue la consagración del derecho de quienes sufren violencia de género a acceder a un “patrocinio jurídico gratuito y, preferentemente, especializado” (art. 16 inc. a). Para el efectivo cumplimiento de ese derecho, la ley N° 26.485 señaló el deber de promover y fortalecer interinstitucionalmente a las jurisdicciones para crear servicios de patrocinio jurídico gratuito (art. 10.2.c y art. 11.5.1.a y b). El Decreto Reglamentario de la ley puso en cabeza del Ministerio de Justicia de la Nación y de sus equivalentes locales el deber de celebrar los convenios necesarios con los ministerios públicos, las asociaciones, los colegios de abogados y otros organismos públicos o no gubernamentales, para garantizar el asesoramiento y patrocinio gratuito a las mujeres víctimas de violencia (art. 16, Decreto N° 1011/2010).

Mediante estas normas, el Estado reafirmó el interés y compromiso frente a situaciones de violencia de género, e instituyó como deber jurídico propio el de poner abogados/as a disposición de las mujeres que se vean afectadas por estos hechos. No obstante, la consagración normativa no fue acompañada de los recursos necesarios para su implementación en todo el territorio nacional.

La falta de asignación de recursos en las normas presupuestarias dictadas desde la sanción de la ley N° 26.485 contribuyó a que el derecho allí consagrado constituya una promesa de cumplimiento irregular. En el ámbito territorial de la CABA, distintos organismos nacionales y locales brindan asistencia jurídica a víctimas de violencia de género. Así, desde el Ministerio Público de la Defensa, a la tarea desarrollada desde las Defensorías de Pobres y Ausentes se sumó la creación de servicios de

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

patrocinio especializado y gratuito para víctimas de violencia de género. Estos servicios dependen de la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación, y varios de ellos constituyen esfuerzos conjuntos con otros organismos públicos nacionales.

Incluso antes de la sanción de la ley N° 26.485, estos servicios estaban a disposición en la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) en el marco de un convenio celebrado entre la Defensoría General de la Nación y la Corte Suprema¹⁰. En el año 2012, luego de la sanción de la Ley de Protección Integral, estos servicios fueron ampliados¹¹ y luego extendidos hacia barrios marginales de la Ciudad, por medio de iniciativas coordinadas con el Consejo Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Justicia de la Nación¹², y de iniciativas propias de la Defensoría General de la Nación. Además de estos recursos, existen otros disponibles en el territorio de la CABA, ya sean ofrecidos por organizaciones de la sociedad civil o dependientes de sus autoridades locales. No obstante, no todas las jurisdicciones cuentan con alternativas de este tipo (ELA 2015, 29) y son todavía incipientes las iniciativas dirigidas a garantizar el acceso a ellas en todo el país¹³.

La prestación de estos servicios con amplio alcance es fundamental como garantía de una adecuada defensa del derecho a una vida libre de violencias. Si bien el decreto reglamentario de la ley N° 26.485 permite interponer denuncias y activar el proceso preventivo ante la Justicia Nacional en lo Civil sin patrocinio jurídico, las denunciadas deben luego acceder a este recurso para poder participar y accionar en el proceso¹⁴. Por otra parte, aun cuando no es un requisito para la presentación de la denuncia, la práctica demuestra la conveniencia de acceder a un patrocinio jurídico especializado en el inicio de las actuaciones, a fin de contar con una orientación precisa respecto de cómo se estructura el trámite judicial, cuáles son los derechos que asisten a las víctimas, y qué tipo de medidas de protección pueden solicitarse frente a las situaciones que se experimentan.

10 Información disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero> (fecha de consulta: 08/10/2015).

11 Véase "Proyecto Piloto de Asesoramiento y Patrocinio para Víctimas de Violencia de Género", en marcha desde el año 2012 a través de un convenio entre el Consejo Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Desarrollo Social y la Defensoría General de la Nación. Información disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero> (fecha de consulta: 08/10/2015).

12 Ídem.

13 Véase al respecto el proyecto de ley presentado en 2015 por el Senador Abal Medina, que propone crear un cuerpo de abogados/as especializados en la órbita del Ministerio de Justicia de la Nación, para garantizar el acceso al patrocinio jurídico gratuito y especializado a nivel federal (Expte. S-2587/15, disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/> (fecha de consulta: 08/10/2015).

14 Cf. art. 21, Decreto Reglamentario N° 1011/2010.

Desde los Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico Gratuito de este organismo, se ha verificado que las denuncias que se interponen sin patrocinio letrado, en general, dan lugar a la adopción de medidas de protección “estandarizada” por parte del fuero, que no siempre se ajustan a las necesidades del caso¹⁵. Además, con frecuencia se rechazan los pedidos de alimentos provisorios o modalidades de contacto asistido con los hijos e hijas en común, por considerar –erróneamente– que el proceso de violencia no es la vía idónea para reclamarlos. Asimismo, muchos juzgados continúan citando a las partes a audiencias conjuntas, a fin de que lleguen a acuerdos. Estos y otros obstáculos que persisten en la tramitación de los procesos¹⁶ dan cuenta de la necesidad de que las denunciadas cuenten con un/a profesional especializado/a que resguarde sus derechos.

Recomendaciones

Por las razones expuestas, se considera necesario crear servicios de patrocinio jurídico gratuito especializado para víctimas de violencia de género y fortalecer los existentes. Para ello, es fundamental el traslado de recursos presupuestarios hacia esos servicios, así como disponer de partidas para su réplica en distintas jurisdicciones. Sería auspicioso que el patrocinio se garantice en sede civil, pero también para constituirse como parte querellante en las causas penales. Además, es necesario establecer la especialidad y la capacitación como requisitos de ingreso a los equipos jurídicos, y garantizar la actualización permanente de sus integrantes. En ese sentido, en fecha reciente se aprobó la ley que crea el Cuerpo de abogados para víctimas de violencia de género (una iniciativa del senador Abal Me-

15 “La experiencia de los servicios de atención de casos de violencia de género dependientes de la Comisión señala que es habitual que, incluso en aquellos casos que cuentan con órdenes de protección vigentes al momento de ser atendidas por los/as abogados/as, sea necesario requerir otras medidas que no fueron solicitadas al realizar la denuncia. En general, las mujeres que han hecho la denuncia sin patrocinio o asesoramiento previo suelen requerir la exclusión del hogar, la prohibición de acercamiento o de contacto, pero con frecuencia desconocen otras medidas preventivas que podrían solicitar para una mejor garantía de sus derechos (tales como el botón antipánico, el secuestro de armas, un inventario de los bienes, una cuota alimentaria provisorio, un régimen provisorio de visitas asistidas, entre otras). Por tales motivos, es usual que al otorgar el patrocinio se requieran medidas de protección no sólo en los casos en los que no las tengan, sino también en aquellos en los que ya llegan a las oficinas con algunas medidas de protección vigentes”. Véase Comisión sobre Temáticas de Género, Defensoría General de la Nación, *Informe 2014. Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género*, disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/INFORME%20PATROCINIO%202014.pdf> (fecha de consulta: 08/10/2015). Véase también el desarrollo detallado de estos aspectos en el punto III.2.

16 Para mayor información sobre los obstáculos existentes a lo largo de los procesos de violencia, véase *infra*, apartado III, “Segunda dimensión crítica”.

dina), que se propone asegurar el acceso a un abogado/a especializado. Parte del desafío que enfrenta la reciente ley es que se acompañe del presupuesto necesario para poner en funcionamiento e implementar estos servicios en todo el país.

Por otra parte, si bien la posibilidad de interponer denuncias y solicitar medidas de protección sin patrocinio jurídico favorece el acceso a la justicia, debe garantizarse que las víctimas cuenten con este tipo de asistencia desde el inicio de las actuaciones, de manera tal de informarse sobre la manera en que se estructura el proceso, sobre los derechos y garantías que asisten a quienes participan en él y, principalmente, sobre el tipo de medidas a solicitar para afrontar la situación experimentada. Para asegurar el acceso real a esos recursos, es indispensable garantizar su descentralización y horarios accesibles de funcionamiento.

4. Dispositivos para la protección de las denunciadas

Como se señala en diferentes secciones de este informe, los compromisos internacionales ordenan establecer políticas integrales que garanticen los derechos de las víctimas de violencia de género en sus relaciones interpersonales, en particular, en la esfera preventiva¹⁷. Con debilidades y fortalezas, son distintas las vías institucionales que se han desplegado para ello. En general, exigen la intervención de los operadores/as jurídicos y de otra amplia gama de actores institucionales, así como recursos de distinta índole. En el área que se trata en este apartado, es posible señalar algunos aspectos que podrían colaborar con la mejora de las políticas preventivas, principalmente en las situaciones de mayor gravedad.

En primer término, existe un déficit importante en materia de refugios disponibles para víctimas de violencia de género. De acuerdo con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), se han creado o acondicionado veinticuatro refugios u hogares en los últimos tiempos que, sumados a los preexistentes, arrojan un total de más de 1500 plazas¹⁸ disponibles en todo el país. Sin embargo, estos servicios no tienen alcan-

17 Véase Comisión IDH, Informe N° 54/01, Caso N° 12.051, *María Da Penha Maia Fernandes (Brasil)*, 16/04/2001; Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, óp. cit.; Comisión IDH, Informe N° 80/11, Caso N° 12.626, *Jessica Lenahan (Estados Unidos)*, 21/07/2011; Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 16/11/2009, Serie C, N° 205, entre muchos otros.

18 Cf. Consejo Nacional de las Mujeres – CNM, Plan Nacional de Acción 2014-2016 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, p. 83, disponible en http://www.cnm.gov.ar/MaterialDeDifusion/PlanNacional_2014_2016.pdf (consultado: 30/10/2015).

ce homogéneo en el territorio nacional y contemplan algunos requisitos de ingreso que les restan utilidad. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solo existe un refugio para víctimas de violencia, que no admite el ingreso de los hijos varones mayores de 16 años. Este condicionamiento etario deja a algunas de las posibles beneficiarias sin alternativa, pues no aceptan ingresar allí sin ellos.

Otra de las medidas de seguridad que suelen adoptarse en casos graves es la disposición de consignas policiales, bajo distintas modalidades. En general, estas medidas son dispuestas cuando se acredita la presentación de denuncias múltiples y de una intensidad extrema, con intervención de la justicia penal. Aun así, la accesibilidad a las consignas policiales suele estar condicionada por la existencia de personal disponible. A su vez, en ocasiones la forma en que se disponen no es adecuadamente informada a las víctimas, o se modifica la modalidad sin dar aviso al juzgado que las ordenó, lo que puede impactar en las condiciones de seguridad de las beneficiarias. Finalmente, no siempre los agentes policiales están capacitados en temáticas de género y en el manejo de las dinámicas propias de estos casos, más allá de los avances que en ese sentido se registran en estos tiempos y del diseño de protocolos en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación¹⁹.

También se verifican dificultades vinculadas con otros dispositivos diseñados para garantizar la protección policial, como los botones anti-pánico. En el ámbito de la CABA se ofrecen dos sistemas distintos, uno móvil y otro fijo²⁰. Tanto el botón fijo como el móvil constituyen mecanismos de protección ineludibles en casos de riesgo calificado, pero, al mismo tiempo, presentan falencias que les restan utilidad. Una de ellas, inherente a ambos sistemas, es que su activación está supeditada a que la propia denunciante observe que el denunciado ha violado la prohibición de acercamiento dispuesta judicialmente; si no lo hace con el tiempo suficiente para accionar el dispositivo y esperar la llegada de las fuerzas de seguridad, el botón no resulta efectivo para evitar un nuevo ataque. Asimismo, este problema se puede potenciar cuando se registran dificultades para el arribo oportuno de las fuerzas de seguridad, lo que puede ocurrir, en particular, en ciertas áreas de la CABA.

Cada mecanismo presenta ventajas y desventajas y, en consecuencia, en cada caso debería valorarse cuál responde mejor a las necesidades de la denunciante, o bien, disponerse el otorgamiento de ambos. El botón

19 Véase Ministerio de Seguridad de la Nación, Resolución N° 505, *Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares*, 31/03/2013.

20 El dispositivo móvil es ofrecido y monitoreado por la Policía Metropolitana de la CABA, y el dispositivo fijo, por la Policía Federal.

fijo requiere menos recaudos técnicos para su instalación y buen funcionamiento y, una vez que es accionado, todos los sonidos del ambiente quedan grabados y no pueden ser editados, lo cual lo convierte en un importante medio de prueba para acreditar incumplimientos. Como desventaja, al ser fijo solo habilita cierta protección en un lugar concreto, y pierde utilidad en otros espacios en donde la violencia puede tener lugar. Respecto del botón móvil, si bien permite que la denunciante pueda trasladarlo consigo y accionarlo en cualquier lugar en el que se encuentre, la experiencia demuestra que no siempre funciona de manera óptima²¹. También se verifica que no es una práctica usual remitir a los juzgados los informes de los agentes policiales sobre su concurrencia al lugar en el cual se activaron, incluso cuando constatan la presencia del denunciado violando una medida de protección dispuesta judicialmente²². Esta omisión obtura la posibilidad de investigar la posible comisión de ciertos delitos e impide dejar constancia de los incumplimientos en los expedientes civiles para petitionar sanciones en ese fuero, o requerir la modificación de las órdenes de protección emitidas.

A los fines de considerar alternativas que superen esos problemas, conviene tener en cuenta experiencias como la española, recientemente reproducida en Uruguay. Allí se implementan, en los casos de alto riesgo, dispositivos duales de verificación de presencia y localización de personas, conocidos como "brazalete" o "tobiltera". Luego de dictada la orden cautelar, se le coloca un brazalete al agresor con forma de reloj o tobillera, mientras que a la víctima se le entrega un pequeño aparato similar a un teléfono celular. Ambos dispositivos cuentan con rastreo mediante el sistema de posicionamiento global (GPS) y se programan para que suene una alarma en caso de acercamiento. En el supuesto de que los dispositivos se acerquen o estén en el mismo radio, la alarma emite una doble alerta: por un lado, le informa a la víctima sobre la posición del agresor; por el otro, da aviso a la central de monitoreo para que la policía actúe y se verifique la situación de la persona a proteger (Otero González 2008). Este mecanismo, al accionarse automáticamente ante una infracción a

21 Este mecanismo requiere que la beneficiaria posea una línea de teléfono celular, lo cual limita el acceso a quienes cuentan con ella. Además, en ciertas zonas de la Ciudad, suele fallar la señal del celular y, en consecuencia, se dificulta accionar el alerta.

22 Los botones fijos son de fecha reciente y no se cuenta con experiencia suficiente para evaluar su implementación. En lo que a este punto atañe, tampoco existe información acerca de la confección y remisión de informes en los casos en que se activan. De acuerdo con la normativa que contempla su uso, cada vez que exista desplazamiento de recursos, se debe realizar un informe y remitirse a los juzgados que intervienen. Si se constata la violación de la medida cautelar, debe informarse dicha circunstancia a la autoridad jurisdiccional de turno. Véase *Protocolo de Actuación para la Implementación del Sistema de Alerta y Localización Georreferenciada "Botón de Pánico"*, párr. 4.1 y 4.1.2, aprobado por Resolución N° 12/2015 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

la orden judicial emitida, posibilitaría una respuesta más rápida de las fuerzas de seguridad, documentar los incumplimientos y, de tal modo, adquirir un mayor poder de disuasión. También facilitaría la recuperación de la denunciante, pues no colabora que ella esté en un estado de alerta constante para detectar la posible presencia del denunciado²³. No obstante, su implementación podría requerir una regulación legal específica para establecer los supuestos y el tipo de procesos que habilitarían su uso, así como la autoridad competente para disponerlo y controlarlo, de modo de compatibilizar el derecho de las víctimas a recibir la protección adecuada con el de las personas consignadas como agresoras a la defensa y el debido proceso²⁴.

Finalmente, un problema general de todos los mecanismos indicados en este apartado (refugios, consignas, botones anti-pánico) se revela en la forma en que afectan la autonomía de las víctimas y les trasladan los deberes de protección. Como se ha visto, por el momento las alternativas de política pública preventiva en casos de riesgo calificado, en nuestro país, se fundan más en la restricción de las víctimas que en la de quienes las agreden. En el caso de los refugios, va de suyo que estos implican que las denunciantes modifiquen sus condiciones de vida, que se

23 Cabe señalar que la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe (UNODC) concluyó que “el uso de brazalete electrónico de monitoreo aparece como una alternativa viable para proteger a las mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual”. Para la ejecución de esta alternativa, la mencionada oficina sugiere que, en primer término, los gobiernos interesados identifiquen los problemas que buscan resolver mediante su uso. Además, indica que deben asegurar que los dispositivos de monitoreo cuenten con tecnología GPS atento que es la que permite su uso. Asimismo invita a tener en cuenta las limitaciones de la cobertura de la red telefónica o satelital a nivel territorial -la cual es necesaria para el efectivo funcionamiento de estos brazaletes- y llama a verificar la capacidad técnica y financiera del Estado para garantizar la existencia de un *hardware* y un *software* apropiado, personal idóneo para gestionarlo y recursos económicos suficientes para solventar los requerimientos de estos mecanismos a largo plazo. Véase UNODC – ROPAN, Opinión Técnica Consultiva No. 009/2013, *De víctimas a victimarias: el uso del brazalete electrónico de monitoreo y los derechos de las mujeres en la justicia criminal*, 2013, disponible en https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_9/Opinion_Tecnica_Consultiva_009-2013.pdf (fecha de consulta: 08/10/2015).

24 Al menos, en lo que respecta a la imposición de su uso en sede civil ya que, como se analizará luego, la ley N° 26.485 no prevé un proceso contradictorio. En cambio, en sede penal se podría disponer su uso con la legislación actual. En particular, el Código Procesal Penal de la Nación (ley N° 27.063, art. 177) prevé la implementación de dispositivos de vigilancia electrónica de rastreo o posicionamiento de ubicación física como mecanismo alternativo a la prisión preventiva a fin de aminorar los riesgos procesales. Su imposición puede adoptarse en cualquier estado del proceso y combinarse con otras medidas restrictivas (abandono inmediato del domicilio, prohibición de concurrir a determinados lugares o comunicarse y acercarse a determinadas personas). El ordenamiento procesal dispone que estas medidas tienen como finalidad asegurar la comparecencia del imputado o evitar el entorpecimiento de la investigación.

trasladen a un lugar que no es su hogar, que establezcan nuevas relaciones interpersonales y que permanezcan incomunicadas con el exterior. En el caso de los botones anti-pánico fijos, las restricciones ambulatorias están estrechamente vinculadas con la funcionalidad del dispositivo. A su vez, tanto en este caso como en el de los dispositivos móviles, cabe indicar que operan como alternativas que ponen en cabeza de las víctimas el deber de gestionar(se) la presencia policial, lo que las deja en una alerta constante. Esto implica que son ellas quienes quedan bajo el control de las autoridades, y no quienes produjeron los sucesos denunciados. Este último aspecto incluso altera la utilidad del mecanismo, porque es posible que la víctima no alcance siquiera a activarlo a tiempo, o que los móviles no lleguen a tiempo para evitar un nuevo suceso de violencia.

Recomendaciones

Los motivos referidos dan cuenta de la necesidad de ampliar las opciones existentes en materia de refugios. A su vez, deben revisarse los requisitos que se establecen para ingresar en ellos, o bien poner a disposición alternativas que tomen en cuenta las características de las víctimas y de sus núcleos familiares. En tal sentido, factores como la edad, la composición familiar, las capacidades, la nacionalidad, el estatus migratorio, la orientación sexual y la identidad de género, entre otros, no pueden constituir barreras de acceso a la protección debida.

Por otra parte, debe dotarse de mayores recursos presupuestarios a las fuerzas de seguridad, de modo tal de garantizar personal, recursos y dispositivos suficientes para las víctimas que atraviesan situaciones de violencia. También debe enfatizarse la necesidad de realizar informes detallados de las actuaciones policiales en los casos en los que estos dispositivos se activan, y remitir dichos informes a las autoridades judiciales que intervengan para su evaluación.

Finalmente, debe profundizarse el debate respecto de posibles alternativas superadoras, que no afecten de manera sustancial los derechos de las víctimas ni les trasladen los deberes de prevención. Como se señaló, la utilización de mecanismos duales de monitoreo georreferenciado, en ciertos casos y bajo procedimientos respetuosos de las garantías constitucionales en juego, podría ofrecer una herramienta más eficiente para prevenir la reiteración de hechos graves de violencia.

II. SEGUNDA DIMENSIÓN CRÍTICA

Inobservancia y aplicación distorsionada de la ley N° 26.485 en los procesos de violencia en CABA

Numerosas iniciativas instrumentadas en los últimos años se dirigieron a mejorar las respuestas judiciales frente a situaciones de violencia en las relaciones interpersonales. En la actualidad, la gran puerta de entrada de las denuncias por estas situaciones en la CABA es la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVD). Eso significa que los jueces y juezas que intervienen con posterioridad cuentan con una denuncia recibida por una institución especializada y con un informe de riesgo elaborado por su equipo interdisciplinario, aspectos que constituyen una herramienta importante para evaluar el tipo de protección temprana que exige cada caso. En términos generales, los juzgados intervinientes atienden con inmediatez estas denuncias y las medidas de protección se dictan dentro de las 24 o 48 horas desde que la denuncia llega de la OVD a la sede judicial.

Sin perjuicio de esos adelantos en el acceso a la justicia, y de numerosas acciones en sentido coincidente (como la implementación de servicios de patrocinio especializados y la capacitación en género de los diferentes equipos de atención), todavía persisten deficiencias en la tramitación de los procesos preventivos urgentes, que se relacionan con la inobservancia de la ley N° 26.485, o con una aplicación distorsionada de sus disposiciones. Estos aspectos se detallan a continuación, alrededor de los ejes centrales que componen los mencionados procesos preventivos.

1. Inicio y regulación del proceso en CABA. Invisibilización de la violencia de género en las relaciones interpersonales

De acuerdo con la Convención de Belém do Pará, los Estados Parte están obligados a “incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer” (art. 7, inc. c), y a “establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos” (art. 7, inc. f). Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia

internacional, es preciso que los procesos que traten sobre hechos de violencia tomen en cuenta la perspectiva de género para asegurar un acceso a la justicia no discriminatorio¹.

En el plano local, durante años el proceso de violencia ante la justicia nacional con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se reguló mediante la ley N° 24.417. Sin embargo, la ley N° 26.485 modificó este escenario y consagró disposiciones específicas para aquellos casos de violencia que tienen a las mujeres como víctimas. En particular, el Capítulo II del Título III de la ley citada regula actualmente el proceso ante el fuero dirigido a obtener medidas de protección inmediata a favor de las mujeres y de sus núcleos familiares.

Como se adelantó, estos procesos en general se inician con la presentación de las denunciadas ante la OVD. Allí, un equipo interdisciplinario toma la declaración a quienes invocan una situación de violencia intrafamiliar, se confecciona un acta con el relato de los sucesos, se realiza un informe de riesgo y, cuando se solicitan medidas de protección, se remiten las actuaciones a la justicia civil para que resuelva los pedidos. Si surge la posible comisión de delitos, se deriva a sede penal lo que le concierna, y cuando se invocan situaciones de violencia física, también pueden realizarse exámenes médicos para constatar las lesiones. Aun cuando no se requiere patrocinio letrado para el inicio de las actuaciones, su sustanciación judicial posterior sí exige esa intervención.

La creación de la OVD, con un abordaje especializado, agilizó en buena medida el trámite de estas denuncias y el inicio de los procesos de violencia. Sin embargo, uno de los aspectos críticos que persiste en la gestión posterior comienza con la carátula que se les asigna a los casos y con las referencias del sistema de administración de justicia a la normativa aplicable a ellos. En general, los expedientes todavía se sortean utilizando el código 212 ("Denuncia por violencia familiar")², que es aquel que históricamente se asocia con la ley N° 24.417. Esa práctica dificulta la aplicación de la ley N° 26.485 y propicia su utilización conjunta con la ley N° 24.417, lo cual resulta problemático por diversos motivos.

En primer lugar, porque esta forma de regulación del trámite se aleja del marco normativo vigente. De acuerdo con el artículo 42 de la Ley de Protección Integral, "[l]a Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, será de aplicación en aquellos casos de violencia doméstica no

¹ Véase Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") v. México*, óp. cit., párr. 455.ii y Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 19/05/2014, Serie C N° 277, párrs. 188 y 251.

² Véase http://www.cpacf.org.ar/ej_prof.php?sec=ej_prof_codigos_objetos_juicio (fecha de consulta: 08/10/2015).

previstos en la presente ley" (el resaltado es propio). Es decir, por mandato legal explícito, si se invoca alguna de las situaciones previstas en la ley N° 26.485, corresponde tramitar el proceso de acuerdo con sus disposiciones y no con las de la ley N° 24.417.

En segundo término, porque puede operar de forma tal de neutralizar algunas de las garantías contempladas en la ley N° 26.485, que se contraponen con las disposiciones de la ley N° 24.417. En consecuencia, la falta de aplicación de la ley N° 26.485, o la aplicación combinada de ambas leyes, lejos de resultar inocua, suele responder a la dificultad de erradicar ciertas prácticas perjudiciales. Por ejemplo, el uso de audiencias conjuntas, de conciliación o de mediación, pues mientras la ley N° 26.485 las prohíbe expresamente, la ley N° 24.417 las autoriza.

Por último, porque tiene efectos simbólicos importantes. La reticencia a ordenar los procedimientos y fundar las resoluciones en la ley N° 26.485 oculta la dimensión de género de estos casos. Reconocer que el sustento de la violencia denunciada se vincula con relaciones de poder asimétricas por motivos de género es fundamental, porque aporta una mirada diferencial del problema y obliga a efectivizar el cambio de paradigma propuesto por la Ley de Protección Integral, que abandonó la idea de proteger a la familia como un *totum*, para orientar la protección a quienes la componen y ven afectados sus derechos.

Recomendaciones

Sería propicio actualizar la nomenclatura que se utiliza en los formularios de sorteo de expedientes judiciales e incorporar a la ley N° 26.485, o conceptos más acordes con sus disposiciones, como el de "violencia contra las mujeres" o el de "violencia de género".

Por otra parte, no debe hacerse referencia a la ley N° 24.417 en aquellos procesos en los que las mujeres denuncien hechos de violencia de género en su modalidad intrafamiliar, en tanto no resulta aplicable, contradice distintas disposiciones de la ley N° 26.485 y oculta las dimensiones de género involucradas.

2. Medidas preventivas urgentes

La Convención de Belém do Pará dispone, entre las obligaciones de los Estados, el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir la violencia de género, junto con el de "adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad" (art. 7.d). En años recientes, la gestión de distintas causas en el ámbito del derecho internacional de los

derechos humanos ha permitido profundizar el alcance de estos deberes y refinar los estándares de actuación frente a situaciones de violencia contra las mujeres en general, y en el ámbito intrafamiliar en particular. Las obligaciones de debida diligencia se han entendido de manera “reforzada” en casos de este tenor³ y, en términos preventivos, se ha puesto un énfasis especial en la necesidad de adoptar medidas urgentes ante situaciones de riesgo conocido⁴, que resulten acordes con la situación experimentada por las víctimas y sus familias, y que no depositen en ellas la carga de efectivizarlas⁵. Los desarrollos internacionales se han centrado, además, en la necesidad de evaluar los riesgos por medio de personal especializado y sin estereotipos que minimicen la violencia⁶, así como también en la importancia de no supeditar el dictado de medidas de protección al cumplimiento de trámites burocráticos o al agotamiento de instancias previas de conciliación y composición⁷.

En el país, la ley N° 26.485 dispuso un amplio listado de medidas para abordar situaciones de violencia en el ámbito intrafamiliar y fijó plazos para su dictado, como parte de la garantía más general de acceso a la justicia⁸. En el ámbito de la CABA, la creación de la OVD facilitó el acceso a la justicia de las víctimas y aceleró los procesos, logrando mitigar uno de los problemas de mayor entidad en materia preventiva, que era la inexistencia de una boca de entrada especializada para las denuncias de violencia y la demora en el dictado de las medidas de protección. No obstante, todavía perduran dificultades en este campo que merecen ser señaladas.

En primer término, debe observarse que no hay juzgados de familia de turno en la CABA para los días y horarios inhábiles. Como se anticipó, las medidas son dictadas en plazos breves y razonables, que en general

3 Véase Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") v. México*, óp. cit., párr. 258; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 30/08/2010, Serie C, N° 215, párr. 193 y Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 31/08/2010, Serie C, N° 216, párr. 177, entre otros.

4 Véase Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello v. Colombia*, 31/01/2006, Serie C, N° 140, párrs. 123 y 124; Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") v. México*, óp. cit., párr. 280 y Comisión IDH, *Jessica Lenahan (Estados Unidos)*, óp. cit., párr. 132 –este último con citas a numerosos precedentes del Sistema Universal y Europeo de Derechos Humanos–.

5 Sobre el traslado de estas obligaciones a las víctimas, véase punto III.5.

6 Véase Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") v. México*, óp. cit., párrs. 283-285 y Comisión IDH, *Caso Jessica Lenahan (Estados Unidos)*, óp. cit., párr. 157, 165 y 167, entre otros.

7 Los distintos estándares internacionales que restringen el uso de mecanismos compositionales frente a situaciones de violencia son detallados en el título siguiente, III.3.

8 Cf. ley N° 26.485, arts. 20 y 26.

se ubican entre las 24 y las 48 horas desde que son requeridas. Sin embargo, cuando las denuncias exigen intervenciones urgentes fuera del horario hábil judicial, no existen juzgados civiles que cumplan turno para responder a estas necesidades. Aunque en teoría se podrían solicitar medidas de protección en el fuero penal, que cumplen turnos para intervenir en días y horas inhábiles, no es la mejor alternativa posible, tanto por la resistencia del fuero para adoptar medidas de protección⁹ como por la negativa de las víctimas a requerirlas allí, pues incluso cuando los hechos califiquen como delitos, no siempre desean denunciarlos penalmente.

En segundo lugar, si bien la justicia civil en general ordena medidas de protección, suele hacerlo de manera normalizada o estandarizada, pese a la amplitud y al carácter enunciativo de las medidas urgentes consagradas en la ley N° 26.485¹⁰ y en muchas legislaciones locales. Así, la tónica general de los procesos es el dictado de medidas “automáticas y estándar” de prohibición de acercamiento y de restricción de contacto¹¹, y la exclusión del hogar en caso de convivencia con el denunciado. Resulta menos frecuente la adopción de medidas donde se contemplen de forma precisa las necesidades de cada caso, se exploren opciones más abarcadoras e integrales, se recaben y analicen antecedentes previos, o se coordine o articule con otras instancias judiciales o con los órganos encargados de implementar políticas sociales, sanitarias o de vivienda¹².

En tercer lugar, existen casos en los que la efectividad de las medidas de protección, o incluso su mera obtención, queda supeditada al cumplimiento de requerimientos burocráticos innecesarios. Por ejemplo, si bien es usual que los pedidos sean resueltos con celeridad por la justicia civil, también lo es que a continuación se envíen los expedientes a otras dependencias (como al Cuerpo Interdisciplinario de Violencia Familiar o a defensorías de menores), o que la copia certificada de la resolución no se confeccione de oficio y deba ser solicitada por la parte, aspectos que demoran la implementación de las medidas ordenadas. También es común enfrentar barreras para el acceso a la protección necesaria cuando hay hijas o hijos en común y se solicitan medidas provisionales que los involu-

⁹ Los jueces y juezas con competencia en materia penal podrían adoptar esas medidas de protección aunque no se denuncien hechos de califiquen como delitos, ya que la ley N° 26.485 habilita al juez incompetente a disponer las medidas preventivas que estime pertinente (art. 22).

¹⁰ Cf. ley N° 26.485, arts. 26 y 27.

¹¹ Esta práctica ya había sido relevada en una investigación de ELA, que detectó que la medida más utilizada es la de prohibición de acercamiento, seguida a gran distancia por la prohibición de contacto, las exclusiones de hogar y la prohibición de acercamiento al domicilio. Véase ELA (2012, 58).

¹² Sobre la falta de articulación con dependencias encargadas de ejecutar políticas públicas, véase ELA (2012, 71 y ss.).

cran, como una cuota de alimentos, la determinación del progenitor que queda a cargo de su cuidado o regímenes de contacto. Las dificultades van desde la necesidad de acreditar algunas cuestiones en forma previa al dictado de la medida (por ejemplo, la filiación) hasta estereotipos que privilegian la "unidad familiar" o las relaciones paterno-filiales por sobre la integridad de las demandantes y de sus hijos e hijas¹³.

En cuarto lugar, es habitual la presencia de distintas dificultades cuando, en los procesos de violencia, se solicitan medidas de alimentos provisorios a favor de hijos e hijas en común. En estos casos, se pueden identificar numerosos problemas en atención a la variedad de supuestos posibles. Si las partes estaban separadas con anterioridad a la denuncia, es habitual que el pedido de alimentos provisorios sea rechazado. Esta forma de proceder desconoce que la violencia económica, muchas veces, se ejerce negando el pago de estas prestaciones, o incluso como forma de presión para que la denunciante desista del proceso iniciado. Por otra parte, se verifica que, con frecuencia, los alimentos provisorios son concedidos, pero por tiempos y montos insuficientes, lo que genera severas dificultades para cubrir aspectos básicos de la subsistencia del grupo familiar y contribuye a que muchas mujeres reanuden la convivencia por la dependencia económica del agresor.

La concesión de alimentos provisorios, en ocasiones, se acompaña con un llamado a las denunciadas a iniciar las acciones de fondo, con la advertencia de que estos no podrán ser prorrogados. Sin embargo, la posibilidad formal de iniciar un juicio de fondo por alimentos enfrenta el obstáculo de la mediación previa obligatoria. Una interpretación integral del marco normativo debería llevar a omitir la mediación previa obligatoria para exigir alimentos cuando hay una denuncia por violencia, de acuerdo con el art. 28 de la Ley de Protección Integral. No obstante, esta interpretación no es la imperante. En este escenario, las prácticas jurídicas más extendidas consisten en esperar a que cesen las medidas de protección, o bien solicitar que se levante la prohibición de contacto y acercamiento para poder realizar la audiencia de mediación. Mientras que la primera de ellas tiene el problema de posponer el acceso a una cuota alimentaria suficiente hasta que cese la violencia, la segunda directamente somete a las mujeres que todavía experimentan tal situación a una instancia compositiva con su agresor. La consecuencia última de ambas prácticas es que las mujeres deben optar entre alternativas violatorias de sus derechos: el empobrecimiento, el sometimiento a instancias

13 Este tipo de razonamiento fue recientemente condenado en sede internacional. Véase, en este sentido, Comité CEDAW, Comunicación N° 47/2012, *González Carreño v. España*, 16/07/2014.

de victimización institucional o la reanudación del vínculo violento. Todo ello, en un contexto discriminatorio, en el que son las mujeres quienes cargan desproporcionadamente con los roles de cuidado y atención de los niños y niñas¹⁴.

En quinto lugar, otro grupo de casos problemáticos se encuentra cuando hay “denuncias cruzadas” o “denuncias reiteradas”. En el primer supuesto, en ocasiones la presentación de la denuncia contra la mujer funciona como una estrategia procesal de los agresores, a efectos de desacreditar la denuncia de aquella y complejizar el trámite procesal. Así, es usual que obtenga la protección quien denuncia primero. Los límites del proceso previsto en la ley N° 26.485, caracterizado por la adopción de medidas de protección *inaudita parte*, dificulta la gestión de estas causas y desafía a los jueces/zas a buscar soluciones más complejas y sofisticadas. En el caso de las “denuncias reiteradas”, la falta de formación de algunos operadores/as hace que no comprendan las dinámicas propias de esta forma de violencia y las dificultades que enfrentan las mujeres para accionar y mantenerse en el proceso. Las nuevas denuncias pueden estar precedidas por trámites judiciales previos que languidicieron por la reanudación del vínculo entre la denunciante y el agresor, lo que genera frustración en los funcionarios y funcionarias judiciales, que sienten que su trabajo es inútil o responsabilizan a las víctimas por mantenerse en una relación violenta.

Finalmente, un problema adicional que persiste en materia de medidas preventivas urgentes se relaciona con sus plazos, que también se establecen de manera estandarizada y pueden estar desconectados de las necesidades de cada situación o de aquello que acontece en otras causas e investigaciones judiciales conexas, por ejemplo, en el ámbito penal. En estos casos, se exige un comportamiento supererogatorio a las víctimas, que deben acudir de forma recurrente al aparato de justicia a los efectos de solicitar prórrogas, con la exposición, incertidumbre y desgaste que ello implica. La falta de un análisis contextualizado hace que los pedidos de prórroga, en ocasiones, se resuelvan solo en atención a la cantidad de meses en que ya han estado vigentes o a la existencia de

14 Si bien la experiencia relatada es anterior a la entrada en vigencia del nuevo Código Civil, se considera que este no innova al respecto. Lo habitual es que sea la madre quien siga ejerciendo el rol principal de cuidado, sin que se acredite una distribución equitativa entre ambos progenitores (cf. art. 650 y 666, CC), mucho menos cuando median situaciones de violencia. Una interpretación contraria resultaría discriminatoria, ya que son las mujeres quienes cargan desproporcionadamente con los roles de cuidado y, por tal motivo, si se les negara la percepción de una cuota alimentaria para satisfacer las necesidades de sus hijos/as, se obstaculizaría aún más la presentación de las denuncias y, aun cuando pudieran hacerlo, se empobrecerían en mayor medida.

prórrogas previamente otorgadas, sin una ponderación de circunstancias particulares que sugieren su permanencia (por ejemplo, los incumplimientos denunciados o la reiteración de episodios de violencia).

Recomendaciones

Por las razones expuestas, es preciso recordar que el dictado de medidas preventivas debe realizarse de forma urgente, sin dilaciones y por personal capacitado en la materia. Para asegurar una intervención temprana exitosa, es conveniente disponer turnos para que los juzgados de familia puedan actuar en las situaciones de urgencia en días y horas inhábiles.

Por otra parte, un adecuado acceso a la justicia exige abandonar los abordajes de tipo estándar y explorar las amplias posibilidades que la ley N° 26.485 otorga a los/as operadores/as jurídicos, para adoptar órdenes más acordes con la situación experimentada por las víctimas y su núcleo familiar. Lo mismo cabe afirmar de los plazos de duración de las medidas, que no deben determinarse por medio de análisis abstractos o generalizaciones, sino en relación directa con el caso en particular, la gravedad de los hechos, las características de víctimas y victimarios, y la existencia de otras actuaciones o investigaciones en curso.

Para que las medidas de protección adoptadas resulten útiles deben poder ejecutarse de inmediato. En consecuencia, es deseable que en forma simultánea a su dictado, se confeccione de oficio la copia certificada de la resolución. Además, cuando sea necesaria la intervención de otros organismos o actores, se sugiere el envío de la copia del expediente o, en su defecto, el establecimiento de un plazo máximo en el que el original debe ser devuelto, a fin de no demorar ni entorpecer la tramitación que el caso requiera.

Las medidas que involucran a niños/as no deben quedar sujetas a exigencias burocráticas o a requerimientos que pueden ser satisfechos luego del dictado de las medidas, y no como requisito de acceso a ellas. Tampoco deben quedar atadas a ideas estereotipadas sobre las relaciones familiares, que puedan poner en riesgo a las víctimas. Asimismo, las prestaciones alimentarias provisorias a favor de las hijas e hijos en común deberían contemplarse de modo regular, con independencia del momento en que haya ocurrido la separación, y el monto debe fijarse según las necesidades del grupo familiar y la distribución de los roles de cuidado. Su continuidad no debe quedar atada al inicio de la vía de fondo, ni se debe exigir la

instancia de mediación cuando aquella vía se activa, instancia que se encuentra prohibida en los términos de la ley N° 26.485.

Finalmente, los operadores/as jurídicos deben evaluar con determinación aquellos casos en los que se advierten “denuncias cruzadas”. Es preciso diferenciar situaciones reales de violencia cruzada de aquellas estrategias que emplean algunos agresores para quedar mejor posicionados en el proceso de violencia, para no entorpecer el efectivo acceso de las víctimas a las medidas de protección. Por su parte, frente a situaciones de “denuncias reiteradas”, los operadores/as deben actuar de una forma comprensiva de las dinámicas del ciclo de la violencia y de sus efectos sobre quienes la sufren. A la par, deben indagar en la existencia de factores de vulnerabilidad, presión y dependencia en las denunciadas, y actuar en consecuencia.

3. Audiencias y citaciones

En el marco de procesos de violencia contra las mujeres, la tendencia en el derecho internacional de los derechos humanos se inclina hacia la promoción de ámbitos para que las víctimas sean oídas con las debidas garantías y en condiciones de igualdad¹⁵. Es muy importante que puedan relatar ante las instancias judiciales pertinentes, de forma libre y sin presiones, aquello que les ha sucedido. El sistema de administración de justicia debe responder adecuadamente a este derecho básico, y brindar las garantías mínimas para que la escucha sea posible. Ello implica, entre otras cosas, erradicar formas de intervención orientadas a privilegiar la conciliación y la mediación del conflicto por sobre la integridad de las denunciadas y de sus hijos/as.

El abordaje compositivo y conciliatorio ha sido restringido por el derecho internacional de los derechos humanos, a causa de las asimetrías de poder que suele caracterizar a las partes en procesos de violencia, sobre todo en el ámbito intrafamiliar. También se ha destacado que

¹⁵ Véase, entre otros, Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000); *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder*, Resolución 40/34, 29/11/1985 de la Asamblea General de la ONU, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Sexto período de sesiones, Viena, 28 de abril a 9 de mayo de 1997; *Utilización y Aplicación de las Reglas y Normas de las Naciones Unidas en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal*, Informe del Secretario General, E/CN.15/1997/16, 28/02/1997; Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, Consejo Económico y Social, Distr. GENERAL E/CN.4/2000/62, 18/01/2000.

esos abordajes comprometen la integridad psicofísica de las víctimas y desalientan su acceso a la justicia. En adición, se ha indicado que los agresores, en general, no cumplen con los “acuerdos” a los que se arriba, lo que aumenta el descrédito institucional y la desprotección de quienes acuden al sistema de administración de justicia¹⁶.

En la misma línea que los estándares internacionales, la ley N° 26.485 modificó, en el ámbito local, los dispositivos de intervención temprana regulados por la ley N° 24.417, y estableció una rígida prohibición de realizar audiencias conjuntas, de mediación y/o conciliación. Así, mientras que la ley N° 24.417 regulaba, en su artículo 5, la convocatoria a las partes a una audiencia de mediación, instando su asistencia a programas educativos y/o terapéuticos; el artículo 28 de la ley N° 26.485 dispuso que debe fijarse una audiencia, que las partes deben ser escuchadas por separado bajo pena de nulidad y que quedan prohibidas las instancias de mediación o conciliación. Esta norma también consagró de manera explícita el derecho de las mujeres a un trato respetuoso, que evite la revictimización (art. 3.k) y estableció como una modalidad específica de violencia aquella de carácter “institucional” (art. 6.b).

Sin embargo, la práctica judicial no ha sido completamente permeable a este cambio de paradigma. En primer término, no siempre se convoca a las víctimas a audiencias para ser escuchadas, lo cual las priva de su derecho a ser oídas y al pleno acceso a la justicia. La audiencia prevista en el artículo 28 de la Ley de Protección Integral ofrece a las denunciadas la posibilidad de informar acerca de su situación actual; de expresarse sobre la pertinencia y utilidad de las medidas de protección adoptadas y, eventualmente, requerir que se dicten otras; de señalar si hubo incumplimientos o nuevas agresiones; de poner en conocimiento cuestiones vinculadas con los hijos e hijas menores de edad que tengan en común con el denunciado; y de explicitar toda otra cuestión relevante para el proceso de violencia. No obstante, las estadísticas de los Servicios de Asistencia y Patrocinio Jurídico Gratuito dependientes de la Comisión sobre Temáticas de Género indican que en casi dos tercios de los expedientes judiciales tramitados en 2014 (64,47%) las audiencias reguladas en la ley N° 26.485 no fueron convocadas o celebradas¹⁷.

¹⁶ Véanse estos y otros aspectos en Comisión IDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.LN/II.Doc. 67, 18/10/2006, párr. 209; Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, óp. cit., párr. 161; MESECVI, *Segundo informe hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, 04/2012, p. 27 y ss.; y Comité CEDAW, Recomendación General N° 33: *Acceso de las mujeres a la justicia*, CEDAW/C/GC/33, 23/07/2015, párr. 58.c.

¹⁷ Comisión sobre Temáticas de Género, Defensoría General de la Nación, *Informe*

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

En segundo lugar, cuando se llama a audiencias, no siempre se cumple con los términos legales. Lo frecuente es que no sea el juez o jueza quien tome la audiencia, sino los servicios sociales de los juzgados¹⁸. Si bien la participación interdisciplinaria enriquece el abordaje de estos casos y brinda mejores herramientas para su resolución, la intervención exclusiva o autónoma de los servicios sociales también puede traslucir la vieja idea de que son conflictos familiares que es necesario recomponer, y no violaciones a los derechos humanos que requieren una intervención judicial como garantía de los derechos en juego.

Por otro lado, es habitual que en las audiencias las partes se encuentren en los juzgados y que se insten acuerdos entre ellas. Aunque la celebración de entrevistas conjuntas es una práctica en franco retroceso¹⁹, todavía se cita a las partes en el mismo día y horario, o con mínimas diferencias, lo que también afecta estándares internacionales y distorsiona el carácter tuitivo de la Ley de Protección Integral y de las garantías allí contempladas. Esta dificultad no es menor si se tiene en cuenta que, cuando las audiencias son citadas²⁰, en el 37% de los casos asistidos se convocó a las partes para concurrir en el mismo día y horario, mientras que en un 31% de los casos se convocó en el mismo día, pero con mínimas diferencias horarias²¹. Solo en el 32 % de las citaciones (83 casos) se convocó a las partes en diferente día²².

Para muchos juzgados de familia, la ley N° 26.485 solo exige “escuchar a las partes por separado”, pero no impide citarlas en un mismo día u horario. Dicha interpretación genera instancias de victimización secundaria, al facilitar el encuentro entre denunciante y denunciado en los lugares comunes de espera de los juzgados, que no ofrecen otra alternativa por su

2014. *Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género*, óp. cit., p. 14.

18 En ocasiones, las partes son convocadas por el servicio social del juzgado para ser entrevistadas.

19 De acuerdo con la experiencia de nuestros servicios, la práctica de escuchar a las partes de manera conjunta se ha modificado en los últimos años. En aquellos casos en los que todavía se pretende que la denunciante y el denunciado pasen simultáneamente a la entrevista, existe buena recepción a los planteos profesionales que hacen valer el artículo 28 de la Ley de Protección y, sobre esa base, solicitan modificar la forma de celebración de la audiencia.

20 Como se indicó, esto sucede solo en el 35,53% de los casos.

21 En general, se cita a las partes con media hora de diferencia. Comisión sobre Temáticas de Género, Defensoría General de la Nación, *Registro Estadístico Interno de los Servicios de Asistencia y Patrocinio Jurídico Gratuitos*. Los porcentajes aquí se toman sobre el universo de casos en los que se llamó a audiencias.

22 La citación a las partes en distintos días constituye una buena práctica desarrollada por algunos juzgados, y demuestra que es posible una administración de justicia respetuosa de las pautas previstas en la Ley de Protección Integral.

tipo de infraestructura²³. Con frecuencia, también opera como una forma velada de promoción de mecanismos composicionales, porque a pesar de que se escuche a las partes “por separado”, los operadores y operadoras instan “negociaciones” entre ellas vía interpósita persona (quien toma la audiencia) y en abierta violación del último párrafo del artículo 28 de la ley N° 26.485. Asimismo, aquellas mujeres que resisten este abordaje y la insistencia para llegar a acuerdos no siempre reciben un trato respetuoso.

Estas prácticas revelan que en algunos sectores de la justicia perdura la noción de la violencia de género en las relaciones interpersonales como un conflicto privado, en el que el Estado únicamente debe intervenir para ordenar y recomponer el equilibrio familiar. A su vez, colocan a las víctimas en una compleja situación, pues deben enfrentar el dilema de ceder a las presiones para llegar a un acuerdo con su agresor, o negarse a hacerlo y enfrentar un sistema judicial que todavía resiste la aplicación de un enfoque de género. Todo ello contradice en forma abierta los avances internacionales y la Ley de Protección Integral, que consideran a estas situaciones como violatorias de los derechos humanos, resaltan la asimetría de poder que existe entre las partes y obligan a las autoridades estatales a actuar con la debida diligencia para prevenir el riesgo y evitar nuevas agresiones.

Recomendaciones

En consideración a lo mencionado, es necesario que se convoque a la audiencia prevista en el artículo 28 de la Ley de Protección, a efectos de que los juzgados puedan escuchar a las partes y contar con la información necesaria para evaluar las necesidades de cada caso.

Asimismo, también cabe insistir con la prohibición de celebrar audiencias conjuntas y de mediación o conciliación, así como evitar citar a las partes en un mismo día y horario, o con mínimas diferencias. En uno y otro caso se ven comprometidos los objetivos de la ley N° 26.485 y se afectan los derechos de las víctimas, en particular el de no sufrir menoscabos a su integridad personal, el de no ser sometidas a victimización secundaria y el de acceder a la justicia en condiciones de igualdad.

4. Producción de informes interdisciplinarios

Existen distintos pronunciamientos internacionales aplicables a la forma en que deben realizarse los exámenes médicos e interdisciplinarios

23 En la CABA, son pocos los juzgados de familia que tienen un servicio social ubicado en otro piso, lo que permitiría disminuir las posibilidades de encuentro entre las partes si son citadas en el mismo día y horario, aunque ello no siempre se garantiza.

sobre víctimas de violencia de género. Estos exámenes son útiles para adoptar medidas de protección frente a las situaciones denunciadas, y también en términos probatorios, en el marco de los procesos preventivos y en las investigaciones que en ocasiones se generan en el ámbito penal. Desde el derecho internacional de los derechos humanos se ha insistido en que los exámenes deben realizarse de manera expedita, sin demasiada espera, en ambientes que garanticen la privacidad y por personal especializado, que evite toda tendencia a responsabilizar a las víctimas o a descreer de su palabra²⁴. También se ha sostenido que deben evitarse los exámenes reiterados, invasivos o inconducentes, y que los resultados que arrojen deben ser debidamente conservados.

En el ámbito local, los procesos de violencia familiar no prevén una fase de prueba que permita concluir en una sentencia de fondo la responsabilidad sobre los hechos denunciados²⁵, pero sí contemplan la elaboración de informes interdisciplinarios útiles para conocer la situación de riesgo y determinar cuáles son las medidas de protección apropiadas para cada caso. A diferencia de la ley N° 24.417 –que prevé un informe de interacción familiar–, la ley N° 26.485 contempla la elaboración de informes que den cuenta de los daños sufridos por la mujer que presenta la denuncia y de la situación de riesgo en la que se encuentra²⁶. En este tipo de informes, la atención se desplaza de la dinámica del grupo familiar hacia la situación de peligro de la mujer que refiere ser víctima de violencia.

Los informes interdisciplinarios pueden tener distintos objetivos. En una primera instancia, antes o durante la formulación de la denuncia, se elaboran informes de “evaluación de riesgo” que tienen como finalidad determinar si corresponde adoptar una medida de protección y, en tal supuesto, de qué tipo. En la actualidad, los casos que ingresan a través de la OVD suelen acompañarse de informes de este tipo, realizados por profesionales de esa dependencia. Si se denuncian lesiones, también se acompañan informes médicos. Esos estudios son llevados a cabo por

24 Véase Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, óp. cit., párr. 54 y 141-143; Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 63, 09/12/2011, párrs. 93-95, 212-213, 235, 244-245; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros v. México*, óp. cit., párr. 194; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra v. México*, óp. cit., párr. 178; Corte IDH, *Caso J. v. Perú* (Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas), 20/11/2013, Serie C, N° 291, párrs. 328 y 333, entre otros. Véase también *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad* N° 11 y N° 12.

25 Algunas apreciaciones sobre el punto pueden verse *infra*, apartado IV.1.

26 Cf. art. 29, ley N° 26.485, que establece en su primer párrafo: “Informes. Siempre que fuere posible el/la juez/a interviniente podrá requerir un informe efectuado por un equipo interdisciplinario para determinar los daños físicos, psicológicos, económicos o de otro tipo sufridos por la mujer y la situación de peligro en la que se encuentre”.

personal especializado en la temática, y constituyen uno de los primeros y principales respaldos con los que cuenta el sistema de administración de justicia a fin de adoptar las medidas de protección.

Asimismo, la ley N° 26.485 también prevé la producción de informes para el seguimiento de las medidas adoptadas y para evaluar su eficacia²⁷. Sin embargo, en la práctica se revelan algunas falencias en la producción de estos informes, que dificultan el abordaje apropiado de las situaciones de violencia. Así, por ejemplo, algunos juzgados continúan ordenando en estos casos el perimido diagnóstico de "interacción familiar" en los términos del artículo 3 de la ley N° 24.417²⁸, que exige comúnmente la presencia de todos los integrantes del grupo familiar en un mismo lugar y momento. Como se dijo, este modelo de abordaje fue abandonado junto con la ley N° 24.417, y es fácil advertir que colisiona con distintas previsiones de la ley N° 26.485, dirigidas a evitar la inhibición de las denunciadas, las instancias de victimización secundaria, las formas de conciliación y de mediación del conflicto, y los ámbitos de encuentro entre víctimas y agresores.

La producción de informes en la modalidad descrita se acompaña, a su vez, de una mirada no especializada de la problemática, o de un enfoque ideologizado que minimiza las situaciones de violencia y el impacto en quienes las sufren. Estos obstáculos no solo se evidencian en el tipo de abordaje que se propone, sino también en el trato dispensado a las mujeres que denuncian. Si bien las asistidas de los servicios de patrocinio de la Comisión refieren que cuando el Cuerpo Interdisciplinario de Protección contra la Violencia Familiar (CIVF, que depende del Programa las Víctimas contra las Violencias) las debe entrevistar, son citadas de manera separada y se les brinda un trato respetuoso; no sucede lo mismo cuando los informes son elaborados por organismos no especializados en violencia en las relaciones interpersonales o sin formación en género, ya que se pueden generar situaciones de revictimización.

Por fuera de los aspectos desarrollados, la práctica revela como problema adicional la demora que existe en la producción de los informes interdisciplinarios, en particular, aquellos elaborados por equipos especia-

27 Cf. art. 34, ley N° 26.485, que dispone: "Seguimiento. Durante el trámite de la causa, por el tiempo que se juzgue adecuado, el/la juez/a deberá controlar la eficacia de las medidas y decisiones adoptadas, ya sea a través de la comparecencia de las partes al tribunal, con la frecuencia que se ordene, y/o mediante la intervención del equipo interdisciplinario, quienes elaborarán informes periódicos acerca de la situación".

28 Este artículo sostiene: "El juez requerirá un diagnóstico de interacción familiar efectuado por peritos de diversas disciplinas para determinar los daños físicos y psíquicos sufridos por la víctima, la situación de peligro y el medio social y ambiental de la familia. Las partes podrán solicitar otros informes técnicos".

lizados, dada su sobrecarga de trabajo. Esa tardanza podría limitar la utilidad de la herramienta, ya que los informes terminarían concluyendo sobre situaciones lejanas en el tiempo, sin atender a su evolución. Además, prolonga la duración de los expedientes, lo que obstaculiza a muchas víctimas la posibilidad de iniciar y resolver cuestiones de suma importancia en procesos de fondo (por ejemplo, trámites de alimentos, divorcios, regímenes de contacto, entre otros).

Recomendaciones

Se considera fundamental insistir en la necesidad de abandonar enfoques propios de la ley N° 24.417, como el diagnóstico o informe de "interacción familiar", que expone a las víctimas a re-experimentar lo sufrido, las somete a situaciones intimidatorias y desalienta su acceso a la justicia. Los informes ordenados deben ser aquellos contemplados en la ley N° 26.485, deben ser realizados por personal especializado en situaciones de violencia, y deben garantizar un trato respetuoso y digno. También deben producirse en un plazo breve y acorde a un proceso preventivo, para asegurar su utilidad, evaluar las medidas de protección dispuestas, su pertinencia y alcances. Para ello, es importante dotar a los organismos especializados de los recursos humanos, arquitectónicos y económicos necesarios para el desarrollo de sus tareas. Finalmente, los informes no solo deben ser entendidos como una herramienta de primera intervención en el proceso, sino también como un instrumento privilegiado para su seguimiento.

5. Ejecución de las medidas de protección

Desde el derecho internacional de los derechos humanos se ha destacado que las obligaciones estatales en materia de prevención de la violencia no se limitan al dictado de medidas urgentes y acordes, sino que incluyen su adecuada ejecución. Una importante cantidad de casos tramitados en sede internacional reveló las consecuencias de procesos de ejecución deficientes, fragmentados, sin coordinación y llevados a cabo por personal no especializado, que privaron a las medidas de protección de todo tipo de efectividad²⁹. Uno de los problemas más graves en lo que respecta a la protección de las mujeres víctimas de violencia en el mundo se vincula, precisamente, con el cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección³⁰.

29 Para una muestra paradigmática de este problema, véase Comisión IDH, *Caso Jessica Lenahan (Estados Unidos)*, óp. cit., párr. 145, 147, 150, 160, 165 y 170, entre otros.

30 Véase al respecto, entre otros, Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres vícti-*

Si bien estas órdenes son vitales para garantizar la obligación estatal de la debida diligencia en los casos de violencia intrafamiliar, y a menudo son el único recurso del que disponen las mujeres y sus hijos/as para protegerse de un daño inminente³¹, que el personal policial y los operadores/as judiciales no las ejecuten en forma eficiente continúa siendo objeto de preocupación por parte de la comunidad internacional³². En efecto, con frecuencia se desconoce que la adopción de medidas de protección tiene consecuencias en la seguridad de las víctimas y puede dar lugar a represalias³³, lo que exige extremar el cuidado con el que esas medidas serán diligenciadas e implementadas. Los Estados deben asumir la responsabilidad de monitorear las órdenes de protección como un deber que les es propio, y no trasladar a las víctimas esa carga³⁴. Por otra parte, los incumplimientos de estas órdenes deben generar consecuencias jurídicas³⁵, así como también la falta de control por parte de los agentes encargados de implementarlas.

En la Argentina, los procesos de ejecución de medidas de protección aún revelan falencias, que van a contramano de las obligaciones referidas. Graves hechos de violencia, e incluso la muerte de las víctimas, están precedidos de denuncias y órdenes de protección mal o deficientemente ejecutadas. Aspectos tales como el diligenciamiento de las medidas, el monitoreo sostenido y la revisión periódica son fundamentales para dar protección idónea a quienes acuden al sistema judicial. A la par, los incumplimientos de las medidas no siempre generan consecuencias de entidad.

Un primer obstáculo identificado en este punto es que se delega en las víctimas el diligenciamiento de sus medidas de protección. En general, cuando estas medidas se dictan, el juzgado elabora el oficio para que la beneficiaria se traslade hasta la comisaría y requiera allí que notifiquen al denunciado el contenido de la resolución judicial. Esta práctica atenta contra la celeridad que estos procesos requieren y, por otra parte, expone a las mujeres a situaciones de revictimización en sede policial, donde en ocasiones reciben un trato inadecuado, se minimiza la violencia de género y se invocan otras prioridades o falta de personal. Asimismo, los problemas para diligenciar las notificaciones se agravan en barrios marginales o

mas de violencia en las Américas, óp. cit., párr. 166.

31 Véase Comisión IDH, *Caso Jessica Lenahan (Estados Unidos)*, óp. cit., párr. 163.

32 Véase Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, óp. cit., párr. 167. Véase también Naciones Unidas, *Informe de la Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Yakin Ertürk, *La Norma de la Debida Diligencia para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, óp. cit., párr. 49.

33 Véase Comisión IDH, *Caso Jessica Lenahan (Estados Unidos)*, óp. cit., párr. 166.

34 Ídem, párr. 158.

35 Véase Comité CEDAW, *Caso González Carreño v. España*, óp. cit., párr. 9.3.

asentamientos precarios, porque son lugares de identificación compleja, y porque los agentes de seguridad suelen ser reticentes a ingresar en zonas que consideran inaccesibles o riesgosas. Por fuera de esos supuestos, el caso particular de medidas de protección que incluyen el acceso a una cuota alimentaria provisoria puede enfrentar dificultades adicionales, que atentan contra el carácter tuitivo del proceso. En general, en sede judicial se dispone que los alimentos sean notificados por cédula, lo que retarda la posibilidad de hacerlos efectivos.

En segundo término, la protección que debe brindarse a las mujeres víctimas de violencia de género desde las agencias judiciales no está circunscrita al dictado, diligenciamiento y notificación de las medidas de protección. Es necesario verificar también su eficacia a lo largo del período por el que han sido dispuestas, así como evaluar su adecuación al tipo de violencia denunciada y a la intensidad del riesgo de las víctimas. Además, es importante vigilar su aplicación para determinar su duración y, eventualmente, prorrogarla si la amenaza persiste.

Para asegurar la efectividad y el cumplimiento de las medidas judiciales de protección, es central que las autoridades jurisdiccionales asuman un rol activo en el seguimiento y monitoreo. Como ya se mencionó, la ley N° 26.485 establece, en su artículo 34, que los jueces y juezas tienen el deber de controlar la eficacia de las medidas de protección dispuestas, mientras que su artículo 32 determina cómo deben actuar frente al incumplimiento de las medidas de protección. No solo tienen la facultad de modificarlas o ampliarlas, sino también el deber, en caso de verificarse un nuevo incumplimiento, de aplicar alguna de las sanciones enunciadas, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que también pudieran corresponder.

A contramano de estas obligaciones, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son muy pocos los juzgados que realizan el seguimiento y monitoreo de las órdenes de protección³⁶. La situación es preocupante si se repara en que casi tres de cada diez asistidas del organismo en 2014 (29,16%) han referido que los denunciados incumplieron las órdenes dictadas en los procesos de violencia, y que en uno de cada cuatro casos patrocinados (25,16%) se denunciaron nuevas agresiones³⁷. Otras estadísticas, como las de La Casa del Encuentro, también revelan que en una porción relevante de *femicidios*, los ataques fatales estuvieron prece-

36 En la experiencia de los servicios de patrocinio de la Comisión son dos los juzgados que convocan a las partes a los pocos días de haber adoptado las medidas, de forma separada y para realizar un control.

37 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.

didados de numerosos hechos de violencia, de denuncias y de medidas de protección que resultaron inefectivas.

Frente a este escenario, los juzgados de familia suelen subutilizar las atribuciones que otorgan los artículos 32 y 34 de la ley N° 26.485. No se verifica como práctica usual la aplicación de sanciones civiles, ni la remisión a sede penal de aquellos nuevos hechos de violencia o incumplimientos judiciales que podrían constituir delitos. Claro que no cualquier agresión nueva configura un delito, y no siempre los delitos de instancia privada son denunciados por las damnificadas; pero los incumplimientos a órdenes judiciales podrían investigarse como el delito de desobediencia. Este delito tiene, como bien jurídico protegido, a la administración pública y, en consecuencia, deberían ser los propios juzgados que dictaron las órdenes incumplidas quienes notifiquen dicha circunstancia a la justicia penal.

Sin perjuicio de ello, también cabe señalar que las denuncias por incumplimientos notificadas al fuero penal encuentran obstáculos en su trámite y en la determinación del delito de desobediencia de órdenes judiciales. Uno de ellos es que la jurisprudencia entiende que únicamente podría configurarse el delito si hubo una notificación personal de la orden judicial, aun cuando el agresor conozca su existencia por otros medios. Las ya señaladas dificultades en el diligenciamiento de las medidas cobran enorme importancia y afectan de manera negativa la posibilidad de reforzar la exigibilidad mediante la sanción penal. Asimismo, la restricción en los medios de prueba admitidos para probar que el denunciado tenía conocimiento de las medidas de protección, también disminuye las posibilidades de avanzar en la investigación de estos casos, y supone una contradicción manifiesta con el artículo 16, inc. i) de la ley N° 26.485, que prevé el principio de "amplitud probatoria".

Por otra parte, también existen pautas de interpretación –elaboradas por la doctrina y receptadas acriticamente por los tribunales– que restringen la aplicación del delito de desobediencia. Así, se afirma que no incurre en tal delito quien incumple órdenes judiciales relativas a intereses personales de cualquier naturaleza, patrimonial, afectiva o familiar (cfr. Buompadre 2011, 122; Donna 2000, 88); o que no se configura el delito cuando el incumplimiento tiene previstas sanciones específicas en la justicia civil (cfr. Buompadre 2011; en similiar sentido, D' Alessio et ál., 2011, 1187 y sus citas); o que las órdenes que deben ser desobedecidas para que se configure el delito no son las resoluciones en sí mismas (en el caso, las que disponen medidas de protección), sino aquellas que las efectivizan (por ejemplo, los mandamientos o las notificaciones)³⁸. Si bien existe

38 Cf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala I, causa n° 43.161/12 "D., M. A."

un desarrollo progresivo de criterios judiciales que advierten la relevancia penal de los incumplimientos, incluso en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación³⁹, el panorama descrito persiste y pone en jaque no solo los compromisos de debida diligencia estatal en la protección de las víctimas, sino también la correcta administración de justicia.

Recomendaciones

Para una mejor protección de derechos, es necesario estandarizar como práctica la notificación judicial de oficio a las comisarías de las medidas de protección dispuestas, para evitar que las propias víctimas deban diligenciarlas. La notificación de oficio no solo debería limitarse al primer dictado de medidas, sino también a sus prórrogas, a fin de facilitar la ruta de acceso de las mujeres a la justicia, agilizar el proceso y evitar instancias de nueva exposición institucional y victimización secundaria. En particular, en materia de alimentos provisorios, sería aconsejable que se disponga la notificación por oficio y no por cédula, para garantizar así el acceso a la medida.

Es también imprescindible que los operadores/as judiciales comprendan la gravedad de los hechos, y las consecuencias que la falta de control sobre las medidas dispuestas puede tener en las víctimas y en sus grupos familiares. En este sentido, debe promoverse la aplicación íntegra de la ley N° 26.485, específicamente, de los artículos 32 y 34. Resulta necesario el monitoreo periódico de las medidas dictadas –mediante el llamado a audiencias u otros mecanismos–, escuchar a las mujeres que denuncian nuevos hechos o incumplimientos, y actuar en consecuencia, ya sea proveyendo órdenes cautelares adecuadas y eficientes, imponiendo sanciones civiles al agresor o denunciando ante la jurisdicción penal aquello que podría constituir delito.

39 Véase en esta línea CSJN, "E., H. S. s/art. 52", Comp. 482, XLVIII, rta. 11/12/2012 (con remisión al dictamen del Procurador Fiscal ante la CSJN del 19/09/2012); Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, "E., W. A s/desobediencia a una orden judicial s/casación", rta. 01/08/2013, Infojus: NV5999; Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, "F., N. y otra lesiones leves calificadas s/recurso de casación", rta. 14/11/2012; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala VI, "R. B., C. J. s/procesamiento", rta. 09/04/2013; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala V, "O., R. O.", rta. 06/03/2013; Cámara de Apelaciones Penal de Rosario, Santa Fe, Sala IV, "M., H. A. s/desobediencia", rta. 08/08/2013 (jurisprudencia publicada en Programa sobre Políticas de Género de la PGN - MPF, *Hacia una igualdad de género. Compendio normativo, jurisprudencial y doctrinario*, E-book, 2013, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2014/06/HIG-Programa_Politicas_Genero-versi%C3%B3n-DESPROTEGIDA.pdf (fecha de consulta: 8/10/2015).

Las agencias de seguridad deberían acusar recibo de estas situaciones y labrar informes circunstanciados. Las constancias de los incumplimientos verificados por las fuerzas de seguridad permitirá los operadores y operadoras judiciales civiles evaluar las medidas de protección dispuestas y el uso de las atribuciones de los artículos 32 y 34; y a los operadores/as penales llevar adelante investigaciones exhaustivas para esclarecer los hechos y aplicar las sanciones que correspondan. Estas investigaciones, además, deben considerar las particularidades y la gravedad que revisten los hechos de violencia, para darles un enfoque específico que garantice los derechos de las víctimas y refuerce la acción de la justicia en su protección.

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 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 reco-

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

nocer 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 dificultades 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 *in-audita 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 Comi-

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 artículo 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).

sión, 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 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 violencia 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

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.

6 Véase apartado III, "Segunda dimensión crítica".

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 Muje-

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 Ejerce 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 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.

res 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 Cf. art. 21 inciso b. de la ley de Protección frente a la violencia familiar de Perú, N° 26.260.

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 relaciones 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 (correctoral 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 atraviesan 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 (art. 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 especiali-

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.

zados con distintas características. En algunos casos, se crearon fueros especializados en materia de violencia de género¹⁴, 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

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 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 22 del año 2008) las que se aplican frente a la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus 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 4° 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 entiende 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 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 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 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

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

distintos de los del proceso de familia tradicional¹⁹. Como puntos 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.

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

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 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 conspiran 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.

22 Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

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 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

23 Véase nota al pie N° 90.

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

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 intervención de juzgados de ejecución ordinaria es constitucional.

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 persecución 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 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 orien-

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.

tación 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 Belém 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 mencionar algunos vectores que en general definen relaciones de poder en nuestras sociedades (cfr. 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

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.LN/II., Doc. 62, 05/12/2011, párr. 60 y Corte IDH, *Caso González Lluy y otros v. Ecuador* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 01/09/2015, Serie C, N° 298, párr. 290.

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.

IV. Conclusiones

La sanción de la ley N° 26.485, la creación de nuevas áreas y organismos destinados a mejorar el acceso a la justicia de las mujeres y la generación de políticas de asistencia a las víctimas de violencia de género, han mejorado la protección del derecho a una vida libre de violencias y discriminación.

Aunque se celebran los avances obtenidos, es preciso mantener una mirada crítica y profundizar los cambios y acciones para prevenir la violencia y brindar protección judicial efectiva a quienes la denuncian.

Desde la experiencia de los servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico a víctimas de violencia de género dependientes de la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación, se advierte que persisten diversos obstáculos en el tratamiento de casos de maltrato en las relaciones interpersonales. Esas barreras atentan contra las posibilidades de presentar o mantener las denuncias y de obtener una respuesta adecuada del sistema de administración de justicia.

Con el ánimo de colaborar con la eliminación de esas dificultades, en este informe se identifican algunos nudos problemáticos en materia de prevención secundaria de la violencia contra las mujeres en el ámbito de sus relaciones interpersonales y se ensayan algunas posibles vías de acción para superarlos.

En lo que se refiere al diseño e implementación de políticas públicas, se sugiere la necesidad de avanzar en materia de registro, sistematización y difusión de datos sobre la violencia de género; en la generación de programas y subsidios para la independencia económica y emocional de las denunciadas; en la puesta en funcionamiento de servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico a víctimas de violencia de género en todo el país; y en la incorporación de dispositivos de seguridad más efectivos y respetuosos de la autonomía de las denunciadas.

Con respecto a las prácticas judiciales, se advierte la importancia de contar con juzgados de familia de turno para los casos urgentes y que los procesos se rijan por la ley N° 26.485, y no por la ley N° 24.417. Los mecanismos compositivos y los lugares de encuentro entre las partes

durante la tramitación del proceso –incluso los espacios para la elaboración de informes interdisciplinarios– deben ser eliminados para evitar un trato revictimizante y asegurar un adecuado servicio de justicia. Aunque las medidas de protección suelen tomarse sin dilaciones, sería auspicioso abandonar modelos estandarizados, evitar exigencias burocráticas innecesarias y que se garantice su pronta implementación. Además, para que sean útiles, es preciso asegurar su adecuada ejecución. Para ello, hace falta mejorar los mecanismos para el pronto diligenciamiento de las medidas, un adecuado seguimiento de su eficacia y la sanción de los incumplimientos y de las nuevas agresiones que se registren.

Por último, se resalta la conveniencia de revisar el proceso regulado para la obtención de las medidas de protección y la propia estructura jurisdiccional, a fin de dotar al sistema judicial de herramientas idóneas para un abordaje integral y adecuado de los casos de violencia de género en las relaciones interpersonales. Desde esta perspectiva, se repara en la importancia de poder contar con una sentencia de fondo, en la que se pueda determinar la responsabilidad por las agresiones y las consecuencias jurídicas en materia preventiva, reparatoria o familiar que correspondan. Asimismo, para un abordaje integral y que incluya un enfoque de género, se sugiere evaluar la creación de un fuero unificado y especializado, con competencias civiles y penales, y de fiscalías y defensorías especializadas. Asimismo, la normativa legal debería contemplar la presencia de distintas variables que exigen respuestas diferenciadas, por ejemplo, en función de la edad de la víctima, su origen étnico, lugar de residencia, condición de salud, entre otras.

Bibliografía

Asensio, Raquel. 2009. "Breves comentarios sobre la Ley N° 26.485, de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales". *El Dial, Suplemento de Derecho Penal*, publicado el 22/10/2012.

Buompadre, Jorge E. 2011. "Artículos 237/243". En: Baigún y Zaffaroni (dir.). *Código Penal y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, 10. Buenos Aires: Hammurabi.

D'Alessio, Andrés (dir.) y Mauro Divito (coord.). 2011. *Código Penal de la Nación Comentado y Anotado*, II. Buenos Aires: La Ley.

Donna, Edgardo Alberto. 2000. *Derecho penal. Parte especial*, III. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). 2015. *Claroscuros en las políticas contra la violencia de género. A cinco años de la sanción de la Ley 26.485 de Protección Integral contra la Violencia es tiempo de promover la rendición de cuentas*. Consultado: 8 de octubre de 2015. <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?aplicacion=app187&cnl=15&opc=10>.

ELA. 2012. *Más allá de la denuncia. Los desafíos del acceso a la justicia*. Consultado: 8 de octubre de 2015. <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=895&plcontempl=6&aplicacion=app187&cnl=14&opc=9&cnl14=2>.

Motta, Cristina y Marcela Rodríguez. 2000. *Mujer y justicia: el caso argentino*. Banco Mundial. Consultado: 8 de octubre de 2015. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2000/03/1000561/mujer-y-justicia-el-caso-argentino>.

Otero González, Pilar. 2008. "Monitorización electrónica en el ámbito penitenciario". En: *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Carlos III de Madrid*, 74: 177-178. Consultado: 8 de octubre de 2015. http://www.antonioacasella.eu/nume/Gonzalez_2008.pdf.

Rodríguez, Marcela. 2011. "Ley de protección integral contra la violencia de género: aciertos, retrocesos y desafíos". En: Comisión sobre Temáticas de Género. Defensoría General de la Nación. *Discriminación y género. Las formas de la violencia*. Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa.

Jurisprudencia internacional

Comisión IDH, Informe N° 54/01, Caso N° 12.051, *María Da Penha Maia Fernandes (Brasil)*, 16/04/2001.

Comisión IDH, Informe N° 80/11, Caso N° 12.626, *Jessica Lenahan (Estados Unidos)*, 21/07/2011.

Comité CEDAW, Comunicación N° 2/2003, *A.T. v. Hungría*, 28/01/2005.

Comité CEDAW, Comunicación No. 18/2008, *Karen Tayag Vertido v. Filipinas*, 22/09/2010.

Comité CEDAW, Comunicación N° 34/2011, *R.P.B. v. Filipinas*, 12/03/2014.

Comité CEDAW, Comunicación N° 47/2012, *González Carreño v. España*, 16/07/2014.

Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros v. Perú* (Fondo, reparaciones y costas), 30/05/1999, Serie C, N° 52 185.

Corte IDH, *Caso Cesti Hurtado v. Perú* (Fondo), 29/09/1999, Serie C, N° 56.

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.

Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello v. Colombia*, 31/01/2006, Serie C, N° 140.

Corte IDH, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) v. Guatemala* (Fondo), 19/11/1999, Serie C, N° 63.

Corte IDH, *Caso Espinoza González v. Perú* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 20/11/2014, Serie C, N° 289.

Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 30/08/2010, Serie C, N° 215.

Corte IDH, *Caso Gonzáles Lluy y otros v. Ecuador* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 01/09/2015, Serie C, N° 298.

Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 16/11/2009, Serie C, N° 205.

Corte IDH, *Caso J. v. Perú* (Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas), 20/11/2013, Serie C, N° 291.

Corte IDH, *Caso Masacre de El Mozote v. El Salvador* (Fondo, reparaciones y costas), 25/10/2012.

Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra v. México* (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 31/08/2010, Serie C, N° 216.

Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras* (Fondo), 29/07/1988, Serie C, N° 4.

Corte IDH, *Caso Véliz Franco y otros v. Guatemala* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 19/05/2014, Serie C N° 277.

Documentos de organismos internacionales

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.

Comisión IDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20/01/2007.

Comisión IDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 63, 09/12/2011.

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

Comisión IDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.LN/II., Doc. 62, 05/12/2011.

Comisión IDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.LN/II.Doc. 67, 18/10/2006.

Comité CEDAW, Recomendación General N° 28, CEDAW/C/GC/28, 16/12/2010.

Comité CEDAW, Recomendación General N° 33: *Acceso de las mujeres a la justicia*, CEDAW/C/GC/33, 23/07/2015.

Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PC-NICC/2000/1/Add.1 (2000).

Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder*, Resolución 40/34, 29/11/1985 de la Asamblea General de la ONU, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Sexto período de sesiones, Viena, 28 de abril a 9 de mayo de 1997.

Naciones Unidas, *Informe de la Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Yakin Ertürk, *La Norma de la Debida Diligencia para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, E/CN. 4/2006/61.

Naciones Unidas, *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, Consejo Económico y Social, Distr. GENERAL E/CN.4/2000/62, 18/01/2000.

Naciones Unidas, Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, *Tercer Informe Temático presentado al Consejo de Derechos Humanos, sobre homicidios de mujeres por razones de género*, A/HRC/20/16, 23/05/2012.

Naciones Unidas, UNODC - ROPAN, Opinión Técnica Consultiva No. 009/2013, *De víctimas a victimarias: el uso del brazalete electrónico de monitoreo y los derechos de las mujeres en la justicia criminal*, 2013. Consultado: 8 de octubre de 2015. https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_9/Opinion_Tecnica_Consultiva_009-2013.pdf.

Naciones Unidas, *Utilización y Aplicación de las Reglas y Normas de las Naciones Unidas en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal*, Informe del Secretario General, E/CN.15/1997/16, 28/02/1997.

OEA (Organización de los Estados Americanos), MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará), *Declaración sobre el femicidio*, OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/DEC. 1/08, 15/08/2008, recomendación a los Estados Parte N° 5.

OEA, MESECVI, *Segundo informe hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, 04/2012.

OMS (Organización Mundial de la Salud), *Resumen de orientación: Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer. Prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*, 2013. Consultado: 8 de octubre de 2015. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85243/1/WHO_RHR_HRP_13.06_spa.pdf.

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*.

Jurisprudencia nacional

Cámara de Apelaciones Penal de Rosario, Santa Fe, Sala IV, "M., H. A. s/desobediencia", rta. 08/08/2013.

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala I, causa n° 43.161/12 "D., M. A."

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala V, "O., R. O.", rta. 06/03/2013.

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala VI, "R. B., C. J. s/procesamiento", rta. 09/04/2013.

CSJN, "E., H. S. s/art. 52", Comp. 482, XLVIII, rta. 11/12/2012 (con remisión al dictamen del Procurador Fiscal ante la CSJN del 19/09/2012).

Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, "E., W. A s/desobediencia a una orden judicial s/casación", rta. 01/08/2013, Infojus: NV5999.

Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, "F., N. y otra lesiones leves calificadas s/recurso de casación", rta. 14/11/2012.

Programa sobre Políticas de Género de la Procuración General de la Nación - Ministerio Público Fiscal, *Hacia una igualdad de género. Compendio normativo, jurisprudencial y doctrinario*, E-book, 2013. Consultado: 8 de octubre de 2015. https://www.mpf.gov.ar/ufem/files/2014/06/HIG-Programa_Politicas_Genero-versi%C3%B3n-DESPROTEGIDA.pdf.

Documentos de organismos nacionales

Comisión sobre Temáticas de Género, Defensoría General de la Nación, "Proyecto Piloto de Asesoramiento y Patrocinio para Víctimas de Violencia de Género". Consultado: 8 de octubre de 2015. <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero>.

Comisión sobre Temáticas de Género, Defensoría General de la Nación, *Informe 2014. Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género*. Consultado: 8 de octubre de 2015. <http://www.mpd.gov.ar/pdf/INFORME%20PATROCINIO%202014.pdf>.

CNM (Consejo Nacional de las Mujeres), *Plan Nacional de Acción 2014-2016 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres*. Consultado: 30 de octubre de 2015. http://www.cnm.gov.ar/MaterialDeDifusion/PlanNacional_2014_2016.pdf.

Ministerio de Seguridad de la Nación, *Protocolo de Actuación para la Implementación del Sistema de Alerta y Localización Georreferenciada "Botón de Pánico"*, aprobado por Resolución N° 12/2015 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Ministerio de Seguridad de la Nación, Resolución N° 505, *Pautas para la Intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares*, 31/03/2013.

Observatorio de femicidios en Argentina "Adriana Marisel Zambrano", La Casa del Encuentro, *Informe de Investigación de Femicidios en Argentina*. Consultado: 8 de octubre de 2015. <http://www.lacasadelencontro.org/femicidios.html>.

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

Observatorio de Violencia de Género, Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, *Monitoreo de Políticas Públicas y Violencia de Género*, 2013. Consultado: 30 de octubre de 2015. <http://www.defensorba.org.ar/bibliotecavirtual/>

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

Leyes y decretos

Nacionales

Ley N° 24.417, Protección contra la Violencia Familiar.

Ley N° 26.485, Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales.

Ley N° 26.589, Mediación y Conciliación.

Ley N° 27.063, Código Procesal Penal de la Nación.

Provinciales

Tierra del Fuego:

Ley N° 1022, Procedimiento de Protección Judicial para la Víctima de Violencia Familiar y Sanciones para quien la Ejera.

Provincia de Buenos Aires:

Ley N° 12.569, Protección contra la Violencia Familiar.

Ley N° 14.509 (modificatoria de la 12.569).

Salta:

Ley 7.403, Protección de Víctimas de Violencia Familiar.

Decreto N° 2654/2014.

Ley N° 7857, Emergencia Pública en Materia Social por Violencia de Género en la Provincia de Salta.

Extranjeras

Bolivia: Ley Integral N° 348, Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia.

Brasil: Ley N° 11.340, Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer ("Ley Maria Da Penha").

Ecuador: Ley N° 103, Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia.

España: Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Estados Unidos:

California (Sección 6360, Título 10 y Sección 3044, Título 8 del Código de Familia del Estado de California).

Colorado (Colorado Estatutos Revisados: C.R.S., 13-14-102 17.5 [a]).

Guatemala: Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer.

Honduras: Ley contra la Violencia Doméstica, decretos 132-1997 y 250-2005.

Nicaragua: Ley Integral N° 779, Contra la Violencia hacia las Mujeres.

Paraguay: Ley N° 1600/2000, Contra la Violencia Doméstica.

Perú: Ley N° 26.260, de Protección frente a la Violencia Familiar.

Venezuela: Ley Orgánica 38.668, Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.