

## **VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y DERECHOS HUMANOS**

“La violencia no ocurre exclusivamente en las calles, ocurre también al interior de los hogares. (...) Los cobardes que agreden a las mujeres o a los hijos seguramente no aprueban mi gestión como Presidenta, porque conmigo les ha ido mal. (...) Estamos tipificando el femicidio en el Congreso, estamos subiendo las penas (...) pero más que eso, los hemos denunciado ante los ojos de la gente como lo que son: cobardes que no merecen consideración.”<sup>1</sup>

MICHELLE BACHELET

### **SÍNTESIS**

Desde la primera ley sobre violencia intrafamiliar, que data de 1994, pasando por su reemplazo con la Ley 20.066 de 2005 y la creación de los tribunales de familia, Chile ha recorrido un largo camino en sus esfuerzos por cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos respecto de la violencia de género. Se reconoce su trabajo de difusión, la creación de programas para víctimas y las mejoras en ámbitos como la representación legal o psicosocial. Sin embargo, la intervención se ha enfocado en la judicialización y no tanto en la erradicación, prevención y reparación de las víctimas. Más grave aun, no existen criterios comunes, las iniciativas carecen de continuidad, los servicios se superponen y las respuestas son fragmentadas; la dificultad de coordinación y los conflictos de competencia entre los actores del sistema son evidentes, así como la falta de capacitación. Los registros no permiten evaluar adecuadamente la situación, lo que dificulta el diseño de políticas públicas eficaces. En síntesis, no existe un liderazgo técnico-político que aglutine y guíe el quehacer del aparato del Estado con una ruta común, que incluya la participación de la sociedad civil, que ha hecho y hace grandes aportes en esta área.

<sup>1</sup> Mensaje presidencial 2009, 21 de mayo de 2009.

*PALABRAS CLAVE: Violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer, Convención Belén do Pará, debida diligencia, tribunales de familia.*

## INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo la dicotomía entre público y privado mantuvo silenciada la violencia que se ejercía contra los miembros más vulnerables de la familia: las mujeres y los niños. No es que esa violencia no existiera ni que el derecho no tuviera herramientas para investigarla o sancionarla, sino más bien que el derecho y los operadores del sistema judicial han elegido cuándo proteger y cómo hacerlo, muchas veces en forma arbitraria. La violencia contra las mujeres ha sido tolerada y muchas veces culturalmente aceptada. Por ello, la incorporación de normas específicas que la sancionen ha tenido como función impulsar un cambio cultural, cambio que se ve reflejado en el *Mensaje presidencial 2009*, donde la Presidenta de la República se refiere a los cobardes con quienes su Gobierno no ha sido tolerante.

En este capítulo abordamos la violencia de género, aquella violencia dirigida contra la mujer por ser tal, o que la afecta en forma desproporcionada en relación con los hombres, tal como ha acuñado el término la Recomendación General 19 de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer.<sup>2</sup> El objetivo es examinar la prevalencia de la violencia de género que se produce en el contexto familiar, o violencia doméstica contra la mujer en Chile, y evaluar la respuesta del Estado a la luz de los estándares de derechos humanos sobre la materia. Para ello se revisará lo sucedido en el plano normativo desde 1994, la respuesta judicial y las políticas públicas que se han implementado.

### 1. LA VIOLENCIA DOMÉSTICA, UN FENÓMENO PREVALENTE EN LA SOCIEDAD CHILENA

No es fácil determinar la prevalencia de la violencia de género en Chile, porque las cifras no están actualizadas ni existen estudios nacionales de prevalencia. Un punto de partida es una serie de estudios regionales sobre violencia conyugal o de pareja, que comenzó el año 2000 con un estudio en las regiones Metropolitana y de la Araucanía.<sup>3</sup> Para ello se

<sup>2</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La Violencia contra la Mujer*, 11° período de sesiones, 1992, [www.un.org/womenwatch](http://www.un.org/womenwatch). Escapa del sentido de este capítulo discutir sobre las críticas que se han formulado a este concepto. Ver, en todo caso, Elena Larrauri, *Criminología crítica y violencia de género*, Madrid, Trotta, 2007.

<sup>3</sup> Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, *Detección y análisis de la violencia intrafamiliar en la Región Metropolitana y de la Araucanía (Informe 2002)*, Documento

usó el protocolo básico de investigación del *Estudio multicéntrico sobre salud y violencia intrafamiliar* de la Organización Mundial de la Salud, adaptado a la realidad chilena. El objetivo era medir el nivel y el tipo de violencia prevalentes. En la ocasión se entrevistó a mujeres residentes de entre 15 y 49 años de las regiones aludidas, consultándoles si habían experimentado más de una vez violencia física, psicológica o sexual con su actual pareja o con cualquier pareja anterior.<sup>4</sup> El estudio concluye que en la Región Metropolitana el porcentaje de mujeres que no ha experimentado violencia es de 60%, y en la Región de la Araucanía, de 62%. Entre las que sí la han vivido,

un 34% de mujeres de la Región Metropolitana y un 35% de la Región de la Araucanía han experimentado violencia psicológica; un 25% en la Región Metropolitana y un 19% en la Región de la Araucanía han vivido violencia física; y un 11% en ambas regiones ha experimentado situaciones de violencia sexual.<sup>5</sup>

Los siguientes estudios adoptaron la misma metodología. La encuesta de la Región de Antofagasta de 2003 mostró que entre un 23% (Calama) y un 31% (Tocopilla) de las mujeres ha experimentado violencia física y/o sexual.<sup>6</sup> En Coquimbo,<sup>7</sup> Los Lagos<sup>8</sup> y Aysén<sup>9</sup> los resultados indicaron que un 48,5%, un 55,3% y un 36% de mujeres ha experimentado violencia en cada una de esas regiones, respectivamente. Sin embargo, la presentación de resultados sobre los tipos de violencia no

de Trabajo 121, Santiago, Sernam, marzo de 2009, [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl). El trabajo de campo se desarrolló entre 2000 y 2001.

<sup>4</sup> La violencia física se distingue según su intensidad y se clasifica en leve (abofetear o lanzar objetos; arrinconar, empujar o tirar el pelo) y grave (golpes de puño o con algún objeto que pudiera herir; patear, arrastrar o dar una golpiza; intento de estrangulamiento; intento de quemar o quemar; amenaza de uso o uso de pistola, cuchillo u otra arma). La violencia psicológica consiste en insultar o hacer sentir mal a la mujer con ella misma; menospreciarla o humillarla frente a otras personas; actuar a propósito para asustarla o intimidarla; amenazar con hacerla a ella u otra persona importante para ella. La violencia sexual consiste en forzar a la mujer a tener relaciones sexuales o a realizar algún acto sexual que ella encuentre humillante o degradante.

<sup>5</sup> *Detección y análisis de la violencia intrafamiliar en la Región Metropolitana y de la Araucanía (Informe 2002)*, p. 9.

<sup>6</sup> Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, *Detección y análisis de la prevalencia de la violencia intrafamiliar de la Región de Antofagasta (Informe 2003)*, Documento de Trabajo 104, Santiago, Sernam, [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl). El trabajo de campo se realizó en octubre de 2002.

<sup>7</sup> Miguel Ángel Ruz, Soledad Larraín, Ángela Madrid y Mauricio Fernández, *Detección y análisis de la prevalencia de violencia intrafamiliar en la Región de Coquimbo*, resumen de resultados, Dirección de Estudios Sociológicos, Universidad Católica de Chile, agosto de 2004, [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl). El trabajo de campo se desarrolló en 2003.

<sup>8</sup> Corporación Humanas, *Detección y análisis de la prevalencia de la violencia intrafamiliar en la Región de los Lagos (Informe final 2002)*, Documento de Trabajo 106, Santiago, Sernam, p. 19, [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl). El trabajo de campo se desarrolló entre noviembre de 2005 y enero de 2006. El título del informe publicado en el Sernam conduce a equívoco, pues señala que data del 2002, pero en realidad es de 2006.

<sup>9</sup> Los resultados están reseñados en Sernam, *Programa de capacitación a distancia para funcionario/as del sector público en materia de género y políticas públicas*, Santiago, 2009, p. 147, [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl).

favorece la comparación. En términos generales, prevalece la violencia física en sus distintas graduaciones, luego la psicológica en una proporción menor, que oscila entre el 31,9% (Aysén) y el 48,5% (Los Lagos), y en tercer lugar la violencia sexual, que correspondería al porcentaje más bajo en Aysén (10,4%) y al más alto en Los Lagos (28,3%), pero que fue medida en combinación con otras formas de violencia.

Todo indica que las cifras se han mantenido en un rango similar en el tiempo; pero se ha sugerido que es posible que las mujeres hoy estén más dispuestas a relatar sus historias de violencia que hace dos décadas,<sup>10</sup> lo cual puede interferir en la comparación de los niveles de prevalencia en distintos períodos. Una encuesta nacional de victimización por violencia intrafamiliar y delitos sexuales realizada a hombres, mujeres y niños en 2007 mostró que un 35,7% de las mujeres encuestadas que han tenido una relación de convivencia han vivido experiencias de violencia con sus parejas.<sup>11</sup>

Además de los estudios mencionados, existe una variedad de fuentes informativas sobre la materia: policías, servicios de salud, el Ministerio del Interior, el Servicio Médico Legal, el Ministerio Público, la Defensoría Penal, etc. En su mayoría las cifras registran violencia intrafamiliar y no contra las mujeres, por lo cual, salvo que los datos estén desagregados por sexo (víctima-victimario) y se señale la relación entre las partes, la información invisibiliza u opaca el problema. Cabe recordar que diversos instrumentos internacionales afirman que el registro de información es un elemento central para un buen diseño e implementación de políticas públicas.<sup>12</sup>

### 1.1 ¿Violencia intrafamiliar o violencia contra la mujer?

La violencia intrafamiliar es, en general, un fenómeno de hombres que agreden a sus parejas.<sup>13</sup> Por ello se ha dicho que “la violencia intrafamiliar no constituye un eufemismo para hablar de violencia contra las mujeres (...) sino una expresión que directamente la oculta dentro de una categoría que, aparentemente, posee más amplitud y neutralidad y que niega la existencia de roles subordinados por género al interior de las familias y de la pareja”.<sup>14</sup> No es que se considere poco importante atender a todas las víctimas al interior de la familia, como ancianos

<sup>10</sup> Corporación Humanas, *Detección y análisis...*, p. 19.

<sup>11</sup> Ministerio del Interior, *Primera encuesta nacional de victimización por violencia intrafamiliar y delitos sexuales*, diciembre de 2008, [www.seguridadpublica.gov.cl](http://www.seguridadpublica.gov.cl).

<sup>12</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará, art. 8, letra h.

<sup>13</sup> Entrevistas a Soledad Rojas y Patricia Olea, de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, 11 de junio de 2009, y entrevista al equipo de la Casa de Acogida Rebeca Ergas, Santiago, 16 de junio de 2009.

<sup>14</sup> Patsili Toledo, *Tipificación del femicidio en Chile. Un debate abierto*, introducción, Santiago, Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, 2009, p. 14.

y niños, pero no hay que olvidar la especial situación de las mujeres que experimentan violencia transgeneracional en su condición de hijas, hermanas o parejas. Cada una de ellas presenta riesgos y supone abordajes distintos. En particular, el riesgo de muerte está asociado a la violencia de pareja.<sup>15</sup>

Según cifras del Ministerio del Interior, las denuncias casi se han duplicado desde el 2001 (bajo la Ley 19.325) hasta el 2008 (Ley 20.066). Estos resultados confirman que la violencia doméstica es un fenómeno que afecta fundamentalmente a las mujeres, puesto que los hombres representan un poco más del 10% de los agredidos (tabla 1).<sup>16</sup>

Tabla 1. Frecuencia de denuncias por delitos de violencia intrafamiliar

Total	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nacional	60.769	68.031	78.948	87.697	93.404	95.829	108.538	113.487
Mujeres	55.515	62.206	71.724	78.900	82.596	81.101	90.285	93.489
Hombres	3.516	4.012	4.993	6.080	8.065	10.073	12.340	13.473

Fuente: Ministerio del Interior, División de Seguridad Pública.

Las cuentas anuales del Ministerio Público registran el delito, pero no entregan información sobre el sexo, la edad de la víctima y su relación de parentesco con el agresor o agresora. El número de casos de violencia doméstica que las fiscalías han ingresado para su investigación ha aumentado progresivamente, al punto de casi duplicarse entre 2007 y 2008 (tabla 2). En ambos años, de las denuncias ante el Ministerio Público la mayoría corresponde a lesiones; le siguen las amenazas y en tercer lugar el maltrato habitual. En 2008 las investigaciones por desacato, esto es delito que se comete por incumplir una orden judicial, son muy superiores a las registradas el año anterior, y las de parricidio se mantienen prácticamente en el mismo nivel.

<sup>15</sup> Entrevista al equipo de la Casa de Acogida Rebeca Ergas.

<sup>16</sup> Los resultados preliminares de un estudio en curso muestran que esos varones víctimas son principalmente niños o adultos maltratados por otros hombres del círculo familiar. Proyecto de investigación “Violencia de género y administración de justicia”, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, coordinado por Lidia Casas.

**Tabla 2. Ingresos de casos por violencia intrafamiliar en el Ministerio Público**

Ingresos	2007	2008
Lesiones	34.979	54.652
Amenazas	11.374	31.992
Maltrato habitual	6.680	8.165
Desacato	409	1.437
Parricidio	112	197
Otros delitos	634	1.794
Total	54.188	94.844

Fuente: Ministerio Público, Boletín estadístico 2007 y 2008.

En 2007 el número de delitos asociados a violencia intrafamiliar investigados por el Ministerio Público correspondía a 54.188 de un total de 1.141.839 delitos ingresados, esto es, el 4,74% del universo de delitos. El porcentaje ascendió en 2008 a 7,5% de los delitos investigados (94.844). Antes, desde octubre de 2005 al 31 de diciembre de 2006, esa cifra fue de 48.112,<sup>17</sup> lo que confirma que se registra un aumento importante cada año. No es posible saber el número de casos en los primeros tres meses de la Ley 20.066, pues estas cifras se encuentran desagregadas por año.

Un estudio de 2003 estableció que la reforma procesal penal vigente desde el año 2000 no registraba los delitos cometidos contra las mujeres en el marco de la violencia doméstica, sino que éstos engrosaban las cifras bajo distintas figuras penales: lesiones, amenazas, homicidios o delitos sexuales.<sup>18</sup> Por ello, valoramos que desde 2007 haya un registro singularizado de estos delitos.

Información proporcionada por el Ministerio Público para este Informe da cuenta que, del total de imputados por violencia desde octubre de 2006 hasta septiembre de 2008 (175.764), el 88% son hombres con relaciones cercanas con las mujeres agredidas, como cónyuges, convivientes, ex cónyuges o ex convivientes.<sup>19</sup> Estos resultados coinciden

<sup>17</sup> Esa cifra se calculó a partir de Boletín estadístico 2007, Tabla 50, "Resumen de información estadística de violencia intrafamiliar. Período: 07 octubre 2005-31 diciembre de 2007", p. 298.

<sup>18</sup> Lidia Casas y Alejandra Mera, *La violencia de género y la Reforma Procesal Penal. Los delitos sexuales y las lesiones en el marco de violencia intrafamiliar*, Cuaderno de Análisis Jurídico, Serie Publicaciones Especiales 16, Santiago, Facultad de Derecho, 2004, pp. 194-196.

<sup>19</sup> Información estadística proporcionada por la directora ejecutiva nacional (s) del Ministerio Público, Marcela Neira Vallejos, 29 de abril de 2009.

con los datos compilados por el Ministerio del Interior.<sup>20</sup> Sin embargo, como no existe un registro público que muestre el sexo de la víctima y el victimario, sus edades y relaciones, ni las autoridades ni el público general pueden apreciar cabalmente cómo en estos casos se manifiestan las relaciones de género y de poder entre víctima y victimario, que es, como se verá, el elemento definitorio de la violencia de género desde la perspectiva de los derechos humanos.

También los registros de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ) muestran las debilidades del sistema: la información está incompleta y mal consignada, pero además se registra de tal manera que solo da luces acerca de la evolución de los casos por violencia intrafamiliar que ingresan a los tribunales de familia. Los ingresos por violencia a los tribunales de familia y tribunales con competencia en familia (juzgados de letras u otros con competencia común) fueron más de 25 mil en los primeros tres meses de vigencia de la Ley 20.066, desde octubre hasta el 31 de diciembre de 2005. Desde 2006 a 2008, los ingresos tienden a estabilizarse en cifras cercanas a las 100 mil denuncias anuales, como se observa en la tabla 3.

**Tabla 3. Ingresos de causas por violencia intrafamiliar en tribunales de familia y en tribunales con competencia en familia, octubre de 2005 a junio de 2008**

	2005	2006	2007	2008
Ingresos	26.036	89.129	94.648	51.032

Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Como se aprecia, la información no siempre es comparable; algunos registros son de denuncias a Carabineros, otros de casos en el Ministerio Público, y otros de casos ante los tribunales con competencia en familia. A veces las denuncias ingresan por una vía pero pueden terminar en otra institución (ingresan en familia y luego son derivados al Ministerio Público, o viceversa), todo lo cual dificulta la medición del impacto de la violencia de género e impide diseñar políticas públicas adecuadas para enfrentarla.

<sup>20</sup> Ministerio del Interior, *Delitos de violencia intrafamiliar. Frecuencia de denuncias 2001-2009*, División de Seguridad Pública, www.seguridadpublica.gov.cl.

## 1.2 Registro de femicidios

En Chile solo recientemente se lleva registro de las muertes de mujeres por violencia de pareja. El Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) mantiene en su portal institucional la nómina de mujeres asesinadas desde 2008, año en que esa lista fue de 59 mujeres.<sup>21</sup> En 2009, hasta julio, habían muerto 29 mujeres en el marco de relaciones violentas. En 2006 hubo 43 femicidios.<sup>22</sup>

También el Ministerio Público ha comenzado a llevar sus propios registros de este tipo de homicidios, pues consignar el delito como parricidio, que incluye diversos tipos de muertes en relaciones de parentesco,<sup>23</sup> invisibiliza las de mujeres debidas a violencia conyugal o de pareja. En un seminario organizado por la Fiscalía Nacional en octubre de 2008, a tres años de vigencia de la nueva ley sobre violencia intrafamiliar, el Ministerio Público –aun siguiendo el concepto de “femicidio íntimo” (violencia de pareja) acuñado por el Sernam– informó un número de mujeres asesinadas por sus parejas que era menor que el informado por el Sernam y la Subsecretaría del Interior (50 frente a 62).<sup>24</sup> Se trate de 50 o de 62 mujeres, se está frente a un problema grave, cuya verdadera magnitud será imposible de conocer en detalle en tanto haya instituciones con incidencia directa en la materia que entreguen información desigual.

## 2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS Y VIOLENCIA DE GÉNERO

El derecho internacional de los derechos humanos ha establecido una serie de estándares para el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los tratados sobre prevención de la violencia y sanción a las violaciones de los derechos humanos. Las obligaciones genéricas del derecho internacional son respetar, promover y asegurar los derechos de las personas, y pueden ser de distinta índole –legislativa, judicial o administrativa–, las que se traducen en distintas tareas para el Estado.

La protección jurídica de los derechos humanos se estructura bajo un principio central: la no discriminación e igualdad. Este principio, que permea todo el sistema internacional de protección, se encuentra en los

<sup>21</sup> *Femicidios 2008*, [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl).

<sup>22</sup> Felipe Harboe, subsecretario del Interior, “Políticas de seguridad pública para la prevención del femicidio y las posibles consecuencias de la nueva legislación”, en *Tipificación del femicidio en Chile. Un debate abierto*, Santiago, Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, 2009, p. 60.

<sup>23</sup> El delito de parricidio consiste en dar muerte a padre, madre o hijo, a cualquier otro ascendiente o descendiente, o a cónyuge o conviviente (art. 390 del Código Penal).

<sup>24</sup> Iván Fuenzalida, ex encargado nacional de la Unidad de Responsabilidad Penal Adolescente y Violencia Intrafamiliar, “Estadísticas de homicidio en el contexto de VIF 2007”, Santiago, octubre de 2008. Felipe Harboe, “Políticas de seguridad pública para la prevención del femicidio y las posibles consecuencias de la nueva legislación”, p. 62.

tratados que obligan a Chile en la materia, entre otros aquellos del sistema de Naciones Unidas como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, su sigla en inglés) y la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como los tratados del sistema interamericano como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). En este conjunto de tratados se reconoce a las mujeres el derecho de vivir libres de violencia y de un recurso judicial sencillo y eficaz, que cuente con las debidas garantías para cuando denuncian hechos de violencia.

En el primer informe de la relatora especial sobre violencia contra la mujer de Naciones Unidas se afirma que la mujer es víctima de ciertos tipos de abusos universales, como la violación y la violencia doméstica.<sup>25</sup> Otro de ellos reconoce la existencia de relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres, y el hecho de que tradicionalmente estos abusos, como ocurrían en el ámbito privado, quedaban ocultos en aras de la protección de la intimidad, y por lo mismo, muy excepcionalmente se los penalizaba. Rara vez la violencia contra las mujeres constituía un delito específico, sino que se le perseguía según las reglas generales de la legislación penal.<sup>26</sup> Hoy el derecho internacional reconoce que el espacio privado es una de las esferas de mayor desprotección para las mujeres; por eso la Cedaw incorpora una prohibición expresa de discriminación en ese ámbito.

La Cedaw, que data de 1979, califica la violencia contra la mujer en sus diversas expresiones como una forma de discriminación que debe ser sancionada y erradicada, pues vulnera los derechos fundamentales de las mujeres y el derecho internacional de los derechos humanos. El Comité de la Cedaw, órgano encargado de monitorear el cumplimiento de las obligaciones que los Estados suscriben al adherir al tratado, expresa, en su Recomendación General 19, que la violencia vulnera el derecho a la vida; el derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; el derecho a la libertad y a la seguridad personales; la igualdad ante la ley; el derecho a la igualdad

<sup>25</sup> Consejo Económico y Social, *Informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, de conformidad con la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/1995/42, 22 de noviembre de 1994, párr. 50.

<sup>26</sup> Consejo Económico y Social, *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer*, E/CN.4/2003/75, 6 de enero de 2003, párr. 26.

en la familia; el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, y el derecho a condiciones de empleo justas y favorables.<sup>27</sup>

En el nivel regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, definió la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, *basada en su género*, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.<sup>28</sup>

Tanto la Cedaw como la Convención de Belém do Pará entienden que la discriminación contra la mujer, incluida la violencia, tiene una fuerte raíz cultural. Por ello, ambos instrumentos obligan a modificar los patrones culturales que se basen en la idea de superioridad de alguno de los sexos: los Estados deben promover la modificación de estos patrones culturales por medio de campañas comunicacionales y programas de educación, formales e informales, para contrarrestar prejuicios y prácticas basados en la premisa de la superioridad de un género sobre otro, o en papeles estereotipados para cada sexo que legitiman o exacerbaban la violencia contra la mujer. Deben alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices que realcen el respeto a la dignidad de la mujer, y que contribuyan a erradicar la violencia de género en todas sus formas.<sup>29</sup>

La Convención de Belém do Pará obliga a los Estados Partes a adoptar medidas legislativas específicas que sancionen la violencia en contra de la mujer: normas penales, civiles, administrativas y de cualquier naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, lo que incluye modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, y cambiar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia de género.<sup>30</sup>

## 2.1 Tutela judicial efectiva y diligencia debida

En un Estado de Derecho las personas deben poder recurrir a órganos competentes para salvaguardar sus derechos, que son la primera línea en su defensa.<sup>31</sup> Pero, además, la protección o tutela judicial que deben

<sup>27</sup> Cedaw, Recomendación General 19: La violencia contra la mujer, 11º período de sesiones, 29 de enero de 1992, párr. 7.

<sup>28</sup> Art. 1º. El destacado es nuestro.

<sup>29</sup> Art. 5, letra a.

<sup>30</sup> Art. 7, letra b.

<sup>31</sup> Así, las normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.3, letra c) y la Declaración Americana de Derechos del Hombre (art. XVIII) estipulan que toda persona tiene derecho a recurrir ante los tribunales para hacer valer sus derechos. La Convención Americana (art. 8) establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, mientras que el artículo 25 señala que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, cuando creen que se han violado sus derechos.

brindar los Estados a quienes denuncian violaciones a sus derechos debe traducirse en recursos judiciales sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes.<sup>32</sup>

Así lo afirma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y respecto de las acciones de naturaleza cautelar agrega que “la ritualidad de las pruebas no debería ser la misma que se exige en los procesos ordinarios, pues se trata de que en un breve lapso de tiempo [sic] se adopten las medidas conducentes para la protección inmediata de los derechos amenazados”.<sup>33</sup> Esta idea se ha traducido en el concepto de diligencia debida (*due diligence*), que la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos ha desarrollado para el abordaje de los casos de violencia doméstica, ya que los perpetradores son individuos, no agentes estatales. En otras palabras, la obligación tradicionalmente reconocida es considerar a los Estados como responsables por los actos realizados por sus agentes o funcionarios; sin embargo, el Estado también incurre en responsabilidad internacional si, estando en conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato de una persona o grupo, y teniendo posibilidades razonables de adoptar medidas, no lo hace.<sup>34</sup>

Sobre este deber se pronuncia la Convención de Belém do Pará al obligar a los Estados a actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.<sup>35</sup> Es decir, no basta con dictar normas que sancionen la violencia, sino que se exige que el Estado investigue y castigue estas conductas, en una investigación judicial encaminada a producir resultados y no que esté condenada de antemano a ser infructuosa.<sup>36</sup> De este deber general de diligencia debida se desprende que un elemento central para la protección y defensa de los derechos humanos es un sistema judicial de fácil acceso y pronta respuesta a las víctimas. Para los casos de violencia doméstica, es importante que los agentes que aplican la ley estén sensibilizados hacia el tema, pues para las víctimas no es fácil exponer hechos que a veces se asumen como naturales, además de que existen relaciones afectivas entre víctima y victimario, y la mayor parte de las veces también una dependencia económica y emocional. La Convención de Belém do Pará exige al aparato judicial que conmine 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 pro-

<sup>32</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.LJ/II.Doc. 68, 20 de enero de 2007, Washington DC, Secretaría General de la OEA, párr. 5.

<sup>33</sup> Id., párr. 57.

<sup>34</sup> Corte IDH, caso *Masacre de Pueblo Bello*, sentencia del 31 de enero de 2006, serie C 140, párr. 123.

<sup>35</sup> Artículo 7, letra b.

<sup>36</sup> Corte IDH, caso *Godínez Cruz*, sentencia del 20 de enero de 1989, serie C 5, párr. 188; caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988, serie C 4, párr. 177; caso *Niños de la calle (Villagrán Morales y otros)*, sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C 63, párr. 226.

piedad, y que establezca procedimientos justos, oportunos y eficaces para la mujer víctima de violencia, incluidas medidas de protección.

A esto se suma que el acceso a la tutela judicial no debe enfrentar discriminación de ningún tipo, según lo establecen todos los tratados internacionales en que se prescribe la igualdad ante la ley.

Por último, Naciones Unidas ha manifestado que las víctimas tienen derecho a obtener una reparación “adecuada, efectiva y rápida ante los actos perpetrados, proporcional al daño sufrido”; ésta debe ser “integral y debe incluir las garantías de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición”.<sup>37</sup> La Convención de Belém do Pará reitera esta obligación de los Estados de establecer los mecanismos judiciales y administrativos que le aseguren a la víctima el resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

La erradicación de la violencia contra la mujer es imposible sin mecanismos judiciales efectivos y sin investigación de los casos; es el único modo de que no se perpetúe la impunidad.

## 2.2 Obligaciones de educación, capacitación y recopilación de datos

La Convención de Belém do Pará obliga asimismo a los Estados a fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cargo de la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia de género; a suministrar los servicios especializados apropiados para la atención de la mujer objeto de violencia, en entidades públicas y privadas, incluidos refugios, servicios de orientación para toda la familia y cuidado y custodia de los menores afectados; también a ofrecer a la víctima programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

Por último, el Estado debe garantizar la investigación y recopilación de 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 prevenirla, sancionarla y eliminarla; ello permite formular y aplicar los cambios que sean necesarios.<sup>38</sup>

Tales son los estándares que deben guiar a Chile, como suscriptor de estos instrumentos internacionales, en materia de combate a la violencia contra la mujer.

<sup>37</sup> Naciones Unidas, *Principios de base y pautas en el derecho a un remedio y la reparación para las víctimas de violaciones graves de la ley internacional de los derechos humanos y de violaciones serias de la ley humanitaria internacional*, G.A. Res. 60/147, UN. Doc. A/RES/60/147, 2005.

<sup>38</sup> Convención de Belém do Pará art. 8, letra h.

## 3. RESPUESTAS A LA VIOLENCIA DE GÉNERO: DE LA LEY 19.325 A LA 20.066

Chile ha recorrido un largo camino en el reconocimiento y la sanción de la violencia contra las mujeres. En el pasado, las normas penales y otros mecanismos no se utilizaban para sancionar a los perpetradores, por una visión del problema como una cuestión privada en la que el Estado no debía inmiscuirse. Las mujeres percibían que la policía se burlaba de ellas y que había un procedimiento judicial engorroso que finalmente protegía más a los hombres, todo lo cual redundaba en ciclos de violencia que permanecían en la invisibilidad.<sup>39</sup>

Se hacía necesario dictar una ley especial que, para empezar, pusiera en evidencia esta realidad. Así se llega a la Ley 19.325, de 1994, que tuvo como origen la moción de la diputada feminista Adriana Muñoz y del diputado socialista Sergio Aguiló, quienes se hicieron eco de la movilización ciudadana, especialmente del movimiento feminista y de las mujeres en general, que recorrieron el país para exigir una ley que sancionara la violencia doméstica y sexual. Los diputados consideraron los estudios existentes: uno de ellos resaltaba que la investigación de sentencias y expedientes judiciales de 1987 y 1988 en casos de violencia doméstica se sobreesaban –cerraban temporalmente la causa por falta de pruebas–, y que la agresión de los hombres a sus parejas se explicaba por el incumplimiento de los roles socialmente asignados a hombres y mujeres.<sup>40</sup> Muñoz y Aguiló fundamentaron la iniciativa en la preocupación existente en Naciones Unidas y en la conclusión de los expertos convocados al efecto: había que comenzar a tratar la violencia doméstica como un delito, y adoptar las recomendaciones sobre medidas específicas del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Con la aprobación de esta ley se dio cumplimiento a la obligación del Estado de *legislar* sobre la materia. Como veremos, más tarde se hizo necesario dictar una nueva legislación. En lo que sigue analizaremos estos cuerpos legales a la luz de los estándares internacionales pertinentes.

### 3.1 Ley 19.325 de 1994

Esta primera ley constituyó un hito importante en la lucha contra la violencia de género, legitimando demandas históricas del movimiento de mujeres en Chile.<sup>41</sup> La promulgación de la ley sobre violencia intra-

<sup>39</sup> Ver Cecilia Moltedo, Clotilde Silva, Cristina Orellana, Antonia Tarifeño y Clara Poblete, *Estudio sobre violencia doméstica en mujeres pobladoras chilenas*, mimeo, Santiago, 1989, y Luisa Cabal, Julieta Lemaitre y Mónica Roa, eds., *Cuerpo y derecho. Legislación y jurisprudencia en América Latina*, Bogotá, Temis, 2001, pp. 137-151.

<sup>40</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la ley. Compilación de textos oficiales del debate parlamentario. Ley 19.325 Violencia Doméstica*, Santiago, 1997, p. 1.

<sup>41</sup> Valentina Martínez, Erika Vargas, Macarena Vargas, Mirtha Ulloa y Cristián Walker, *Estudio doctrinario sobre la Ley de Violencia Intrafamiliar*, mimeo, Santiago, 1996, p. 4.

familiar puso sobre el tapete el fenómeno y situó en el lenguaje común de los chilenos el propio término “violencia intrafamiliar”, creando conciencia sobre su ilegitimidad e ilegalidad.<sup>42</sup>

La Ley 19.325 instauró un procedimiento judicial breve, complementándolo con intervenciones en los ámbitos terapéutico y social.<sup>43</sup> Además, protegió a las mujeres en relaciones de hecho bajo el concepto legal de familia, y a menores de edad o discapacitados que, sin ser parientes, vivieran bajo el mismo techo y se encontrasen al cuidado o en dependencia de los integrantes del grupo familiar.

Con esta ley se introduce el concepto de “medidas cautelares”, tendientes a dar seguridad a la afectada y al grupo familiar en casos de violencia.

La competencia para conocer estas denuncias se adjudicó a los jueces en juzgados de letras o civiles. En la práctica, los que llevaron estos casos fueron funcionarios subalternos, lo que constituye una falta al debido proceso pues las personas estaban privadas de un juez que resolviera los conflictos.

### 3.1.1 Problemas de la Ley 19.325

Una de las primeras limitaciones de esta ley era que no visibilizaba de modo suficiente la violencia en contra de *las mujeres*, pues se trataba en el marco de la violencia *intrafamiliar*.<sup>44</sup> Quedaron fuera de protección de la ley las personas adultas que son agredidas por otros adultos, tales como padre contra hija, abuelo contra nietos o nietas, o hermano contra hermano.<sup>45</sup>

En materia de medidas cautelares, su aplicación no resultó eficiente, porque ordenar la salida del hogar común de un agresor cuando no había una ley de divorcio derivaba en situaciones complejas.

La ley establecía un proceso de conciliación por el cual el tribunal debía acercar a las partes en pro de la unificación familiar. Este objetivo fue mal evaluado, ya que se mostró que la mayoría de los casos (65%) terminaba en un avenimiento instado por el tribunal, lo que a juicio de especialistas implicaba la ausencia de sanciones a los perpetradores y perpetuaba los estereotipos de género o justificaba la violencia, tal como quedó registrado en los estudios de la época.<sup>46</sup> Las palabras de un juez son elocuentes en este sentido: “Me han tocado casos en que yo

<sup>42</sup> Instituto de la Mujer, *Estudio de seguimiento de la Ley de Violencia Intrafamiliar*, informe final, Santiago, 1995, p. 76.

<sup>43</sup> Martínez, Vargas y otros, p. 4.

<sup>44</sup> Entrevista al equipo de la Casa de Acogida Rebeca Ergas y a Soledad Rojas y Patricia Olea.

<sup>45</sup> Instituto de la Mujer, *Estudio de seguimiento de la Ley de Violencia Intrafamiliar*, p. 30.

<sup>46</sup> Estudios desarrollados principalmente por el Instituto de la Mujer: *Estudio de seguimiento de la Ley de Violencia Intrafamiliar*, informe final, Santiago, agosto de 1995; Luz Rioseco, *Evaluación de la Ley de Violencia Intrafamiliar 19.325 y una propuesta para su modificación*, Fundación Instituto de la Mujer, Santiago, 1997; Lidia Casas, Claudia Dides y Alvaro Magaña, *Estudio sobre la sistematización de información sobre el control de medidas y sanciones impuestas en virtud del art. 5 de la Ley 19.325*, informe final para el Sernam, Santiago, 2001.

encuentro toda la razón para que el hombre al calor de la discusión (...) le dé su par de coscachos a la mujer porque descuida sus hijos, porque desatiende su hogar, no le dedica tiempo suficiente a su marido”.<sup>47</sup>

En cuanto a las sanciones que establecía la ley –prisión, multa, programa educativo o terapia–, se privilegiaban las terapias, casi no había imposición de multas y casi ninguna pena de prisión ni derivación a programas educativos. Tampoco había seguimiento de estas derivaciones a programas terapéuticos para el denunciado, o de los casos en que debía realizar trabajo comunitario, lo que volvía ineficaz el aparato de prevención.<sup>48</sup>

Esta ineficacia de la ley se explica en buena parte por la escasa sensibilización de jueces y funcionarios judiciales, que no entendían cabalmente el fenómeno de la violencia ni tenían criterios comunes para resolver los casos. Se cifró la esperanza en la creación de los tribunales de familia, entonces en ciernes; sus jueces, especialmente capacitados para lidiar con la materia, permitirían resolver más adecuadamente estos conflictos.<sup>49</sup>

En 1999, las diputadas del PPD Adriana Muñoz y María Antonieta Saa presentaron una modificación completa de la ley, basada en sus evidentes limitaciones.<sup>50</sup> Dos años después, el Sernam presentó una indicación sustitutiva con el objetivo de superar las dificultades observadas en el cumplimiento de la ley y dotar al país de una regulación eficaz y operativa, que diera respuestas integrales y oportunas al problema de la violencia en la familia. Ambas propuestas legislativas fundamentaron los cambios en las obligaciones internacionales de Chile, entendiendo la violencia como una forma de discriminación contra las mujeres. Dice la indicación del Ejecutivo:

Es preciso comprender, asimilar y apropiarse de la necesidad de protección de los derechos de las personas no sólo en el ámbito de lo público, sino también en el de las relaciones privadas, admitiendo la existencia de su transgresión en la intimidad de la vida familiar (...) En este contexto, la comunidad internacional, las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, han generado un marco jurídico de compromisos para los Estados. Dichos compromisos, poco a poco, los han llevado a un grado de permeabilidad frente a la necesidad de asumir la violencia intrafamiliar como problema público y no privado. Ello se ha expresado en la ratificación de tratados internacionales y regionales sobre la materia e iniciativas legales de orden interno.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Instituto de la Mujer, *Estudio de seguimiento de la Ley de Violencia Intrafamiliar*, p. 41.

<sup>48</sup> Luz Rioseco, *Evaluación de la Ley de Violencia Intrafamiliar N° 19.325 y una propuesta de modificación*, p. 21.

<sup>49</sup> Id.

<sup>50</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 20.066*, Boletín 2318-18, p. 5, www.bcn.cl/histley.

<sup>51</sup> Id., p. 20.

Se esperaba que la dictación del nuevo cuerpo legal y el funcionamiento de los tribunales de familia, que contarían con consejeros técnicos, entregaran una respuesta más adecuada a los casos de violencia. Así, se confió en que la norma arreglaría el problema, y no se tuvo en consideración elementos clave para un mejor abordaje del asunto, como la sensibilización y capacitación de los agentes que debían hacer cumplir la ley.

### 3.2 Ley 20.066 de 2005

La Ley 20.066 entró en vigencia en octubre de 2005, casi a la par con el estreno de los tribunales de familia (Ley 19.968 de 2004). La nueva legislación señala que “su objeto es prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y otorgar protección a las víctimas”, en similares términos a lo establecido en la Convención de Belém do Pará.<sup>52</sup> Las personas protegidas son cónyuge, ex cónyuge, conviviente, ex conviviente, padre o madre de hijo común, aunque no haya existido convivencia. Se incluye por igual a los parientes del ofensor, de su cónyuge o actual conviviente, en la línea recta desde abuelos a nietos y parientes colaterales hasta la relación tíos/tías/sobrinos/sobrinas, y además, cualquier otra persona que sea menor de edad o discapacitada y se encuentre bajo la dependencia de cualquier integrante de la familia.

#### 3.2.1 Faltas civiles y delitos

La ley reconoce que los actos de violencia tienen diversa intensidad y gravedad, y por lo mismo, las víctimas tienen dos entradas al sistema judicial: una civil, a cargo de los tribunales de familia, y una penal, a cargo del Ministerio Público.

El Código Penal gradúa las lesiones.<sup>53</sup> En el caso de lesiones producidas por violencia intrafamiliar, cuando son “leves” la ley las entiende como “menos graves”, lo que aumenta las penas y dirige el caso a la competencia del Ministerio Público.<sup>54</sup> Lo relevante es que la Ley 20.066 visibiliza las lesiones y amenazas que se producen con ocasión de una relación de violencia, y por ello tienen un tratamiento diferente.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Publicada en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 1998.

<sup>53</sup> Código Penal, arts. 395-399. Se entiende por lesiones graves gravísimas el que “a resultas de las lesiones queda el ofendido demente, inútil para el trabajo, impotente, impedido de algún miembro importante o notablemente deforme”. Las lesiones simplemente graves son aquellas que causan enfermedad o incapacidad para el trabajo por más de treinta días. Las lesiones no comprendidas en la graduación anterior se reputan como lesiones menos graves.

<sup>54</sup> El art. 494 N° 5 del Código Penal establece, cuando se refiere a las faltas: “El que causare lesiones leves, entendiéndose por tales las que, en concepto del tribunal, no se hallaren comprendidas en el art. 399, atendida la calidad de las personas y circunstancias del hecho. En ningún caso, el tribunal podrá calificar como leves las lesiones cometidas en contra de las personas mencionadas en el art. 5° de la Ley sobre Violencia Intrafamiliar”.

<sup>55</sup> Entrevista a Andrea Chelmes, coordinadora del Centro de la Mujer de Antofagasta, 2 julio de 2009. Casas y Mera, La violencia de género...

#### 3.2.2 Formas de término de los casos de violencia intrafamiliar

La ley prevé que un caso pueda terminar por vías distintas de la dictación de la sentencia. Las salidas alternativas son la suspensión de la dictación de la sentencia en sede familiar y la suspensión del procedimiento en sede penal.<sup>56</sup> Ello implica que los jueces no condenan al denunciado, pero lo someten a ciertas condiciones por un plazo no menor de seis meses ni superior a un año. Por ejemplo, la prohibición de acercarse al domicilio, lugar de trabajo o estudio de la víctima, un tratamiento para el control de los impulsos y en general la condición de no repetir la conducta.

En materia de familia, la suspensión se refiere a la dictación de sentencia, pues el denunciado reconoce los hechos que constituyen la denuncia, no así en la suspensión del procedimiento en sede penal. En este caso no hay reconocimiento de los hechos, pero para evitar que continúe el procedimiento penal el denunciado se somete a ciertas condiciones que de común acuerdo fijan el fiscal y el defensor, y que son decretadas por el tribunal. En general son las mismas que se decretan en la sede de familia. En caso de incumplimiento, esta suspensión se puede revocar y se reinicia la persecución penal.

En la Ley 20.066 no se permiten los acuerdos reparatorios. Previsto en el Código Procesal Penal, el acuerdo reparatorio es una forma de justicia restaurativa, es decir, de reparación a la víctima del delito mediante un arreglo entre víctima e imputado que permite terminar una causa si la víctima se muestra satisfecha en sus pretensiones. Los resultados de acuerdos reparatorios previos a esta ley fueron similares a los avenimientos, esto es, perpetuaban los estereotipos de género o terminaban justificando la violencia,<sup>57</sup> por eso quedaron excluidos de la nueva ley.

Uno de estos casos fue el de una mujer a quien su pareja le fracturó los dedos. El acuerdo consistió en que el imputado pidiera disculpas públicas y prometiera no repetir la conducta. Dos días después del acuerdo alcanzado en el tribunal de garantía, el hombre cometía otro hecho de violencia por el cual ella y sus hijos fueron “retenidos”. La mujer, que recibía atención en un Centro de la Mujer Crecer Juntos de Antofagasta, dijo que no deseaba volver a la Fiscalía porque consideraba poco efectivas las medidas que se propiciaban.<sup>58</sup> En otros casos, se establecía como acuerdo que ambas partes se pidieran públicamente disculpas, o que “salieran a comer”, legitimando lo que los especialistas llaman la “luna de miel” en el ciclo de violencia: aquel período en que el agresor muestra arrepentimiento y da señales de recomposición para evitar el quiebre con la pareja, con promesas de cambiar de conducta, regalos a la mujer o a los hijos, etc.

<sup>56</sup> Art. 96 de la Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia, y Código Procesal Penal, art. 237, respectivamente.

<sup>57</sup> Casas y Mera, p. 200.

<sup>58</sup> Id.

### 3.2.3 Creación del delito de maltrato habitual

La ley crea el delito de maltrato habitual, que consiste en el ejercicio habitual de violencia física o síquica contra algunas de las personas protegidas por la ley (art. 14). Para apreciar la habitualidad, dispone que se atenderá al número de actos ejecutados y a su proximidad temporal, sin importar que la violencia se ejerza sobre la misma víctima u otras personas. Si un juez de familia sabe de una denuncia que parece constituir maltrato habitual, es decir, cuando reconoce que existe un patrón de comportamiento, debe remitir los antecedentes al Ministerio Público para que éste realice la investigación, que por lo tanto será de índole criminal y no civil.

### 3.2.4 “El caso no es mío”: criterios dispares en la aplicación de la Ley 20.066

Existen discrepancias entre los actores del sistema judicial –jueces de familia y penales, fiscales, defensores– sobre quiénes deben investigar y sancionar los hechos de violencia doméstica.<sup>59</sup> Según Gloria Negroni, jueza de familia, la potestad de estos tribunales es solo de carácter cautelar, parecida al trabajo que realiza una posta de urgencia, pues si todos los hechos denunciados son delitos, incluyendo la violencia psicológica, entonces deben ser investigados en sede penal.<sup>60</sup> Pero hay fiscales y académicos especializados que creen que cierto tipo de casos pueden ser resueltos adecuadamente en los tribunales de familia, que tendrían más herramientas para responder integralmente al conflicto: personal especializado que puede hacer entrevistas y evacuar una opinión *in situ*, como los consejeros técnicos, además de facultades para resolver los problemas relacionados con el quiebre familiar cuando el hombre debe abandonar el hogar común, tales como decretar las pensiones de alimentos o las visitas a los hijos en común.<sup>61</sup>

La expresión más aguda de este conflicto han sido aquellos casos que se derivan de sede familiar a penal como delitos de maltrato habitual, pero que los fiscales devuelven a los tribunales de familia por falta de calificación de los hechos; el resultado es que muchos de ellos terminan archivados.<sup>62</sup> Un fiscal especializado en violencia intrafamiliar dice que estos casos –por ejemplo, los derivados del Centro de Medidas Cautelares en Santiago– llegan sin ningún relato, sin audiencia preliminar, sin mayores antecedentes, y que así resulta difícil trabajar. No ocurre lo mismo cuando ha habido una audiencia de preparación de juicio, que les provee de material de provecho.

<sup>59</sup> Lidia Casas, María José Armisén, Claudia Dides y otros, *La defensa en los casos de violencia intrafamiliar*, Defensoría Penal Pública N° 5, Santiago, octubre de 2007, [www.defensoriapenal.cl](http://www.defensoriapenal.cl).

<sup>60</sup> Entrevista personal, 7 de julio de 2009.

<sup>61</sup> Entrevista a fiscal especializado en violencia intrafamiliar de la Región Metropolitana, que pidió reserva de su identidad, 24 de julio de 2009. Esta es una opinión generalizada que surge de diversas intervenciones en seminarios públicos sobre la materia.

<sup>62</sup> Casas, Armisén, Dides y otros, pp. 26-29.

Las diferencias se manifiestan en contiendas de competencia entre los jueces de familia y los fiscales, que recurren al Tribunal Constitucional u otras instancias judiciales para dirimir la pregunta ¿de quién es el caso?<sup>63</sup>

Los registros muestran los flujos de casos entre instituciones. En 2007, el *Boletín estadístico* del Ministerio Público indicó que 812 casos fueron terminados por incompetencia y devueltos a los tribunales de familia,<sup>64</sup> lo que representa el 1% de todas las formas de término. La proporción es similar en todas las fiscalías. En la Fiscalía Metropolitana Oriente esta forma de término correspondía a un 6% de todos sus casos, es decir, 132 denuncias por violencia doméstica. Igual número de denuncias envió la Fiscalía Centro Norte a los tribunales de familia (2%). En 2008, los casos terminados por incompetencia fueron 1.239, un 1,2% de todas las formas de término. La Fiscalía Metropolitana Oriente redujo el porcentaje de casos terminados por esa vía (335, un 3,8%). Las Regiones XIV y XV elevaron los niveles de términos por incompetencia.

En cuanto a los tribunales de familia, sus derivaciones de casos al Ministerio Público son desiguales, lo que manifiesta la variedad de criterios. En 2006, las cifras oscilaron entre un 2,9% de todos los casos de violencia terminados en Punta Arenas y un 36,4% en Antofagasta. Le siguieron en las proporciones más altas los tribunales de familia de la Corte de Apelaciones de Chillán, con un 35,7%.<sup>65</sup> En los tribunales de familia de la Corte de Apelaciones de Santiago, las incompetencias fueron 1.498 casos, y en los de San Miguel, 1.368 (18,5 y 21,3%, respectivamente). En 2007 las cifras aumentaron. En Santiago, 2.649 denuncias fueron remitidas al Ministerio Público, pero la proporción se mantuvo en un 18,5%, mientras que en San Miguel sus 957 casos representaron un 7,7% de todas las denuncias terminadas ese año.

Así, los casos “devueltos” por las Fiscalías Metropolitanas Centro Norte y Oriente conforman casi un 10% de los remitidos por los tribunales de familia de Santiago. Estos números representan las denuncias de personas, principalmente mujeres, que experimentan violencia y que esperan que sus conflictos sean resueltos.

Estas discrepancias llegaron al Tribunal Constitucional en 2008,<sup>66</sup> y el tribunal, en una seguidilla de fallos, les dio la razón a los jueces de familia. El fiscal entrevistado admite que la práctica de devolver casos estaría superada, al menos en algunas fiscalías, y la jueza Gloria Negro-

<sup>63</sup> Id.

<sup>64</sup> Ministerio Público, *Boletín estadístico 2007*, Tabla 49, p. 297.

<sup>65</sup> Datos elaborados a partir de la información entregada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

<sup>66</sup> Rol 1320-08, Juzgado de Familia de Pudahuel con Ministerio Público, 17 de marzo de 2009; Rol 1272-2008, Juzgado de Familia de Punta Arenas con Ministerio Público, 27 de noviembre de 2008; Rol 1248-08, Juez Suplente de Peñaflor con Ministerio Público, 4 de noviembre de 2008, y Rol 1142-08, Juzgado de Familia de Pudahuel con Ministerio Público, 29 de julio de 2008.

ni comenta que la postura del TC es de toda lógica: "... no había que ir al Tribunal Constitucional para decirlo. Pero, bueno, los fiscales necesitaban que se les dijera eso que estaba en el artículo 80 A de la Constitución" (se trata de una remisión actual, art. 83 de la Constitución).

Una muestra de ese conflicto de competencias, y el consiguiente retardo de la respuesta del Estado, es el caso de la señora P.M.N., que denunció a su cónyuge por violencia intrafamiliar en el Tribunal de Familia de Pudahuel el 29 de octubre de 2008. El tribunal dispuso que los hechos eran constitutivos del delito de maltrato habitual y remitió los antecedentes a la Fiscalía Centro Norte. El 12 de diciembre, el fiscal adjunto en audiencia solicitó al Tribunal de Garantía que aprobara el rechazo del caso usando la facultad de "no iniciar la investigación" del artículo 168 del Código Procesal Penal, "por no reunir los requisitos jurídicos para que constituyan un asunto de materia penal y que, en consecuencia, sean de competencia tanto de la Fiscalía como del Tribunal de Garantía". El juez del 5º Juzgado de Garantía de Santiago ordena en la misma resolución devolver los antecedentes al Tribunal de Familia de Pudahuel, y si se llegaba a rechazar la competencia, que se remitiera el caso a la Corte de Apelaciones respectiva. El Tribunal de Familia de Pudahuel rechazó la competencia el 30 de diciembre y presentó la contienda al Tribunal Constitucional, que decidió, el 17 de marzo de 2009, que el caso debía ser investigado por el Ministerio Público.<sup>67</sup> Así, pasaron cuatro meses y medio después de la denuncia para que recién comenzara la protección a esta mujer.

En estos casos no hubo una respuesta oportuna ni un procedimiento expedito, lo que contraviene todos los estándares internacionales en la materia.

El conflicto entre jueces y fiscales ha estado presente desde la vigencia de la ley en octubre de 2005 y en distintas regiones del país. Un actor del sistema declaraba en 2007:

Yo diría que los Tribunales de Familia tienen en la región [del Biobío] un comportamiento heterogéneo, y yo creo que aunque la ley sea una, los jueces son varios y los criterios diversos. Por ejemplo, nos encontramos que por lo menos hasta el año pasado los tribunales de Concepción prácticamente no derivaban casos de violencia habitual a la fiscalía, que es lo que en "lo legal" corresponde si detectan maltrato habitual, tienen que declararse incompetentes y derivar a la fiscalía local respectiva; acá no lo hacían porque veían que según la fiscalía [no] las iba a pescar a estas señoras con el maltrato, por eso el tribunal se hacía cargo del caso.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Tribunal Constitucional, Rol 1320-08, Juzgado de Familia de Pudahuel con Ministerio Público, 17 de marzo de 2009.

<sup>68</sup> En Corporación Doms y Centro Clínico Corporación La Morada, *Análisis y evaluación de la ruta crítica en mujeres afectadas por violencia en la relación de pareja (2007)*, Documento de

El mismo entrevistado añadía que en otras ciudades de la región los juzgados de familia remitían "todo" al Ministerio Público, confirmando cómo, dependiendo del tribunal que le tocara, una mujer vería amagado o no su derecho a una tutela judicial efectiva y con ello su integridad física, síquica, y aun su vida. María Francisca Zapata, jueza de garantía de Santiago, relata por su parte:

Un día me llama un fiscal para decirme que está vuelto loco con la cantidad de causas que le entran por maltrato habitual desde los juzgados de familia. "No sabemos qué hacer con esto", me dice; entonces le digo: "Tramítelas". Me responde: "Es que no son delitos" (...) le dije entonces que pusiera que no son delitos y nosotros veríamos los casos y los aprobaríamos (...) Resulta que él tenía otra idea. Me dijo: "Yo creo que el tribunal [de garantía] podría declararse incompetente y los podríamos devolver por eso" (...). Lo que yo no voy a hacer es pelotear a la señora para allá, para que la jueza de familia me mande a la Corte y ésta decida quién es competente.<sup>69</sup>

Esta jueza, empatizando con la sobrecarga de trabajo de los fiscales, propuso como alternativa citar a audiencia a las víctimas y los imputados en una sala especial y tramitar los casos, le parecieran o no delitos al fiscal, pues para ella en esto el derecho penal es "simbólico". La iniciativa no prosperó por falta de diálogo entre las instituciones, lo que demuestra la ausencia de una política pública que integre a todos los sectores. Investigar y dar respuesta a la violencia implica trabajar con redes y distintos actores judiciales y extrajudiciales; si todos buscan reducir su propia carga de trabajo, nadie parece hacerse responsable hasta que un superior jerárquico así lo señale.

La política de "este caso no es mío" deja a las víctimas en tierra de nadie mientras se resuelve qué agente del sistema judicial se ocupará de su situación.<sup>70</sup> En 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mostró preocupación por estos conflictos interinstitucionales, que en la práctica podrían considerarse como negación de justicia para las mujeres, pues las dejan en una situación de indefensión.<sup>71</sup>

En 2007 los diputados Jorge Burgos (DC), el fallecido Juan Bustos (PS), Guillermo Ceroni (PPD), Roberto León (DC) y Adriana Muñoz (PPD) presentaron un proyecto de ley que modifica la norma sobre maltrato habitual con el fin de que el Ministerio Público investigue y

Trabajo 107, Santiago, Sernam, 2009, p. 198, [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl).

<sup>69</sup> Entrevista personal, 10 de julio de 2009.

<sup>70</sup> Casas, Armisen, Dides y otros.

<sup>71</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile: la igualdad en la familia, el trabajo y la política*, OEA/Ser.LV/II.134, Doc. 63, 27 de marzo de 2009, párr. 76.

califique los hechos sin necesidad de la intervención de los tribunales de familia.<sup>72</sup> Una modificación legal reducirá la sensación de algunas víctimas de verse “pimponeadas” de un lugar a otro, pero no responde a la necesidad de que el aparato del Estado realice un trabajo conjunto; la experiencia ha demostrado que los casos de violencia contra la mujer también requieren de la intervención de la judicatura de familia, y de ahí la urgencia de avanzar en forma integral y no fragmentada.

### 3.2.5 Evaluación de riesgos

Otra de las características innovadoras de la nueva legislación sobre violencia intrafamiliar es que obliga a todos los operadores del sistema judicial, sean jueces o fiscales, a efectuar una evaluación de riesgo (art. 7). Su objeto es medir y reducir la probabilidad de agresiones a la víctima y a otras personas, de tal manera que los jueces puedan dictar las medidas cautelares incluso antes de una audiencia de juicio en sede familiar,<sup>73</sup> o que los fiscales las soliciten en sede penal. Estas medidas cautelares incluyen, entre otras, la prohibición de acercamiento a la víctima, el abandono del hogar común y la retención del porte de armas, todo ello por 180 días renovables. Las audiencias deben darse en un plazo de diez días, lo que en la práctica no ocurre en todas las ciudades por la sobredemanda del sistema de justicia de familia.

Según Atilio Macchiavello, psicólogo del Proyecto No + Violencia, los profesionales del área asumen que la evaluación de riesgo

debe ser una prioridad en la intervención jurídica y psicosocial porque está en juego la vida de las mujeres (...) Esta evaluación involucra una entrevista [a la víctima] para reconstruir la historia abusiva, las distintas escenas o episodios de violencia, sobre todo de violencia física o de amenaza física o verbal (...) que no realiza ni Carabineros ni la justicia por diversos motivos: tiempo, preparación, entendimiento, espacios y contextos adecuados para eso.<sup>74</sup>

Cuando los agentes del sistema judicial evalúan el riesgo, pareciera que suelen quedarse con el último episodio violento, es decir, si hubo golpes de pies y puños y nada más; en general no indagarán en episodios pasados que puedan mostrar un patrón de conducta o si la violencia ha ido en aumento.

La evaluación de riesgo no solo debe realizarse si hay formalización del imputado, sino también al terminar el caso con una salida alternati-

<sup>72</sup> Cámara de Diputados, Boletín 5200-07, 17 de julio de 2007. Desde 2008 este proyecto de ley se encontraba en el segundo trámite en el Senado.

<sup>73</sup> Artículo 90 inc. 1° de la Ley de Tribunales de Familia 19.968 y el artículo 14 de la Ley 20.066.

<sup>74</sup> Entrevista personal, 16 de junio de 2009.

va. Cuando no se han evaluado los riesgos de que se repita la conducta y se termina una causa por suspensión condicional (ver punto 3.2.2), no es posible intervenir y menos aun revocar la suspensión cuando profesionales del área advierten sobre la peligrosidad del sujeto.<sup>75</sup>

El problema es que evaluar los riesgos en este tipo de situaciones no es una cuestión mecánica. Se requiere conocimiento, sensibilidad y experiencia para anticiparse a posibles escenarios, así como capacidad para ofrecer soluciones satisfactorias, incluso temporales, considerando que se está frente a relaciones afectivas entre personas. La falta de entrenamiento para esta tarea puede tener consecuencias fatales. Lo ilustró en 2008 el caso del degollamiento de María Luisa Carrasco Aguilar, asesinada por su pareja, José Catripán, el mismo fin de semana que lo habían atendido por primera vez para hacer con él “terapia psicológica y familiar” como condición de la salida alternativa impuesta.<sup>76</sup> La evaluación de riesgo obviamente falló en este caso, con consecuencias trágicas e irreversibles.

### 3.2.6 Medidas cautelares en la Ley 20.066

Las medidas cautelares son aquellas providencias que solicita el fiscal y que decreta el tribunal, como la salida del hogar común, la prohibición de acercarse a la víctima y la prohibición de portar armas. Algunas de ellas pueden otorgarse sin restringir los derechos del imputado, como ocurre con la reubicación de la víctima, las rondas de policía o la entrega de un teléfono para contacto prioritario. Entre las más comunes están ordenar la salida del ofensor del hogar común, la prohibición de acercamiento al hogar o el trabajo de la víctima, y en menor medida la prohibición de porte de armas, ronda de carabineros y llamadas periódicas. Estas últimas las puede adoptar el Ministerio Público como medidas de protección sin que medie intervención judicial, pues no se afectan los derechos de los imputados.

Las medidas cautelares constituyen uno de los pilares de la legislación sobre prevención de la violencia en contra de las mujeres, toda vez que no basta con investigar o sancionar, sino que además han de adoptarse disposiciones para proteger a los afectados, independientemente de cómo terminen los casos. Éste es uno de los pocos aspectos de la nueva legislación que los actores del sistema evalúan positivamente, y por ello constituye un avance respecto de la antigua normativa.<sup>77</sup>

La práctica de los agentes del Estado, especialmente sobre la oportunidad para decretarlas, ha cambiado con el tiempo. Los jueces de familia sostienen que su función es fundamentalmente cautelar: reciben

<sup>75</sup> Id.

<sup>76</sup> Sernam, *Femicidios 2008*. Disponible en [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl).

<sup>77</sup> Casas, Armisén, Dides y otros, p. 31. Ver también Soledad Larraín, Lorena Valdebenito y Luz Rioseco, *La situación de violencia contra las mujeres en Chile. Legislación y políticas públicas*, informe de consultoría nacional para PNUD, Santiago, 2008, pp. 7-10.

la denuncia, escuchan a la denunciante, decretan medidas cautelares y derivan al Ministerio Público. Se habla de un antes y un después en esta materia, que estuvo marcado por el caso de Katherine Casas-Cordero, de veintiséis años, quien fue degollada por su pareja en septiembre de 2007 ante sus dos hijos, cuando se le habían rechazado las solicitudes de medida cautelar a la espera de su audiencia de juicio de violencia intrafamiliar en los Tribunales de Familia de Santiago.<sup>78</sup> A partir de este hecho se organizó un Centro de Medidas Cautelares para que respondiera oportunamente. Comenta la jueza Gloria Negroni: “El Poder Judicial, al menos en su estructura, entiende que acá hay una necesidad en el sistema, y que jamás vuelva a ocurrir que una mujer no sea atendida”.

En una entrevista de prensa de la época, la jueza Negroni explicó que “a Katherine Casas-Cordero se le dio fecha para tres meses, pese a que la ley estipula un plazo de diez días en casos de violencia intrafamiliar, porque estamos absolutamente colapsados; el sistema se diseñó mal y no se cuenta con todos los medios para prestar la ayuda que la gente necesita. Así de complejo”.<sup>79</sup> En la misma nota, el padre de la mujer señaló que se trataba de un problema de criterio y no de recursos:

Esto no pasa por que los tribunales tengan más o menos gente. Aunque tengan cien personas más, van a funcionar igual. Falta criterio para decir: Ah, este caso hay que trabajarlo de otra forma, porque es más urgente o más complicado. Para eso se necesita más inteligencia, no más recursos (...) Si la jueza no hizo su pega o el funcionario que atendió a mi hija no hizo su trabajo, ¿le va a tocar alguna sanción, va a pagar con cárcel, le van a rebajar el sueldo? Esta cuestión es de moral. Cada uno tiene que asumir su responsabilidad y hacer bien su trabajo.

La víctima no contó con una solución efectiva y oportuna que le asegurara la vida, conforme lo establece la Convención de Belém do Pará.

Hoy se ha incrementado la planta de jueces y funcionarios para los tribunales de familia, y distintas instituciones han desarrollado protocolos para evaluar los riesgos. En Santiago, el Centro de Medidas Cautelares de los Tribunales de Familia –que recibe además las solicitudes de protección a niños y adolescentes y de autorizaciones para salidas del país– funciona de lunes a viernes, de 9 a 14 horas, y el sábado hasta mediodía, y recibe ingresos hasta quince minutos antes del cierre. En este lugar, las personas deben completar un formulario y entregarlo en una ventanilla. El formulario es procesado por un consejero técnico, quien

<sup>78</sup> Poder Judicial, “Se condenó a cadena perpetua a Omar Ponce en forma unánime por los jueces del 5° Tribunal Oral de Santiago”, 23 de enero de 2009, [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl).

<sup>79</sup> *La Nación*, “Colapso de tribunales de familia agrava la lucha contra los femicidios”, 27 de septiembre de 2007.

entrevista a la denunciante, y si considera que hay riesgo se comunica internamente con un juez para que se decrete la medida. El juez dicta la medida y remite un oficio a Carabineros por correo electrónico. Un funcionario de este centro señaló que se les recomienda a las denunciadas que lleven una copia del oficio hasta las dependencias de la policía; en todo caso, no se alcanza a atender a todas las personas que concurren. A quienes no fueron atendidas se les recomienda que se dirijan a Carabineros, pues de esa manera la demanda ingresará al sistema.

### 3.2.6.1 Problemas con el otorgamiento de medidas cautelares

En este punto surgen discrepancias entre los actores judiciales, que se critican unos a otros por la discrecionalidad en la aplicación de la ley. Ello demuestra, como ya hemos visto, la falta de criterios comunes en los casos de violencia doméstica, en especial de los factores que deben medirse para la evaluación del riesgo o la oportunidad en que debe realizarse.

Un fiscal especializado en violencia, por ejemplo, afirma que la forma en que se decretan todas las medidas en el Centro de Medidas Cautelares es mecánica, que en realidad no se evalúan los riesgos. Así, por ejemplo, ordenan la salida del hogar común cuando las partes ni siquiera viven bajo el mismo techo. Hay casos en que se dictan cautelares en favor de la mujer, y al día siguiente en favor del hombre, con lo cual los únicos que pueden ingresar a la casa son los niños, lo que demostraría que ni siquiera se cruzan los datos. El sistema pierde credibilidad cuando no hay una efectiva evaluación de los riesgos, pues no todos los casos son iguales. Psicólogos que trabajan con hombres que agreden y que “abusan” de las cautelares comparten esta opinión: “El tribunal de familia aplica medidas cautelares de forma indiscriminada, a veces cuando no es tan necesario, y cuando es más grave, como cuando el hombre la ha tratado de estrangular, sumergido bajo el agua, amenazado de muerte, entre otras cosas, eso no queda registrado. Si le das un espacio a la mujer para que cuente, sería distinto”.<sup>80</sup>

María Francisca Zapata, jueza de garantía, piensa que también los fiscales solicitan de manera mecánica las medidas cautelares, pues no explicitan los diversos comportamientos que se prohíben. Si el hombre hostiga telefónicamente o por correo electrónico, no hay un acercamiento físico, y si el fiscal solo pidió la prohibición de acercarse a la víctima no habría un quebrantamiento de la condición. Hay un universo de posibilidades en la ley, pero los fiscales se ciñen a fórmulas aprendidas: “El mensaje debe quedar expresado de alguna manera, porque el imputado es un sujeto de derechos, entonces tiene que entender el mensaje, y si no lo entendió, cómo lo voy a castigar”. La jueza de familia

<sup>80</sup> Entrevista a Atilio Macchiavello.

Gloria Negroni también tiene sus reclamos respecto de los criterios de los fiscales en el otorgamiento de medidas cautelares:

Hasta el día de hoy nos llegan causas donde los fiscales no han tomado medidas cautelares en el caso. No estoy hablando de violencia psicológica, sino de casos graves donde prácticamente ha habido homicidios. Y no se las han otorgado, teniendo todas las facultades para hacerlo, según mi criterio respecto a lo que dice la ley. Ellos discrepan... cada uno ocupa la Ley 20.066 como le acomoda: dicen que no compete usar la Ley de Tribunales de Familia para otorgar una medida cautelar, sino lo que dice la Ley 20.066, que es en definitiva que tienen que pedir al juzgado de garantía la concesión de la medida. Yo discrepo de eso, porque entonces tenemos aquí un tema de normativa que no está claro, que no permite hacer uso de las garantías que están establecidas a favor de la víctima, sobre todo entendiendo que nosotros no tenemos turno, como sí tienen los fiscales. Nosotros tenemos un turno telefónico, y nos hemos “agarrado” con los fiscales por teléfono... Y el carabinero al medio. Porque, claro, yo le digo: “¿Cómo el fiscal no le va a dar la medida cautelar?!” y te dicen que no. Y entonces les leo el artículo de la Ley de Violencia...

Las organizaciones que trabajan con mujeres agredidas creen que algunos jueces de familia no entienden el sentido de las medidas cautelares, o lo que es lo mismo, no entienden los riesgos que entraña la violencia. El equipo de la Casa de Acogida Rebeca Ergas del Hogar de Cristo, que da refugio a mujeres víctimas de violencia, narró una situación representativa de este problema: “... en el tribunal de familia le otorgan el derecho de visita al padre, y se lo otorgan para que venga a ver al niño a esta casa. Entonces le dices a la jueza que eso es imposible porque ésta es una casa de acogida. ¿Qué te dice ella? Que cuando venga el tipo de visita ella tiene que salir, para que se cumpla la medida cautelar. Esta jueza es del Tribunal 1° de Santiago. No hubo caso de que la jueza entendiera que la idea de la casa de acogida es que no se sepa dónde quedan, para que no lleguen los agresores”. Las organizaciones advierten del peligro que supone que los denunciados se enteren del domicilio actual de las víctimas, y cuentan que ello ocurre pese a que se solicita expresamente que no se conozca la dirección de la casa de acogida.

Esta incompreensión por parte de los jueces se debe, según las expertas, al “abordaje descontextualizado” de los conflictos familiares: “Hay jueces que ven alimentos o ven visitas sin ninguna consideración al contexto de violencia (...) eso tú lo ves en familia”. O bien, pudiendo resolver temas

conexos, como alimentos o visitas provisionales, se niegan a hacerlo.<sup>81</sup> Si la esperanza de la nueva ley era un tratamiento integral a estos problemas, su implementación muestra una preocupante fragmentación.

Desde el Ministerio Público también hay quejas por las decisiones de los jueces de garantía, que no comprenderían bien el problema de los riesgos. Un fiscal considera que la conducta de los jueces de garantía hace presumir que no creen en el imperio de sus propias resoluciones sobre prohibición de acercarse a la víctima o no repetir la conducta, cuando, habiendo incumplimiento reiterado de las condiciones impuestas, no están dispuestos a revocar la suspensión de sentencia o a aceptar que se ha producido el desacato; estos jueces postulan que debe producirse un nuevo episodio de violencia para que se verifique el quebrantamiento de la suspensión.

### 3.2.7 Cómo terminan los casos de violencia

Como se dijo, la Ley 20.066 establece que los casos pueden terminar en una sentencia o en salidas alternativas. Las cifras muestran que en sede penal se usa mayoritariamente la suspensión condicional del procedimiento cuando la causa termina en una solución judicial,<sup>82</sup> la que ha ido en aumento entre 2007 y 2008. Desde ese punto de vista, el sistema penal va mostrando avances, pues hay un mayor número de casos que terminan en juicio. Preocupa la proporción de casos archivados, segunda forma de término en 2008, pero primera en 2007, pues en estos casos no hay persecución penal, lo que deja en indefensión a las víctimas. Aunque los acuerdos reparatorios están prohibidos, aún se producen: en una proporción menor de casos, los afectados no son pareja sino hermanos u otros parientes, situación en la que el acuerdo puede ser útil, siempre que las personas no estén sometidas a una relación de dependencia económica o afectiva.

<sup>81</sup> Entrevista al equipo profesional del Centro Clínico y de Investigación Fundación Templanza.  
<sup>82</sup> Casas, Armisén, Dides y otros, p. 39. Se denomina “solución judicial” a aquella forma de término de la investigación de un delito que implica la participación y aprobación por parte de un juez.

**Tabla 4. Formas de términos judiciales en casos de violencia intrafamiliar 2007 y 2008 por el Ministerio Público**

Tipo de término	2007 N	2007 %	2008 N	2008 %
Sentencia condenatoria	6.877	7,3	10.329	9,0
Sentencia absolutoria	174	0,1	346	0,3
Sobreseimiento definitivo	1.119	1,2	2.176	1,8
Sobreseimiento temporal	1.078	1,1	1.534	1,3
Suspensión condicional del procedimiento	24.661	26,4	36.617	31,9
Acuerdo reparatorio	348	0,4	271	0,2
Facultad para no investigar	2.958	3,1	3.611	3,1
<b>Subtotal términos judiciales</b>	<b>37.215</b>	<b>39,9</b>	<b>54.884</b>	<b>47,8</b>
Archivo provisional	31.560	33,9	32.689	28,5
Decisión de no perseverar	2.990	3,2	5.994	5,2
Principio de oportunidad	13.922	14,9	13.604	11,1
Incompetencia	1.899	2,0	1.259	1,0
<b>Subtotal términos no judiciales</b>	<b>50.371</b>	<b>57,5</b>	<b>53.546</b>	<b>46,7</b>
Anulación administrativa	94	0,1	57	0,04
Agrupación a otro caso	5.189	5,5	5.857	5,1
Otras causales	157	0,1	124	0,1
Otras causales de suspensión	96	0,1	146	0,1
<b>Subtotal otros términos</b>	<b>5.536</b>	<b>5,9</b>	<b>6.184</b>	<b>5,3</b>
<b>Total</b>	<b>93.122</b>	<b>100</b>	<b>114.614</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio Público, Boletín estadístico 2007 y 2008.

Los resultados sobre las formas de término en 2008 son disímiles entre fiscalías, especialmente en materia de archivos provisionales. Esta forma de término consiste en no seguir adelante con una investigación cuando a juicio del fiscal no hay antecedentes suficientes para desarrollar actividades que conduzcan al esclarecimiento de los hechos.<sup>83</sup> En la Fiscalía Metropolitana Sur terminó un 52,8% de casos por esa vía, en la Metropolitana Centro Norte un 46,5%, en la Metropolitana Occidente un 35,4% y en la Metropolitana Oriente un 34,3%. Todas las fiscalías de la Región Metropolitana superan el índice nacional de archivo provisional, que corresponde a un 30%. En 2007, el total nacional por archivo fue de 36%; para el mismo período, la Fiscalía Metropolitana Centro Norte alcanzó un 60,4%, la Metropolitana Sur un 52,2%, la Metropolitana Occidente un 32,5% y la Metropolitana Oriente un 38%. Si a estas cifras se suma el cierre de la investigación aplicando el principio de oportunidad,<sup>84</sup> otra forma de término discrecional en que un fiscal cierra la investigación ya iniciada por considerar que el hecho denunciado no compromete gravemente el interés público, los casos que las fiscalías desestiman casi alcanzan la mitad de las denuncias de violencia, lo que puede considerarse preocupante e insatisfactorio para las víctimas. Una encuesta a mujeres realizada en 2007 por la Corporación Humanas arrojó que el 88% de ellas consideró que no se protege a las víctimas de la violencia y evalúa negativamente el rol de los tribunales de familia y de las fiscalías, con un 70 y 71% de desaprobación respectivamente.<sup>85</sup>

Los resultados sobre las formas de término en los tribunales de familia no se pueden apreciar correctamente, pues los registros estadísticos no diferencian entre casos terminados en sentencia (absolutoria o condenatoria) y suspensión de la dictación de sentencia.<sup>86</sup> La forma de registro de la información tampoco es comparable: hay tribunales que consignan información bajo “no da curso a la demanda” en proporciones importantes respecto de los casos terminados, tal como en la Corte de Apelaciones de Concepción, donde corresponden al 38,7% de los casos, en la de Valparaíso al 20%, al 14,5% en San Miguel y al 8,95% en la Corte de Apelaciones de Santiago. Así, el Estado no satisface los estándares internacionales ni los llamados de los órganos internacionales para evaluar adecuadamente las leyes e implementar políticas públicas que respondan a la violencia contra las mujeres.

<sup>83</sup> Código Procesal Penal, artículo 167.

<sup>84</sup> Código Procesal Penal, artículo 170.

<sup>85</sup> Corporación Humanas, *Quinta encuesta nacional. Percepciones de las mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile*, julio de 2008, [www.humanas.cl](http://www.humanas.cl).

<sup>86</sup> Se tuvo acceso a los registros de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, y se comprobó que el registro sobre formas de término no incorpora expresamente la categoría de la salida alternativa. No se utilizó la información del 2008, pues representaba solo el primer semestre.

Las derivaciones por incompetencia, es decir, los casos en familia que se remiten al Ministerio Público, van de un 18% en Antofagasta al 7,7% en San Miguel, lo cual demuestra la diversidad de criterios existente.

**Tabla 5. Causas terminadas por Corte de Apelaciones, 2007**

Forma de término	Antofagasta	Santiago	San Miguel	Valparaíso	Concepción
Sentencia definitiva	494	7.355	8.324	2.984	862
Avenimiento	2	13	3	28	2
Transacción	0	27	2	2	0
Conciliación	0	67	6	7	0
No da curso	53	1.195	1.809	1.028	1.758
Desistimiento	75	802	356	216	710
Abandono	43	422	559	265	430
Incompetencia	177	1.498	957	593	762
Retiro	1	46	146	0	10
<b>Total</b>	<b>978</b>	<b>13.350</b>	<b>12.428</b>	<b>5.123</b>	<b>4.534</b>

Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial.

La jueza de familia Gloria Negroni critica la aplicación de multa a través de una sentencia:

Cuando tú llegas a una audiencia y vas a condenar al tipo, lo vas a condenar a lo que dice [el denunciado], a una multa. ¿A quién beneficia y a quién perjudica? ¿Soluciona el problema de fondo? La única medida alternativa que es eficiente no es obligatoria, o sea, no puedo exigir su cumplimiento: el tratamiento terapéutico. No saco nada con sancionar y tener mil sentencias hermosas de violencia intrafamiliar, y tener mil gallos condenados a mil multas, si eso va a ser a repetición. A lo mejor no con la misma, o quizás sí con la misma, y con otro y con otra... Para mi gusto la falencia de la Ley 20.066 es no visualizar cuál es el objetivo que yo quiero cumplir con las sanciones que establezco a nivel judicial (...) Yo creo que el objetivo de la ley se cumple hoy día con el tremendo acceso que hay (...) es un objetivo súper cumplido. Pero creo que hay objetivos que se han distorsionado con sanciones como la multa. Eso no ayuda a la familia de este país, no ayuda en nada.

Esta misma crítica se hizo respecto de la Ley 19.325. Como se ha dicho, el acceso a la justicia –o, en propiedad, el acceso a tutela judicial efectiva en esta materia– no implica solo poder utilizar un mecanismo establecido en la ley, sino que la acción judicial permita la investigación, sanción y reparación cuando corresponda.

Los resultados de una investigación de la Defensoría Penal confirman que, en el caso de las suspensiones, las condiciones que se imponen a los imputados suelen ser programas de rehabilitación para el consumo de alcohol o drogas, terapias de control de impulsos agresivos y en algunos casos terapia de pareja.<sup>87</sup> Los programas de rehabilitación por adicciones son solicitados por las propias víctimas, quienes ven en el consumo el origen del problema.<sup>88</sup>

Si bien la proporcionalidad de la respuesta judicial y la posibilidad de un abordaje psicosocial son ideas razonables, las capacidades de las redes son escasas y no se cumple con la reparación que exigen los estándares. Ya desde la entrada en vigencia de la ley los jueces advirtieron que las colapsadas redes del sistema de salud no podrían recibir a las víctimas, o que no atendían a los imputados,<sup>89</sup> y esta situación se ha mantenido en el tiempo. En palabras de Gloria Negroni:

Nosotros hemos hecho una tremenda gestión para que a la señora Juanita la atiendan al tiro un consejero técnico, un juez. Pero cuando te vas a la cosa profunda de cómo le solucionas el problema, ¿dónde la mando? ¿Al Cosam? [Centro Comunitario de Salud Mental y Familiar de la atención primaria]. Y éste está colapsado, entonces doña Juanita jamás va a recibir terapia, y menos don Pedrito, el causante de esto. La violencia es un tema sistémico, relacional: acá hay dos o tres grupos familiares involucrados en la dinámica de la violencia.

Cuestión aparte es el control de las condiciones impuestas en las salidas alternativas, que todos los entrevistados estiman prácticamente inexistente. Quienes reciben a los imputados se quejan de que se los deriva sin antecedentes –ni siquiera el parte policial que describe en qué consiste el caso–, solo con una orden judicial para que se “atienda por violencia intrafamiliar”. Cuando se deriva desde los tribunales de familia, dice el psicólogo Atilio Macchiavello, ni siquiera llega el informe del consejero técnico. Y los antecedentes son vitales pues los imputados normalmente niegan los hechos. Según Macchiavello,

<sup>87</sup> Casas, Armisén, Dides y otros, p. 47.

<sup>88</sup> Corporación Domos y Centro Clínico Corporación La Morada, p. 121.

<sup>89</sup> Casas, Armisén, Dides y otros, p. 47.

Nosotros evaluamos riesgo, [él] la había amenazado de muerte, la había tratado de ahorcar varias veces, ahí hicimos un informe, lo mandamos a la fiscalía. Sin respuesta, sin respuesta..., nada. Pensamos que se habían tomado algunas medidas, pasaron aproximadamente tres meses y nos llaman del departamento de salidas alternativas y nos dicen: “El caballero está acá de nuevo y dijo que no lo atendieron. ¿Por qué no lo recibe nuevamente?”. Nosotros les dijimos que no, porque él ya debería haber cumplido una sanción. Nos dijeron: “Pero recíballo no más”. Una informalidad, donde no hubo ni siquiera una evaluación de la mujer por parte de ellos.

Para este profesional, el tema fundamental es la protección y el resguardo de la mujer, pero cuando se decreta la suspensión condicional no hay ningún seguimiento de verdad: “Estamos hablando de casos graves que muchas veces no han sido evaluados como tales; para llegar a la Uravit [Unidad Regional de Protección a Víctimas y Testigos del Ministerio Público] hay que hacerlo con un ojo colgando, o con una lesión gravísima”. Precisa que los riesgos cambian con el tiempo y por ello la necesidad de seguimiento del imputado, incluso si la causa “está terminada con una suspensión”. La impunidad en la práctica está asegurada si nadie vigila el cumplimiento de las condiciones impuestas en las salidas alternativas, pero pareciera que el sistema funciona mecánicamente y solo importa la conducta del sujeto si ocurre un nuevo episodio de violencia. Macchiavello:

Nosotros enviamos informes mensualmente cuando se termina el caso, pero eso no se traduce en un control del sujeto. Era cosa de nosotros enviarlo, pero no era una cosa tan pedida. Y se evalúa si está asistiendo o no, pero no se evalúa en profundidad. Tanto es así que, cuando nosotros enviamos un informe de evaluación de riesgo, en el caso de una señora que la habían amenazado con arma, ella no sabía leer ni escribir, estaba metida en un contexto de microtráfico, por lo tanto estaba en una situación de riesgo alto. En el parte policial tipo, uno que nos llegó, decía que el hombre le tiró una botella en la cabeza, con los carabineros en medio. Al tipo lo sueltan a la hora después. Posteriormente nosotros evaluamos qué riesgo tiene, porque hay un contexto de microtráfico, la han amenazado con dispararle en la cabeza, no sabe leer ni escribir –cosa que la misma ley dice que la hace vulnerable–, hay niños de por medio, y además, otro elemento que multiplica los riesgos: cuando nosotros entrevistamos al hombre él no reconoció nada. Dijo que los carabineros inventaron esto; que ella sola una vez se puso la bicicleta en la

cabeza y se marcó el cuello. Nosotros devolvimos este informe a la Fiscalía Norte contándole todo esto..., que el tipo no reconoce nada. Pasa el tiempo y nada..., no sabes si lo leyeron, si el fiscal recibió el informe, porque ya se hizo la suspensión condicional de la causa. La mujer es la que debería denunciar esta nueva situación de violencia. Y así fue en este caso: nosotros la acompañamos a Carabineros. Ellos le dijeron que ya había puesto una demanda. En este caso, que él era alcohólico y había tratado de ahorcar a la mujer. Mandamos el informe y [en el Ministerio Público] nos insistieron después de meses que lo reincorporáramos, pero nosotros pensamos bajo qué condiciones. Porque si no nosotros pasamos a ser parte del circuito de la impunidad, y quién nos resguarda a nosotros como profesionales si el tipo mata a la mujer; quedamos nosotros como no evaluando nada.

La experiencia de este profesional en Pronovif, un proyecto de un grupo de profesionales que atendía a hombres agresores en la comuna de Cerro Navia, es que en veinte meses se les derivaron apenas 64 casos. Vale destacar que un año, 2007, hubo seis mil ingresos y términos en la Fiscalía Centro Norte. De los 64 casos atendidos por Pronovif, un 49% abandonó el tratamiento después de las primeras sesiones de diagnóstico, y este abandono se permite por la ausencia de control. En los casos restantes se logró detener o eliminar la violencia física. Estos resultados podrían ser mejores si hubiera un control, si enviaran a los afectados con todos los datos.

La ausencia de control llevó a algunos jueces de garantía a plantear medidas creativas para mejorar la calidad de la gestión judicial en esta materia. El Primer Juzgado de Garantía de Santiago, que tiene una menor carga de trabajo que otros tribunales, utilizó el tiempo ocioso en diseñar un programa de seguimiento de las suspensiones condicionales, sin la intervención de abogados, con el fin de reducir la reiteración de conductas violentas. En este proceso participan tanto víctimas como imputados, a quienes se cita en una sala especial los días viernes. Cuenta la jueza de garantía María Francisca Zapata:

Nosotros hemos ido perfeccionando la idea de tener todo concatenado, no se nos escapa nunca quién es la víctima y dónde vive, porque cuando el fiscal formaliza nosotros pedimos todos los datos: el nombre, dirección, teléfono. Y con esta citación, la víctima viene porque está interesada en el tema. Es muy poca la víctima que no viene (...) Siempre está lleno de víctimas, cómo no van a venir si son las interesadas... [Es necesario que ellas acudan] porque si no es aburrido, es un monólogo: ¿Cómo está, don Pedro? Bien, todo bien. ¿Ha cumplido? Sí... Todo es sí. No

tengo cómo contrastar nada (...) Las víctimas vienen porque están enojadas, porque quieren arreglarlo, porque tienen situaciones pendientes, o por último para hablar.<sup>90</sup>

Esto ha renovado la forma de abordar el problema desde la perspectiva judicial. De la misma manera, los jueces del Primer Tribunal de Garantía se han coordinado con el Cosam, que les corresponde por jurisdicción, y cuando la red pública se satura han buscado otros caminos para la derivación de agresores a instituciones de la sociedad civil. Los resultados son dinámicos, atendiendo a que las partes están vinculadas afectivamente y la mayor parte de las veces tienen hijos en común.

La jueza Zapata indica que este abordaje tiene que ver con un imperativo ético, ya que la “función de juzgar involucra hacerse cargo de casos en estos términos, y la violencia intrafamiliar exige que nos metamos con más profundidad. Si no somos una máquina de procesar casos indiscriminadamente, estamos pensando que nuestra función jurisdiccional se trata de resolver conflictos”. Este tipo de iniciativas encuentra resistencia en otros tribunales de garantía, fundamentalmente por la carga de trabajo, que deberá ajustarse si se pretende que la idea se generalice.

En general los resultados de la intervención del aparato judicial son aleatorios.<sup>91</sup> Hay jueces, fiscales y consejeros técnicos que muestran un buen manejo de los casos de violencia de género. Otros tienden a reproducir estereotipos y victimización. Según el equipo de la Fundación Templanza, la ausencia de capacitación puede explicar las falencias:

Hay jueces que tienen un nivel de diligencia y aptitud y criterio, y otros jueces que no cuestionan la violencia, y sus intervenciones son mantenedoras e incluso agravan la situación, pues la violencia queda en la impunidad y las mujeres mucho más desprotegidas que antes de la intervención. He visto casos donde no se otorgan medidas porque los abordan como lo harían con cualquier otro problema: el nivel de negación respecto al fenómeno, de cuestionamiento y de adscripción en términos a lógicas de género se da tanto en mujeres como en hombres; hay un nivel de conservadurismo impresionante y una falta de manejo en estos casos. Desde mi perspectiva, no hay formación de esos operadores.

<sup>90</sup> Pudimos comprobar lo narrado en el Primer Juzgado de Garantía de Santiago, donde se observaron 34 audiencias el día 21 de agosto de 2009. Los relatos de los imputados que declaraban “portarse bien” eran cuestionados por las víctimas, que los contradecían. De esta manera, cuando la magistrada preguntaba sobre la inconsistencia de las versiones entre víctima e imputado, éste reconocía que se había producido “algún incidente”.

<sup>91</sup> Casas, Armisen, Dides y otros; Corporación Doms y Centro Clínico Corporación La Morada.

### 3.2.8 Capacitación insuficiente

Hemos visto que la falta de capacitación permanente y profunda en violencia doméstica es una realidad y un obstáculo, porque redundante en problemas de aplicación de la ley y en la persistencia de prácticas que dificultan los avances. Hay un curso habilitante para jueces de familia, pero está centrado en el conocimiento de procedimientos y no en los temas medulares del manejo de la violencia, que requiere intervenciones más complejas.

La falta de capacitación de los jueces afecta a otros agentes del sistema judicial, como consejeros técnicos y fiscales, pues en todos ellos se aprecia gran diferencia en su aproximación a las prácticas judiciales. Por ejemplo, el papel que cumplen los consejeros técnicos de los tribunales de familia ha terminado siendo azaroso: “Tenemos casos en los que ha sido súper cuestionable la intervención de los consejeros, o casos en los que ellos tienen su opinión y no son escuchados por los jueces”, dicen en el equipo de la Fundación Templanza. Respecto de los fiscales, explican:

Hay que hacer distinciones. Hemos tenido fiscales que no solamente proponen. Bueno, es que ahora se ha implementado todo el piloto de violencia, en donde a muchos de los casos se les hace rápidamente un operativo para protección, pero en otros hemos tenido fiscales que no les interesa abordar estos casos en particular (...) Y hay fiscales que sí están motivados para operar de manera más interdisciplinaria con equipos que están operando con la víctima. Entonces, hay distinciones que tienen que ver con situaciones personales, porque acá uno no ve una política institucional...

Si no hay capacitación ni sensibilización para trabajar en los temas de violencia doméstica, se facilita la “victimización secundaria” de las mujeres, esto es, que la propia intervención judicial implique mayores costos emocionales y maltrato de parte del sistema de justicia. Hay que conocer y entender profundamente el ciclo de la violencia, en virtud del cual es posible que, tras un episodio crítico en que la mujer denuncia, el agresor entra en una fase de arrepentimiento, con promesas de que cambiará y peticiones de que se le dé una oportunidad. Cuando ello ocurre, muchas mujeres no desean seguir adelante con la persecución penal y ello frustra a los actores judiciales, que no entienden el comportamiento de las víctimas y las fustigan por haber hecho la denuncia. Pero si la mujer no es acogida, incluso en la fase del arrepentimiento, quizás no vuelva a acudir a la justicia ante nuevos episodios de violencia:

Nosotros tenemos situaciones en que la mujer llega con el imputado a la audiencia, dadas las características del fenómeno, y es victimizada de una manera brutal en la audiencia, por el hecho de llegar con el imputado. Y donde además el proceso llega a quedar archivado por llegar con el imputado: es castigada por el fiscal, por el juez de garantía. (...) tienes operadores que no tienen ningún nivel de formación frente a la complejidad que posee el fenómeno. Porque no es un delito cualquiera, es un delito que comete alguien que tiene una vinculación significativa para la víctima, donde hay profundos vínculos afectivos. Hay muchos fiscales que no tienen ningún interés en tener mayores elementos para poder intervenir.<sup>92</sup>

Así le ocurrió a A.M.A, una mujer de clase media baja, quien denunció a su marido en la comisaría de Puente Alto en marzo de 2009, por las amenazas que él le profirió después de que ella se escabullera de una agresión física.<sup>93</sup> Ella estampó la denuncia y no supo nada de su caso hasta que llegó una carta del Ministerio Público, donde el fiscal de Puente Alto le comunicaba que se cerraba la investigación; más bien que no iniciaría la investigación. La mujer reclama que ningún funcionario de la fiscalía la entrevistó, por lo tanto no supieron qué había ocurrido y cómo, salvo por el escueto parte policial. La denuncia fue desestimada por el fiscal porque las amenazas no se percibían como serias ni verosímiles, “los hechos se habrían producido en un instante de exaltación pasajera, no constitutivo de un ilícito penal”. A.M.A relata que las amenazas se produjeron cuando ella se defendió de su agresor mostrándole el cuchillo que tenía en la mano; esa vez sintió que los episodios de violencia habían cruzado un umbral, y tuvo miedo. Dice también que “antes” (de la Ley 20.066) era más fácil sacar al marido de la casa después de una golpiza, pero que ahora para que eso sucediera tenía que ser duramente maltratada. Su marido volvió a la casa unos días después, diciéndole que su problema “era que veía demasiados programas de televisión de mujeres que matan a sus maridos”.

Este panorama ilustra la sensación de quienes trabajan desde hace años en temas de violencia de género: que la entrada en vigencia de la Ley 20.066 implicó comenzar de nuevo. Los agentes que debían poner en operación la ley no estaban capacitados ni sensibilizados, el sistema no estaba a la altura, considerando que hubo antes una ley por más de una década. No se advierte una política coordinada, sino una serie de iniciativas que responden a necesidades institucionales que no conducen a dar una respuesta integral al problema. La calidad de la interven-

<sup>92</sup> Entrevista al equipo profesional del Centro Clínico y de Investigación de la Fundación Templanza.

<sup>93</sup> Entrevista personal, 7 abril de 2009.

ción debe ser más que un asunto personal, pues tiene que ver con los lineamientos y las políticas que el Estado escoge desarrollar en cada materia. La instalación de todo un nuevo sistema de administración de justicia en violencia, que no solo implicaba reformas procesales sino también en aspectos sustantivos, requería un programa de sensibilización y capacitación que no se ha desarrollado a cabalidad.

Se aprecia un importante avance en la celebración de un convenio para capacitación entre la Corte Suprema y el Sernam, por el cual poco más de cien jueces y consejeros técnicos de familia de la Región Metropolitana se capacitaron a fines de 2008.<sup>94</sup> Sin embargo, no se contemplaba un plan de capacitación para el 2009, lo que se reconoce como una tarea pendiente,<sup>95</sup> considerando las dificultades en los criterios de aplicación de la ley. La capacitación sigue siendo ad hoc, sin la permanencia e intensidad suficientes para marcar una diferencia en las prácticas de los operadores del sistema judicial.

#### 4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN VIOLENCIA

La ley expresamente reconoce que la violencia doméstica requiere articulación y la adopción de diversas medidas anexas. Su artículo 3 establece que el Estado adoptará políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar, en especial contra la mujer y los niños, y a prestar asistencia a las víctimas. Entre ellas considera la incorporación en los programas y planes de estudio (sin especificar si se trata de educación básica, media o universitaria) de contenidos dirigidos a modificar las conductas que favorecen, estimulan o perpetúan la violencia intrafamiliar; planes de capacitación para los funcionarios públicos que intervengan en la aplicación de esta ley, y políticas y programas de seguridad pública para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar.

La ley contempla la participación de la sociedad civil en su cumplimiento. El Estado ha hecho su trabajo a través de campañas de difusión, de sensibilización, *advocacy* y trabajo directo con víctimas. Su influencia ha sido importante, tanto así que algunos de nuestros entrevistados creen que las campañas comunicacionales de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual (una red de organizaciones no gubernamentales, que ha popularizado el lema “Cuidado, el machismo mata”), y la discusión en torno al femicidio, son de autoría del Sernam. De hecho, algunas profesionales del área se sienten “invisibilizadas”, especialmente por el Sernam, pues el trabajo que hacen, y que ha sido el sustento de los modelos de intervención en casas de acogida y centros de atención a la mujer, fue

<sup>94</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile*, párr. 92.

<sup>95</sup> Entrevista a Christian García, encargado nacional de la Unidad de Prevención de Violencia Intrafamiliar, 9 de julio de 2009.

recogido por el Estado sin dar crédito a su aporte. También se critica “que las instituciones públicas no han identificado del todo –por diversas razones– el potencial que implica la participación de los organismos especializados de la sociedad civil en la evaluación de las políticas legislativas y, por lo tanto, en la modificación de los cuerpos legales existentes”.<sup>96</sup>

Por su parte, el Sernam tiene la misión de impulsar, coordinar y evaluar las políticas gubernamentales en contra de la violencia intrafamiliar, recomendando la adopción de medidas legales, reglamentarias o de otra naturaleza. Las juezas Gloria Negroni y María Francisca Zapata reconocen que el Sernam ha hecho un notable esfuerzo por instalar en el discurso público la idea de que la violencia contra las mujeres es un delito, y esto implica un gran cambio cultural. También se reconoce el aumento significativo de servicios que se entregan a víctimas de violencia: centros de información, casas de acogida que coordina el Sernam y capacitación a funcionarios en distintas instituciones.<sup>97</sup>

Sin embargo, también surgen quejas y discrepancias. Se dice que se hace más de lo que mismo; que se perdió una línea de trabajo fundamental, la prevención, que ha pasado a segundo plano.<sup>98</sup> Hay áreas que se duplican, mientras que en otras los déficit son evidentes, como es el trabajo de reparación.<sup>99</sup>

Sernam.cl entrega datos acerca de 58 Centros de la Mujer en todo Chile, para atender a mujeres víctimas de violencia. Estos centros entregan atención psicosocial y asesoría legal, además de capacitar a funcionarios y a dirigentes sociales para la prevención, detección y derivación de casos en las zonas donde se encuentren. Además de estos centros están las casas de acogida, que ya son unas veinticinco a lo largo del país; el objetivo fue que hubiera al menos una casa de acogida por región. Para Christian García, encargado nacional de la Unidad de Prevención de Violencia Intrafamiliar, se trata de un programa inédito en Latinoamérica.

De las mujeres que hoy llegan a las casas de acogida, 89% fueron derivadas por el Ministerio Público.<sup>100</sup> En la práctica, ello significa que el ingreso de una mujer mayor de dieciocho años a una casa depende de una denuncia. Pero la idea, sostiene García, es que las mujeres obtengan protección, y trabajar con aquellas que excepcionalmente ingresan a las casas de acogida sin haber denunciado a sus agresores. Estas casas de acogida que dependen del Sernam tienen limitaciones en cuanto a edad

<sup>96</sup> Larrain, Valdebenito y Rioseco, *La situación de violencia contra las mujeres en Chile. Legislación y políticas públicas*, p. 13.

<sup>97</sup> Entrevistas al equipo profesional de la Casa de Acogida Rebeca Ergas, a Andrea Chelmes, del Centro de Atención de Mujeres de Antofagasta y al equipo del Centro Clínico y de Investigación Fundación Templanza. Ver también Larrain, Valdebenito y Rioseco, p. 9.

<sup>98</sup> Larrain, Valdebenito y Rioseco, p. 11.

<sup>99</sup> Entrevistas al equipo de la Casa de Acogida Rebeca Ergas, al equipo de la Fundación Templanza, a Soledad Rojas y Patricia Olea, a Atilio Macchiavello y a Nelly Santander.

<sup>100</sup> Id.

de las mujeres, tiempo de estadía (lo que no constituye un problema, pues la mayoría no está más de un mes) y número y edad de los hijos que puedan tener consigo.

En estos centros las mujeres reciben doce sesiones de reparación psicológica y asistencia legal. La crítica que emana de los profesionales del área en la Región Metropolitana es que esa cantidad de sesiones no permite realizar ningún trabajo reparatorio, sino apenas la contención necesaria, es decir, acoger y apoyar a la denunciante. Todos señalan que hay escasa o nula reparación.

En regiones, se critica que las políticas que se implementan hacen tabla rasa del trabajo anterior, que se desconocen las condiciones regionales, y lo que aparece en evidencia anecdótica es que las redes se concentran en las principales ciudades, con lo cual algunas personas, por razones de distancia y recursos, no pueden acudir a centros de atención. El Sernam, por su parte, reconoce la existencia de diferencias regionales, probablemente por una mejor o peor articulación entre sectores.

Todos los entrevistados valoran positivamente la creación de casas de acogida, aunque surge una propuesta: parecería más eficiente instalar a los hombres agresores en casas especiales que instalar a las mujeres y sus hijos, desarraigándolos de su entorno.<sup>101</sup>

En el caso de organizaciones de la sociedad civil que entregan apoyo psicosocial, como la casa de acogida Rebeca Ergas o la Fundación Templanza, el Ministerio Público establece convenios por doce sesiones, cantidad que, como dijimos, se considera insuficiente. Para mantener el trabajo terapéutico, algunas instituciones ofrecen el servicio por no más de tres mil pesos, una suma que las mujeres en general pueden pagar.

Estos profesionales piensan que los programas están demasiado centrados en la crisis de la judicialización, y no en un trabajo de reparación que permita a las mujeres salir de relaciones violentas. El encargado del Sernam pone el acento en la defensa judicial, en cambio, entendiéndola como una forma de reparación también:

Cuando uno habla de reparación, nosotros hacemos una aclaración porque (...) la entendemos no solo desde lo psicosocial, también desde lo jurídico. Nuestras mujeres en la casa de acogida, la gran mayoría, tienen el patrocinio [legal de un abogado], porque entendemos que eso nos ha permitido, por ejemplo, me parece que en nuestro país el 7%, si no me equivoco, no llega a sentencia condenatoria, en cambio en las casas lo que hemos visto es que ese porcentaje llega al 20%. Eso significa que en las casas hay doble posibilidad de llegar a una condena porque tenemos patrocinio.

<sup>101</sup> Entrevista al equipo de la Casa de Acogida Rebeca Ergas y a Nelly Santander, de Codeinfa, comuna de San Joaquín, 19 de julio de 2009.

Sin embargo, las mujeres que llegan a las casas de acogida representan un número muy menor de los delitos investigados, y se trata en general de las situaciones más graves. En 2007 ingresaron 398 mujeres a las casas de acogida.<sup>102</sup> Por lo mismo, si los indicadores mostraran niveles menores de condena, ello sería insatisfactorio. Vale recordar que los estándares internacionales de derechos humanos distinguen entre reparación y la defensa judicial a la que alude el encargado del Sernam, por lo cual, si no hay reparación a las víctimas, las acciones del Estado no satisfacen los estándares.

También surgen reparos en nuestros entrevistados en cuanto a la tensión entre cobertura y calidad de los servicios que se manifiesta en otras áreas. Los profesionales de la sociedad civil consideran que el Sernam trabaja con metas no realistas para los escasos recursos que tiene; se dice que se prioriza cantidad y no calidad. Dice Nelly Santander que “ellos saben perfectamente que la fórmula que tienen es abarcar lo más posible y llegar a la máxima cantidad de personas, pero eso no te asegura una buena continuidad ni buena reparación de los daños causados. Les interesa llegar al mayor número de personas atendidas al año, no trabajan más allá (...) a veces se llega a hacer trampa para poder cumplirlas [las metas]; no es que falten víctimas, porque, lamentablemente, cuando destapas la olla no faltan”.

Profesionales de un centro de atención del Sernam de la Región Metropolitana, que no quisieron dar su identidad, dijeron que se les exige una meta de atención de 240 mujeres al año, lo que significa unas veinte al mes. Su equipo está conformado por seis personas, a las que el Sernam les entrega ciertas pautas, pero cada centro debe saber cómo llevarlas adelante:

Tengo mis contradicciones, porque el Sernam manda esos lineamientos, define sus objetivos, entonces tú como monitorea cómo cumples con esos objetivos, y eso está muy en la nebulosa. Te dicen que hay que hacer atención individual, talleres de apoyo, de acogida y más. Y el cómo lo llevas a la práctica, eso lo define cada ejecutor. Nosotras hemos aprendido de otros centros, porque hay ciertas instancias, y eso hay que reconocerle al Sernam, donde hemos podido conocer el trabajo de otros centros (...) Pero eso a mí me causa un poco de angustia, siento que nosotras como equipo estamos súper motivadas por el tema, pero qué pasa si en otro lado no es así; ¿y si el criterio de otra persona no es el mismo? ¿Te das cuenta? Entonces eso queda muy en el aire. Eso de que no tenga un sustento concreto y solo los lineamientos implica que como equipo tengas mucho más trabajo. Porque hemos tenido que hacer todos los procedimien-

<sup>102</sup> Larrain, Valdebenito y Rioseco, p. 48, citando el *Informe operacional casas de acogida 2007*.

tos y los programas en las líneas de atención y de prevención. Entonces, hay que hacer muchos, muchos talleres de prevención, para mujeres, para jóvenes; hay que hacer muchas capacitaciones, entonces como hay que cumplir un objetivo, cómo llegamos a eso, es definición nuestra (...) por un lado es bueno, porque tienes cierta libertad, pero por otro no está la capacidad humana para que seis personas puedan intervenir con las metas que se proponen para una comuna.

Lo cierto es que este equipo estaba integrado por personas con escasa capacitación en violencia, y debieron ir aprendiendo en el camino sobre el tema; ello incluía a una abogada que recién se iniciaba en la carrera.<sup>103</sup> Pero esta percepción sobre las metas es confirmada por profesionales de la Casa de Acogida Rebeca Ergas: con la cantidad de recursos disponibles no es posible hacer un trabajo sostenido.

Han surgido también propuestas de trabajo con hombres agresores. Toda la red de servicios está estructurada hacia las víctimas, pero los que agreden salen de una relación y comienzan otra, repitiendo los mismos patrones.<sup>104</sup> De allí que organizaciones de la sociedad civil consideren de igual importancia comenzar a trabajar con hombres que agreden:

Intervenir con los hombres está directamente relacionado con lograr mayor protección de situación de violencia (...) hay un porcentaje importante de personas que es susceptible a la terapia y puede generar cambios. Y eso se ha desconocido; se sigue insistiendo en que no hay evidencias de mejora, pero eso es falso. (...) Ahí hay un nivel de mujerismo importante [una defensa de las mujeres por ser mujeres, lo que a veces refuerza los estereotipos y no necesariamente supera los roles de género socialmente asignados], eso no es género, es mujerismo, y hasta la Presidenta que hizo su discurso me impactó cuando dijo que esos cobardes no merecen ninguna consideración. A mí me parece que ni siquiera a un preso, a alguien que puede haber hecho algo social y jurídicamente repudiable, puedes plantearle eso. El nivel de locura en cómo se aborda el tema de los hombres me parece increíble.<sup>105</sup>

Así, pues, el discurso público para enfrentar la violencia parece perpetuar el trabajo dirigido hacia las víctimas y la intervención judicial, algo importante pero no suficiente: se requiere impulsar acciones sis-

<sup>103</sup> La defensa de muchos de los casos descansa en la labor de postulantes a abogados sin experiencia ni capacitación en violencia doméstica.

<sup>104</sup> Entrevista al equipo del Centro Clínico y de Investigación Fundación Templanza.

<sup>105</sup> Id.

temáticas en la prevención primaria, secundaria o terciaria.<sup>106</sup> La violencia es relacional, por eso hay que instalar un cambio cultural en hombres y mujeres.

Las iniciativas que se desarrollan no pasan de ser proyectos aislados que no tienen continuidad en el tiempo. El trabajo con hombres agresores depende de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y las comunas deben postularlo cada año. En la práctica, eso significa que los alcaldes deben postular a fondos y elegir si privilegiar parques, plazas, canchas, luminarias o trabajos con hombres agresores. Si un municipio asume el compromiso, la iniciativa no dura más de diez meses, según Atilio Macchiavello: “No existe una política pública que atienda a los hombres que maltratan a sus parejas, el sector salud solo atiende a los hombres que presentan un trastorno de salud mental: consumo de drogas, alcohol, trastorno depresivo, de la personalidad o sicopatologías que están dentro de los manuales internacionales de salud mental (...) Pero como en estos manuales no existe un diagnóstico para estos varones, no se considera un problema de salud mental”.

Esta ausencia de un abordaje común, a juicio de muchas entrevistadas, se produciría por la falta de liderazgo político-técnico en la materia, y porque las personas que conocen del tema están fuera del aparato público.<sup>107</sup> Si el mundo judicial aparece como un mundo ajeno, los esfuerzos para capacitar tampoco son sistemáticos, sino que forman parte del cumplimiento de pequeñas metas, pero no entregan las habilidades y los conocimientos necesarios. Así lo perciben también las mujeres que trabajan en un centro de atención y que fueron capacitadas en 2009.

## 5. CONCLUSIONES

El Estado ha recorrido un importante camino en el reconocimiento de que la violencia contra las mujeres en Chile constituye no solo un reproche social sino también legal. Ello concuerda con las obligaciones que Chile ha suscrito. La instalación de programas para víctimas y mejoras en su atención en ámbitos como la representación legal o psicosocial son avances importantes.

La experiencia de las mujeres en el acceso a la justicia, sin embargo, es que no tienen recursos sencillos, eficaces e idóneos. Las fallas del sistema judicial son multifactoriales. Se combinan problemas de diseño normativo, pero también institucionales, pese al incremento en la dotación de jueces o de personal en los tribunales de familia.

<sup>106</sup> Larraín, Valdebenito y Rioseco, pp. 11-12.

<sup>107</sup> Entrevista al equipo del Centro Clínico y de Investigación Fundación Templanza.

Los sistemas de registros, especialmente en los tribunales de familia, no permiten medir ni evaluar adecuadamente lo que sucede. Ello es particularmente grave, pues si la información no da cuenta de los fenómenos, no se puede proponer, diseñar e implementar políticas públicas desde la evidencia. Las políticas públicas requieren de una evaluación constante y no serán efectivas si los propios actores del sistema no son capaces de generar información fidedigna.

La ausencia de una política clara de persecución penal y la consiguiente diversidad de enfoques han permitido que un importante número de mujeres quede en la indefensión cuando sus casos son archivados o desestimados, lo que perpetúa la sensación de impunidad.

Se aprecian medidas que innovan en la persecución penal y la potenciación de un plan piloto en el enfrentamiento del problema desde el Ministerio Público. Sin embargo, a más de tres años de vigencia de la ley, se hace urgente algo más que medidas aisladas.

La persistencia de parte de estos problemas se explica por la ausencia de una política coordinada y de un liderazgo político-técnico, que por disposición legal se exige, con el fin de desarrollar políticas verdaderamente integrales que permitan el diálogo intersectorial. Sin que existan metas comunes, solo el procesamiento de casos, no hay lenguajes compartidos y por lo mismo los abordajes serán distintos y con resultados muy aleatorios. Subsistirá la política de “el caso no es mío”, y la sensación de que lo que se hace tiene un alcance limitado.

La falta de programas de formación y capacitación sostenidos en el tiempo es evidente, y no se reconoce la inexperiencia de los postulantes a abogados que atienden a mujeres violentadas. Algunas entrevistas mostraron que la capacitación está más cerca de una inducción –acerca de los logros oficiales en la materia– que de entregar herramientas para un abordaje integral de la violencia doméstica.

Las obligaciones internacionales del Estado de Chile respecto del acceso a la justicia van más allá de la posibilidad de llegar a un tribunal a través de un recurso. Se requiere crear las condiciones para que las víctimas de violencia reciban una debida reparación.

En síntesis, hay que reducir la brecha entre el reconocimiento de un problema y la respuesta apropiada a ese problema.

## 6. RECOMENDACIONES

1. Establecer un diálogo a través de mesas de trabajo integradas por todos los agentes del sistema, para construir y evaluar una política pública que enfrente el problema con un enfoque intersectorial, incorporando activamente a la sociedad civil.

2. Asegurar un sistema de seguimiento eficaz para los casos que terminan en salidas alternativas. Para ello se puede evaluar el modelo implementado en el Primer Tribunal de Garantía de Santiago y pensar un diseño que responda a las características del trabajo de los tribunales del país.
3. Mejorar los sistemas de registros en sede de familia, para conocer la aplicación de medidas alternativas y otras formas de término de los casos. En sede penal, agregar los datos de sexo y relaciones de parentesco en los resultados de sus casos.
4. Desarrollar planes de capacitación sostenidos en el tiempo para todos los agentes del sistema. Iniciar un diálogo con el Ministerio de Educación e instituciones de educación superior para propiciar la formación de profesionales que incorporen en sus mallas cursos sobre violencia doméstica.
5. Asegurar servicios de asistencia jurídica y psicosocial gratuita a las mujeres víctimas de violencia, para tender al objetivo de la reparación integral.
6. Desarrollar el trabajo de rehabilitación de hombres agresores con continuidad en el tiempo, para que las políticas sean inclusivas.