

Resumen ejecutivo

Acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia usuarias del Poder Judicial

La violencia contra las mujeres es reconocida por los organismos internacionales como una violación a los derechos humanos, como una forma de discriminación que genera graves perjuicios a la vida de las mujeres víctimas, produce problemas de salud pública y es una barrera al desarrollo económico de los países (OMS, 2017).

El Poder Judicial ha expresado de forma abierta su preocupación por este tema de interés público en su Política de Igualdad de Género y No Discriminación, en donde reconoce a la No Violencia de Género como uno de sus principios rectores, el que a su vez constituye un eje estratégico de acción.





RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO

“ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA USUARIAS DEL PODER JUDICIAL”

SOLICITADO POR EL PODER JUDICIAL DE CHILE

Octubre 2020

PRESENTACIÓN

El presente informe contiene el resumen del Informe Final del Estudio “Acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia que son usuarias del Poder Judicial” solicitado por la Secretaría Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación de la Corte Suprema de Justicia de Chile y que ejecutó Isónoma Consultorías Sociales Ltda.

El objetivo principal del Estudio fue “Describir y analizar cómo los juzgados de competencia común con competencia en materia penal y de familia, juzgados de garantía y juzgados de familia del Poder Judicial de Chile garantizan el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y de delitos sexuales”.

En la metodología se desplegaron una serie de estrategias tanto cualitativas como cuantitativas: observación no participante en 27 tribunales (familia, penales y de competencia común), 16 grupos focales con funcionario(a)s, consejero(a)s técnicos, jueces(zas) y administradores(as) de tribunales, 25 entrevistas a actores intervinientes de distintas instituciones vinculadas a la violencia contra las mujeres, revisión de causas de violencia en base a archivos judiciales y audios de audiencias (85 causas de tribunales de familia y 213 causas penales de delitos sexuales y en contexto VIF), encuesta online a funcionario(a)s y jueces y juezas (2.194 encuestas contestadas)¹.

Se realizó terreno presencial en las jurisdicciones de Iquique, San Miguel, Santiago, Puerto Montt y Coyhaique, a fines de 2019 e inicio de 2020.

El presente informe comienza con un resumen del marco teórico, para luego exponer los principales hallazgos del estudio, los que se han organizado en torno a los siguientes temas: 1) la ruta de atención de las mujeres víctimas de violencia y el funcionamiento de los tribunales; 2) el conocimiento, tramitación y resolución de causas de violencia contra las mujeres; 3) el análisis de las buenas prácticas en el abordaje de violencia contra las mujeres; 4) las percepciones de las personas integrantes del Poder Judicial en relación al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia; y 5) la coordinación interinstitucional para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Cabe señalar que los hallazgos se han obtenido en base a las distintas estrategias metodológicas desplegadas y su análisis se ha realizado en base a la revisión bibliográfica exhaustiva expuesta en el marco teórico.

Finalmente se presentan las conclusiones generales del estudio y se ofrecen propuestas de mejora que el equipo consultor elaboró a la luz de los hallazgos.

¹ Para más detalles se recomienda revisar el Anexo Metodológico al final de este Informe.

1. La violencia contra las mujeres: un problema de Derechos Humanos

La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación y es responsabilidad del Estado actuar con la debida diligencia para prevenir este tipo de violencia; investigar esos actos, enjuiciar y castigar a los perpetradores, sean o no agentes del Estado, y asegurar que se proporcione protección y reparación para las víctimas.

Asimismo, la violencia de género es un problema de derechos humanos, porque lo que está en juego, primordialmente, en el caso de las mujeres es la vida -derecho humano central que le da sentido al resto de los derechos humanos-, la libertad y la igualdad. Atender al marco normativo internacional y nacional sobre los derechos de las mujeres, entonces, es condición de posibilidad de dichos principios jurídicos modernos, base de todo Estado de Derecho.

Y los derechos de las mujeres, al ser derechos humanos requieren de un compromiso permanente del Estado en la obligación de promover, prevenir y sancionar, pero también de reparar (Medina y Nash, 2011: 24).

“Para el Estado chileno los compromisos internacionales de Derechos Humanos firmados y las políticas trazadas sobre los mismos, evidencian un importante avance en el tema de igualdad y no discriminación” (Poder Judicial, 2018a:18). Por lo cual, es importante visibilizar las brechas existentes entre la aplicación de los estándares internacionales dentro del ordenamiento jurídico y su efectivo ejercicio.

Lo anterior es vital, porque **las leyes no son neutras**, dado que están afectadas por elementos culturales y subjetivos que contribuyen a normalizar situaciones de desigualdad y discriminación. En el marco nacional, la Constitución Política de Chile adhiere a la postura de que el centro de los Derechos Humanos son la protección y defensa a la dignidad humana. Lo anterior, por tanto, debería significar que los derechos humanos, entre ellos los de las mujeres, establecen límites a la soberanía estatal por estar reconocidos por Chile en los términos del artículo 5 inciso 2° de la carta magna.

2. Acceso a la Justicia y Barreras de Acceso a la Justicia

El derecho al acceso a la justicia es definido por la ONU como el **acceso de las mujeres**, y en particular a las provenientes de grupos pobres y desfavorecidos, **a mecanismos justos, efectivos, asequibles y responsables para la protección de sus derechos, el control del abuso de poder y la resolución de conflictos. Esto incluye la capacidad de las mujeres para buscar y obtener una vía de recurso justa y equitativa a través de los sistemas formales e informales de justicia y la capacidad de influir y participar en las instituciones y los procesos legislativos** (ONU, 2018: 17).

No obstante el reconocimiento del derecho al acceso a la justicia, existe una serie de barreras de diverso tipo que enfrentan las mujeres víctimas de violencia para ejercerlo. Estas barreras niegan a las mujeres y a sus familias la protección y rendición de cuentas y reparación por la violencia de la que son víctimas, lo que conduce a la impunidad de sus atacantes y contribuye a un patrón cíclico de nuevas violaciones a sus derechos. Así, la justicia no será igual para todos a menos que se

aborden las causas fundamentales de la discriminación en su acceso y administración (ONU, 2018: 6-14).

A continuación se presentan las principales barreras en el acceso a la justicia en mujeres víctimas de violencia, que se encuentran en la literatura revisada para el desarrollo del presente estudio.

a) Barreras institucionales

- ✓ Recursos limitados: en general, la existencia de recursos limitados exacerba el estatus ya bajo de prioridad del acceso de las mujeres a la justicia.
- ✓ Presencia de estereotipos: los estereotipos se presentan en los conceptos y en las relaciones que se establecen entre los actores jurídicos y en las decisiones judiciales mismas (Bodelón, 2014: 141).
- ✓ La victimización secundaria en los juzgados: los principales problemas a los que las mujeres se ven expuestas en los juzgados y que se relacionan con la revictimización son los siguientes: la inadecuada información del proceso, los estereotipos de los jueces y juezas; falta de adecuación de las estructuras procesales a las características específicas de la violencia de género ya que son rígidas y su aparente “neutralidad” puede implicar para las mujeres más bien hostilidad. El ámbito judicial no puede ignorar las experiencias en las víctimas de violencia (culpabilización de las mujeres, la normalización de la violencia, la fragmentación de su experiencia de la violencia, etc.) (Bodelón, 2014: 148-150).
- ✓ Inexistencia de un tratamiento uniforme a las denuncias en sede familiar (Casas, 2010: 95-97) y falta de asistencia letrada (Amnistía internacional, 2018: 54).
- ✓ Dualidad del sistema: familia y penal (Villegas, 2017: 131-132).
- ✓ Falta de mecanismos que provean una reparación integral a las víctimas (Amnistía internacional, 2018: 65).

b) Barreras en relación al trato recibido

- ✓ Ausencia de trato especializado: los y las profesionales que interactúen con la víctima durante el proceso judicial deben contar con **formación especializada** en cuestiones de género (CIDH, 2019: 69).
- ✓ Falta de coordinación Interinstitucional: inexistencia de protocolos o modelos interinstitucionales, falta de instancias de trabajo y/o instrucciones claras que dirijan el actuar de los distintos actores que participan del proceso judicial (Amnistía internacional, 2018: 16).
- ✓ Trato discriminatorio; Ausencia de trato Digno y Respetuoso. (CIDH, 2007: 55-56).
- ✓ No consideración de la Interseccionalidad (Amnistía internacional, 2018: 10-11).

c) Barreras jurídicas

Las principales barreras que dicen relación con el marco jurídico que regula las sociedades en las que viven las mujeres tienen que ver con la presencia de leyes abiertamente discriminatorias y aplicación de leyes con falta de perspectiva de género y derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que algunos marcos o tipos penales de los Estados de la región no reconocen aun el concepto de género como la causal basal de la muerte de las mujeres ni tampoco en su maltrato (CIDH, 2019: 79-80).

II. RUTA DE ATENCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE TRIBUNALES

La ruta que experimentan las usuarias víctimas de violencia contra las mujeres, así como el trato que éstas reciben desde la institucionalidad, es decisivo para que los procesos judiciales se desarrollen efectivamente y se concrete un adecuado acceso a la justicia.

Las mujeres acuden al Poder Judicial con la pretensión de resolver la situación que las aqueja, y si bien la concesión de medidas cautelares es amplia, esto resulta ser una solución a corto plazo. Durante el desarrollo del estudio se observó que son múltiples los factores que dificultan que se alcancen soluciones a largo plazo para las situaciones de violencia, algunas de las cuales tienen relación con el funcionamiento de los tribunales, lo que se expone a continuación.

1. Ruta de atención de las mujeres que viven violencia de género

Un elemento relevante en relación al abordaje de la violencia intrafamiliar en los tribunales de familia es el alto grado de heterogeneidad que existe entre el funcionamiento de estos. Así, se observaron tribunales en los cuales en una misma mañana una mujer podría realizar una denuncia, recibir atención de la consejería técnica y tener una primera audiencia, mientras que en el otro extremo se observó un tribunal que no realizaba primera atención presencial, sino que las mujeres que acuden por causas de violencia deben llenar un formulario para luego ser contactadas telefónicamente. Existen además diferencias en la formación del personal que realiza la primera atención, pero es sobre todo en los Tribunales de zonas más alejadas y/o de competencia común, donde el personal de primera atención está menos calificado, es rotativo, y posee menos capacitación.

También se observó heterogeneidad en la aplicación de pautas para evaluar el riesgo que enfrentan las mujeres, teniendo la mayoría de los tribunales de familia una pauta propia. Ahora bien, independientemente de las diferencias en las pautas de evaluación, sí se observó como un factor común una amplia concesión de medidas cautelares. Las medidas cautelares más frecuentemente otorgadas en las causas por violencia intrafamiliar son la prohibición de acercamiento a la víctima, el abandono del hogar común y las rondas periódicas de personal policial a la vivienda de la víctima, y por el contrario, se observó una muy baja utilización de otras medidas, como es el caso de los alimentos provisionarios. Detrás del escaso uso de estas otras medidas cautelares (alimentos, relación directa y regular, etc.), en algunos casos subyace el estereotipo de que ciertas mujeres utilizarían las causas de violencia para obtener ganancias en estas otras causas, y que por ello es mejor tratarlas por separado.

En la ruta de atención dentro en los tribunales de familia la consejería técnica juega un rol clave, en tanto permite abordar el fenómeno de la violencia contra las mujeres más allá de lo estrictamente jurídico, así como también puede indagar en aspectos que permitan contextualizar mejor cada causa. No obstante, esta labor se desarrolla con algunas complejidades tales como escasa capacitación en género y/o violencia contra las mujeres, y una alta carga laboral.

En el caso de los Tribunales de Familia no se percibe una conceptualización clara de la violencia intrafamiliar y su complejidad, lo que dificulta su abordaje efectivo.

En lo referente a la revictimización o victimización secundaria, en la amplia mayoría de los tribunales las víctimas deben relatar su historia más de una vez en todo el proceso. Es en los

tribunales de familia donde más veces las víctimas tienen que relatar su situación (65,3% lo tiene que hacer dos o más veces), seguidos de los tribunales mixtos, con el 50,8% de funcionarios y magistraturas que declaran que en sus tribunales se cuentan dos o más veces la historia de la víctima.

Por su parte, en los Tribunales de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal observados se aprecia una invisibilización de la víctima y su experiencia durante la espera y el desarrollo de las audiencias.

Al igual que en los tribunales de familia, en los de Garantía se observa un alto porcentaje de concesión de medidas cautelares en favor de mujeres y niñas, dentro de las cuales las más utilizadas son la prohibición de acercamiento y el abandono del hogar común. En algunos, en el caso de los delitos sexuales, destacan las medidas de privación de libertad o arresto.

Tanto en los tribunales de familia como en los de garantía, se reconoce como algo importante para el cumplimiento de las medidas cautelares la red de apoyo compuesta por las distintas instituciones que intervienen en las causas, tales como SERNAMEG, COSAM, Carabineros, etc. Sin embargo, hay una gran heterogeneidad en cuanto al conocimiento y coordinación con éstas, tal como se verá más adelante.

2.- Atención y trato a las mujeres víctimas de violencia en los Tribunales

En las audiencias observadas en tribunales de familia el trato tanto de la magistratura como del funcionario hacia las usuarias fue respetuoso. Hay magistradas/os que explican en detalle y preguntan sobre el contexto. Sin embargo, el lenguaje utilizado no siempre es comprendido por las mujeres. En caso de que el magistrado o magistrada no haya explicado, suele ser la consejería técnica o el funcionario de acta quien resuelve dudas o explica a la víctima lo ocurrido en la audiencia.

En ocasiones muy puntuales se apreció un trato “poco cordial”, situación observada en tribunales con una alta demanda. No obstante, sí se observaron en los Tribunales de Familia algunas visiones estereotipadas acerca de las motivaciones que llevan a las mujeres a realizar la denuncia o demanda por VIF.

De las observaciones realizadas en los Juzgados de Garantía visitados, cabe señalar que se apreció un comportamiento heterogéneo en la atención a las mujeres que acudían por información. En general no se observó un tratamiento diferenciado para mujeres que asistían por VIF o delitos sexuales. Tampoco se apreció privacidad en la atención.

En los tribunales de garantía puede ser el o la fiscal quien explique a las mujeres víctimas lo sucedido en la audiencia, aunque por la rapidez y sucesión de las audiencias, en la mayoría de los casos nadie se detiene a explicar lo sucedido, aunque es importante señalar que en la mayoría de las audiencias la víctima no está presente. La presencia de querellante (público o privado) es muy minoritaria, pero se reconoce como un elemento que mejora la información y la participación de las víctimas en el proceso judicial.

Al igual que en familia, en algunos casos se observaron algunos sesgos y estereotipos de género referidos a la credibilidad de las víctimas en cuanto a la instrumentalización del sistema.

3.- Desistimiento

Al ser consultados por la existencia de protocolos en los casos de desistimiento, en todos los Tribunales observados se indicó que no existe un protocolo definido (tanto en sede familia como en sede penal).

En los Tribunales de Familia -en general- se señaló que la única acción posible en esta circunstancia es indicarle a la víctima que puede volver a denunciar y a recurrir al Tribunal si es que vuelve a sufrir alguna situación de violencia intrafamiliar.

En una parte relevante de los casos observados en los Juzgados de Garantía se aprecia cierta homogeneidad en el siguiente sentido: si la mujer víctima desea desistirse, los tribunales observados informan que en general se comunican con ella para que se deje constancia de su voluntad en audiencia.

4.- Infraestructura

Los establecimientos en donde funcionan los tribunales son muy disímiles a lo largo del país, y cada cual posee condiciones de infraestructura diferente.

En los Tribunales de Familia visitados se observó que todos cuentan con un acceso único, por el que ingresa tanto la víctima como el victimario. Misma situación ocurre en las salas de espera, donde el lugar es abierto y confluyen todos los intervinientes de las causas y en el ingreso a las salas de audiencias. En el contexto de violencia intrafamiliar esta cercanía puede ser detonante de situaciones que afecten la seguridad de las mujeres, tanto física como emocionalmente, y también puede ser un factor de desistimiento de las mismas (no acudir a una audiencia por miedo a enfrentar al agresor). Tampoco al interior de las salas existen espacios separados por alguna barrera física. Esta se observa como una limitación importante, ya que la víctima debe relatar los hechos que la llevaron a denunciar frente al agresor, si a esto se suma que la mayor parte de las veces acude sola a la audiencia (estas no son públicas), sin representación legal, la posibilidad de victimización secundaria es recurrente.

Sin embargo, se observó que todos los Tribunales de Familia cuentan con un espacio reservado para la realización de entrevistas con consejeras o consejeros técnicos, que independientemente de las condiciones materiales, permite guardar la confidencialidad de la víctima.

En cuanto a la seguridad de los espacios, todos los Tribunales de Familia cuentan con personal de seguridad, y la dotación depende del tamaño del lugar.

En los tribunales de garantía en general no existe separación de espacios para víctimas e imputados. En este sentido, en general, no se garantiza ni la privacidad ni la seguridad de las víctimas. En algunos casos y a petición del Ministerio Público, o en atención al contexto de la situación, se trata de resguardar la seguridad de la víctima buscando que entre con posterioridad al imputado, o la salida sea por separado, o que la víctima espere en otro espacio. Excepcionalmente, en algunos tribunales se implementa un sistema de biombos para evitar el contacto visual entre víctima e imputado. No obstante, estas no son prácticas generalizadas.

En general se observa que hay guardias de seguridad privados en las entradas de los tribunales de garantía. Y en muchas audiencias se observa la presencia de Gendarmería, especialmente cuando el imputado está privado de libertad.

Así, las principales dificultades en cuanto a la infraestructura aparecen relacionadas con la privacidad y la seguridad de las víctimas. Según lo expresado por quienes contestaron la encuesta, solo el 26,5% de los tribunales contarían con un lugar especial de atención, siendo los tribunales penales y las cortes los que menos cuentan con una sala (16,5% y 8,7% respectivamente).

III. CONOCIMIENTO, TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CAUSAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

1. Conocimiento de los tribunales de familia y penales sobre enfoque de género, la violencia contra las mujeres y sus efectos sobre la impartición de justicia

En cuanto a la percepción de las y los funcionarios del Poder Judicial respecto de la importancia del enfoque de género, se destaca que un 50% de las magistradas considera como “muy relevante” la incorporación de este en la administración de justicia, contra el 40,5% de los jueces; en el caso del funcionariado², el 48% de las mujeres lo considera muy relevante versus el 41,5% de los hombres. Pese a los altos porcentajes de reconocimiento de la importancia de la temática, en la judicatura sólo un 31,6% de las mujeres y un 26,5% de los hombres considera conocer bastante o muy bien la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), aun tratándose del instrumento principal y más relevante que consigna la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En general, se pesquiza un bajo conocimiento de instrumentos internacionales relacionados con los derechos de las mujeres.

En línea con lo anteriormente mencionado, se da cuenta de una escasa aplicación de estos instrumentos en las diversas actividades jurisdiccionales, siendo las sentencias donde más se utilizan.

2. Tramitación de las causas de mujeres víctimas de violencia al interior de los Tribunales de Familia

Lo primero a destacar en esta sección es que la posibilidad de que las mujeres puedan recurrir sin asistencia letrada a los Tribunales de Familia ha facilitado el acceso de las mujeres a realizar denuncias, y en muchos casos, obtener medidas cautelares rápidamente si los antecedentes así lo ameritan. No obstante, la falta de asistencia jurídica también se puede configurar como una barrera en orden a la dificultad que enfrentan muchas mujeres víctimas para comprender los procesos judiciales y el lenguaje jurídico.

Se observó que en ocasiones desde el Tribunal y las Consejerías Técnicas se generan instancias informales de mediación o conciliación entre las partes en orden a “solucionar el conflicto”, sin embargo, lo que se busca es poner término al proceso judicial. Esta observación junto al criterio no unificado de las evaluaciones de riesgo en cada Tribunal, provocan, de acuerdo a lo

² Incorpora a todas las demás personas que no pertenecen a la judicatura.

observado, una normalización de la violencia que opera como una manera de desincentivar a las mujeres a acceder a la justicia, por ser subvalorados sus relatos en contraste a lo que se entiende por violencia o riesgo, incluso en espacios jurisdiccionales con competencia en materias que no constituyen delitos, pero que igualmente utilizan ese estándar para la valorización de los factores de riesgo.

Sin perjuicio de lo anterior, existen Tribunales en los que se observan esfuerzos con miras a erradicar la presencia de sesgos y estereotipos de género (como la subvaloración de los relatos de las víctimas), los que pueden llegar a ser tan poderosos en los Tribunales, como para desestimar casos. Reflejo de lo anterior es que, de las 85 causas analizadas, 28 terminaron por sentencia, de las cuales solo una es condenatoria.

3. Tramitación de las causas de mujeres víctimas de violencia al interior de los Tribunales Penales

Por su parte, en la Jurisdicción Penal, la invisibilización de las víctimas en los procesos se contraponen a la supra-exigencia de los operadores de justicia en su participación, poniéndola incluso en el centro del éxito de las causas. Así las cosas, esta invisibilidad queda de manifiesto en el estudio de causas, donde la ponderación de la pertinencia de medidas cautelares y su respectiva intensidad está principalmente relacionada a la gravedad del delito, sin que se ponderen junto a ello los factores específicos de riesgos establecidos por la norma y que tiendan a proteger a la víctima.

A diferencia de la Jurisdicción de Familia, se constata que las mujeres víctimas usuarias de Tribunales Penales no tienen una preponderancia en el proceso – salvo excepciones en Tribunales que ya sea cuentan con buenas prácticas, o tienen actuaciones particulares en torno a las necesidades de las víctimas-, sino que el proceso gira en torno a la gravedad del delito y los derechos fundamentales de los imputados.

Es importante reconocer que gran parte de las falencias en la tramitación del proceso penal no son resorte de la judicatura y que se trata también de dificultades del sistema de justicia en su conjunto.

4. Resolución de las causas de mujeres víctimas de violencia al interior de los Tribunales Penales

En relación a las sentencias analizadas respecto a delitos en contexto de violencia intrafamiliar, en solo una de ellas se observa que incluye algún grado de argumentación bajo un enfoque de género, y que, pese a no plasmarlo de forma explícita, se distingue que en su contenido se hace cargo de problematizar la existencia de las retractaciones en contexto de violencia intrafamiliar. Adicionalmente se da cuenta de una nula aplicación de instrumentos internacionales pertinentes a la hora de fallar en delitos VIF, y solo una sentencia que los aplica en casos de delitos sexuales.

Además, en la mayoría de las resoluciones analizadas se verifica la presencia de sesgos y estereotipos en los procesos por parte de la judicatura y especialmente en el pronunciamiento de las sentencias, así como la no utilización del enfoque de género. Esto se ve especialmente aumentado en el caso de los delitos sexuales.

IV. BUENAS PRÁCTICAS EN EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Se revisaron y analizaron cuatro iniciativas existentes en el Poder Judicial en relación con el abordaje de la violencia contra las mujeres, a fin de establecer si pueden ser categorizadas como Buenas Prácticas, para lo cual se utilizaron los siguientes criterios: a) si responden a una necesidad identificada con relación a la problemática de la violencia contra las mujeres; b) si son innovadoras en su aplicación, demostrando capacidad de cuestionamiento y creatividad; c) si proponen un sistema de seguimiento a los procesos y los resultados de las acciones emprendidas a la vez que permiten la retroalimentación y reorientación de las acciones; d) si cuentan con participación de diversos actores; e) si incorpora estrategias de sostenibilidad de la iniciativa, propiciando su institucionalización; f) si son replicables (es transferible); g) si se observan resultados que mejoran el problema identificado. Las iniciativas analizadas fueron el Tribunal Transversal de Género (TTG) del Juzgado de Garantía de Iquique; la Sala VIF del Primer Juzgado de Garantía de Santiago; la Sala VIF del Cuarto Juzgado de Garantía de Santiago y el Tribunal de Tratamiento de Drogas (TTD) del Juzgado de Garantía de San Bernardo.

En base al cumplimiento de gran parte de los criterios antes mencionados, se estableció que sólo el Tribunal Transversal de Género (TTG) del Juzgado de Garantía de Iquique y la Sala VIF del Primer Juzgado de Garantía de Santiago pueden ser catalogados como “buenas prácticas”.

No obstante, de la revisión de estas iniciativas se han identificado acciones que son fácilmente replicables en la totalidad de los tribunales, y que mejoran el acceso a la justicia para las mujeres y niñas que sufren violencia de género. Estas acciones son, principalmente: la programación conjunta de las audiencias VIF en una misma jornada y a cargo de un juez o jueza preferente, lo que permite dedicar mayor tiempo a estas audiencias y así explicar mejor los procesos y resoluciones a las partes implicadas, además de tratar las causas con la especificidad que requiere la problemática; la instauración de seguimiento judicial a las medidas decretadas ya sea como cautelares o como condiciones de una suspensión de procedimiento, lo que en la práctica podría implicar una disminución del delito de desacato, y el poder entregar una respuesta más integral y pertinente al conflicto penal en cuestión; instalación de biombo o blackout para ser usado en todas las causas de violencia contra las mujeres y no sólo en casos excepcionales o cuando el Ministerio Público lo requiere.

Es importante mencionar que la adopción de cualquiera de estas medidas debe ser resultado no sólo de alguna voluntad individual dentro del tribunal, sino que debe contar con el compromiso de las distintas personas que se desempeñan en él y contar con una cierta institucionalización, a fin de resguardar su sostenibilidad en el tiempo.

V. PERCEPCIONES DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL EN RELACIÓN AL ACCESO A LA JUSTICIA DE MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

Los principales hallazgos en cuanto a las percepciones de las personas integrantes del Poder Judicial sobre el acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia se pueden identificar en 4 puntos, los que se explican a continuación:

1. Percepciones sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres se encuentra normalizada en la sociedad no comprendiéndose totalmente su complejidad, situación que se traspa al quehacer del Poder Judicial, así como a otras instituciones relacionadas con la administración de justicia, principalmente por medio de concepciones sesgadas o estereotipadas que hacen que a este tipo de delitos no se les de la importancia ni el trato adecuado.

Esto también se refleja en algunas percepciones de la magistratura respecto de la problemática de la violencia, donde aún prevalecen estereotipos de género y opiniones que apuntan a que los casos de VIF son conflictos de pareja o incidentes puntuales, o se duda de la veracidad de los casos de violencia contra las mujeres que les toca tramitar, muestra de ello es que el 16.7% se encuentra de acuerdo y un 2.3% muy de acuerdo con la afirmación “muchas mujeres denuncian hechos de violencia sin que éstos hayan realmente ocurrido”, indicando que prácticamente un quinto de las personas considera verídica esa afirmación. Por otra parte algunos jueces y juezas consideran que el relato de las víctimas es la base para dar el hecho como cierto, y manifiestan tener un estándar probatorio más bajo que para otro tipo de delitos.

2. Percepciones sobre el acceso a la justicia

Existe una percepción mayoritaria en la magistratura de que las garantías constitucionales relativas a la igualdad ante la ley no son suficientes para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres (12,4% muy en desacuerdo y 51,2% en desacuerdo) y alrededor del 46,8% cree que la justicia no es neutral. No obstante, esto en general no se traduce en un convencimiento respecto a la necesidad, y materialización, de entregar un trato diferenciado a las víctimas de violencia.

3. La aplicación del enfoque de género en el Poder Judicial

Tal como ya se mencionó, en general el enfoque de género en la administración de justicia es considerado relevante dentro del Poder Judicial, tanto por el funcionariado como la magistratura. Asimismo, hay un acuerdo generalizado sobre la necesidad de utilizar instrumentos internacionales para guiar el quehacer del Poder Judicial. Sin embargo, la mitad de jueces y juezas considera que este enfoque no se entiende al momento de administrar justicia, a lo que se le suma que el 32,6% de los integrantes del Poder Judicial consideran que no se toman en cuenta las circunstancias particulares experimentadas por hombres y mujeres al impartir justicia.

Los principales obstáculos identificados por las personas encuestadas para la aplicación del enfoque de género fueron: el conservadurismo en cuanto a roles de género de la magistratura, la influencia del género o la orientación sexual de usuarios y usuarias en el trato y la no

consideración de circunstancias particulares experimentadas de manera diferenciada por hombres y mujeres al momento de impartir justicia.

Para promover la aplicación de este enfoque en el quehacer del Poder Judicial se identificaron como los elementos más relevantes los siguientes, a juicio de las personas encuestadas: la formación de la judicatura, regulación normativa más específica y adecuación de los procedimientos a la experiencia de la violencia contra las mujeres.

4. Percepciones sobre el acceso efectivo a la justicia de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y delitos sexuales

Existe un acuerdo en la importancia de considerar las reglas de Brasilia para realizar un trato especial a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y desventaja, sin embargo se reconocen limitantes para el acceso efectivo a la justicia a las mujeres víctimas de violencia, tales como la mala coordinación entre el Poder Judicial y otras instituciones públicas, la inexistencia de protocolos y procedimientos para favorecer la perspectiva de género y la falta de capacitación de funcionarias y funcionarios en enfoque de género.

Si bien existe un acuerdo generalizado de que hay un acceso efectivo a las mujeres víctimas de VIF y delitos sexuales, pese a los obstáculos, no se desconoce que en ocasiones ellas sufren discriminación en cuanto al trato que reciben al momento de ser atendidas, ya sea porque no reciben la privacidad suficiente o porque no cumplen con la imagen de “buena víctima” que se espera de ellas.

Todo lo anterior afecta el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres, además de incidir en la revictimización de las mujeres que sufren de violencia.

VI. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

A lo largo del estudio quedó de manifiesto que tanto los actores internos del Poder Judicial como los externos otorgan una gran importancia a la coordinación interinstitucional en lo que refiere a mejorar el acceso a la justicia de las mujeres que son víctimas de violencia. No obstante, a la vez existe un diagnóstico bastante negativo respecto a esta coordinación, la que aparece como escasa y compleja, ya sea por falta de tiempo, de recursos, o desde la mirada de los actores intervinientes, por poca apertura del Poder Judicial a trabajar coordinadamente con las demás instituciones.

Por parte de los actores internos del Poder Judicial existe una percepción bastante generalizada de que los demás actores de la red no cumplen a cabalidad sus funciones, y que, por tanto se les estaría subsidiando al asumir labores que no competen al Poder Judicial. Por otra parte, también desde los tribunales se reporta una escasez de redes para derivar casos, ya sea para atención psicológica, psiquiátrica, tratamiento de drogas, etc. Y en los casos en que existen redes, e incluso en los casos en que existe algún tipo de coordinación, los cupos para realizar derivaciones son completamente insuficientes. Esto lleva a que, tal como se observó principalmente en los focus group, el tema de la coordinación interinstitucional sea abordado con cierta frustración y desesperanza.

En general, los tribunales no tienen definida una labor de coordinación interinstitucional, y por ende, tampoco se ha asignado esa tarea a un funcionario o funcionaria (barrera institucional). En el caso de los tribunales de familia, la comunicación con las redes suele ser contingente y poco sistemática (se llama cuando se necesita algo o se quiere preguntar algo), aunque en algunos casos, sobre todo en jurisdicciones más pequeñas, los tribunales de familia participan de algunas mesas de redes locales, principalmente relacionadas con infancia. En el caso de los tribunales penales la coordinación es casi inexistente, salvo en los tribunales que cuentan con iniciativas de seguimiento judicial, donde al menos en uno de ellos existe coordinación con centros de la mujer, COSAM, entre otros.

Varios actores de la red reportan desconocimiento o mal uso de sus dispositivos por parte de tribunales (de familia y garantía), como por ejemplo envío de casos que no cumplen con el perfil de ingreso, solicitudes de pericias que no realizan, envío de derivaciones incompletas, etc., lo que les significa una pérdida de recursos. Esto se ve agravado por el hecho de que varios de estos actores señalan que han tratado de generar espacios de comunicación con tribunales, ya sea para presentar su oferta, para proponer formas estandarizadas de derivación que resulten más completas y eficientes, etc., pero que han obtenido nula respuesta, lo que se atribuye principalmente a la sobrecarga de trabajo que suelen tener los tribunales.

En relación a la coordinación entre actores del sistema judicial y entre tribunales, aparece como una barrera importante la dualidad del sistema, es decir, que tanto tribunales de familia como tribunales penales conocen causas en relación a la violencia contra las mujeres. Esta dualidad se vuelve problemática principalmente en los casos en que el tribunal de familia considera que la causa que conoce es constitutiva de delito y la deriva al Ministerio Público, siendo la figura más recurrente en estos casos la del maltrato habitual. La dualidad del sistema presenta dificultades que repercuten en el acceso a la justicia de las mujeres dado que hay una nula interacción entre ambos sistemas. Como se señaló, cuando un tribunal de familia se declara incompetente en una causa de VIF ésta es derivada al Ministerio Público y es este último el que decide si judicializar o no y si lo hace vuelve a ingresar la causa al Poder Judicial, esta vez a Garantía, pero ingresa con un nuevo RUC (rol único de causa), perdiéndose toda trazabilidad. Además, el Tribunal de Garantía sólo tomará conocimiento de los antecedentes que entregue el Ministerio Público, lo que tiene especiales consecuencias en la dictación, notificación, y cumplimiento de medidas cautelares, dado que el sistema penal puede no conocer medidas previas dictadas en familia, y los plazos internos del Ministerio Público pueden hacer que esas medidas cautelares caduquen sin que nadie notifique a la víctima.

VII. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

A modo de conclusión general, es posible afirmar que -a pesar de los importantes avances institucionales en la materia- aún se aprecia la existencia de diversas barreras que limitan el acceso a la justicia a las mujeres y niñas que sufren violencia de género.

Se han identificado barreras institucionales vinculadas con recursos limitados, la victimización secundaria en los juzgados, inadecuada o insuficiente información a las mujeres usuarias respecto del proceso judicial, y los estereotipos de los jueces y juezas. En este sentido, se confirma lo señalado en el marco teórico en el sentido que “se normaliza y se fragmenta la experiencia de violencia, se deja a las víctimas sin procesos de acompañamiento que les permitan enfrentar el

proceso de una manera digna” (Villegas, 2017: 110). Asimismo, también se identificaron barreras en relación con los medios de protección y su seguimiento, lo que se condice con lo ha señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Se han constatado problemas graves en el cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección o medidas cautelares emitidas, situación que se vuelve particularmente crítica en la esfera de la violencia intrafamiliar” (CIDH, 2007: 72-73).

Una barrera importante dice relación con la dualidad del sistema: familia y penal. La dualidad del sistema presenta dificultades que repercuten en el acceso a la justicia de las mujeres dado que hay una nula interacción entre ambos sistemas.

Otro aspecto de suma relevancia dice relación con falta de datos y estadísticas sobre las causas de violencia contra las mujeres. De partida, al no existir obligatoriedad de marcar la variable sexo en los sistemas informáticos, no existen datos respecto a cuantas causas VIF corresponden a causas con víctima mujer. Tampoco se registra información que permita caracterizar a víctimas y agresores, de hecho, en el presente estudio se constató que las causas de Familia que cuentan con mayor información son las que fueron denunciadas en Carabineros, siendo muy deficientes en términos de datos las denuncias tomadas en los propios tribunales. En el caso de las causas en sede Penal, solo se cuenta con la información que presentan las partes intervinientes, revistiendo especial gravedad la invisibilidad que existe de las víctimas en cuanto a los registros, pudiendo incluso no ser individualizada como tal. Sobre este punto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha insistido en que la ausencia de datos consolidados, actualizados y debidamente desagregados impide un análisis comprehensivo del fenómeno de la violencia de género contra la mujer, invisibiliza factores de vulneración adicionales como el origen étnico-racial, la orientación sexual o la identidad de género, y contribuye a perpetuar la impunidad de estos crímenes en un contexto de arraigados estereotipos discriminatorios basados en género y de discriminación estructural contra las mujeres (CIDH, 2019: 76).

También se han identificado – aunque de manera puntual- barreras en relación al trato recibido, tales como ausencia de trato especializado y falta de coordinación Interinstitucional.

Por último, desde el punto de vista jurídico, una barrera jurídica crucial es que aún lidiamos con un marco normativo que no ofrece una respuesta integral, y evidentemente ello impacta en la administración de justicia. Tal como lo ha señalado la CIDH: “las leyes en general, todavía se concentran primordialmente en la violencia doméstica e intrafamiliar, y no abarcan las diversas manifestaciones de violencia que se cometen contra las mujeres, así como los contextos en que tales hechos ocurren además del familiar” (CIDH, 2007: xi).

Tener presente estas barreras y enfrentarlas en un sentido positivo implica reforzar la necesidad de incorporar el enfoque de género en el acceso a la justicia. Ya que la respuesta al fenómeno de la violencia contra la mujer seguiría siendo insuficiente si ésta no es comprendida como el resultado de la desigualdad y la violencia de género (DECS, 2018: 36).

VIII. PROPUESTAS DE MEJORA PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

Las propuestas de mejora que el equipo consultor elaboró a la luz de los hallazgos del Estudio son las siguientes:





La siguiente tabla presenta un resumen de las diferentes técnicas de producción aplicadas en el estudio “Acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia que son usuarias del Poder Judicial”. Se considera una definición de la técnica, la forma en que la muestra fue seleccionada y el tipo de análisis realizado a la información recolectada.

Técnica	Definición	Muestra
Observación No Participante	Método que permite observar fenómenos y situaciones sociales tal y como se presentan. Tiene una serie de ventajas, tales como hacer posible obtener la información tal y como ocurre y conocer conductas no consideradas relevantes por los sujetos observados.	Se realizaron 27 visitas a tribunales para realizar observaciones no participantes y entrevistas semi estructuradas. Se definió visitar tribunales según tipo de juzgado (competencia) y jurisdicción, considerando las jurisdicciones de Iquique, Santiago, San Miguel, Puerto Montt y Coyhaique.
Grupos Focales	Técnica centrada en el abordaje a fondo de un número muy reducido de tópicos o problemas. A partir de lo anterior, la configuración de los grupos se hace desde la identificación de alguna particularidad relevante desde el punto de vista de los objetivos de la investigación.	Se realizaron 16 grupos focales con funcionarios, consejero(a)s técnicos, juez(e)a)s y administradores de las jurisdicciones de Iquique, Santiago, San Miguel y Puerto Montt.
Entrevistas Semi Estructuradas	Las entrevistas corresponden a encuentros cara a cara entre investigado(a)r e informante. Los encuentros se orientan hacia la comprensión de las perspectivas de los sujetos desde sus experiencias o situaciones a partir de sus propias palabras.	Se entrevistaron 25 actores intervinientes (de otras instituciones, como por ejemplo Ministerio Público, Servicio Nacional de la Mujer, entre otras) intentando abarcar la mayor cantidad posible de visiones del proceso de atención de víctimas.
Análisis de Causas	La técnica que definió el análisis de causas es el análisis de contenido cuantitativo. Esta técnica tiene por objetivo analizar grandes volúmenes de texto, audio y/o videos con el fin de determinar la presencia y distribución de ciertos elementos en los contenidos examinados	Se examinaron 85 causas de tribunales de familia seleccionadas aleatoriamente. A la vez, se analizaron 213 causas penales de delitos sexuales y en contexto VIF, las cuales fueron seleccionadas aleatoriamente luego de una definición inicial de cuotas de causas según tipo de delito y tipo de término.
Encuesta Online	Se aplicó una encuesta mediante un cuestionario online a funcionarios, funcionarias, jueces y juezas. El cuestionario es un dispositivo de investigación consistente en un conjunto de preguntas que deben ser aplicadas a un actor en un orden determinado y frente a las cuales este/a sujeto puede responder adecuando sus respuestas a un espacio restringido.	Se decidió una aplicación censal, enviando la encuesta a 7006 funcionario(a)s y juez(e)a)s que trabajasen en tribunales que conocieran de casos de violencia en contra de las mujeres: familia y penal (además de cortes). Hubo una tasa respuesta de un 31% para el total de la muestra con un margen de error del 1,7% considerando un nivel de confianza del 95%.

Resumen ejecutivo

Acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia usuarias del Poder Judicial



SECRETARÍA TÉCNICA
IGUALDAD DE GÉNERO
NO DISCRIMINACIÓN

secretariadegenero.pjud.cl

