

Nudos críticos en la Implementación de la Ley N°21.675

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS PRINCIPALES DUDAS
INTERPRETATIVAS YA DETECTADAS POR TRIBUNALES DEL PAÍS
2026



SECRETARÍA TÉCNICA
IGUALDAD DE GÉNERO
NO DISCRIMINACIÓN



OBJETIVO GENERAL

Identificar los nudos críticos en la implementación de la Ley N°21.675 en el Poder Judicial, mediante un análisis jurídico de las principales dudas interpretativas ya detectadas por tribunales del país, y la identificación - desde la experiencia de sus integrantes- de las prácticas actuales de abordaje de dichos nudos críticos.

Estudio adjudicado mediante licitación pública ID 425-92-LE25



01

RESULTADOS DEL
LEVANTAMIENTO
CUALITATIVO

DISEÑO METODOLÓGICO



15 Grupos Focales (83 participantes)

- Judicatura de Garantía y Familia
- Consejerías Técnicas
- Administración y Jefaturas de Unidad



Entrevistas a Actores Clave

- Ministerio Público
- Defensoría Penal Pública
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género
- Policía de investigaciones
- Carabineros de Chile

DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL LEVANTAMIENTO CUALITATIVO

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 21.675



CONCEPTUALIZACIÓN E INTERPRETACIÓN JURÍDICA

Examina las dificultades conceptuales que ha traído aparejada la ley para las y los operadores a partir de su experiencia práctica.



COMPETENCIA, PROCEDIMIENTOS Y COORDINACIÓN JUDICIAL INTERNA

Examina la implementación operativa de la ley: determinación de competencia, tramitación de causas ante incompetencias y ejecución de medidas cautelares.



CAPACIDADES INSTITUCIONALES, FORMACIÓN Y GESTIÓN PROFESIONAL

Analiza factores organizacionales, formativos y operativos que inciden en la implementación de la Ley N°21.675.



COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y FLUJO DE INFORMACIÓN

Examina la colaboración y el intercambio de información entre el Poder judicial y las otras instituciones que son parte de la ruta de atención en casos de violencia de género.



ENFOQUE DE DD.HH., INTERSECCIONALIDAD Y PROTECCIÓN INTEGRAL

Examina el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, la interseccionalidad y el deber de protección integral.

CONCEPTUALIZACIÓN E INTERPRETACIÓN JURÍDICA



La Ley N° 21.675 es ampliamente reconocida como un avance y valorada como un estatuto integral de protección.



Principales nudos críticos:



Dificultades en articulación de la Ley N° 21.675 con otros cuerpos normativos:

Complementariedad con la Ley N° 20.066, pero con duplicidades, contradicciones y ausencia de criterios operativos.



Ausencia de criterios uniformes:

para delimitar cuándo existe violencia "en razón de su género".



Dificultades para identificar y acreditar nuevas tipologías de violencia:

económica, institucional, vicaria, simbólica, obstétrica y digital.

“

Es como un complemento a la 20.066 (...) pero (...) no hay un desarrollo de en qué medida las hipótesis de la 21.675 están reflejadas. ”

(Juez/jueza de Garantía)

“

Además, entre las distintas unidades judiciales existen criterios distintos. Por ejemplo, en el Juzgado de Familia de X, la definición que se adoptó en su momento por el comité fue que, existiendo una mujer, se trata de violencia de género (...) en comparación con otras unidades judiciales que han hecho una definición más restrictiva, en el sentido de calificar como violencia de género sólo cuando existen elementos que afecten a la mujer en su condición de tal. ”

(Administración/Jefatura de Juzgado de Familia)

“

Hay confusión, por ejemplo (...), el caso que es muy habitual, tribunal de familia, víctima adulta mayor y denuncia, por ejemplo, al nieto. La víctima es mujer, el agresor es hombre. ¿Es violencia de género o depende de los hechos por los cuales se denuncia para ver si se ingresa o no como violencia de género? ”

(Juez/jueza de Familia)

COMPETENCIA, PROCEDIMIENTOS Y COORDINACIÓN JUDICIAL INTERNA

! Principales nudos críticos:



Competencia y coordinación

- Criterios dispares para declarar incompetencia.
- Derivaciones mecánicas entre Familia, Garantía y Ministerio Público.
- Conflictos de competencia y devoluciones de causas.
- Coordinación basada en acuerdos locales más que en protocolos nacionales.



Medidas cautelares

- "Peregrinaje cautelar" de las víctimas.
- Supervisión heterogénea y sobrecarga de tribunales.
- Jueces de garantía se resisten a decretar alimentos provisorios o regular regímenes de NNA por falta de expertise y ausencia de consejería técnica.
- Aplicación incompleta de la PUIR.

“

Yo, en lo personal, no creo que esté del todo claro. Hay algunas cuestiones en las que la competencia no está bien delimitada y otras en las que sí lo está ”

(Juez/jueza de Garantía)

“

A diario viene gente (...) y los derivan de fiscalía para acá (...) hay una doble victimización (...) la persona cuenta toda la historia (...) después viene para acá (...) y esa causa se va de nuevo a garantía (...) le dan dos veces o tres veces un mismo ingreso (...) y obviamente que los juzgados de garantía colapsan ”

(Administración/Jefatura de Juzgado de Familia)

CAPACIDADES INSTITUCIONALES, FORMACIÓN Y GESTIÓN PROFESIONAL



Principales nudos críticos:



Falta formación en Enfoque de Género

Falta de formación sistemática de los funcionarios y funcionarias en enfoque de género y en los contenidos de la ley, dificulta la traducción normativa en prácticas judiciales.



Falta de recursos institucionales

Percepción transversal de insuficiencia de recursos institucionales expresada en escasa dotación de personal y en dificultades para cumplir los plazos legales.



Congestión y sobrecarga

El ingreso de causas aumentó significativamente. La presión temporal favorece respuestas mecánicas estandarizadas sin análisis del contexto.



Adaptación local informal

Jueces y fiscales generan contactos directos informales para destrabar urgencias. Prácticas eficaces pero de baja sostenibilidad institucional.

“

Nosotros, por ejemplo, inicialmente estábamos fijando las audiencias de revisión de cautelares una vez al mes, pero la agenda nos explotó y no pudimos seguir. Entonces, ahora la estamos haciendo cada 3 meses y sin perjuicio de que, si hay alguna situación que deba justificar que se genere una audiencia en el intertanto, la hacemos.

”

(Juez/jueza de Garantía)

“

Las capacitaciones se limitan a decir qué contiene la ley, pero no cómo aplicarla. Eso se deja a cada tribunal, lo que genera muchas diferencias. Entonces, capacitación propiamente tal no hay, porque finalmente nos devuelven la responsabilidad de interpretar, gestionar y aplicar con los recursos que tenemos, que suelen ser insuficientes.

”

(Administración/Jefatura de Juzgado de Familia)

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y FLUJO DE INFORMACIÓN



Principales nudos críticos:



Problemas de Flujo

Fragmentación de los flujos de coordinación interinstitucional se configura como un rasgo estructural del sistema, asociado a un modelo de intervención sectorial en el que las instituciones actúan conforme a sus mandatos específicos



Asimetría de criterios

Los relatos muestran que las diferencias en lenguajes, tiempos y lógicas organizacionales pueden dificultar la comprensión mutua de los procesos en curso, aun cuando exista disposición a coordinar



Inequidad Territorial

Las prácticas dependen fuertemente de vínculos personales y la permanencia de funcionarios clave. Esto genera baja sostenibilidad y diferencias entre jurisdicciones.

“ Con la experiencia uno ya sabe a quién llamar o cómo destrabar ciertas cosas, aunque no esté en el protocolo. ”

(Juez/jueza de Garantía)

“ La informalidad ayuda a que la medida no se quede solo en el papel, sino que efectivamente se ejecute. ”

(Consejería Técnica Juzgado de Familia)

“ A veces en algunos centros de apoyo de atención simplemente no hay cómo coordinar, porque no existe la red suficiente en el territorio. ”

(Entrevistado/a intersector)

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, INTERSECCIONALIDAD Y PROTECCIÓN INTEGRAL



Principales nudos críticos:



Débil articulación intersectorial y riesgo de victimización secundaria

Múltiples derivaciones
dificultan la continuidad de la
atención. Existen dificultades
para dar seguimiento a las
medidas adoptadas.

La reiteración del relato
genera desgaste emocional.



Falta operacionalizar interseccionalidad

Los contextos y
vulnerabilidades
específicas no siempre
se consideran.



Desigualdades territoriales

La oferta de apoyo
varía según el
territorio.

“ No se condice la oferta que existe para poder resguardar a las personas con las condiciones socio geográficas (...) todo se trata de la misma forma, todo se maneja de la misma manera y no se identifican contextos en los cuales están insertos los tribunales. ”

(Administración/Jefatura de Tribunal Mixto)

“ En territorios rurales o más aislados, el tribunal hace lo que está dentro de sus facultades, pero muchas veces la red no alcanza para sostener la protección en el tiempo. ”

(Consejería Técnica Juzgado de Familia)

02 | ANÁLISIS JURÍDICO

DE LA LEY N°21.675

CONCEPTOS FUNDAMENTALES



Sexo biológico: Pertenencia de una persona al grupo hombre o mujer debido a patrones cromosómicos, fenotípicos y hormonales.



Género: Construcción sociocultural de expectativas de conducta según el sexo. Se adquiere, no es innato.



Rol de género: Expectativas sociales inferidas del sexo. Su naturalización produce androcentrismo y subordinación estructural.



Identidad de género: Convicción interna y autoperceptiva de pertenecer a un grupo. Contenida en la Ley 21.120.



Expresión de género: Autonomía para manifestar socialmente la identidad. Protegida directamente por la libertad de expresión.



Androcentrismo jurídico: Cuando el derecho, aplicado de forma aparentemente neutral, reproduce la visión masculina como universal.

EL CONCEPTO DE "MUJER"

Quién es "mujer" para efectos de la Ley 21.675 como primer nudo interpretativo. El derecho opera con categorías heredadas de un marco androcéntrico. La Ley 21.675 exige redefinirlas para capturar la especificidad de la violencia de género.



1. Concepto Biológico

Basado en el Art. 25 del Código Civil.
Asume el binarismo. Refuerza la heteronormatividad y excluye abiertamente a mujeres trans sin cambio registral.

(Insuficiente)



2. Concepto Registral

Basado en la Ley 21.120. Mujer es quien tiene sexo y nombre registral femenino. Exige un trámite formal, excluyendo a quienes no lo han completado.

(Parcial)



3. Concepto Expresivo

Criterio CIDH (2021). Incluye a quien presenta una expresión de género femenina, sin trámite registral. Compatible con medidas de urgencia del Art. 34.

(Recomendado)

VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR



Diferenciación Conceptual

- **Discriminación como plus de desvalor** : La Ley 21.675 exige que la violencia sea "en razón de género", con independencia del parentesco del agresor.
- **Categorías superpuestas** : Violencia de Género y VIF no son una relación "género a especie". Ambas confluyen, pero difieren en su fundamento estructural.
- **Tutela concurrente** : Es procesalmente adecuado aplicar medidas de la Ley 20.066 o 21.675 para asegurar la mejor protección posible.



Flujo de Determinación

1. **¿Hay violencia de género?**
Evaluación del motivo discriminatorio en razón de género (plus de desvalor).
2. **¿Constituye delito ?**
Análisis conforme al Código Penal o leyes penales especiales vigentes.
3. **Tribunal Competente:**
Si hay delito → Juzgado de Garantía.
Si no hay delito → Juzgado de Familia.

CAUTELARES EN SEDE PENAL

Justificación y alcances de la tutela de urgencia (Art. 34)

-  **Atribución Legal Especial:** Las medidas comúnmente civiles (ej. alimentos o cuidado personal) pueden ser decretadas por un tribunal penal. La Ley 21.675 sustrae expresamente estas materias de las reglas generales justificándolo por el apremio.
-  **Principio *Iura Novit Curia*** : El juez conoce el derecho. La especialización puramente penal no es un obstáculo procesal para adjudicar áreas civiles en pos de garantizar una tutela judicial efectiva real.
-  **Tutela Extra -conservativa:** Las medidas de urgencia responden a un "riesgo inminente" con cognición sumaria rápida. Cumplen fines satisfactivos o innovativos, no limitándose solo a asegurar los resultados del juicio de fondo.
-  **Supervisión Judicial (Art. 41):** Una vez declarada la incompetencia por el Tribunal de Familia, Garantía asume la supervisión. Esto no solo resguarda la protección activa de la víctima, sino que también garantiza el derecho de defensa del imputado.

MEDIDAS CAUTELARES: TEORÍA Y URGENCIA

Tutela Judicial Efectiva

Las medidas cautelares han evolucionado. Tradicionalmente cumplían fines **conservativos** (asegurar los resultados de la sentencia).

Hoy en día, y bajo la Ley 21.675, se integran en una tutela **dinámica** o "**extraconservativa**". Buscan proteger derechos de manera inmediata (fines *innovativos* o *satisfactivos*) sin depender del término del procedimiento principal.

Medidas de Urgencia (Art. 34)

Operan bajo **cognición sumaria** (pueden dictarse con el *solo mérito de la denuncia*) frente a riesgos inminentes de violencia de género, incluso previo a la formalización.

- Alimentos provisorios (N°5)
- Cuidado personal y régimen directo (N°6)
- Internación en centros de larga estadía (N°11)
- Abandono del hogar y prohibición de acercamiento

PROBLEMAS DE COMPETENCIA



Gestión de Incompetencia (Art. 40)

Constitución de delito : El tribunal de familia declarará su incompetencia mediante resolución fundamentada en la tipicidad.

Traspaso de antecedentes : La resolución se comunica al Ministerio Público con base fáctica, informando al Juzgado de Garantía.

Sede Garantía: Asume competencia obligatoria para citar audiencia de revisión y supervisión de cautelares dictadas.

⚠ Nudos Críticos (Riesgos)

- ✗ **Cambio de Sede:** Declaración de incompetencia sin antecedentes completos traba la investigación del MP.
- ✗ **Supervisión Laxa:** Carga interinstitucional pasiva, recayendo en la víctima el denunciar incumplimientos.
- ✗ **Notificación de Medidas:** La ausencia de plazos expresos dificulta la tramitación, aunque evita absoluciones inmediatas por desacato.

03 | Integración de resultados

Nudos críticos implementación
Ley N° 21.675

INTEGRACIÓN DE RESULTADOS

- ✓ La principal duda interpretativa detectada es la confusión entre los elementos objetivos y subjetivos que definen la violencia de género, lo que genera además problemas concretos de gestión de causas
- ✓ Se produce un fenómeno de infrainclusión : se excluyen los casos en que la víctima no es una mujer cisgénero o el agresor no es un hombre
- ✓ Este problema conceptual da pie a problemas de competencia que derivan en una «peregrinación cautelar», en directo desmedro de la víctima
- ✓ La congestión y carga de tribunales favorece mecanizar las decisiones sobre elementos solo objetivos, con preeminencia de la Ley N° 20.066 por defecto ante la duda, pese a que el desvalor de ambas conductas es distinto : subordinación estructural versus riesgo por cercanía o dependencia con el agresor

RECOMENDACIONES



Coordinación institucional

Fortalecer la coordinación entre tribunales y otros organismos del sistema de justicia, y mejorar la circulación de información entre sedes y jurisdicciones.



Enfoque de género, interseccional y territorial

Consolidar el enfoque de género, interseccional y territorial en la aplicación de la ley, y asegurar que las mujeres comprendan efectivamente el contenido y alcance de las medidas de protección dictadas a su favor.



Fortalecimiento de capacidades

Reforzar la articulación entre la función jurisdiccional y las unidades técnicas que la apoyan.



Seguimiento y mejora continua

Establecer un sistema de seguimiento y evaluación progresiva de la implementación, con indicadores propios, que permita al Poder Judicial ajustar su respuesta con base en evidencia.



CEJA



OEA

¡GRACIAS!



Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)



<https://cejamericas.org/>