



**XVII CONGRESO NACIONAL y VII LATINOAMERICANO DE  
SOCIOLOGÍA JURÍDICA  
Tucumán, Argentina – 5, 6 y 7 de octubre de 2016**

**LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ÁMBITO  
INTRAFAMILIAR. EL CASO DE LA LEGISLACIÓN PROVINCIAL  
RIONEGRINA**

**Autoras:**

- **Silvia Daniela Heim<sup>1</sup>**
- **María Verónica Piccone<sup>2</sup>**

**Comisión N° 7) Derechos Humanos, discriminaciones y conflictos sociales.**

**Resumen**

*La ponencia analiza la legislación vigente en la provincia de Río Negro para hacer frente a la violencia contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar y sus mecanismos de acceso a la justicia. El marco normativo y su implementación son interpelados desde una perspectiva feminista del derecho, indagando si existe en Río Negro un acceso a la justicia no androcéntrico, que trascienda tanto los estándares masculinos tradicionales de la aplicación del derecho, como las concepciones de acceso a la justicia limitadas al acceso a la jurisdicción. Se evalúan los esfuerzos realizados tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Poder Judicial para el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el estado argentino de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer. Finalmente, se arriba a conclusiones preliminares en el marco del proyecto de investigación Los caminos judiciales en violencia de género: estudio de caso en la capital rionegrina seleccionado en el marco de la Convocatoria Infojus para Investigaciones Jurídicas*

**Abstract**

*The paper analyzes the current legislation in Rio Negro about violence against women in the familiar sphere and the mechanisms of access to justice established for the victims. This framework is challenged from a feminist perspective, which main goal is to determine if there are non-androcentric standards of access to justice in the province of Rio Negro that transcends both, traditional male standards of law enforcement, as well as the usual conceptions of access to justice, which are basically limited to access to jurisdiction. Efforts from the Judicial System and the local Government to fulfill the international standards of women human rights assumed by the Argentine National State to prevent, investigate and punish the violence against women, are critically evaluated. Finally, we present a case study which was conducted in Viedma the last*

---

<sup>1</sup> UNRN/Grupo Antígona Universidad Autónoma de Barcelona).

<sup>2</sup> UNLP / UNRN-CIEDIS.



*year, within the framework of the Call for Legal Research “Infojus” of the National Justice and Human Rights Ministry.*

**Palabras clave:**

*violencia de género, acceso a la justicia.*

*gender violence, Access to Justice*

## **1. Introducción<sup>3</sup>**

Este artículo analiza la legislación vigente en la provincia de Río Negro para hacer frente a la violencia contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar y sus mecanismos de acceso a la justicia.

La conceptualización de la violencia sobre las mujeres es resultado de un amplio debate en el seno de los movimientos feministas de los años sesenta y setenta del siglo XX, a resultas de los cuales se identificó a este tipo de violencia como una estrategia para mantener a las mujeres en una posición de subordinación social. Esta perspectiva ha permitido visibilizar, como mínimo, cuatro elementos intrínsecos a esta problemática: 1) que se trata de una violencia de carácter social, estructural; 2) que se ejerce sólo contra una parte de la población, precisamente compuesta por mujeres; 3) que existen distintos tipos (física, psíquica, económica, etc.) y 4) por último, que la modalidad intrafamiliar es una de las muchas otras formas en las que se presenta.

A partir de los años ochenta del siglo pasado, la violencia contra las mujeres empezó a ser definida en términos de una violación de derechos humanos y así ha sido receptada por los diferentes convenios internacionales aprobados en la materia y por la legislación vigente en nuestro país.

El sistema normativo para hacer frente a esta vulneración de derechos humanos está encabezado por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres o CEDAW (como se la conoce de acuerdo a su sigla

---

<sup>3</sup> El presente trabajo ha sido realizado con la colaboración del equipo de investigación integrado por las docentes Gabriela Yaltone, Mercedes Barcos y Nancy Peilman y un grupo de estudiantes de la Carrera de Abogacía de la Universidad Nacional de Río Negro compuesto por Carmen Chambí, Guillermina Aguirre, Cristian Andrés Puebla Fortunato, Mariana Mabel Miranda, Federico Pérez Bruno y Boris Kucich. Agradecemos sus valiosos aportes.



en inglés<sup>4</sup>), por la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o “Convención de Belem do Para” y por la Ley Nacional 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en donde desarrollen sus relaciones interpersonales.

En materia de violencia intrafamiliar, la provincia de Río Negro tiene una legislación propia, integrada por la Ley D 3040 de Protección integral contra la violencia en el ámbito de las relaciones familiares, su decreto reglamentario 286 de 2010 y la ley S 4510 que crea las Oficinas Tutelares de la Mujer, el Niño y la Familia. Estas leyes provinciales, del mismo modo que sucede con la Ley Nacional 24.417, de protección contra la violencia familiar, adhieren a lo que se ha dado en llamar el paradigma “familista” en materia de violencia, que ha sido dominante, por lo menos, hasta la primera década de este siglo y que en la actualidad se encuentra fuertemente cuestionado<sup>5</sup>.

En el presente, realizaremos una interpelación a la legislación provincial de referencia desde una perspectiva feminista del derecho<sup>6</sup>. Nos interesa indagar, en particular, si las normas citadas posibilitan, a las víctimas, un acceso a la justicia no androcéntrico, esto es, que no sólo trascienda los estándares masculinos tradicionales de la aplicación del derecho, sino que también trascienda las concepciones de acceso a la justicia limitadas al acceso a la jurisdicción.

## **2. La perspectiva de género en el acceso a la justicia.**

<sup>4</sup> *Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women.*

<sup>5</sup> FACIO, ALDA, “Accés a la justicia, dret i familisme”, en Encarna Bodelón y Pilar Giménez, *Construint els drets de les dones: dels conceptes a les polítiques locals*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Àrea d’Igualtat i Ciutadania, 2008, pp. 185- 218.

<sup>6</sup> El proyecto “*Los caminos judiciales en violencia de género: estudio de caso en la capital rionegrina*”, seleccionado en el marco de la Convocatoria Infojus para Investigaciones Jurídicas se propone analizar la calidad del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, tomando datos empíricos de la primera circunscripción judicial, a la que pertenece la ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro. Abarca cuatro dimensiones: identificar e interpretar el marco normativo internacional, nacional y provincial vigente, así como su aplicación en el territorio; determinar cuáles son los canales y actores jurídicos involucrados en la respuesta judicial de la violencia de género en el ámbito familiar; establecer en qué medida las demandas de justicia de las mujeres son respondidas por el sistema judicial; y finalmente, buscar estrategias para aumentar la calidad del servicio prestado ante este problema. Aquí se aborda la primera de estas dimensiones de un modo parcial, puesto que no trata su efectiva aplicación en el territorio. Este último aspecto queda supeditado al análisis final de los resultados del trabajo de campo que se está realizando en estos momentos (entrevistas semi-dirigidas a víctimas y operadoras/es jurídicos y estudio de jurisprudencia).



El acceso a la justicia ocupa un lugar medular en la agenda pública argentina. Hablar de acceso a la justicia implica reconocer la relación entre los aspectos económicos, sociales y legales asociados con la administración de justicia y su impacto en el ejercicio efectivo de los derechos de las personas.

Las investigaciones que vinculan género y derechos surgen, a nivel mundial, en los años setenta, de la mano de lo que se conoce como el movimiento feminista de segunda ola. Desde ese momento, el acceso a la justicia ha sido una preocupación constante en las reflexiones sobre género y derechos<sup>7</sup>.

El estatus jurídico de las mujeres y su exclusión del proyecto jurídico de la modernidad, constituyó -históricamente y durante mucho tiempo- su principal problema de acceso a la justicia. La paulatina consecución de altas cuotas de igualdad formal o legal entre mujeres y hombres ha permitido mejorar esta situación, especialmente en los últimos 30 años. Sin embargo, la persistencia de elevados niveles de desigualdad entre los sexos en el ámbito de las prácticas sociales, culturales y jurídicas, constituye uno de los problemas fundamentales que las mujeres enfrentan, en la actualidad, para conseguir la efectiva vigencia del derecho a la igualdad sexual sustantiva<sup>8</sup>.

El acceso a la justicia ha sido particularmente problemático para las mujeres víctimas de violencia de género. Las Reglas de Brasilia, aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (Brasilia, 4 al 6 de marzo de 2008) incluyen a este grupo de víctimas dentro de aquellos que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad, al tiempo que reconocen la violencia de género como causa específica de dicha situación (reglas 3, 4 y 17).

La violencia de género constituye una de las vulneraciones de derechos humanos de las mujeres más frecuentes en nuestra sociedad. Salvo los actuales informes de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre Femicidios, no existen estadísticas oficiales en Argentina. Hasta el año pasado, la Organización No

---

<sup>7</sup> HEIM, DANIELA, “Acceso a la justicia y violencia de género”, en *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez* N° 48, 2014, pp. 107-130.

<sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2011: Género en cifras: mujeres y varones en la sociedad argentina*. Buenos Aires, PNUD, 2011.



Gubernamental Casa de Encuentro era la única que aportaba esos datos y estimaba que en este país mueren cerca de 300 mujeres al año por esta causa.

Las investigaciones especializadas coinciden en apuntar que tanto la falta de denuncia de los hechos de violencia de género, como las altas tasas de abandono de los procesos civiles y penales que se registran, son elementos que evidencian la selectividad de los sistemas de justicia, la cual se presenta como uno de los mayores obstáculos que deben enfrentar las mujeres para hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia<sup>9</sup>. Otras de las barreras al acceso a la justicia que deben enfrentar las mujeres son las siguientes:

a) La falta de conciencia de que la situación que están viviendo es una vulneración de sus derechos fundamentales. Las personas, en general, cualquiera sea su sexo, difícilmente piensen su realidad cotidiana en términos de una violación de sus derechos, pero en el caso de las mujeres, esta dificultad tiene que ver, en particular, con la normalización de la discriminación que sufren, incluso cuando la misma conlleva sufrir graves episodios de violencia<sup>10</sup>.

b) El hecho de que la mayor parte de las violencias que sufren se produzca en el ámbito privado y no en el ámbito público las hace particularmente invisibles, no sólo por las resistencias que los sistemas procesales actuales todavía ofrecen a la posibilidad de dar por probados hechos ocurridos sin la presencia de testigos, sino también porque las violencias acaecidas en el ámbito privado son percibidas de un modo diferente a las que se sufren en el ámbito público, en el sentido de que son consideradas, en general, como menos graves.

c) El miedo a perder la vivienda que comparten con sus agresores o la manutención que éstos le pueden proporcionar, sea a ella o a sus hijos/as, especialmente cuando se trata de mujeres que no tienen trabajo o que tienen uno extremadamente precario.

d) La falta de exhaustividad en la producción, recolección y análisis de las pruebas en los casos judicializados, junto con la realización de interpretaciones jurídicas y fácticas

---

<sup>9</sup> BODELÓN, ENCARNA, *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*, Buenos Aires, Didot, 2013, p. 19.

<sup>10</sup> GHERARDI, NATALIA, “Notas sobre el acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas: ¿un espacio de asistencia posible para las mujeres?”, en Birgin, Haydée y Beatriz Kohen (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Biblos, 2006, pp. 129-175.



basadas en estereotipos sexistas, constituyen, entre otros numerosos ejemplos, los obstáculos principales que impiden o dificultan el acceso a la justicia de las mujeres<sup>11</sup>.

### **3. La Ley D 3040, de Protección Integral contra la Violencia en el ámbito de las Relaciones Familiares de la provincia de Río Negro**

#### **3.1. Antecedentes.**

La primera versión de la ley 3040<sup>12</sup> fue sancionada por unanimidad y promulgada en octubre de 1996, habiendo sido publicada en el Boletín Oficial del 31 de ese mismo mes. Procura visibilizar el problema de la violencia familiar y crear un procedimiento para abordarla<sup>13</sup>, en consonancia con la Ley Nacional 24.417, de Protección contra la Violencia Familiar, sancionada por el Congreso de la Nación en diciembre de 1994, a la que habían adherido anteriormente varios proyectos de esta provincia<sup>14</sup>.

Hay una comunidad de fundamentos en todos esos antecedentes:

- La preocupación por la atención de la violencia familiar, definida como “un fenómeno complejo, multicausal y extendido<sup>15</sup>.”

---

<sup>11</sup> Un análisis exhaustivo de estas problemáticas puede encontrarse en ASENSIO, RAQUEL... [et.al.], *Discriminación de Género en las Decisiones Judiciales: Justicia Penal y Violencia de Género*, Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2010. CHINKIN, CHRISTINE... [et.al.]. *Violencia de género: estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2012 y, DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, *Discriminación y Género, Las formas de la violencia*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2011. Todas las publicaciones pueden consultarse en <http://www.mpd.gov.ar>.

<sup>12</sup> La provincia de Río Negro ha aprobado y puesto en funcionamiento un Digesto Jurídico mediante Ley 4270 publicada en el Boletín Oficial provincial el 10 de enero de 2008. Razones de espacio nos impiden describir su funcionamiento, pero creemos necesario señalar, a los fines didácticos, que la Legislatura de Río Negro en su página web ([www.legisrn.gov.ar](http://www.legisrn.gov.ar)) pone a disposición las normas provinciales de dos maneras distintas. En la solapa “Digesto”, pueden encontrarse legislación provincial consolidada y la pendiente de consolidación. En la solapa “Leyes provinciales”, pueden encontrarse las versiones no consolidadas además de los textos originarios de los proyectos e incluso debates parlamentarios y versiones taquigráficas en la legislación relacionada. La investigación de los antecedentes legislativos de la ley que fue sancionada como 3040 y que conforme al Digesto hoy es la Ley D 3040 (la “D” indica que está clasificada dentro del rubro Derechos Sociales) estuvo a cargo de Cristian Puebla Fortunato y Mariana Mazza, puesto que por la fecha de su sanción no se encontraron digitalizados los antecedentes.

<sup>13</sup> El proyecto que dio origen a la primera versión de la actual Ley D 3040 fue suscripto por los legisladores Ricardo Sarandria y Nidia Marsero (Expediente N° 135/96). A él se agregaron los proyectos tramitados en los expedientes N° 206, 205, 253, 48 todos de 1996 y el expediente N° 1382 de 1995. Además, en el debate legislativo se hace mención a proyectos que habían caducado al momento de la sanción de la ley pero que abordaban el mismo tema (Expedientes 322 y 323 de 1994).

<sup>14</sup> Expedientes N° 48/96 y 1382/96. Este último comunica la declaración en ese sentido del Consejo Deliberante de Río Colorado.

<sup>15</sup> Expediente de la Legislatura de Río Negro N°135/96.



- La identificación de las víctimas como grupos desprotegidos (Exp. N° 48/96).
- La identificación de los victimarios como miembros del entorno familiar (Exp. N°. 1382/96 y 135/96) y sin distinción de sexos<sup>16</sup> (Exp. N°. 135/96).
- Un mayor peso en la adopción de medidas de atención o protección a las víctimas que las destinadas a la penalización (Exp. N°. 48/96).

En los fundamentos de los proyectos y en las intervenciones producidas en la discusión legislativa se encuentran algunos datos que denotan una comprensión de la influencia de la desigualdad entre hombres y mujeres en la propia razón de ser de la violencia familiar (en particular, en lo que respecta al reconocimiento de que la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas/os). Sin embargo, esta idea no alcanza a reflejarse en las partes dispositivas de la ley adoptada ni de los proyectos que la antecedieron<sup>17</sup>. Esta operación contribuye, a nuestro entender, a una invisibilización de la causa más profunda de esta violencia, que está dada, reiteramos, por la conformación de las relaciones de poder que se dan dentro de las familias patriarcales, basada en un estatus diferenciado de hombres y mujeres dentro de ellas. Al mismo tiempo, la operación de referencia también expresa la fuerte persistencia del tradicional derecho androcéntrico, que bajo el manto de la igualdad formal y con una fuerte impronta de formalismo jurídico, ha excluido del contrato social original a las mujeres y sus derechos. Como dice Ciriza "...la consideración de todos los individuos como si fueran iguales, implica a su vez una serie sumamente compleja de operaciones de delimitación, exclusión y ficcionalización (...). La igualdad ante la ley, requisito indispensable para el funcionamiento del contrato, implica precisamente que el sujeto del que se trata es producto de un conjunto de operaciones de exclusión..."<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> El único proyecto que difiere en este sentido es que curso por expediente N° 253/96 referido a la violencia hacia la mujer

<sup>17</sup> El único proyecto que se aleja un poco de este patrón es el de creación del Programa Provincial de Prevención de la Violencia contra la Mujer, encabezado por la legisladora Ángela Penroz, que sostiene que la violencia contra la mujer posee características propias, y que existe un prejuicio cultural acerca de la subordinación de la mujer para con el hombre, señalando también la existencia de trabas sociales y jurídicas que imposibilitaban el acceso a datos concretos de casos de violencia contra la mujer y que era el delito menos denunciado (Penroz, Ángela. Fundamentos para la creación del Programa Provincial de Prevención de la Violencia Contra la Mujer. 26 de abril de 1996. Proy. 253/96), en consonancia con lo cual propone la creación de un Centro de Documentación y Base de Datos sobre la violencia familiar".

<sup>18</sup> CIRIZA, ALEJANDRA, "A propósito de Jean Jacques Rousseau. Contrato, educación y subjetividad. En: *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Atilio Borón comp., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina. 2000, p. 79.



Se trata de exclusiones que, de conformidad con la citada autora, no sólo niegan derechos de ciudadanía, sino que también ocultan y despolitizan la mayoría de los conflictos sociales, incluidos aquellos que derivan de la desigualdad sexual. ¿Cómo comprender, si no, que tanto la ley provincial 3040 como la ley nacional 24.417 en ningún momento mencionen a las mujeres expresamente?<sup>19</sup>.

### 3.2. La Ley D 3040, en su configuración actual.

En noviembre de 2007 el texto de la ley D 3040 fue reformado integralmente a través de la sanción de la Ley 4241, denominada “Ley de Protección Integral contra la Violencia en el ámbito de las Relaciones Familiares”.

El proyecto original fue presentado por las legisladoras Delia Edit Dieterle y María Inés García. Surge de él, como de buena parte de las intervenciones registradas en el debate parlamentario, un cambio de concepción en el abordaje de la violencia en la familia, ahora considerada expresamente como una violación a los derechos humanos (intervenciones de las legisladoras García y Celia Elba Graffigna<sup>20</sup>).

Aunque los fundamentos del proyecto aluden a que la ley 3040 original cumplió “...con las expectativas y anhelos de las mujeres que, desde tiempo atrás, venían luchando por el reconocimiento y tratamiento de la violencia familiar o doméstica como un fenómeno particular y oculto en la sociedad moderna”<sup>21</sup>, no hay en ellos referencia ni a la violencia hacia las mujeres ni a la violencia de género, sino que se habla de “...violencia conyugal, como la violencia ejercida por acción u omisión contra la pareja con quien se mantiene un vínculo de intimidad”<sup>22</sup>.

Puede colegirse que las desigualdades entre los hombres y mujeres están presentes en las expresiones de los y las legisladores/as pero muy lejos de ser el centro del discurso. Es decir, se toman en cuenta al momento de adoptar disposiciones, como la eliminación de la audiencia de mediación, por considerarla un mecanismo que se puede dar sólo

---

<sup>19</sup> Los destinatarios/as son “Toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar ...”, conforme el artículo 1 ley 24.417.

<sup>20</sup> Versión taquigráfica de la sesión de la legislatura del 4 de octubre de 2007, aprobación en primera vuelta. Disponible en <http://www.legisrn.gov.ar/>.

<sup>21</sup> Versión taquigráfica, *Ibid*, legisladora García.

<sup>22</sup> *Ibid*, intervención de la legisladora Graffigna y art. 9 inc. A de la Ley D 3040.





cuando hay alguna igualdad en las relaciones pero no se explicita cuál es esa desigualdad.

Cabe destacar que, por entonces, la conceptualización de la violencia contra las mujeres como una expresión de la desigualdad sexual ya se encontraba reconocida en varios instrumentos internacionales aprobados en el seno de organizaciones internacionales, como es el caso de la de la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, firmada el 9 de junio de 1994<sup>23</sup>. Esta Convención fue aprobada por nuestro país mediante la Ley nacional 24.532, del 13 de marzo de 1996, esto es, el mismo año e, incluso, unos meses antes de la sanción de la Ley 3040, en su texto original. Uno de sus mayores méritos es que, además de ser la primera convención internacional específica en la materia que nos ocupa, consagra, como derecho humano, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Se trata, en definitiva, de una época en la que no sólo se había avanzado en la consideración de la violencia contra las mujeres como una vulneración de sus derechos humanos, sino que también se consideraba ya, de manera directa, como una forma de discriminación<sup>24</sup>. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing clarifica este

---

<sup>23</sup> La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer se aprueba el año siguiente a la celebración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (realizada en Viena en 1993), en la que se consideró que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que la violencia contra las mujeres constituye una vulneración de los mismos. Por este motivo se considera que la Conferencia de Viena configura el hito a partir del cual la violencia se instala en el corazón de los derechos humanos, “marcando la era del *mainstreaming* de la violencia a nivel internacional” (FRÍES, LORENA Y VERÓNICA HURTADO, *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010, p. 11). Como corolario de este avance, el 20 de diciembre de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 48/104 de esa fecha, aprueba la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, que define por primera vez la violencia hacia las mujeres como una violación de derechos humanos, constituyendo el antecedente inmediato de la Convención de Belem do Para, que profundiza y amplía tal definición.

<sup>24</sup> Es interesante recordar que, pese a todos sus auspicios, la CEDAW no había hecho una mención explícita al concepto de violencia sobre las mujeres, recayendo en una fuerte omisión que fue subsanada años más tarde por el Comité encargado de velar por el cumplimiento de la misma, que en 1992 aprobó la Recomendación General n° 19. En ella se expresa que: “La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (párrafo n° 1). El significado de esta inclusión es el de un verdadero cambio de paradigma en la cultura jurídica dominante. El párrafo 6 de la citada Recomendación General n° 19 dice, literalmente, que la definición de discriminación contra la mujer “incluye la violencia basada en el sexo”, esto es, la violencia dirigida contra la mujer por el solo hecho de serlo. Este concepto es reiterado en el párrafo 7, en cuanto arguye que “La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales... constituye discriminación”.



concepto, al advertir que “...*La violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre*”<sup>25</sup>.

El texto de la ley provincial de referencia, en tanto no hace explícito que la discriminación de las mujeres es una forma de violencia, no reconoce que la violencia que sufren las mujeres es una forma de sostener esa discriminación. En este sentido, entendemos también que la ausencia de consideración de la violencia familiar como una forma de discriminación de género no es favorable para la erradicación de la violencia hacia las mujeres.

En la reforma de la Ley 3040 la palabra mujer aparece tan sólo 5 veces, la más relevante de las cuales es la contenida en el artículo 10 inc. a, que establece “*La modificación a largo plazo de patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formal y no formal apropiados en todos los niveles del sistema educativo, público y privado, para eliminar prejuicios, costumbres y prácticas basados en patrones de dominación o en los roles estereotipados de mujeres y varones que legitimen o provoquen situaciones de discriminación y violencia en el ámbito de las relaciones familiares*”.

Sin perjuicio de que consideramos que el texto de la ley no alcanza a contemplar una cabal perspectiva de género resulta, al momento de su sanción, una legislación destacable en un contexto en el cual aún no se había sancionado la ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

En este sentido, y entre otros puntos notables, el artículo 8 de la norma que comentamos se refiere a los actos de violencia clasificándolos en violencia física, psicológica, emocional, sexual y particularmente económica.

Otro aspecto positivo es que el artículo 7, por su lado, modifica sustancialmente el concepto de familia en un sentido más actual. Contempla diversas modalidades de la violencia como conyugal, maltrato infanto-juvenil, maltrato a personas ancianas y a personas con discapacidad.

---

<sup>25</sup> Aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Reunida el 15 de septiembre de 1995 Beijing, párrafo 117.



Por último, y volviendo a los aspectos críticos de la ley, resta indicar que no contiene un lenguaje género sensitivo, no sexista o inclusivo, aunque este es un reproche que podemos realizar al conjunto de nuestra legislación, tanto en el ámbito de la provincia de Río Negro, como en la Nación.

#### **4. Mecanismos de acceso a la justicia de género en la provincia de Río Negro.**

##### **4.1. Políticas públicas de prevención y atención de la violencia.**

En 2010 se aprobó el Decreto Reglamentario D 286/2010 de la ley D 3040, que crea el “Programa provincial de prevención, erradicación y atención de la violencia en el ámbito de las relaciones familiares”, en el cual se describen todos los mecanismos de acceso a la justicia disponibles para los casos de violencia intrafamiliar. Esta norma recepta una clara perspectiva de género, expresamente contemplada en sus principios, que vinculan la violencia en el ámbito familiar con la asimetría de poder entre hombres y mujeres. También declaran la necesidad de erradicar las prácticas institucionales y judiciales que se encuentran ligadas a mitos y prejuicios culturales que refuerzan o legitiman los estereotipos de género en el seno de la familia.

El abordaje integral planteado en el decreto reglamentario de la ley D 3040 se desglosa en acciones orientadas a la prevención integral, tendentes a promover una cultura que favorezca y contribuya a crear un marco objetivo de libertad e igualdad entre las personas que integran la familia, eliminando las causas y patrones que generan y refuerzan la violencia en ese ámbito. Estas acciones son puestas en manos de las Redes de Prevención de las diferentes localidades de la provincia, integradas por todas las instituciones que forman parte de la red de atención a la violencia, las cuales se han extendido por todo el territorio provincial, pero cuya actuación se ve limitada por la falta de un presupuesto adecuado a las necesidades que deben cubrir y la falta de personal técnico y profesionales suficientes y con formación específica.

El decreto 286/2010, entre otras cuestiones, dispone un sistema de información, monitoreo y evaluación del Programa, al que le corresponde desarrollar un sistema de registro único de casos, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, en clara sintonía con la Ley 26.485, que en su artículo 14 crea el Observatorio de Violencia contra las



Mujeres, una de cuyas funciones es, justamente, la de recolectar, procesar, registrar, analizar, publicar y difundir información periódica y sistemática y comparable diacrónica y sincrónicamente sobre violencia contra las mujeres. Este Observatorio también existe a nivel provincial, creado por la ley 4845 de la Legislatura de la Provincia de Río Negro. El Observatorio, en la actualidad, no está funcionando como tal.

Por otra parte, mediante la Ley 4510 se crearon, en el ámbito de la Policía de Río Negro, las Oficinas Tutelares de la Mujer, el Niño y la Familia, que intervienen en los delitos en los que resultaren víctimas mujeres y menores. Las Oficinas Tutelares han comportado una importante legitimación de las intervenciones policiales orientadas a la protección de derechos, más afines con las concepciones de una seguridad democrática y respetuosa de los derechos humanos. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que, de acuerdo con la información que estamos recabando a través de las entrevistas, las oficinas tutelares no siempre logran responder a las necesidades concretas de las víctimas y a veces falla la articulación con otros organismos de la red de atención. También se nos ha informado que existen algunas localidades donde estas oficinas no han recibido suficiente apoyo institucional<sup>26</sup>. Del mismo modo, debemos resaltar que los espacios de atención a la violencia abiertos en algunos hospitales de la provincia, y que también forman parte de la red de servicios, a pesar de contar con personal especializado y un lugar específico para funcionar, por lo general, no son reconocidos en los organigramas generales de esos centros de salud, lo que ejemplifica las dificultades/resistencias que tienen los organismos públicos de integrar los servicios de violencia dentro de sus estructuras normalizadas.

Finalmente, cabe señalar que mediante la ley provincial 4650, Río Negro adhirió a la ya mencionada Ley Nacional 26.485. Esta ley plantea nuevos desafíos para hacer frente a la problemática de referencia y pone en evidencia algo que los grupos de mujeres reclamaban desde hace tiempo: que la legislación en materia de violencia intrafamiliar ha resultado a todas luces limitada para hacer frente a la violencia contra las mujeres y

---

<sup>26</sup> En algunos casos, esta falta de apoyo ha provocado incluso el cierre de una oficina tutelar, como sucedió recientemente en El Bolsón. Al momento de cierre de este artículo, y según la información aportada por una de las personas entrevistadas, se estarían realizando gestiones para reabrir esta oficina tutelar.



que deben ponerse en marcha políticas públicas en la materia mucho más complejas para erradicar esta grave vulneración de los derechos humanos. Desde nuestra perspectiva, la Ley Nacional 26.485, cuya aplicación es sumamente escasa, contiene una clara perspectiva de género y contempla con amplitud los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres que existen en nuestra sociedad. Esta ley debe regir los lineamientos de cualquier intervención en este ámbito, constituyéndose en el eje a través del cual se articulen todas las acciones dirigidas a prevenir y sancionar las violencias que, como la que se presenta en el ámbito familiar, tienen sus raíces en la conformación patriarcal de la sociedad.

#### **4.2. Abordaje judicial de la violencia**

Las disposiciones contenidas en el Capítulo III de la rionegrina Ley D 3040 establecen el procedimiento judicial aplicable en casos de violencia en el ámbito intrafamiliar. Se trata de un procedimiento sumarísimo y actuado orientado sustancialmente a lograr el cese de la violencia mediante la adopción de medidas cautelares.

La legitimación para denunciar es amplia. El artículo 17 inciso d, contempla a las “...personas que en su relación de vecindad o amistad hayan tomado conocimiento del hecho, si la víctima se encontrare impedida para hacerlo de manera física o emocionalmente en forma temporaria o permanente”.

Por otra parte los y las agentes públicos según establece el artículo 18 están obligados a formular la denuncia e informar de los recursos legales a disposición de las víctimas, siendo relevados del secreto profesional.

La competencia está otorgada a los juzgados de Familia, pero en aquellas localidades donde no haya Juzgados de Familia o en los casos que por sus características particulares lo permitan, el procedimiento puede ser sustanciado en los Juzgados de Paz correspondientes al domicilio de la persona denunciante. Eso es lo que ocurre en la mayoría de los casos, donde son los juzgados de Paz los primeros en intervenir y en tomar las medidas legalmente establecidas, mientras que los juzgados de familia, en la práctica, se limitan a confirmar o no las resoluciones dictadas por aquéllos<sup>27</sup>. Esto hace

---

<sup>27</sup> En la provincia de Río Negro la justicia de paz es lega.



que el acceso a la jurisdicción de las víctimas de violencia esté devaluado puesto que la Justicia de Paz en Río Negro es lega y concebida para actuar en “casos menores”, a lo que debe sumarse la ausencia de un equipo interdisciplinario que asesore al juez/a. Sin avanzar sobre aspectos de la investigación no concluidos, sospechamos que estas características podrían facilitar la presencia en las decisiones judiciales de apreciaciones subjetivas que carentes de una formación específica, conduzcan a interpretaciones jurídicas patriarcales y propias de un horizonte conceptual acotado respecto del fenómeno de la violencia de género.

La denuncia puede ser acompañada con la solicitud de medidas que son tomadas inaudita parte. Conforme el artículo 25, el proceso debe resolverse en un plazo máximo de 7 días a partir de la denuncia, dictando una resolución que: homologue los acuerdos a los que se haya arribado y de corresponder disponga o ratifique las medidas cautelares<sup>28</sup> o provisorias<sup>29</sup> adoptadas e imponga las sanciones al denunciado.

La ley contempla la aplicación de sanciones de multa, arresto de hasta 5 días y trabajos comunitarios por hasta 2 años (art. 29) y la aplicación de agravantes entre los que se contempla la comisión de varias acciones consecutivas o la comisión luego de haber sido sancionado (incisos b y d del art. 30).

El artículo 35 dispone que “...en caso de resultar de los hechos denunciados la comisión de un delito de acción pública, el Juez actuante dará intervención inmediata a la justicia penal remitiendo copia de las actuaciones y medidas adoptadas. Para los casos de delitos dependientes de instancia privada, se requerirá el expreso consentimiento de la víctima o de su representante legal en el caso de menores o incapaces”. Al respecto, es de destacar que los expedientes iniciados en la justicia penal a propósito de estos casos son caratulados de acuerdo con el tipo penal que se encuentre afectado, sin aclarar que se trata de un delito derivado de un acto de violencia contra las mujeres. Esta práctica judicial hace que este tipo de casos se registren como un delito como cualquier otro y no como actos de violencia de género. Ello no sólo niega y/o invisibiliza la violencia contra las mujeres en el ámbito de la justicia penal, sino que también dificulta el registro

---

<sup>28</sup> Contempladas en el artículo 27 van desde la “...exclusión del denunciado/a...” hasta ordenar “...el abordaje socioterapéutico de los integrantes de la familia...”. Debemos reiterar que la ley D 3040 en pocas ocasiones utiliza este lenguaje género sensitivo, en general está redactada en masculino.

<sup>29</sup> Referentes a alimentos, tenencia, régimen de visitas, etc. (art. 28).



estadístico de este tipo de situaciones, que es prácticamente nulo. Recordemos que el Poder Judicial, a excepción de los Femicidios, cuyo reporte, como se ha anticipado, es de reciente aparición, hasta el año pasado sólo publicaba datos de violencia contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar, incumpliendo de este modo los compromisos que, en la materia, le imponía la ley provincial D 4650, ya comentada, compromisos que siguen sin ser cumplidos para el resto de situaciones de violencia.

#### **4.3. Los protocolos de intervención y otros instrumentos para mejorar la aplicación de la ley.**

Las mejoras introducidas a partir del Decreto Reglamentario 286/2010 y de la creación de las Oficinas tutelares no han evitado que las áreas competentes del Poder Ejecutivo provincial así como las máximas autoridades judiciales de la provincia hayan detectado profundos déficits en la atención de los casos de violencia que las orientaron a ensayar diversas propuestas para solucionarlos<sup>30</sup>.

En primer lugar, podemos señalar que la distancia entre la previsión normativa y la realidad de la violencia dio lugar a la formulación de Protocolos en distintas ciudades de la provincia<sup>31</sup> impulsados por diferentes organismos, en coordinación con las instituciones municipales, provinciales y organizaciones no gubernamentales de distintas localidades. Los mismos procuran unificar criterios de trabajo, delimitar las responsabilidades de la red de servicios provinciales y municipales e integrar su tarea, así como evitar la revictimización, a través del fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos que se llevan adelante a partir de la detección o denuncia de familias en situación de violencia.

En segundo lugar, se han profundizado los programas de formación y capacitación del personal técnico que interviene en la atención de esta problemática, desde diferentes ámbitos, así como las tareas de sensibilización a la población en general y de difusión de los derechos de las mujeres (que durante mucho tiempo formaron parte del derecho sólo en un sentido formal pero no material). Intervienen en estas acciones organismos

---

<sup>30</sup> Existen en este sentido propuestas de modificación de la ley D 3040 cuyo análisis excede este artículo pero que adelantamos replican parte de los defectos de la legislación actual.

<sup>31</sup> El Consejo Provincial de la Mujer de Río Negro facilitó el texto de los Protocolos suscriptos en Catriel, Allen, El Bolsón y Cipolletti.



como la Oficina de la Mujer del Poder Judicial de la Provincial de Río Negro, el Consejo Provincial de la Mujer y algunos Consejos Municipales de la Mujer.

En tercer lugar, debemos resaltar algunas intervenciones de las más altas autoridades judiciales provinciales que aunque en general orientadas a la resolución de casos de violencia de género de acción pública (es decir penales) esbozan una crítica certera y fundada del abordaje brindado a casos que en primer lugar no habían alcanzado esa gravedad. Entre ellas destacamos la Instrucción General, Resolución N° 01/12 del 16 de febrero de 2012 de la Procuración General que da cuenta de los defectos en el abordaje de la violencia de género. En la citada resolución<sup>32</sup> se aborda un caso paradigmático de violencia de género y la respuesta judicial al mismo visiblemente discriminatoria entre otros hechos porque tanto el Juzgado de Paz que dispone como el Juzgado de Familia confirma medidas prohibiendo "... realizar actos de violencia a `ambos´, cuando el agresor era uno..." así como "... obliga la realización de tratamiento psicológico a `ambas partes´, cuando la violencia provenía de una". La víctima es advertida incluso por la Jueza de Familia para que ella misma cuide su integridad psicofísica. El caso hace que la Procuración propicie "...que a través del Comité del Fuero de Familia, la Inspectoría de los Juzgados de Paz, con asistencia de la Auditoría General y la Escuela de Capacitación se establezca un modelo de gestión de casos, mediante el cual se eviten los retrasos, las inconsecuencias y la ilusoriedad de las intervenciones". La crítica alcanza no solo a la actuación del Poder judicial sino también a las Oficinas Tutelares "...que deberán abstenerse de receptar meras exposiciones policiales cuando se anoticien hechos de violencia, como también deberán abstenerse de receptar denuncias por infracción a la ley 3040 cuando la impronta de la violencia física sea palmaria, instruyéndolos para receptar denuncia penal".

En la misma línea el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro ha cambiado su jurisprudencia en los casos de incumplimiento de las medidas adoptadas en el marco de la ley 3040 determinando que se configura un caso de desobediencia (artículo 239 del Código Penal): "... la nueva Ley 3040 (...) no tiene previstas sanciones para tales incumplimientos (...) el no-acatamiento de las órdenes impartidas y

---

32

Consultada

en

<http://www.jusrionegro.gov.ar/ministeriopublico/index.php/resoluciones/resolucionespg?YearDictamen=2012> el 22 de febrero de 2015.





las medidas ordenadas a partir de dicho marco normativo, en caso de comprobarse debidamente, puede configurar conductas tipificadas por el derecho penal (art. 239 C.P.) y debe ser investigado y eventualmente sancionado en ese ámbito”<sup>33</sup> sobre la base de las obligaciones internacionales asumidas por el estado argentino de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7.b de la Convención de Belem do Pará<sup>34</sup>. Lo que completa con la referencia a los compromisos asumidos por el estado argentino en materia de derechos humanos de las mujeres y, citando a la Comisión Interamericana de Derechos humanos cuando señala “... `el potencial del Poder Judicial como un sector clave en la protección de los derechos de las mujeres y el avance de la igualdad de género´ (Informe `Estándares Jurídicos Vinculados a la Igualdad de Género y a los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación´, del 3 de noviembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60, pág. 113”.<sup>35</sup>

De ello se colige, por una parte, que la preocupación por prevención y atención integral frente a la violencia de género esta presente en el Superior Tribunal de Justicia en consonancia con el “...consenso de la comunidad internacional en torno a una problemática que lamentablemente no es ajena en nuestra región. Así, en nuestro país. 282 niñas y mujeres fueron asesinadas en el año 2011 (conf. diario Río Negro, 27/01/12, pág. 21 y ss.). En idéntico orden de ideas, en la primera mitad del año y sólo en la localidad de Bariloche ya se había duplicado la cantidad de casos registrados en el lapso equivalente del año 2010, en el que en su totalidad hubo 568 supuestos (diario Río Negro, 21/08/11)”<sup>36</sup> y, por otro lado, que la noción de víctima es más amplia que la establecida en las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad que se restringe a quien ha “sufrido daño ocasionado por una infracción penal” (regla 10).

<sup>33</sup> Superior Tribunal de Justicia de Río Negro (STJRN) “V.,J.P. s/Desobediencia a una orden judicial, violación de domicilio y lesiones s/apelación s/ casación” sentencia de 28/08/2013.

<sup>34</sup> Son varios los fallos que contienen esta referencia.

<sup>35</sup> Entre otros cabe citar los fallos STJRN “BASSO, Héctor s/Amenazas (ex Juzg. Inst. N° 6 S 12-09-0288) s/Casación” sentencia de 18/09/12; “V.,C.E. s/lesiones leves calificadas por el vínculo en c.r. con coacción agravada por el uso de armas s/ casación” sentencia de 19/12/2014 y “D. V. H. S/homicidio en grado de tentativa s/ recurso de casación (inc. Apelación prisión preventiva)” sentencia de 13/07/2012.

<sup>36</sup> STJRN “D.V.H. s/homicidio en grado de tentativa s/ recurso de casación (inc. Apelación prisión preventiva)” sentencia de 13/07/2012.



En lo que respecta a la intervención del Poder Ejecutivo, las mayores críticas que estamos recogiendo en nuestro trabajo de campo con operadoras/es jurídicos van orientadas a la falta de profesionales para atender las diversas situaciones de violencia, tanto en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social como en el de Salud (aunque menos acusadas en este último), así como a la falta de coordinación entre los equipos de protección integral de la infancia y la adolescencia con los equipos de atención a la violencia familiar, a la falta de refugios para mujeres y sus hijas e hijos para casos de emergencias y a un déficit generalizado en la implementación del Decreto Reglamentario 286/2010, que establece claramente los criterios de intervención y las responsabilidades interinstitucionales en juego, las cuales no están siendo asumidas por todos los organismos intervinientes con el mismo grado de compromiso.

## **5. Conclusiones preliminares**

En la Provincia de Río Negro se han realizado esfuerzos por mejorar el acceso a la justicia por parte de las mujeres. Sin embargo, la mayoría de ellos han operado a nivel legal, esto es, desde una perspectiva que se limita a intentar garantizar el acceso a la jurisdicción y que parece no estar dando respuestas adecuadas a las necesidades, problemas y conflictos que plantea la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. La respuesta estatal a la violencia no se aborda desde una perspectiva más amplia, orientada a erradicar la desigualdad social estructural entre los géneros en que la violencia hunde sus raíces. Tampoco existen datos empíricos que posibiliten evaluar de qué modo las víctimas de violencia están ejerciendo sus derechos, si se encuentran satisfechas sus demandas de justicia y si la receptividad de los tribunales a la perspectiva de género es capaz de dar respuestas a sus necesidades y evitar las prácticas re-victimizantes.

El avance en nuestra investigación nos permitirá echar luz sobre algunas de estas cuestiones. Mientras tanto, todo parece indicar que se requiere, con urgencia, un cambio radical, paradigmático, que opere las reestructuraciones simbólicas y materiales necesarias para que tenga lugar una nueva cultura, que no haga de la violencia contra las mujeres una de sus piedras basales, como lo ha hecho el patriarcado. Estas modificaciones no deben limitarse al ámbito normativo, sino que ir acompañadas de



profundos cambios en las metodologías y epistemologías jurídicas, en la cultura institucional de los poderes del estado, organismos jurisdiccionales, del Ministerio Fiscal, de la Defensa Pública, de la abogacía y del resto de operadoras y operadores jurídicos, en síntesis, de toda una serie de cambios que incidan -y a la vez expresen- todas aquellas transformaciones que deben presentarse en la sociedad en su conjunto para que este nuevo horizonte para la vida sea posible.



## 6. Bibliografía

- ASENSIO, RAQUEL... [et.al.], *Discriminación de Género en las Decisiones Judiciales: Justicia Penal y Violencia de Género*, Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2010.
- BODELÓN, ENCARNA, *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*, Buenos Aires, Didot, 2013.
- CHINKIN, CHRISTINE... [et.al.]. *Violencia de género: estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2012.
- CIRIZA, ALEJANDRA, “A propósito de Jean Jacques Rousseau. Contrato, educación y subjetividad. En: *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Atilio Borón comp., CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2000.
- DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, *Discriminación y Género, Las formas de la violencia*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2011
- FACIO, ALDA, “Accés a la justícia, dret i familisme”, en Encarna Bodelón y Pilar Giménez, *Construint els drets de les dones: dels conceptes a les polítiques locals*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Àrea d’Igualtat i Ciutadania, 2008.
- FRÍES, LORENA Y VERÓNICA HURTADO, *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010
- GHERARDI, NATALIA, “Notas sobre el acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas: ¿un espacio de asistencia posible para las mujeres?”, en Birgin, Haydée y Beatriz Kohen (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Biblos, 2006.
- HEIM, DANIELA, “Acceso a la justicia y violencia de género”, en *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez* N° 48, 2014.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2011: Género en cifras: mujeres y varones en la sociedad argentina*, Buenos Aires, PNUD, 2011.