



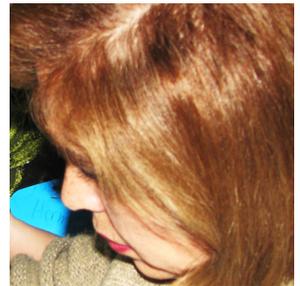
Colombia, Chile, El Salvador:  
Un nuevo paso en la aplicación de políticas contra la violencia. Mujeres más seguras

---

## Documento de Trabajo 1

### Violencia contra las mujeres Colombia, Chile, El Salvador

#### Estado del arte



Santiago, Chile (2014)

# Contenido

---

<b>Presentación</b>	5
<b>Capítulo I Colombia</b>	11
1 Contexto jurídico e institucional sobre la violencia contra las mujeres	11
1.1 Marco jurídico internacional y nacional	11
1.1.1 Acuerdos y convenios internacionales	11
1.1.2 Marco regulatorio (leyes nacionales: principales avances últimos diez años, respecto a la violencia contra las mujeres)	12
1.2 Contexto institucional	15
1.2.1 Institucionalidad pública	15
1.2.2 Políticas públicas nacionales	17
1.2.3 Estrategias y medidas adoptadas por la Fuerza Pública para la atención de las violencias basadas en género	18
1.2.4 Desarrollo de Protocolos de atención a mujeres víctimas de violencias con base en la Ley 1257/2008	19
2 Información estadística	21
2.1 Principales formas y manifestaciones de la violencia contra las mujeres	21
2.2 Violencia Intrafamiliar	24
2.2.1 Violencia sexual	25
2.2.2 Homicidios de mujeres	26
2.2.3 Comparativo por sexo de categorías de violencias de alto impacto y violencias de género	27
2.3 Identificación de violencias que son reconocidas por ley y su relación con la institucionalidad	29
3 Consideraciones finales	32
<b>Capítulo II Chile</b>	35
1 Contexto jurídico e institucional sobre la violencia contra las mujeres	35
1.1 Marco jurídico internacional y nacional	35
1.1.1 Acuerdos y convenios internacionales	35
1.1.2 Marco regulatorio nacional	35
1.2 Contexto institucional	38
1.2.1 Institucionalidad pública	39
1.2.2 Respuesta institucional en el sistema judicial	41
1.2.3 Políticas públicas: Plan Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar	44
2 Información estadística	45
2.1 Violencia intrafamiliar	45
2.1.1 Denuncias	45
2.1.2 Procesamiento de los casos de violencia intrafamiliar	48
2.2 Acoso sexual	50
2.3 Trata de personas	50
3 Consideraciones finales	50

<b>Capítulo III</b>	<b>El Salvador</b>	<b>53</b>
<b>1</b>	<b>Contexto jurídico e institucional sobre la violencia contra las mujeres</b>	<b>53</b>
1.1	Marco jurídico internacional y nacional	53
1.1.1	Acuerdos y convenios internacionales	53
1.1.2	Leyes nacionales	54
1.1.3	Decretos	55
1.2	Contexto institucional	55
1.2.1	Institucionalidad pública	55
1.2.2	Políticas públicas	57
1.2.3	Protocolos	59
<b>2</b>	<b>Información estadística</b>	<b>60</b>
2.1	Marco conceptual	60
2.2	Información estadística disponible sobre violencias contra las mujeres	62
2.3	Análisis de las manifestaciones de la violencia contra las mujeres	64
<b>3</b>	<b>Consideraciones finales</b>	<b>65</b>
3.1	Difícil acceso a la justicia para las mujeres	65
3.2	Avances en el texto de la ley, desafíos en su aplicación	66
3.3	Resistencias a los cambios normativos y políticos por parte de funcionariado	67
	<b>Lista de siglas y acrónimos utilizados</b>	<b>70</b>

## Presentación

---

El presente Documento de Trabajo reúne tres informes realizados en la primera fase del proyecto “Colombia, Chile, El Salvador, Un nuevo paso en la aplicación de políticas con actores policiales. Mujeres más seguras” (2013-2016), que apoya el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, y administra ONU Mujeres. El proyecto se basa en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En esa perspectiva, considera que la sensibilización y formación de las instituciones policiales en equidad e igualdad de género, y en el tratamiento de la violencia y de la situación de las víctimas, son aspectos ineludibles en materia de la agenda de seguridad ciudadana de las mujeres, y también como vehículo transformador de conductas y prácticas policiales.

Esta iniciativa, coordinada por Corporación SUR (Chile), es desarrollada en conjunto por AVP (Colombia), Colectiva Feminista (El Salvador), CISCOSA (Argentina) y Fundación Guatemala (Guatemala), todas instituciones integrantes de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, en colaboración con la Policía Nacional de Colombia, la Policía de Investigaciones de Chile, y la Policía Nacional Civil de El Salvador.

El objetivo de este Documento de Trabajo es identificar temas e información relevante, que permita analizar avances en la materia. Al respecto, nos ha interesado destacar los siguientes aspectos:

- El largo camino institucional que ha debido recorrer en nuestros países la noción de igualdad de derechos de hombres y mujeres.
- La incorporación de la violencia contra las mujeres como tema de política pública.

- Las principales formas de manifestación de la violencia contra las mujeres, establecidas a partir de las estadísticas nacionales.
- El acceso a la justicia de las mujeres en los tres países considerados, en materia de violencia de género.
- Avances y desafíos pendientes en materia de violencia de género.

Se ha recopilado información sobre estos puntos en cada uno de los tres países en los que se desarrolla el proyecto, considerando el contexto jurídico-institucional sobre la violencia contra las mujeres en materia de prevención, atención a víctimas y castigo a los agresores; la información estadística respectiva; y los problemas y desafíos que persisten.

Es necesario subrayar que en este camino en busca de la igualdad de derechos, las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista han desempeñado un papel esencial “al visibilizar la condición de la mujer frente a la del hombre, permitiendo identificar aquellos elementos que se encuentran imposibilitando el libre desarrollo de las potencialidades y valores de la mujer dentro de la sociedad”<sup>1</sup>. Con ello han puesto las violencias basadas en género de las cuales son víctimas las mujeres como tema no solo en la opinión pública, sino también en la agenda pública, en tanto forma extrema de la violencia contra las mujeres<sup>2</sup>.

---

1 J. Cardona, “La violencia contra la mujer: Estado del arte en materia de prevención, atención y sanción”, *Colombia Contextos*. Revista del Programa de Psicología de la UPC | Universidad Piloto de Colombia (2012), p. 2.

2 Véase S. Larraín y otras, *Country Assessment on VAW – Chile* (Santiago: United Nations / CEPAL, 2009). En <http://bit.ly/19x9Tx7>.

### *El largo camino institucional*

Para cada uno de los tres países se examina el recorrido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que proclamó la igualdad de hombres y mujeres frente a la ley y al ejercicio de los derechos humanos, hasta las últimas normativas de cada país en materia de violencia contra las mujeres.

Los dos instrumentos internacionales más importantes son la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979, ratificada por Colombia en 1981, por Chile en 1989, ratificada por El Salvador en 1981; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará) de 1994, a la que adscribieron los tres países ese mismo año. Estos compromisos de carácter obligatorio adquiridos por el Estado han generados cambios importantes en los países respecto a la legislación e institucionalidad que eliminan la violencia de género en sus diversas manifestaciones.

Cada uno de los países ha llevado un desarrollo institucional diferente. En el caso de Colombia, son varias las instituciones encargadas de prevenir, atender, sancionar y reparar las violencias hacia las mujeres en el país; entre estas, la Policía Nacional, las Comisarias de Familia, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las Casas de Justicia y la Fiscalía. En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) es el organismo encargado de diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres; y disminuir las prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país; participan también los ministerios del Interior, Justicia, Salud, Público, Tribunales de Familia, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PDI). En El Salvador, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) es la institución responsable de formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de Política Nacional de la Mujer; intervienen también los ministerios de Educación, Gobernación, Salud, Trabajo, la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional Civil entre otros.

En este proceso, “la elaboración de las experiencias de violencia como problema público es a la vez la historia de la constitución de las mujeres como sujetos sociales, de sus organizaciones, de sus estra-

tegias para movilizar el tema en distintos contextos políticos y de la difusión de nuevos discursos y propuestas sobre las relaciones de género”<sup>3</sup>.

### *La violencia contra las mujeres como tema de política pública*

Aunque la violencia contra las mujeres en muchos aspectos está considerada en el marco de la violencia doméstica o sexual, poco a poco se abre camino la noción de violencia basada en género, vale decir, en relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres tanto en el ámbito privado como en el público.

En este línea, en Colombia destaca la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, expedida y aprobada por Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en 2012. Es un compromiso consagrado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, “Prosperidad para todos”, que en los artículos 177 y 179 determina la obligación de construir de manera participativa, bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), una política nacional integral de equidad de género destinada a garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género. Los lineamientos de esta Política Nacional fueron construidos a través de un proceso participativo en diálogo con las redes y organizaciones nacionales de mujeres y con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional.

En Chile, en términos generales, la violencia de género es entendida como violencia intrafamiliar (VIF). Así lo demuestran la legislación existente y la institucionalidad nacional desarrolladas para su abordaje. Las políticas públicas han centrado su atención en las víctimas, su protección y reparación, por sobre una línea de desarrollo preventivo. En esta perspectiva, se cuenta con el Plan Nacional de Acción para enfrentar la violencia intrafamiliar, instrumento que tiene por objetivo coordinar a los distintos organismos públicos y privados que colaboran en el abordaje de la problemática a nivel nacional.

En El Salvador, desde 2010 se cuenta con una Política Nacional de la Mujer, coordinada por el Instituto

3 K. Araujo, V. Guzmán y A. Mauro, “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”, *Revista de la CEPAL*, 7 (abril 2000), p. 133.

Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), en cuya elaboración se incluyeron aportes de hombres y mujeres de distintas organizaciones de la sociedad civil. Entre sus principios se encuentran la no discriminación por ninguna causa vinculada al género. Además, se cuenta con una Política Municipal para la Equidad de Género, que se ha puesto en práctica en distintos municipios del país. Algunos de los avances logrados son acciones afirmativas hacia las mujeres en distintas áreas, procesos de formación del personal municipal para la transversalización del enfoque de género, promoción de la asociatividad de las mujeres y presupuestos sensibles al género. Destaca en El Salvador la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género que desde 2011 implementan tanto la Policía Nacional Civil como la Academia Nacional para la Seguridad Pública, con el objetivo de institucionalizar el enfoque de la equidad e igualdad de género en la formación profesional de sus integrantes.

Un aspecto en el cual está trabajando en Chile la Policía de Investigaciones es el desarrollo de protocolos para la atención de mujeres víctimas de violencia. Este tema ha sido desarrollado por la Policía Nacional de Colombia, que desde 2012 cuenta, entre otros, con un protocolo que forma parte de los procedimientos “para atender requerimientos de violencia de género contra las mujeres”. Por su parte, El Salvador ha desarrollado, impulsado por la Corte Suprema de Justicia, un protocolo para dotar a jueces y juezas de herramientas para aplicar la ley contra la violencia intrafamiliar. También se cuenta con un manual de normas, protocolos y procedimientos de atención integral a las víctimas de violencia sexual.

#### *Estadísticas de violencia contra las mujeres*

En los tres países existe registro de los casos de violencia intrafamiliar o doméstica. Estos tienen limitaciones en cuanto están basados solo en los casos denunciados, lo que deja fuera todos los casos que no han sido reportados, y ello por diversas razones: la dependencia y vulnerabilidad respecto del agresor, la humillación al momento de realizar las denuncias, y muy fuertemente, la sensación de inutilidad del procedimiento judicial que se inicia con la denuncia. Estos temores se acentúan en el caso de acoso sexual y trata de personas, por los riesgos que enfrentan las víctimas en caso de denunciar.

Otra limitación existente en materia de estadísticas es que los registros de denuncias no están unificados, con información proveniente de instituciones diferentes, que no cuentan con un registro único.

En el caso de Colombia, existen algunas limitaciones en la información brindada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML-CF), ya que la misma está basada en los hechos de violencias que tienen procesos de denuncia y judicialización; además, abarca solo al 82% de los municipios<sup>4</sup>.

En Chile hay un aumento de las denuncias en las últimas décadas; sin embargo, se mantiene un porcentaje alto de casos no denunciados. Tampoco existe un sistema único de información, ni un formulario único de ingreso, lo que dificulta contar el análisis del fenómeno.

En El Salvador, uno de los aspectos críticos identificadas ha sido la dificultad que enfrentan las instancias policiales en la captación, registro, procesamiento, análisis y tratamiento de la información sobre hechos de violencia contra las mujeres. Las dificultades encontradas están relacionadas con la forma de clasificar los hechos por parte de personas que operan los sistemas operativos de información, así como con problemas técnicos y de equipo para la armonización de los sistemas informáticos.

En este contexto, es de destacar que, siendo el femicidio la forma extrema de violencia basada en género en contra de las mujeres, su tipificación como delito específico es muy reciente. En Chile recién se incorporó en la ley en 2010, lo mismo en El Salvador, mientras que en Colombia no está tipificado como un delito distinto del homicidio. Es importante la tipificación del femicidio como forma específica del delito de homicidio no solo como reconocimiento social de una situación que afecta a las mujeres por su solo género, sino también porque permite identificar factores de riesgo y actuar sobre ellos con miras a la prevención de este crimen y a la seguridad de las mujeres.

4 Según el INML-CF, “la violencia intrafamiliar por ser del ámbito privado, de la misma manera que la violencia sexual, no está del todo dimensionada debido al subregistro de denuncias no presentadas”. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, entre las mujeres de 15 a 19 años que han sufrido actos de violencia, el 86,7% nunca buscó ayuda; tampoco lo hizo el 82,2% de las mujeres jóvenes de 20 a 24 años. Estas cifras demuestran que la gran mayoría de los casos no son reportados en ninguna institución especializada. Disponible en <http://bit.ly/1hLoF3B>.

### *Acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia de género*

El acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia de género no es asunto simple, no solo en cuanto al acceso al sistema judicial, sino también en materia de acceso a resoluciones justas. Primero, muy pocas mujeres denuncian e ingresan al sistema judicial; y por otra, un porcentaje muy pequeño de las que sí denuncian logra que se sancione a sus agresores.

En Colombia, según la Procuraduría General de la Nación, en el año 2007 fueron condenadas solo 611 personas por violencia intrafamiliar, de un total de más de 77 mil denuncias judicializadas; y 3.197 por violencia sexual de algo más de 20 mil. Según una encuesta llevada a cabo por el diario *El Tiempo*, la totalidad de las mujeres considera que cuando presentan su caso ante las autoridades, no son tratadas con respeto y atención, y tampoco son atendidas con consideración y oportunidad por los organismos de salud. A ello se suma que el 97% de las encuestadas cree que su caso quedará en la impunidad<sup>5</sup>.

En Chile, de los casos de violencia intrafamiliar constitutivos de delitos terminados en 2010, más del 50% tuvo una salida judicial, la mayoría por Suspensión Condicional del Procedimiento, es decir, una alternativa al juicio donde el imputado no es juzgado. Los casos que reciben condena no superan el 10%. Estos datos son preocupantes, ya que contar con mayor visibilización de la problemática de la violencia contra las mujeres no ha significado un avance de las políticas de gobierno en su abordaje.

En El Salvador, según la Fiscalía General de la República, entre enero de 2008 y julio de 2010 se interpusieron 8.108 denuncias por los delitos contra la libertad sexual, de los que se judicializó el 43% (3.493); y de estas, el 69% terminó en sobreseimientos provisionales o definitivos. Fueron 1.111 los casos (13,7% de las denuncias interpuestas) que llegaron hasta la audiencia de sentencia, donde 628 fueron absueltos y 483 condenados. Nótese que solamente en el 7,7% de los hechos denunciados recibió la correspondiente sanción.

5 Véase Jineth Bedoya L., "Situación de las mujeres violentadas en Colombia" *ElTiempo.com*, 24 noviembre 2012 ([http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-12399404.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12399404.html))

### *Avances y desafíos pendientes*

La revisión de la situación de los últimos años en los tres países muestra avances importantes en materia de aprobación de leyes y elaboración de políticas públicas. No obstante, el problema de violencia hacia las mujeres, por su dimensión, no se resuelve con la sola aprobación de nuevas leyes. Se necesitan acciones dirigidas a transformar la forma de pensar y actuar con respecto a la violencia por razones de género en las personas e instituciones responsables de garantizar su cumplimiento.

Es por ello que en el marco del proyecto "Colombia, Chile, El Salvador. Un nuevo paso en la aplicación de políticas con actores policiales. Mujeres más seguras", se está contribuyendo a que el personal policial de diferentes niveles, pero especialmente quienes están directamente vinculados a la atención a mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia, puedan, desde una perspectiva de género, ampliar conocimientos, y fortalecer sus habilidades y actitudes en la prestación de servicios públicos de su competencia.

Asimismo, para asegurar procesos de contraloría ciudadana hacia el cumplimiento de responsabilidades por parte de las instancias garantes de derechos, es importante e imprescindible la participación de la sociedad civil en general, y en especial de las organizaciones de mujeres, porque no se puede crear un marco jurídico alejado de las verdaderas necesidades de las personas. Por ello, el proyecto mencionado orienta sus resultados y acciones a fortalecer el diálogo y la colaboración crítica entre organizaciones locales de mujeres y los distintos estamentos territoriales de la Policía Nacional Civil de El Salvador, de la Policía Nacional de Colombia, y de la Policía de Investigaciones de Chile.

Entre los temas clave donde existen desafíos pendientes se encuentran los relativos a la concepción restringida sobre violencia de género como violencia intrafamiliar; registro y análisis de la información sobre violencia contra las mujeres; procedimientos y protocolos de actuación policial en torno a situaciones de violencia de género; y transferencia de buenas prácticas.

**Conceptos sobre la violencia de género.** En términos generales, en los países de la región prevalece la noción según la cual la violencia de género es sinónimo de violencia intrafamiliar. Así lo demuestran

gran parte de la legislación existente y la institucionalidad desarrollada para su abordaje, pese a que nuevas leyes establecen claridad en la tipología sobre hechos de violencia contra las mujeres por razones de género<sup>6</sup>. Esto reviste como principal problema la invisibilización de otras violencias contra las mujeres que tienen características de violencia de género, específicamente las basadas en estructuras de control/poder. En este sentido, las políticas públicas han centrado su atención en las víctimas, su protección y reparación, por sobre una línea de desarrollo preventivo.

No obstante lo anterior, en las policías de los tres países considerados en el presente documento existen ejemplos de avances en materia de la incorporación del tema de derechos humanos, y particularmente de los derechos de las mujeres víctimas de violencias por razones de género, que van allá del marco restringido de la violencia doméstica.

En este contexto, en el cual se visualiza la violencia contra las mujeres como parte de la existencia de relaciones jerárquicas y de desigualdad, relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres, se desarrollan las actividades del proyecto regional.

**Información sobre violencia contra las mujeres y registro de denuncias.** Uno de los aspectos críticos identificados por las instancias policiales en los tres países está en las áreas del registro, procesamiento, análisis y tratamiento de la información sobre hechos de violencia contra las mujeres<sup>7</sup>. Un segundo aspecto de este problema es el subregistro de casos: en ocasiones, los casos no denunciados superan a los denunciados, como lo demuestra, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, en Colombia, que establece que entre las mujeres jóvenes (14 a 24 años) que han sufrido actos de violencia, más del 80% no buscó ayuda; por tanto, sus casos no quedan registrados<sup>8</sup>.

Para contribuir a dar respuesta a lo anterior, el proyecto plantea una propuesta de mejoramiento de los sistemas de registro de la información sobre la violencia basada en género. A pesar de que ha existido una lucha por dar visibilidad a la violencia hacia las mujeres, se debe continuar con este esfuerzo para hacer de este un tema de debate público, asegurando que las autoridades se sensibilicen, impulsen y den cumplimiento a políticas públicas de prevención, sanción y erradicación.

**Procedimientos y protocolos.** Parte importante del sistema de registro es contar con protocolos que normen la atención a las víctimas, el registro de sus denuncias y los procedimientos que de ahí se abren hasta la sanción judicial.

En el caso de Colombia, con la aplicación efectiva del Protocolo Policial de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Pareja, a nivel nacional, se espera mejorar los procedimientos de atención de las violencias de género por parte de esta institución; y, asimismo, con base en el formato de registro de casos, mejorar el sistema de información estadística de la policía en relación con casos atendidos y no solamente los denunciados. Lo anterior aporta además al proceso de implementación de la Ley 1257/288, que se encuentra en curso.

En Chile, el proyecto contribuirá a mejorar el registro de información y los protocolos de atención, incorporando a los equipos una reflexión respecto de la violencia de género y sus implicancias psicosociales.

En El Salvador opera un *Manual de normas, protocolos y procedimientos de Atención Integral a las víctimas de violencia sexual 2010*, donde se define el tratamiento que se da a las víctimas de violencia sexual (VVS), donde se plantean los procedimientos y protocolos para situaciones específicas: primera ayuda psicológica, terapia multimodal, informe parcial psicológico, preparación para la testificación de las VVS, autocuidado y atención a la salud de las víctimas.

**Transferencia de buenas prácticas.** Enfrentar los desafíos pendientes requiere en parte intercambio de lecciones, experiencias e innovaciones. Para aportar en este sentido, el proyecto considera la identificación y transferencia metodológica de buenas prácticas en prevención de la violencia de género, atención a víctimas, y distintas formas de apoyo a ellas (legal, psicológico, material...).

6 Por ejemplo, en Colombia, la Ley 1257 (2008), por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; en Chile, la Ley 20.480, sobre Femicidio (2010), que incorpora la tipificación de femicidio; en El Salvador, la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011).

7 Véase Documento de Trabajo 2, "Registros y seguimientos de las violencias de género. Colombia, Chile, Salvador", en [www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)

8 Véase Resumen de la Encuesta en Profamilia, Colombia, <http://bit.ly/1irc4VX>

De algunos casos señalados en los informes de cada país, destaca la iniciativa Ciudad Mujer en marcha en El Salvador, un programa que garantiza los derechos fundamentales de las mujeres a través de servicios de salud sexual y reproductiva, atención integral a la violencia de género, empoderamiento económico y la promoción de sus derechos. Estos centros de atención cuentan con áreas de atención infantil, áreas especialmente condicionadas. Según la página web de Ciudad Mujer, “el éxito del modelo de atención de Ciudad Mujer se debe a que concentra dentro de un mismo espacio a 16 instituciones del Estado que prestan diferentes servicios especializados para las mujeres, garantizando que sean atendidas de manera oportuna, en un ambiente de confiabilidad y calidad. Los centros de Ciudad Mujer operan con personal sólo de mujeres que tienen la sensibilidad y el profesionalismo para brindar esa atención con calidez que necesitan las usuarias”<sup>9</sup>.

---

9 En: [http://www.ciudadmujer.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=175&Itemid=84](http://www.ciudadmujer.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=175&Itemid=84)

### Colombia<sup>10</sup>

#### 1 Contexto jurídico e institucional sobre la violencia contra las mujeres

##### 1.1 Marco jurídico internacional y nacional

Colombia cuenta con un movimiento de mujeres conformado por distintas redes y organizaciones feministas con gran capacidad de incidencia: A partir del trabajo teórico, práctico y político de organizaciones que hacen parte de este colectivo, se ha logrado un avance importante en relación con la firma de acuerdos internacionales por parte de los distintos gobiernos para eliminar la discriminación, las inequidades y desigualdad de las mujeres, y favorecer la participación de las mujeres en la resolución de los conflictos y la paz. También han logrado incidir, con el apoyo de la Cooperación Internacional, en el Congreso de la República para la formulación y expedición de leyes y políticas en pro de los derechos sociales, económicos y culturales de las mujeres y el derecho a una vida libre de violencias.

En este sentido, en primer término, cabe citar algunos de los principales acuerdos y convenios internacionales firmados y/o ratificados por los Gobiernos Colombianos.

##### 1.1.1 Acuerdos y convenios internacionales

La Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, creada en 1990 con el objetivo de dar cumplimiento a la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como a otros compromisos de orden internacional, y como respuesta a solicitudes del movimiento social de mujeres de Colombia, en su página web (véase <http://bit.ly/1cHQjyb>) da cuenta de los principales acuerdos y convenios internacionales en materia de derechos de las mujeres, y también del marco regulatorio nacional. Ellos son los siguientes:

**Objetivos de Desarrollo del Milenio.** En el año 2000, Colombia y 188 países del mundo asumieron el desafío de erradicar la pobreza antes del 2015. Colombia prometió cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio, ocho objetivos que trazan metas específicas en reducción de la pobreza, educación, salud, equidad de género, sostenibilidad ambiental y alianza para el desarrollo ([www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)).

**Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1325 de 2000.** Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213<sup>a</sup>, celebrada el 31 de octubre de 2000. Tomando nota de la necesidad de consolidar los datos acerca del efecto de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas. Insta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.

---

<sup>10</sup> Capítulo elaborado por Marisol Dalmazzo, Lucy Cardona, Marisol Cabrera (Equipo AVP / Red Mujer y Hábitat Colombia).

**Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.** Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999 y abierta a la firma el 10 de diciembre de 1999.

**Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing.** En la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, el gobierno de Colombia asumió el compromiso de promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género y adoptar la transversalidad del enfoque como la estrategia más adecuada para este fin. A partir de este momento, y en alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la *transversalidad de género* se convirtió en parte integral del mandato como eje del desarrollo humano, equidad de género, sostenibilidad ambiental y alianza para el desarrollo.

**Convención de Belém do Pará.** Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en su vigesimocuarto periodo ordinario de sesiones, del 9 de junio de 1994, en Belém do Pará, Brasil.

**Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.** Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

**Protocolo de San Salvador. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General.

**Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).** Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Fue suscrita por Colombia en 1980, aprobada mediante la Ley 051 de 1981 y reglamentada por el Decreto 1398 de 1990.

**Convención Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.** Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre

Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

**Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966.

**Declaración Universal de Derechos Humanos.** Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

*1.1.2 Marco regulatorio (leyes nacionales: principales avances últimos diez años, respecto a la violencia contra las mujeres)*

Respecto al marco regulatorio, Colombia cuenta desde los últimos dos decenios, con una normatividad para la atención de la violencia intrafamiliar (VIF). En los últimos años, se ha avanzado a partir de la Convención para la eliminación de todas las formas de violencia hacia las mujeres (CEDAW) y la Convención Belém do Pará, en una nueva normatividad. Esta identifica los distintos tipos de violencias hacia las mujeres por el hecho de ser mujeres, incluyendo la violencia patrimonial y la ejercida en el espacio público, y cuestiona el enfoque familista, victimista y conciliatorio, determinando el carácter delictual, no querellable y no conciliable de dichas violencias. Se han dictado, a su vez, medidas de protección y restitución de los derechos a través de la atención en salud, prestación de servicios temporales de habitación, alimentación y transporte que necesitan las mujeres víctimas de violencia con afectación física o psicológica, sus hijos e hijas, y la prioridad en la adjudicación de vivienda, asegurándose para ello recursos del Ministerio de Hacienda y Gasto Públi-

co<sup>11</sup>. En este sentido, cabe destacar las distintas reformas a la Ley 294 expedida en 1996, como son la Ley 1257/2008 y sus Decretos reglamentarios, la 1542 de 2012 y la 1639 de 2013. Es pertinente resaltar esta última ley, que incorpora medidas de protección, integridad y judicialización de una nueva forma de violencia de género, como es el ataque con ácido por parte de ex parejas.

Cabe destacar la expedición, por parte del Consejo de Estado, del Auto 092 de 2008, que determina de manera prioritaria medidas de atención, protección y recuperación de la dignidad de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, víctimas de violencias.

Lo anterior ha permitido reconocer a la mujer como ciudadanas sujetas de derechos. Al respecto, rigen las siguientes leyes:

**Ley 82, 3 de noviembre de 1993.** Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

**Ley 294, 16 de julio de 1996.** Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.

**Ley 599, 24 de julio de 2000.** Reglamenta el Código Penal Colombiano.

**Ley 731, 14 de enero de 2002.** La cual tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos, y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural.

**Ley 823, 11 de julio de 2003.** Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.

**Ley 882, 2 de junio de 2004.** Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, Código Penal. Hace referencia al aumento de las penas en casos de violencia física o psicológica a cualquier miembro del núcleo familiar, de uno a tres años de prisión; la pena se aumenta de la mitad a tres cuartas partes cuando el maltrato recaiga sobre menor, una

mujer, un anciano, una persona que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica, o quien se encuentre en estado de indefensión.

**Ley 906, 31 de agosto de 2004.** Código de Procedimiento Penal de Colombia, Sistema Penal Acusatorio. El Sistema Acusatorio, cuya vigencia se inició a partir del 1 de enero de 2005, implica que Colombia adoptó el modelo procesal acusatorio en reemplazo del mixto, que lo caracterizó desde la promulgación de la Carta Política de 1991. El Sistema Acusatorio es aquel en el cual los roles de defensor, fiscal y juez se encuentran bien diferenciados, en contraposición al sistema mixto, en el cual las funciones de investigación y juzgamiento podían confundirse en una misma persona. Así ocurría con la Fiscalía General de la Nación, la cual, entre otras, contaba con la facultad de ordenar capturas y practicar pruebas. Así, siguiendo la definición que Luigi Ferrajoli aporta sobre el sistema acusatorio, puede decirse que este es un “sistema procesal que concibe al juez como un sujeto pasivo, rígidamente separado de las partes, y al juicio como una contienda entre iguales iniciada por la acusación, a la que compete la carga de la prueba, enfrentada a la defensa de un juicio contradictorio, oral y público y resuelta por el juez según su libre convicción”<sup>12</sup>.

**Ley 985 de 2005.** Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de víctimas de la misma.

**Acta 053 del 13 de mayo de 2005, Consejo Nacional de Policía Judicial.** Por la cual se crea el Manual Único de Policía Judicial.

**Ley 1098 de 2006.** Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

**Ley 1009, 23 de enero de 2006.** Por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género.

**Ley 1142, 28 de junio de 2007.** Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000, y se adoptan medidas

11 Decretos Reglamentarios de la Ley 1257/2008.

12 Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón* (Madrid: Ed. Trotta, 1995), p. 564.

para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.

**Autos 092 y 237, de 2008.** Los programas de violencia sexual e intrafamiliar de la mujer desplazada, así como la estrategia de implementación de los mismos, deben garantizar y restablecer los derechos a la vida, a la dignidad, a la igualdad, a la libertad, a la seguridad personal, a la integridad personal (física, psicológica y moral), a verse libre de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La respuesta a los Autos 092 y 237 de 2008 es previa a la expedición de la Ley por una vida libre de violencias contra las mujeres (Ley 1257 de 2008). El manual operativo para los programas de prevención de la violencia sexual, violencia intrafamiliar y violencia comunitaria contra las mujeres desplazadas y de atención integral a sus víctimas incorpora elementos con el fin de atender a la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia basada en el género.

**Ley 1257, 4 de diciembre de 2008.** Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. La Ley 1257 de diciembre de 2008 obliga a las instituciones, y entre ellas a la Policía Nacional, a adaptar sus procedimientos para brindar un mejor servicio en la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Posteriormente, el Decreto 164 de 2010 creó la Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres,” con el propósito “aunar esfuerzos para la articulación, coordinación y cooperación entre las entidades, a fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia.” La mesa está formada por los ministerios y departamentos clave para brindar una mejor atención a las víctimas y por invitados permanentes; entre ellos, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Con la aprobación de este decreto, las instituciones encargadas de atender a las víctimas, incluida la Policía, se ven obligadas a adecuar sus procedimientos, lo cual ha sido una base importante para el desarrollo del Protocolo de Atención Policial a Mujeres Víctimas de Violencia de Género en los Contextos Familiares y de Pareja.

**Decreto 164, 25 de enero de 2010.** Por el cual se crea una Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres.”

**Ley 1468, 30 de junio de 2011.** Por la cual se modifican los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

**Decreto 4799 de 2011.** Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008.

**Decreto 4463 de 25 de noviembre de 2011, Ministerio del Trabajo.** Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008 para hacer efectiva la igualdad salarial, y desarrollar campañas para la erradicación de la discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.

**Decreto 4798 de 20 de diciembre de 2011, Ministerio de Educación Nacional.** Reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.”

**Decreto 4796 de 20 de diciembre de 2011, Ministerio de Salud y Protección Social.** Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 Y 19 de la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

**Decreto 4199 de 20 de diciembre de 2011, Ministerio de Justicia y del Derecho.** Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Normas expedidas a través de los ministerios de Salud (Decreto 4796 de 20 de diciembre de 2011), Justicia (Decreto 4199 de 20 de diciembre de 2011), Trabajo (Decreto 4463 de 25 de noviembre de 2011) y Educación (Decreto 4798 de 20 de diciembre de 2011). Estas normas engloban un amplio rango de materias, que van desde la atención prioritaria en salud y la protección física de las víctimas, hasta herramientas para que en lo educativo y laboral haya reparación de derechos.

**Decreto 2734 de 2012.** Por el cual se reglamentan las medidas de atención a mujeres víctimas de violencia.

**Ley 1542, 5 de julio de 2012.** Tiene por objeto garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer y eliminar el carácter de querellables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, tipificados en los artículos 229 y 233 del Código Penal.

**Ley 1639 de 2 de julio de 2013.** Por la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000 (que establece las penas para los casos de agresiones que causen deformidad física transitoria o permanente, o en el rostro). La ley castiga hasta con 15 años de prisión a quienes cometan ataques con ácido a mujeres, sin beneficio de excarcelación. La iniciativa incluye la distribución controlada de sustancias químicas por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el diseño y aplicación de protocolos de atención a víctimas de ataques con ácido.

## 1.2 Contexto institucional

En el contexto institucional se considera los principales avances de últimos años relacionados con la violencia contra las mujeres (nueva institucionalidad pública, políticas, programas y proyectos), en cuatro ámbitos: a) la institucionalidad pública, b) las políticas nacionales, c) las estrategias y medios de la fuerza pública, y d) el desarrollo de protocolo y atención a las víctimas de violencia.

### 1.2.1 Institucionalidad pública

En relación con el contexto institucional, son varias las instituciones encargadas de prevenir, atender, sancionar y reparar las violencias hacia las mujeres en el país. Entre estas podemos citar las siguientes: la Policía Nacional, que es el primer acudiente; las Comisarias de Familia, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las Casas de Justicia y la Fiscalía. La Ley 1257/2008,

y sus decretos reglamentarios, determinaron que las instituciones mencionadas deben actualizar sus procedimientos de atención con base en la Ley, proceso que ha sido lento, ya que los decretos reglamentarios de la misma fueron expedidos a fines de 2011<sup>13</sup>. En dichos decretos se les asignaron nuevas responsabilidades de protección y reparación a las mujeres víctimas de violencias, al Ministerio de Salud, el Ministerio de la Vivienda y el de Hacienda y Gasto Público. Existe, además, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que, siendo la entidad rectora de la política de género en el país, viene apoyando la implementación de la Ley 1257/2008 y los procesos de actualización de las instituciones para la debida atención, sanción y reparación de las violencias hacia las mujeres.

A continuación se presentan las distintas instituciones públicas cuyos objetivos tienen que ver con las violencias hacia las mujeres en el país, y sus funciones.

**Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.** La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM) fue ratificada a través del Decreto 3445 del 17 de septiembre de 2010. Sus objetivos son:

- garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género;
- fortalecer el tema de mujer y género en las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial;
- promover espacios de interlocución con las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil;
- promover la transversalización del enfoque diferencial de género en las Políticas Públicas de atención integral a población desplazada por la violencia.

La ACPEM es la institución responsable a nivel gubernamental para hacer seguimiento a la implementación de las Leyes 1257/2008 y 1542/2012.

**Defensoría del Pueblo.** Es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del Estado So-

<sup>13</sup> Cabe destacar que la Policía Nacional ha adaptado sus protocolos a la Ley.

cial de Derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas:

- promoción y divulgación de los derechos humanos;
- prevención, protección y defensa de los derechos humanos;
- fomento del respeto al derecho internacional humanitario.

Tiene énfasis de acciones con respecto a: género y sujetos de especial protección; gestión defensorial; víctimas del conflicto armado. Asigna abogados gratuitos para la defensa de los derechos de las mujeres.

**Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.** Establecimiento público descentralizado que trabaja por el desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas.

**Comisarías de Familia.** Son entidades distritales, municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Su misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de cada uno de los miembros de una familia donde se han presentado hechos de violencia intrafamiliar o por distintas personas. Está en redefinición de funciones, de acuerdo con las recientes leyes sobre violencias hacia las mujeres.

**Casas de Justicia y Convivencia.** Es una estrategia interinstitucional de la Política Pública del Gobierno Nacional para asesorar, apoyar y fortalecer la gestión de las autoridades territoriales en el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derecho del acceso a la justicia a ciudadanos y ciudadanas.

**Fiscalía General de la Nación.** Es una entidad de la rama judicial del poder público cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia. La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y elabora y ejecuta la política criminal del Estado; garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos de los intervinientes en el proceso penal. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante

denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Cuenta con un área especializada, el Centro de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF).

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** Ministerio que coordina la política macroeconómica; define, formula y ejecuta la política fiscal del país; incide en los sectores económicos, gubernamentales y políticos; y gestiona los recursos públicos de la Nación, en pro del fortalecimiento de las instituciones, el apoyo a la descentralización y el bienestar social de los ciudadanos. En relación con las violencias hacia las mujeres, la reglamentación de la Ley 1257/2008 le ha determinado adaptar su presupuesto para adoptar medidas afirmativas para que las empresas contraten con preferencia a mujeres que han sido víctimas de violencia.

**Ministerio de Salud.** Ministerio que dirige el sistema de salud y protección social en salud, a través de políticas de promoción de la salud, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad y el aseguramiento, así como la coordinación intersectorial para el desarrollo de políticas sobre los determinantes en salud, con el fin de contribuir al mejoramiento de la salud de los habitantes de Colombia. La Reglamentación de la Ley 1257/2008 ha ordenado al sistema de salud atender a las mujeres víctimas de violencias en la asistencia y salud y en la protección representada en manutención de la víctima y sus hijos durante un período máximo de 6 meses.

**Ministerio de Vivienda.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad pública del orden nacional que, de acuerdo con las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, es responsable de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de vivienda urbana, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano planificado del país y de la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo. A su vez, la reglamentación de la Ley

1257/2008 determina la adjudicación prioritaria y otorgamientos preferenciales de subsidios de vivienda a mujeres víctimas de violencia.

**Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.** El objetivo fundamental del Instituto es la prestación de servicios forenses a la comunidad y a las mujeres víctimas, como apoyo técnico y científico a la administración de justicia. Cuenta con el principal sistema de información sobre violencias hacia las mujeres del país y realiza reportes anuales.

**Policía Nacional.** La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Esta institución se encarga de la prevención y atención primaria de las violencias hacia las mujeres y es la principal respondiente en su atención.

### 1.2.2 Políticas públicas nacionales

En los últimos años se han formulado diversas políticas públicas a favor de las mujeres y en defensa de sus derechos, entre las que destaca la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, expedida y aprobada por Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en 2012, la cual fue resultado de la gestión e incidencia de las organizaciones feministas y contó con un proceso participativo amplio de las mujeres en sus distintas condiciones sociales, culturales, étnicas, a nivel nacional.

También es importante resaltar la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, del Ministerio de Defensa Nacional, y la política ministerial para la atención de la violencia sexual, el embarazo precoz y el VIH por parte de la Fuerza Pública.

A continuación se presentan las políticas enunciadas:

**Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.** Es un compromiso consagrado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, “Prosperidad para todos”, que en los artículos 177 y 179 determina la obligación de construir de manera

participativa, bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), una política nacional integral de equidad de género destinada a garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género. Los lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres fueron construidos a través de un proceso participativo en diálogo con las redes y organizaciones nacionales de mujeres y con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional<sup>14</sup>.

La política pública desarrolla “Lineamientos para la política pública nacional de equidad de género para las mujeres” y el “Plan para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias”. Fue aprobada a través del CONPES Social 161, en marzo de 2013<sup>15</sup>, que asignó un presupuesto de 3,5 billones de pesos colombianos a su cumplimiento<sup>16</sup>. Las redes y organizaciones de mujeres participan del proceso de la política pública están haciendo un seguimiento crítico constante a su aplicación<sup>17</sup>.

### La Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH) del Ministerio de Defensa Nacional, expedida en 2008.

Describe los lineamientos, fija los objetivos y establece los programas que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH) deben conocer y desarrollar las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Manifiesta que: “La equidad de género al interior de la Fuerza Pública ha tenido un papel fundamental, toda vez que la igualdad en los derechos se extiende a la igualdad de género. El Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han avanzado en el desarrollo de actividades en materia de salud sexual y reproductiva e igualdad de derechos. Ambos buscan fortalecer el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes, en el marco de una cultura de género.”

14 En <http://www.equidadmujer.gov.co/ConsultaVirtual/Paginas/ConsultaVirtual.aspx>

15 CONPES 161, <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

16 Aproximadamente USD 1.900 millones (a enero 2014, USD 1 = COP 1.999).

17 La mesa del proceso de la política pública está conformada por: Mujeres por la Paz, SISMA MUJER, Ruta Pacífica, Asociación de Mujeres Desplazadas, Ciase, Synergia, Red Mujer y Hábitat, Red Nacional de Mujeres, Colombia Diversa, Afrolider, Red Nacional de Mujeres, Anmucic, Asociación de Mujeres Campesinas.

**La Política en Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, Salud Sexual y Reproductiva, con énfasis en VIH/SIDA. Directiva Ministerial Número 11 de 21 de julio de 2010.** Da respuesta a algunas de las problemáticas que deben enfrentar los miembros de la Fuerza Pública frente a la violencia sexual, el embarazo no deseado y el VIH/SIDA, y avanza en la implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325, 1820, 1880 y 1888, relacionadas con la prevención de todo tipo de violencia contra las mujeres en situaciones de confrontación armada.

Por otra parte, con esta política se fortalecen las acciones de protección de las mujeres y las niñas en casos de violencia en razón de género, particularmente la violación y otras formas de abuso sexual, y de todas las demás formas de violencia en situaciones de confrontación armada, reduciendo su vulnerabilidad a la violencia y al conflicto.

Se viene trabajando en la incorporación de estos ejes temáticos en la formación y capacitación de los miembros de la Fuerza Pública, incorporando estos temas en el Manual Único Pedagógico (MUP), para todos los niveles de formación, capacitación, entrenamiento y reentrenamiento de las Escuelas de formación, Unidades y Centros de instrucción de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional<sup>18</sup>.

### *1.2.3 Estrategias y medidas adoptadas por la Fuerza Pública para la atención de las violencias basadas en género*

A partir de la expedición de la Ley 1257/2008, la fuerza pública ha implementado diversas medidas enfocadas a la protección de los derechos humanos, y en particular a la prevención e investigación de las vio-

lencias y hacia la protección de los derechos de las mujeres. Entre estas podemos resaltar:

**Directiva Ministerial Permanente N° 11 de fecha 21 de julio de 2010.** El Ministerio de Defensa Nacional expidió la Directiva que tiene como objetivo reforzar la política de cero tolerancia con actos de violencia sexual; reiterar el cumplimiento por parte de la fuerza pública de su obligación de prevenir, en el ejercicio de su función, todas las formas de violencia contra las mujeres, los niños y las niñas, específicamente los actos sexuales violentos, acogiendo las recomendaciones de los organismos internacionales frente al tema.

**Creación de los Grupos Elite de Delito Sexual (GEDES) (por parte de la Policía Nacional).** Con cobertura Distrital - Bogotá. Los GEDES están conformados interdisciplinariamente por investigadores de la Seccional de Investigación Criminal (SIJIN, antigua sigla de Seccional de Investigación Judicial e Inteligencia) y del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), y Policía Judicial, acompañados de psicólogos especializados para la atención de las niñas, niños, mujeres víctimas de violencia sexual, por agresores desconocidos. Estos grupos trabajan con una Fiscal destinada a hacer un seguimiento especial a todos los casos y comparar datos que permitan establecer cuándo los casos se relacionan con el mismo agresor.

**El Componente “Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar y de Género” en el marco del Convenio UNFPA (United Nations Population Fund / Fondo de Población de las Naciones Unidas) – Ministerio de Defensa Nacional.** Contribuye a que Colombia avance en la construcción de la equidad de género y en el respeto a la dignidad y a los Derechos Humanos, especialmente los Derechos Sexuales y Reproductivos, gracias a que el Estado, en sus distintas ramas y niveles, se ha de apropiarse de la perspectiva de género y de derechos en su gestión, aplicando la normativa internacional vigente sobre el tema. Este componente está enfocado en el desarrollo de capacidades del Estado para prevenir las violencias basadas en género, garantizando, vigilando, protegiendo y restableciendo los Derechos Humanos y, particularmente, los Derechos Sexuales y Reproductivos de las mujeres, los y las jóvenes y adolescentes. El UNFPA y el Ministerio de Defensa Nacional han trabajado en la difusión y transversalización de

<sup>18</sup> Los cinco módulos pedagógicos que componen el Manual han sido planeados como material de soporte conceptual al Módulo de Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, y Salud Sexual y reproductiva con énfasis en VIH, para el Manual Único Pedagógico (MU), de las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional en materia de prevención de la violencia sexual y protección de la mujer, en escenarios de aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Los módulos están dirigidos a guiar la acción de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional para prevenir y responder a las vulneraciones de derechos humanos, especialmente frente a aquellas que afectan a las mujeres.

los enfoques de género y de derechos al interior de la Fuerza Pública, a través de distintas estrategias de capacitación y asistencia técnica, en la construcción y vigencia plena del principio de igualdad<sup>19</sup>.

**Grupo investigativo de delitos de Violencia contra la Mujer – Dirección de Investigación Criminal (DIJIN,** antiguas siglas de la Dirección Central de Policía Judicial e Inteligencia). El director de la Policía Nacional anunció la implementación del Grupo, que funcionará de la mano de la Fiscalía General y que atenderá los casos de violencia contra la mujer. Se trata de una instancia especializada y capacitada especialmente en ese frente y desde donde se van a focalizar esfuerzos interinstitucionales, para darle la debida atención a la investigación de los casos de violencia donde es víctima la mujer.

**Dirección de Sanidad: Programas internos para funcionarios de la Policía Nacional.** Desarrolla coordinadamente la línea de la política en derechos sexuales y reproductivos, de equidad y violencia, basada en género, salud sexual y reproductiva, con énfasis en VIH, referida a la promoción, en la Policía Nacional, de la equidad de género y la no impunidad ni tolerancia con ese tipo de violencia. Continúa con la promoción de la línea de apoyo emocional para brindar orientación y asesoría en casos de violencia en los usuarios del subsistema de salud de la Policía Nacional.

#### 1.2.4 *Desarrollo de Protocolos de atención a mujeres víctimas de violencias con base en la Ley 1257/2008*

La Alta Consejería presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), ONU Mujeres, la Red Mujer y Hábitat de América Latina, entre otras, han colaborado con la Policía Nacional en este proceso, en experiencias entre las cuales podemos citar:

**Protocolo de Atención Policial a Mujeres Víctimas de Violencias de Género en los Contextos Familiares y de Pareja.** De acuerdo con lo reglamen-

tado por la Ley 1257 de 2008<sup>20</sup>, la Policía Nacional de Colombia cuenta desde el año 2012 con un Protocolo de Atención Policial a las Mujeres Víctimas de Violencias de Género en los Contextos Familiares y de Pareja. Actualmente, el protocolo hace parte de los procedimientos de la Policía Nacional, con el nombre “atender requerimientos de violencia de género contra las mujeres”, también llamado “aplicativo Suite Visión Empresarial”.

El protocolo fue elaborado en 2010 con el apoyo del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”<sup>21</sup>, con la participación de las distintas direcciones de la Policía Nacional: Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC), Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN), Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) y la Policía de Infancia y Adolescencia, con el acompañamiento de AVP, en el marco del Programa Regional “Ciudades seguras para todos y todas”, en alianza con el CAVIF de la Fiscalía. Fueron invitados a participar en este proceso, la directora del Área Social del Municipio de Fuenlabrada (España), la organización feminista colombiana Sisma Mujer, el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, y el Instituto Nacional de Medicina Legal.

<sup>20</sup> La Ley 1257 de 2008 tiene como antecedentes acuerdos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (26) y la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer: “Convención Belem do Pará”(27), así como también leyes y decretos nacionales sobre la violencia contra las mujeres que se complementan uno al otro para conformar un marco legal que responde cada vez en forma más concreta a las necesidades de las mujeres víctimas, señala las funciones de la Policía Nacional y sanciona a los agresores de dicha violencia ( Ley 294 de 1996, Ley 575 de 2000 y Decreto 652 de 2001). La Ley 1257 sirve como herramienta para poder llevar a feliz término una buena atención a mujeres víctimas de este tipo de agresión, dado que establece cuales son los derechos que toda mujer debe conocer cuando sufre este flagelo.

<sup>21</sup> En Bogotá, el Programa lo implementó la AVP Asociación de Vivienda (AVP) —punto focal de la Red Mujer y Hábitat en Colombia—, en alianza privilegiada con la Política Pública de Mujer y Géneros implementada por la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, de la Secretaría de Planeación Distrital, y la Gerencia de Mujer y Géneros, del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), y en alianza estratégica con la Red Nacional de Mujeres y la Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM). Este programa de UNIFEM hoy ONU Mujeres que finalizó en el año 2012, conto col el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

<sup>19</sup> La Política Integral de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Defensa Nacional.

**Protocolo atención desde la línea 123 de emergencias a mujeres víctimas de violencia basada en género (VBG), en algunas ciudades de Colombia<sup>22</sup>.**

Protocolo creado para fortalecer al personal de la Policía Nacional que atiende la Línea de Emergencias 123 en el conocimiento sobre violencia basada en género, así como mejorar su actuación desde la Línea de Emergencias cuando se enfrenten a una situación de violencia basada en género en la cual la víctima es una mujer. El protocolo responde igualmente a lo enunciado en la Ley 1257 de 2008, artículo 20: Los municipios y distritos de Colombia suministrarán información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia adecuada a su situación personal, sobre los servicios disponibles, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas de reparación existentes. Se resalta que la violencia basada en género contra las mujeres es un asunto de derechos humanos que afecta la seguridad ciudadana, por lo tanto es fundamental, que el personal de la Línea 123 de Emergencias conozca la normatividad y las acciones que se deben llevar a cabo en el momento de recibir una llamada telefónica de una mujer víctima de VBG<sup>23</sup>. Desde las instituciones de la ruta de atención de las violencias contra las mujeres se cuenta en Colombia con otros protocolos de atención de violencias contra las mujeres:

**Protocolo de atención a las violencias basadas en género del Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses<sup>24</sup>.** El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) de la Fiscalía General de la Nación, es una entidad clave en la ruta de atención y registro de la violencia basada en el género en el país. Constituye un eslabón básico

22 Este protocolo “fortalecimiento de la línea 123, para la atención de mujeres víctimas de violencia basada en género” conto con El Programa Integral contra Violencias de Género, de UNIFEM como contribución a la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, con especial énfasis en aquellas violencias de mayor prevalencia y gravedad en el contexto nacional; la violencia intrafamiliar, la trata de personas, la violencia sexual y la violencia producida por actores armados ilegales.

23 Véase [www.saludcapital.gov.co](http://www.saludcapital.gov.co), [www.123bogota.gov.co](http://www.123bogota.gov.co), [www.eltiempo.com/colombia](http://www.eltiempo.com/colombia)

24 Modelo de atención a las violencias basadas en género para clínica forense en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, editado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Programa Integral contra Violencias de Género (Bogotá, 2011). En <http://bit.ly/1bPSflc>

de la justicia, con deberes específicos en cuanto a la atención y valoración diagnóstica de víctimas sobrevivientes de este tipo de violencia, a la producción de información y a la investigación científica en ese campo, componentes todos estratégicos en el diseño de políticas públicas de prevención en la materia ([www.medicinalegal.gov.co](http://www.medicinalegal.gov.co)).

**Protocolo para la orientación psico-jurídica a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno.** La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno<sup>25</sup>, construyó la estrategia psico-jurídica.

**Protocolo para el abordaje integral de la violencia sexual desde el Sector Salud<sup>26</sup>.** Este protocolo fue construido como parte del proyecto “Movilización por los derechos, la salud sexual y reproductiva y la equidad de género en Bogotá”. Realizado conjuntamente por la Secretaría Distrital de Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, sirve de marco general para garantizar la atención integral a toda víctima de violencia sexual y reconoce la importancia de la acción intersectorial contra la violencia sexual, para la garantía de los Derechos Humanos, haciendo efectivas las acciones enunciadas en las Guías de atención al menor y la mujer maltratados(as), del Ministerio de la Protección Social (Resolución 412 de 2000) ([www.minsalud.gov.co/](http://www.minsalud.gov.co/)).

**Ruta de atención institucional. Centros de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS) y Centros de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF).** El directorio que lista estos Centros permite conocer fácilmente los servicios y programas que desarrollan las instituciones públicas en la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual a Niños, Niñas y Adolescentes, creadas mediante Acuerdo 12 de 1998 y modificado

25 Con la Resolución 1372 de 2011 se crea la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno antes denominada Unidad de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado. Dependencia de la Defensoría del Pueblo

26 Convenio Secretaría Distrital de Salud – Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA Bogotá, 2008

mediante Acuerdo 152 de 2005, cuya finalidad contempla acciones de promoción, prevención y atención integral en el marco de los derechos de esta población.

## 2 Información estadística<sup>27</sup>

### 2.1 Principales formas y manifestaciones de la violencia contra las mujeres

La Ley 1257 de 2008, artículo 1º “Objeto de la Ley”, tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado; el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional; el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización. En el Artículo 2º “Definición de violencia contra la mujer”, se indica que por *violencia contra la mujer* se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

En el Artículo 3º se precisa las distintas acepciones del concepto de “daño”:

**a. Daño psicológico:** Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.

**b. Daño o sufrimiento físico:** Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.

**c. Daño o sufrimiento sexual:** Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una

persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.

**d. Daño patrimonial:** Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

La violencia contra la mujer es un gran obstáculo para su desarrollo y autonomía y un indicador real de la discriminación, desigualdad y vulneración de derechos de las mujeres, que implica altos costos para el país. Tiene consecuencias en su vida, salud, integridad física y psicológica. Se calcula que alrededor del 70% de las mujeres ha sufrido alguna vez en su vida alguna forma de violencia<sup>28</sup>.

Respecto a las cifras de violencias, es necesario evidenciar que existen algunas limitaciones en la información brindada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML-CF), ya que la misma está basada en los hechos de violencia que tienen procesos de denuncia y judicialización; además, tiene una cobertura institucional equivalente al 82% de los municipios.

No obstante, también es importante resaltar que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ha incorporado cuatro importantes avances en los últimos años: i) La puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Estadística Indirecta (SINEI); ii) Una primera aproximación a la cuantificación de los feminicidios (aunque con fines exploratorios); iii) La inclusión de un capítulo autónomo relacionado con la violencia sexual contra la mujer en los conflictos armados (aunque solo haya sido para

27 Para mayor información estadística, recomendamos consultar Pedro A. Carreño Samaniego, “Comportamiento de la violencia intrafamiliar. Colombia, 2011”. En *Forensis 2011 – Datos para la vida* (Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses), Vol. 13, No. 1 (julio 2012), pp. 143-207. En <http://fpv.org.co/images/repositorioftp/capitulo1y7.pdf>

28 Modelo de atención a las violencias basadas en género para clínica forense en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, editado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Programa Integral contra Violencias de Género (Bogotá, 2011). En <http://bit.ly/1bPSflc>

el 2010); y iv) La desagregación por sexo de las cifras locales (departamentales y municipales) a partir del año 2010<sup>29</sup>.

Con respecto al maltrato de pareja por rango de edad, para el año 2010, las mujeres entre 25 y 29 años son las más afectadas (11.959 casos), tendencia que se ha mantenido desde 2009. Les siguen aquellas entre 20 y 24 años (11.412) y 30 a 34 años (9.288).

Para el Observatorio de Asuntos de Género (OAG), las razones por las cuales en el rango de edad entre 25 y 29 años se presentan más casos de violencia física en contra de la mujer, son:

Las mujeres empiezan a consolidar relaciones de pareja, ya sea en unión libre o por vínculo matrimonial, en las cuales se manifiestan más clara y permanentemente las relaciones de poder y dominio del hombre sobre la mujer que han sido normalizadas por las prácticas culturales machistas.

Aunque la violencia física hacia las mujeres se presenta desde los 10 años, según las denuncias recibidas, entre los 20 y los 29 años las mujeres denuncian más, porque podrían estar más conscientes de sus derechos.

En los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2010<sup>30</sup>, el 37% de las mujeres alguna vez casadas o unidas fueron víctimas de agresiones físicas por parte de su esposo o compañero. En comparación con los resultados de la ENDS 2005, se presenta una disminución de 2 puntos porcentuales.

En cuanto a los diferentes tipos de violencia física, se reportaron en mayor porcentaje las siguientes: la ha empujado o zarandeado (33%), la ha golpeado con la mano (27%), la ha pateado o arrastrado (12%) y la ha violado (10%).

Lo anterior indica que los hombres utilizan principalmente la fuerza y su cuerpo para agredir e intimidar a las mujeres por sobre otras formas de agresión, como la utilización de armas; tal y como lo cita la Publicación Masatugo de Medicina Legal: la “misma mano que acaricia se usa para agredir”.

Específicamente con respecto al tipo de agresión referido a violación sexual por parte del esposo o

compañero, se presenta una disminución de dos puntos porcentuales entre 2005 y 2010, ya que su reporte pasó de 11,5% a 9,7%.

Adicionalmente, un número mayor de mujeres en unión libre (16.299) reportaron haber sufrido violencia física, en comparación con las casadas (9.408) o unidas anteriormente (7.713).

En cuanto al rango de edad, son las mujeres de 40 años y más las que más reportan algún tipo de violencia física.

Para tener un panorama de lo que viven y piensan las víctimas de violencias de género, el periódico nacional *El Tiempo* realizó una encuesta a 158 mujeres colombianas, afectadas por todos los tipos de violencia, desde abuso sexual hasta prostitución forzada, entre otros. Fueron entrevistadas mujeres de todas las regiones del país, víctimas de todo tipo de violencia. En total se hicieron 25 preguntas relacionadas con el manejo que los medios de comunicación hacen del tema de violencia contra la mujer, su posición frente a victimarios y autoridades y la percepción que tienen de ‘denuncia’ y ‘justicia.’ La encuesta se diligenció entre agosto y noviembre de 2012. Utilizó las respuestas de SÍ, NO, NS/NR (No sabe, No responde) y algunas fueron abiertas<sup>31</sup>.

El 100% de las mujeres considera que cuando presentan su caso ante las autoridades, no son tratadas con respeto y atención, y tampoco son atendidas con consideración por los organismos de salud (paramédicos, enfermeras o médicos), ni reciben la atención oportuna en hospitales y centros de salud. El 97% de las encuestadas cree que su caso quedará en la impunidad.

Sus respuestas también son desalentadoras en el tema de justicia. Solo en el 12% de los ataques hubo judicialización, y el 97% considera que su caso quedará en la impunidad.

Paradójicamente, lo que más influye para no denunciar es que en el 65% de los casos los agresores son conocidos a quienes vuelven a ver tras la agresión. La violencia también afecta su vida laboral: solo 2% de las mujeres ha logrado conseguir trabajo.

Respecto a la percepción que tienen de los medios de comunicación, el 100% considera que no hay un

29 Corporación Sisma Mujer. VI Informe de Derechos Humanos de las Mujeres. Derechos en Femenino. Bogotá. 2013.

30 Observatorio de Asuntos de Género, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer <http://www.equidadmujer.gov.co/OAG/Documents/Violencia-contra-Mujeres-2010.pdf>

31 Véase Jineth Bedoya L., “Situación de las mujeres violentadas en Colombia”, *El Tiempo.com*, 24 noviembre 2012 ([http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-12399404.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12399404.html)).

Gráfico 1. Violencia intrafamiliar, según año del hecho, Colombia, 2002-2011



Fuentes: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentabilidad en Colombia / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas  
Casos: 2002: 64.619 / 2003: 62.431 / 2004: 60.333 / 2005: 77.467 / 2006: 78.516 / 2007: 77.739 / 2008: 90.019 / 2009: 93.843 / 2010: 89.436 / 2011: 89.807.

buen manejo del tema y se sienten revictimizadas con la información que se emite.

En este mismo sentido, el 74% de las encuestas dice que la violencia contra la mujer es tratada por los medios con amarillismo; el 98% señala que no hay un compromiso para visibilizar la violencia; y 91% asegura que la prensa y la televisión son los medios que más vulneran sus derechos como mujeres y como víctimas.

Sobre el tema de las agresiones sexuales, las mujeres aseguran que sigue siendo un delito invisible. Medicina Legal tiene un reporte de 18.982 casos en el año 2011, pero solo una mínima parte se judicializa. Entre enero y octubre de 2012 fueron atendidos 13.605 casos.

Actualmente, en la Fiscalía General hay un registro de 68.572 casos judicializados por diferentes delitos.

Por eso, las mujeres concluyen haciendo un llamado para que la Ley 1257 de 2008, que las ampara, en verdad se cumpla.

En el informe “¿Será que a las mujeres nos matan porque nos aman? Femicidios en Colombia 2002-2009”, de Olga Amparo Sánchez Gómez, directora de la Casa de la Mujer<sup>32</sup>, se señala que desde 2002 hasta 2009 se contabilizan 11.975 mujeres asesinadas, 864 de ellas por parte de actores armados. Si a estas cifras les añadimos los datos aportados por el Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, sobre la implementación de la Ley 1257/2008 y su estado actual de cumplimiento, llegaríamos a la cifra de 14.630 mujeres asesinadas.

32 En [www.rutapacifica.org.co/femicidios](http://www.rutapacifica.org.co/femicidios).

Cuadro 1. Violencia de pareja, según presunto agresor, Colombia, 2011

Presunto agresor	Hombres	Mujeres	Total
Compañero o compañera permanente	2.710	22.313	25.023
Esposa o esposo	1.362	11.202	12.564
Ex compañero o ex compañera sentimental	1.324	8.241	9.565
Ex esposo o ex esposa	591	4.118	4.709
Ex novio o ex novia	251	2.364	2.615
Novia o novio	250	2.061	2.311
Ex amante	92	505	597
Amante	89	288	377
<b>Total</b>	<b>6.669</b>	<b>51.092</b>	<b>57.761</b>

Fuentes: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentabilidad en Colombia / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

## 2.2 Violencia Intrafamiliar

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses conoció 89.807 casos de violencia intrafamiliar durante 2011, 371 casos más que en el 2010. La tasa nacional fue de 219,15 por 100.000 habitantes.

En el Gráfico 1 se presenta la tendencia de los doce últimos años, en la que puede observarse el punto más alto en 2009, después de un ascenso continuo desde 2004, cuando por primera vez estuvo por debajo de los 60.000 casos.

La violencia de pareja ocupó el primer lugar de todas las formas de la violencia intrafamiliar, con 57.761 registros (64,3%), seguida de la violencia entre otros familiares, con 16.267 casos (18,1%); en tercer lugar, la violencia a niños, niñas y adolescentes, con 14.211 casos (15,8%); y, por último, la violencia a personas mayores, con 1.568 casos (1,7%). Dentro de la violencia de pareja, 51.092 casos fueron de violencias hacia las mujeres y 6.669 casos hacia varones (Cuadro 1).

En relación con la violencia de pareja, cabe destacar que los mayores hechos de violencia hacia las mujeres los efectúan los compañeros permanentes, seguidos de los esposos y de los ex compañeros. Llama la atención que los compañeros permanentes con los que se ha establecido unión libre presenten mayores niveles de violencias que los esposos. En consulta con mujeres de base, estas expresaron que los compañeros en unión libre, al no tener un vínculo "legal", sienten que tienen menos riegos de sanción

frente a los hechos de violencia. Por su parte, el alto porcentaje de ex esposos, ex compañeros, ex novios que ejercen violencias hacia las mujeres revela la conflictividad que persiste una vez disuelta la relación de pareja y la necesidad de continuar teniendo el control de la ex pareja mujer.

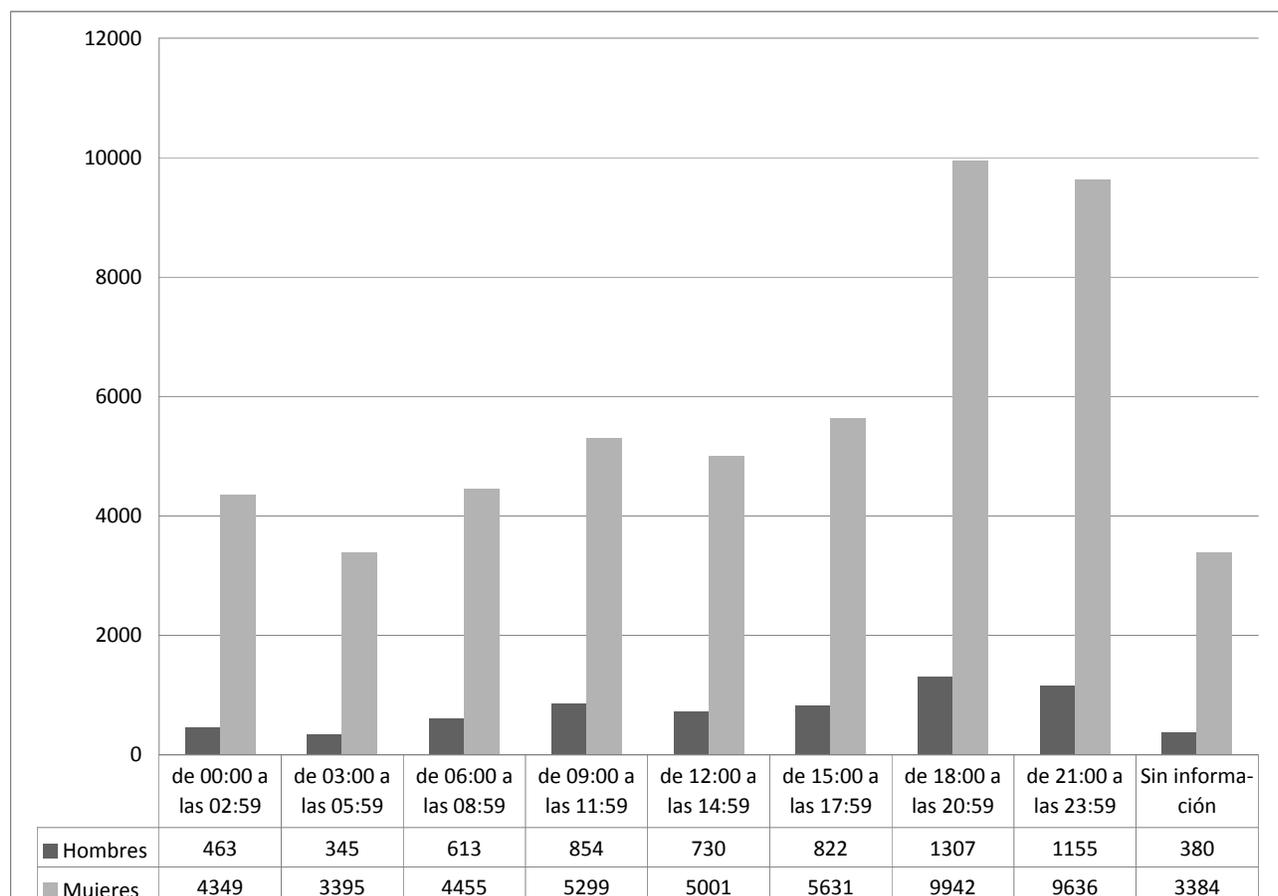
De los 57.761 casos de violencia de pareja ocurridos en 2011, el Gráfico 2 muestra que el 19,5% ocurrió entre las 18:00 y las 20:59, seguido por el rango horario entre las 21:00 y las 23:59, con 18,7%.

La cantidad de hechos de violencia en el transcurso del día son muy similares, duplicándose, sin embargo, entre las 6 de la tarde y las 12 de la noche, que corresponde a las horas de llegada y permanencia de los hombres y mujeres después de las jornadas de trabajo.

La Procuraduría General de la Nación afirma que en cuanto a la información reportada sobre las violencias contra las mujeres por el Consejo Superior de la Judicatura, llama la atención que en el año 2007 hayan sido condenadas solo 611 personas por violencia intrafamiliar y 3.197 por violencia sexual. Dada la magnitud de estas violencias en el país, el panorama se torna complejo, cuando muchos de los casos que llegan a conocimiento de las autoridades siguen impunes<sup>33</sup>.

33 Véase Procuraduría General de la Nación, "Situación de la violencia contra las mujeres. Ley 1257 de 2008", *Procurando la equidad* 4 (Bogotá, julio 2009), en <http://bit.ly/1jz8BT2>. Según este

Gráfico 2. Violencia de pareja, según hora del hecho, Colombia, 2011



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia/Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y Accidentalidad en Colombia/Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>34</sup>, “la violencia intrafamiliar, por ser del ámbito privado, de la misma manera que la violencia sexual, no está del todo dimensionada debido al subregistro de denuncias no presentadas por diferentes motivos, casi siempre presentes en la víctima”. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, entre las mujeres de 15 a 19 años que han sufrido actos de violencia, el 86,7% nunca buscó ayuda; tampoco lo hizo el 82,2% de las mujeres jóvenes de 20 a 24 años. Estas cifras son significativas por cuanto

demuestran que la mayor parte de los casos no son reportados en ninguna institución especializada.

A pesar del evidente subregistro de reportes, las estadísticas revelan la alarmante situación de discriminación y violencia que siguen sufriendo las mujeres en Colombia.

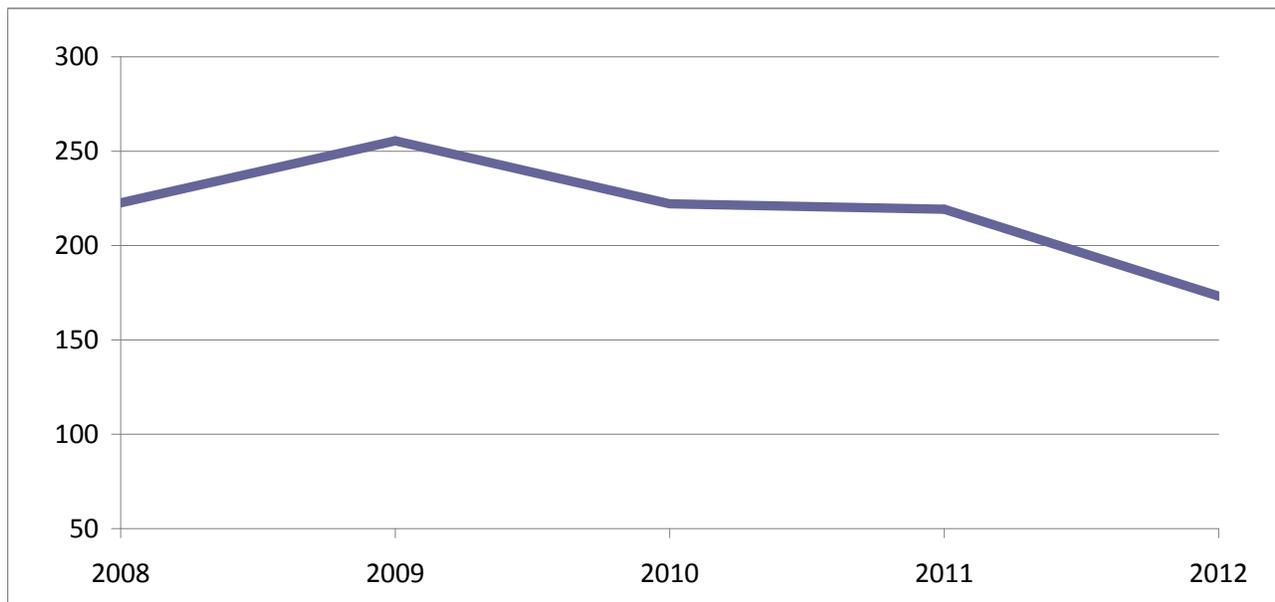
### 2.2.1 Violencia sexual

En lo que se refiere al número de dictámenes sexológicos, encontramos que mientras en el año 2010 se registraron 1.409 mujeres víctimas de violencia sexual al mes, es decir, 47 al día; en el año 2011 se registraron 1.581 mujeres víctimas de violencia sexual al mes, es decir, 51 al día, lo que refleja un incremento del 12,21%; o sea, 2.066 casos.

documento, los casos de violencia sexual en 2007 suman 20.232, y los de violencia intrafamiliar, 77.738 (Cuadro 1: Registro de dictámenes médico legales según tipo de violencia e incidencia en mujeres. 2007/2008, p. 7).

<sup>34</sup> En <http://www.medicinalegal.gov.co/images/stories/root/FOREN SIS/2011/4-F-11-VIF.pdf>

Gráfico 3. Maltrato de pareja. Mujeres maltratadas por cada 100.000 mujeres (2008-2012)



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Nota: Tasas: 2008 = 222,6; 2009: 255,5; 2010 = 222,12; 2011 = 219,2; 2012 (parcial) = 173,2.

Con relación a la violencia sexual en el marco de la violencia sociopolítica en el año 2010, los informes periciales sexológicos por presunto delito sexual según la circunstancia del hecho y sexo indican que se registraron 98 casos, comparados con los del año 2011, que arrojó 71 casos. Dicho en otras palabras, mientras que en el 2010 al menos ocho mujeres al mes fueron víctimas de violencia sexual por parte de los actores armados que participan de las hostilidades, en el 2011 dicha cifra disminuyó a seis mujeres al mes.

De acuerdo con la información reportada por la Fiscalía General de la Nación, el estado procesal de las investigaciones por los delitos sexuales, la violencia intrafamiliar y la inasistencia alimentaria que se tramitaron entre 2009 y 2012, demuestra que entre 81% y 90% se encuentran en situación de impunidad.

Por otro lado, es posible evidenciar que no hay un impacto significativo en el incremento de investigaciones penales sobre los delitos agravados y/o penalizados por la Ley 1257 de 2008. En relación con el delito de acoso sexual, consagrado por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 1257 de 2008, que modifica el Código Penal, se observa que en el periodo comprendido entre 2009 y 2012,

se registraron 75 investigaciones, de las cuales 52% de los casos está en imputación, 35% en periodo de acusación, 3% con sentencia absolutoria y 10% con sentencia condenatoria. Es decir, que el 90% de los casos de acoso sexual se encuentra en la impunidad.

### 2.2.2 Homicidios de mujeres

Por otra parte, según el Observatorio de Asuntos de Género<sup>35</sup>, de 2007 a 2011 se han producido los siguientes casos de homicidios de mujeres.

Como se anuncia en el título del Cuadro 2, la información señala los casos de muerte de mujeres en manos de su pareja o ex pareja. En el Cuadro 3 se señala la suma de homicidios de mujeres ocasionados por distintos victimarios o victimarias. Cabe destacar que, en Colombia, el femicidio no está tipificado como un delito distinto al homicidio; por lo tanto, las cifras obedecen a un esfuerzo de identificación de homicidios de mujeres ocasionados por su pareja o ex pareja, por el hecho de ser mujer.

<sup>35</sup> Observatorio de Asuntos de Género, Muerte de Mujeres en manos de su pareja o ex pareja íntima, Colombia 2007-2011

Cuadro 2. Femicidios en Colombia. Muerte de mujeres en manos de su pareja o ex pareja íntima, 2007-2011

Año	Femicidios
2007	118
2008	108
2009	102
2010	125
2011	130

Fuente: INMLCF. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Cuadro 3. Homicidios en Colombia. Comportamiento del homicidio en Colombia, 2007-2011

Año	2007	2008	2009	2010	2011
Mujeres	1.207	1.139	1.523	1.444	1.415
Hombres	13.512	12.899	16.155	16.015	15.139
<b>Total</b>	<b>16.726</b>	<b>16.046</b>	<b>19.687</b>	<b>19.469</b>	<b>18.565</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).

El mayor número de muertes se produjo en 2002. Las cifras más alarmantes se encuentran entre 1998 y 2004; sin embargo, en 2009 se percibe nuevamente un aumento en los casos de homicidios contra mujeres. El promedio de muertes de mujeres por homicidio en 2010 es de 4 al día; en 2002, el número diario de muertes era de 7 mujeres.

### 2.2.3 Comparativo por sexo de categorías de violencias de alto impacto y violencias de género

El Cuadro 4 permite observar, respecto a las distintas tipologías de violencias que se dan en el país, cuáles afectan en mayor medida a los hombres y cuáles a las mujeres.

Es notorio que las violencias que mayormente afectan a los varones son los homicidios, las lesiones personales y el hurto, en tanto que las mujeres se ven afectadas en mayor medida por la violencia intrafamiliar, los delitos sexuales, las lesiones con agentes químicos y la trata de personas. No obstante, en le-

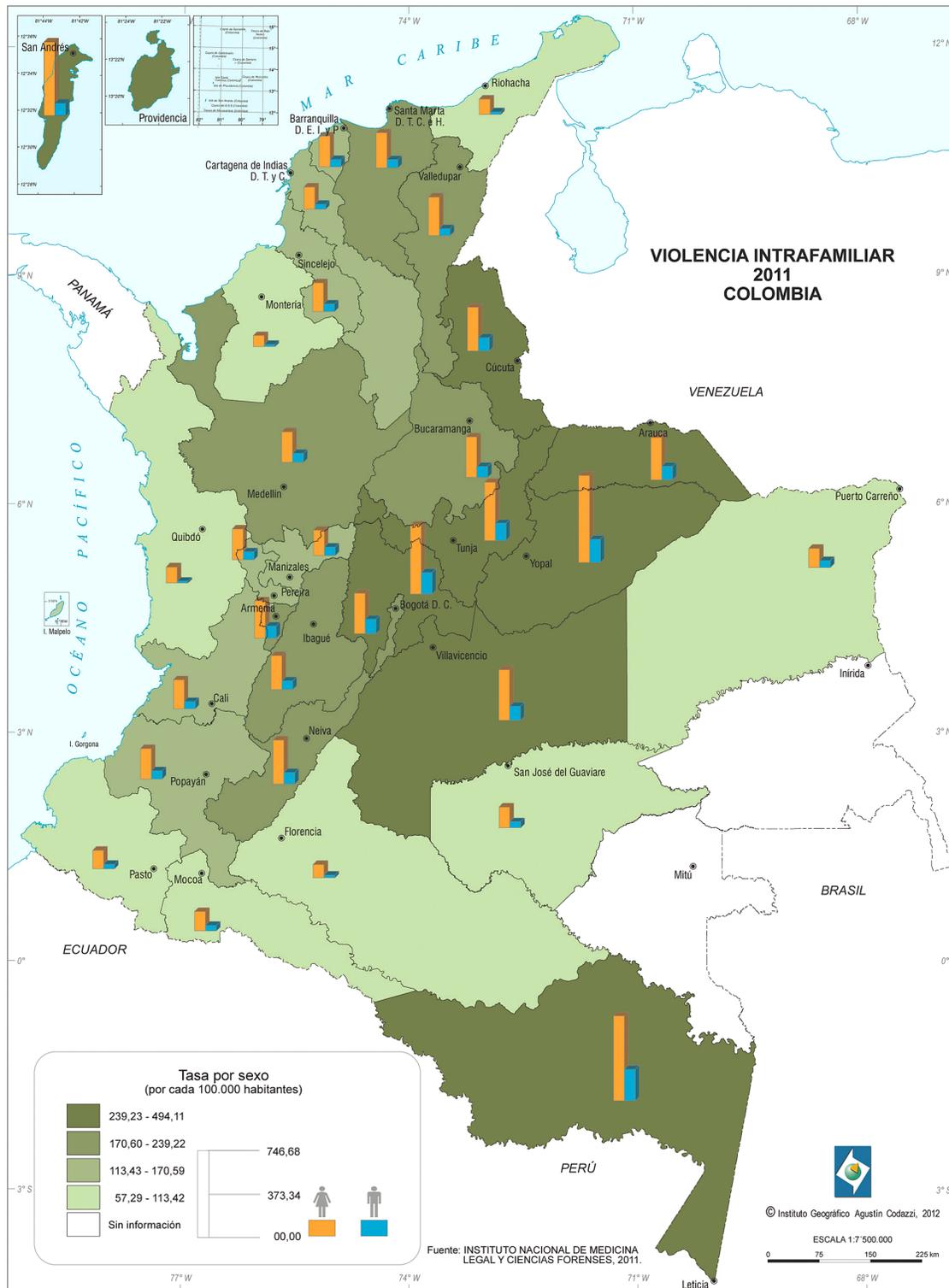
Cuadro 4. Violencias abordadas e investigadas con base en denuncias investigadas a nivel nacional por la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN) de la Policía Nacional

Delito	Contra la mujer		Contra el hombre	
	2011	2012	2011	2012
Homicidios	1.321	1.224	14.779	14.956
Lesiones personales	23.132	22.339	39.285	47.863
Delitos sexuales	6.882	8.962	1.181	1.601
Trata de personas	14	19	10	7
Hurto a personas	23.214	22.817	37.513	41.539
Violencia intrafamiliar	22.404	25.786	4.735	5.848
Lesiones con agentes químicos	2	39	1	23
<b>Total</b>	<b>76.969</b>	<b>81.186</b>	<b>97.504</b>	<b>111.837</b>

Fuente: Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Operativa (SIEDCO), DIJIN, Policía Nacional (2013).

siones personales y hurto tienen asimismo una alta afectación, aunque menor a la de los varones. Cabe señalar que muchos casos de violencia intrafamiliar son catalogados como lesiones personales; y antes de la expedición de la Ley 1639 de junio de 2013, los casos de agresión con agentes químicos eran judicializados también como lesiones personales.

Figura 1. Violencia intrafamiliar 2011, Colombia



Nota: No hay ningún estudio que explique por qué se dan más hechos de violencia en unas regiones que en otras. Las regiones con más violencias (verde oscuras) son dispares; está Bogotá, que es una ciudad que cuenta con institucionalidad y altos niveles de educación y nivel económico, y ciudades sin institucionalidad, con mayor pobreza. Por otra parte, hay zonas con presencia de actores armados que no reflejan altos niveles de violencias hacia las mujeres.

### 2.3 Identificación de violencias que son reconocidas por ley y su relación con la institucionalidad<sup>36</sup>

Cuadro 5. Concepto de daño contra la mujer

Concepto de Daño Contra la Mujer	Definición	Ley, normatividad	Institución encargada
a) Daño psicológico	Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.	Ley 1257/2008, Ley 1542/2013, otras	Policía Nacional, Comisarias de Familia, Casas de Justicia y Convivencia, Fiscalía, Medicina Legal. Instituciones prestadoras de salud, Min. Vivienda, Secretarías Vivienda. Min. Hacienda y Crédito Público.
b) Daño o sufrimiento físico	Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.	Ley 1257/2008, Ley 1542/2013, otras	Policía Nacional, Comisarias de Familia, Casas de Justicia y Convivencia, Fiscalía, Medicina Legal. Instituciones prestadoras de salud, Min. Vivienda, Secretarías Vivienda. Min. Hacienda y Crédito Público.
c) Daño o sufrimiento sexual	Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexual, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.	Ley 1257/2008, Ley 1542/2013, otras	Policía Nacional, Comisarias de Familia, Casas de Justicia y Convivencia, Fiscalía, Medicina Legal. Instituciones prestadoras de salud, Min. Vivienda, Secretarías Vivienda. Min. Hacienda y Crédito Público.
d) Daño patrimonial	Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.	Ley 1257/2008, Ley 1542/2013, otras	Policía Nacional, Comisarias de Familia, Casas de Justicia y Convivencia, Fiscalía, Medicina Legal. Instituciones prestadoras de salud, Min. Vivienda, Secretarías Vivienda. Min. Hacienda y Crédito Público.
Violencia contra mujeres desplazadas		Auto 092/2008	
Trata de personas.		Ley 985, 2005	Policía Nacional, Casa de justicia y convivencia, Fiscalía, Jueces, Medicina Legal. Instituciones prestadoras de salud. Unidad Nacional de Protección. Min público
Ataque con agente químico	Daño producido por vaciamiento de un ácido sobre el rostro y cuerpo de la víctima, que quema y deforma los tejidos.	Ley 1639 de 2 de julio de 2013	Policía Nacional, Comisarias de Familia, Casas de Justicia y Convivencia, Fiscalía, jueces, Medicina Legal. Defensoría del pueblo, Instituciones prestadoras de salud, Min. Vivienda, Secretarías Vivienda.

36 Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia, "Política en derechos sexuales y reproductivos, equidad y violencia basada en género, salud sexual y reproductiva, con énfasis en VIH" (agosto de 2010).

Cuadro 6. Violencias de género en el conflicto armado

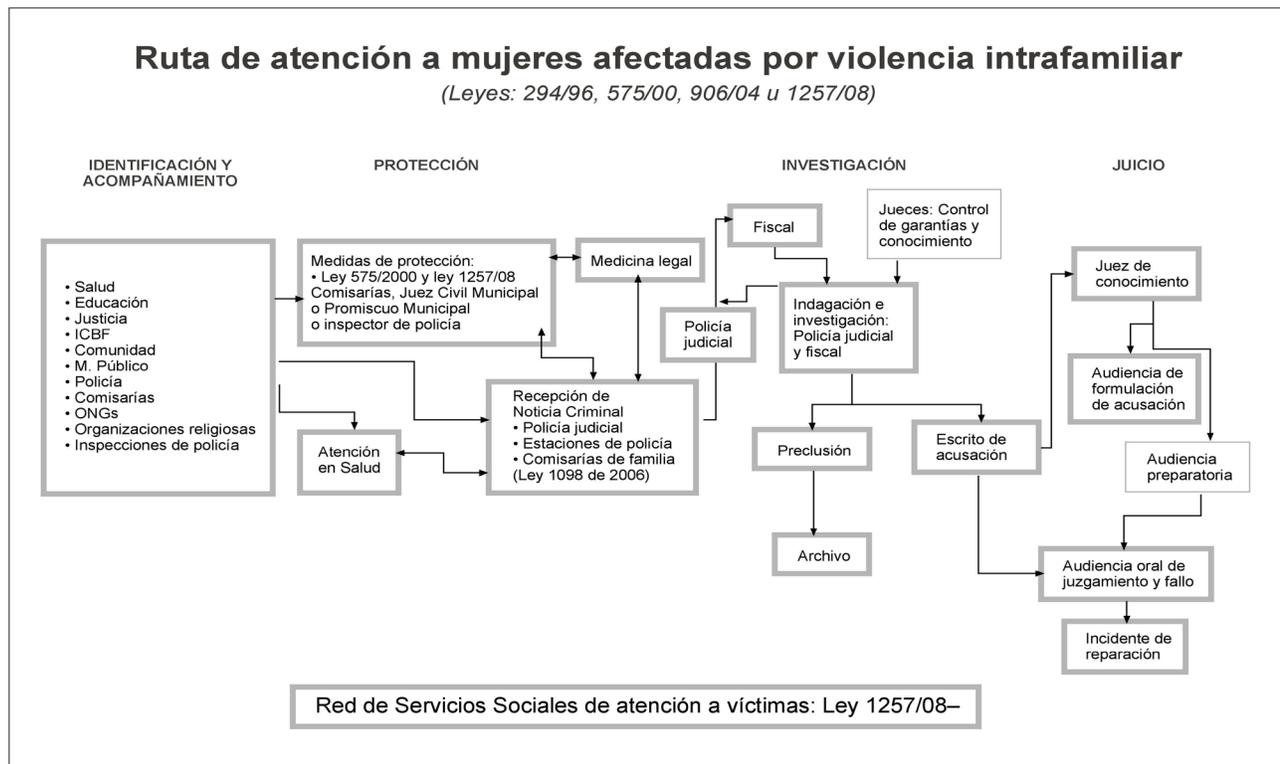
<b>Violencias de género en el conflicto armado</b>	<b>DEFINICIÓN</b>	<b>LEY, NORMATIVIDAD</b>	<b>INSTITUCIÓN ENCARGADA</b>
Explotación o abuso sexual	La violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual.	Ley 1257/2008. Código Penal, código de procedimiento penal.	Policía Nacional, Comisarias de Familia, Casas de Justicia y Convivencia, Fiscalía, Medicina Legal. Defensoría del pueblo, Instituciones prestadoras de salud, Min. Vivienda, Secretarías Vivienda
Explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados.	Mayores riesgos de violencia intrafamiliar y comunitaria por motivos de género.		
Retaliaciones hacia las mujeres derivadas del contacto o de las relaciones familiares o personales-voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la fuerza pública.	El desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente a sus derechos sexuales y reproductivos.		
Retaliación por pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los Derechos Humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.	Mayor vulnerabilidad social y económica con especiales afectaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores.		
Abusos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres y afro descendientes.	La explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica.		

Cuadro 7. Decretos reglamentarios de la Ley 1257 de 2008

COMPONENTE DE LA LEY	DECRETO REGLAMENTARIO	ASUNTOS CONSIDERADOS (*)
Justicia	Decreto 4799 de 2011 por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008.	<p>Se regularon las medidas de protección, determinando su alcance y haciéndolas extensivas no solo a la violencia intrafamiliar.</p> <p>Se reglamentó el derecho de las víctimas a no ser confrontadas con su agresor.</p> <p>Se delimitó la obligación en cabeza del estado de garantizar la atención y asesoría jurídica, médica y psicológica de las mujeres víctimas.</p> <p>Ordena la creación de un protocolo de riesgo y de un sistema nacional de registro de las medidas de protección implementadas por la policía.</p>
Salud	<p>Decreto 4796 de 2011 por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 y 19 de la ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Decreto 2734 de 2012 por el cual se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia.</p>	<p>Se crea un procedimiento especial para la garantía de las medidas de atención en cabeza de las EPS, las IPS y las entidades territoriales en salud.</p>
Trabajo	<p>Decreto 4763 de 2011 por medio del cual se reglamenta parcialmente la ley 1257 de 2008.</p> <p>Decreto 2733 de 2012 por medio del cual se reglamenta el artículo 23 de la ley 1257 de 2008.</p>	<p>Desde un enfoque de derechos, se reconoce el trabajo de las mujeres y la necesidad de garantizar la equidad e igualdad en este ámbito.</p> <p>Contempla, a seis meses, la creación de un programa de equidad laboral con enfoque diferencial y de género para las mujeres.</p> <p>Incorpora medidas de sensibilización sobre la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras, y de monitoreo sobre estándares de igualdad salarial.</p> <p>Propone amplia difusión sobre beneficios tributarios para contratantes de mujeres víctimas.</p> <p>Se reconoce el acoso sexual como un riesgo laboral.</p>
Educación	Decreto 4798 de 2011 por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1257 de 2008.	<p>Incluye en el Plan Nacional de Educación, el derecho a vivir libres de violencias en el ámbito educativo.</p> <p>Plantea una carta de derechos para garantizar en el ámbito educativo información sobre derechos, la formación sobre derechos sexuales y reproductivos, espacios educativos libres de violencia, entre otros aspectos.</p> <p>Los Planes Educativos Institucionales (PEI) deben contemplar acciones de formación y sensibilización para la transformación en el ámbito educativo de los estereotipos y prejuicios sexistas y discriminatorios.</p> <p>El Ministerio de Educación deberá formular una política nacional de equidad de género.</p> <p>Delimita responsabilidades a las entidades territoriales, a las instituciones educativas y a las instituciones de educación superior.</p>

(\*) Véase Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, Ley 1257 de 2008, "Informe de la mesa sobre la implementación de la Ley 1257 y su estado actual de cumplimiento" (Bogotá, 2010). Véase también Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, Ley 1257 de 2008, "Ley 1257. Cinco años después. II Informe de seguimiento a la implementación de la ley 1257 de 2008" (Bogotá, 2013).

Red de Servicios Sociales de Atención a Víctimas, Ley 1257/2008



### 3 Consideraciones finales

El marco regulatorio de Colombia es extenso y ha incorporado como delito las principales violencias hacia las mujeres, distinguiéndose los ámbitos privados y públicos (Ley 1257/2008). No obstante, para las violencias en el ámbito público no están definidos procedimientos para la judicialización, a excepción de la violencia sexual y la violencia con agentes químicos, que fue regulada recientemente.

Un evento importante de resaltar es la adopción de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y el Plan para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias<sup>37</sup>, aprobados mediante el Consejo Nacional de Política Social (CONPES).

Cabe resaltar el importante rol que desempeñan las organizaciones y redes de mujeres en Colombia en la exigibilidad de los derechos, y en particular sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Han logrado establecer alianzas con las bancadas de mujeres congresista y de órganos legislativos

municipales y gestionar apoyos de la cooperación internacional encabezada por ONU Mujeres y AECID, para el logro de los propósitos.

Un tema que está en debate es la identificación del femicidio como delito específico. Al respecto, la Alta Consejería Presidencial para la Mujer conceptuó que los homicidio contra hombres y mujeres están suficientemente judicializados con altas penas en la legislación penal, por lo que no se ha visto la necesidad de tratar y atender de manera específica los homicidios contra mujeres basados en su género.

Un aspecto que tener en cuenta en relación con la prevención, atención, sanción y reparación de las violencias hacia las mujeres, es que existen distintas instituciones que conforman la *ruta de atención*. A nivel de prevención y atención primaria se cuenta con la Policía y las Comisarías de Familia; a nivel de investigación y protección de la víctima, con la Fiscalía, apoyada por la Dirección de Investigaciones de la Policía; y la judicialización está a cargo de los juzgados competentes. Cada una de estas instancias dispone de protocolos independientes, los que están en proceso de adaptación con base en las leyes 1257/2008 y 1542/2012 y los Decretos reglamentarios

<sup>37</sup> CONPES 161, <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

de reciente expedición. Asimismo, en términos de reparación con base en los decretos reglamentarios de la Ley 1257/2008, se integraron a la ruta la Secretaría de Vivienda, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El proceso de actualización de los protocolos y procedimientos de la ley por parte de las instituciones ha sido lento y dificultoso. La Policía Nacional cuenta con el Protocolo de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Pareja, y de un protocolo de valoración del riesgo, de acuerdo con las actuales normas. Su implementación y aplicación de manera efectiva están siendo apoyadas por el Proyecto Regional “Colombia, Chile, El Salvador – Mujeres más seguras” y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM). Persiste en las instituciones la tendencia a continuar con prácticas ya obsoletas, como es la conciliación entre víctima y victimario; a actuar con base en conceptos preconcebidos sin enfoque de género, que culpabilizan a la víctima; y con altos niveles de descoordinación interinstitucional. Ello no obstante las gestiones que viene realizando el movimiento de mujeres acompañando a la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.

Con base en lo anterior, podemos señalar los siguientes desafíos pendientes para hacer efectivas las leyes contra las violencias de género por parte de las instituciones:

- Promover y fortalecer la transversalización de la problemática de la violencia de género a otras instituciones del Estado, de modo de proveer respuestas más integrales a mujeres que sufren violencia para hacer efectiva la Ley 1257/2008. (Ministerios, Fuerzas Armadas, Policía Nacional).
- Mejorar niveles de coordinación entre las instituciones que conforman la Ruta de Atención a las violencias basadas en género y desarrollar un protocolo de atención coordinado.
- Incrementar el número de policías femeninas para reforzar el derecho de igualdad en todas las esferas. Realizar campañas de discriminación positiva para conseguirlo. Actualmente, la Policía Nacional cuenta con 10.792 mujeres uniformadas, que representan 8,1% del total general de integrantes.
- La identificación de políticas de seguridad ciudadana no contempla actualmente una orientación explícita de género. Dentro de las prioridades definidas están incluidos los delitos contra la libertad y

el pudor sexual y la violencia intrafamiliar, pero sin identificar un enfoque que tenga en cuenta específicamente las violencias basadas en género contra las mujeres.

- Desarrollar campañas educativas y de visibilización de las violencias de género que muestren el apoyo institucional a la víctima y el rechazo y penalización de los agresores.
- Implementar y hacer seguimiento de la línea 155 que está diseñando la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM) con la Policía Nacional (PN).
- Socializar y hacer efectiva la aplicación del Protocolo de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Pareja, Ley 1257/2008.
- Operacionalizar y digitalizar el formato de registro de los casos de violencia intrafamiliar y de pareja, establecido en el Protocolo, con el fin de tabular la información y generar estadísticas de casos atendidos por la Policía Nacional, para apoyar la toma de decisiones.
- Fortalecer al Grupo Investigativo de Delitos de Violencia contra la Mujer (DIJIN-PN) recién creado, con el objeto de que exista un área responsable de la investigación de las violencias basadas en género.
- Fortalecer competencias de los funcionarios de la Policía Nacional, mediante la formalización de un programa académico permanente para la capacitación en género y violencias basadas en género.

Ahora bien, en función del desarrollo del proyecto “Colombia, Chile, El Salvador. Un nuevo paso en la aplicación de políticas con actores policiales. Mujeres más seguras,” y del logro de sus resultados, podemos señalar algunos avances relevantes en el país favorables a su ejecución.

Al respecto, se puede citar la expedición de una Política Pública con asignación presupuestal y una Legislación que reconoce las distintas manifestaciones de violencia hacia las mujeres en los espacios privados y públicos, como un delito no querellable y no conciliable, e incorpora en su tratamiento y reparación a los sectores salud, vivienda, y hacienda y crédito público. No obstante, su reglamentación e implementación ha sido un proceso lento y dispendioso, a pesar de la labor de *lobby* y el seguimiento propositivo que realizan las organizaciones y redes de mujeres del país.

Asimismo, la Policía Nacional viene adelantando en los últimos años un proceso de incorporación del tema de derechos humanos, y particularmente de los derechos de las mujeres víctimas de violencias. Los principales avances que servirán de soporte al desarrollo del proyecto son la creación del Grupo investigativo de Delitos de Violencia contra la Mujer, dentro de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía (DIJIN); el desarrollo del Protocolo Nacional de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Pareja; la creación de la línea 155 para recepción de casos de violencias hacia las mujeres; y la incorporación en el Plan Anual de Capacitación de la Dirección Nacional de Escuelas (DINAE), del Diplomado Género, Ética y Práctica Policial, desde cuyo marco se desarrollará el proceso de capacitación virtual y presencial que hacen parte de las actividades del proyecto regional.

En este sentido, el proyecto en mención tendrá un especial énfasis en Colombia en la aplicación efectiva del Protocolo Nacional de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Pareja, a nivel nacional. Con tal instrumento se espera mejorar los procedimientos de atención de las violencias de género por parte de esta institución; y, asimismo, con base en el formato de registro de casos, mejorar el sistema de información estadística de la policía en relación con casos atendidos y no solamente los denunciados. Lo anterior aporta además al proceso de implementación de la Ley 1257/288, que se encuentra en curso.

Cabe señalar, además, que si bien la Ley considera el ámbito público, está aún pendiente tipificar y precisar criterios y procedimientos para la atención y judicialización de las violencias hacia las mujeres en el espacio público, lo que representa un desafío para el proyecto. Este aspecto será atendido mediante el desarrollo de talleres y caminatas exploratorias, que tienen como propósito la identificación de sitios inseguros y la definición de lineamientos para un protocolo de dichas violencias de género.

Cabe resaltar que la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en cumplimiento de su mandato, ha diseñado una estrategia de fortalecimiento de las instituciones encargadas de la prevención, atención, y sanción y reparación, similar a la de la Policía Nacional. Al respecto se han adelantado gestiones para articular las acciones del proyecto regional con la Alta Consejería, institución que hará parte, además, del Comité de coordinación del mismo.

## Capítulo II

---

### Chile<sup>38</sup>

#### 1 Contexto jurídico e institucional sobre la violencia contra las mujeres

##### 1.1 Marco jurídico internacional y nacional

Es fundamental hacer un recorrido por el marco normativo internacional para comprender los avances logrados en el país en materia de violencia de género, sobre todo a nivel normativo. “Los tratados internacionales de derechos humanos reconocen derechos a los mujeres, con lo cual Chile tiene la obligación de adoptar medidas legislativas y de otra naturaleza tendiente a otorgar protección a las víctimas de la violencia de género y sanción de los responsables” (Casas, Riveros y Vargas, 2012: 22)

##### 1.1.1 Acuerdos y convenios internacionales

Los dos instrumentos internacionales más importantes en materia de derecho de las mujeres a una vida libre de violencias son la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Chile en 1989, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará), ratificada por Chile en 1994 y 1998. Esta última afirma que “la violencia contra la mujer constituye una

violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades y su eliminación es una condición *sine qua non* para el pleno desarrollo personal y social y el ejercicio de los derechos de las mujeres” (Casas et al. 2012). Estos compromisos de carácter obligatorio adquiridos por el Estado han generados cambios importantes en el país respecto a la legislación e institucionalidad destinados a tratar la violencia de género en sus diversas manifestaciones.

##### 1.1.2 Marco regulatorio nacional

Chile, al igual que otros países de la región, ha adoptado principalmente medidas orientadas al abordaje de la violencia contra las mujeres en el contexto de familia, por sobre otras expresiones de la violencia de género que afectan a las mujeres en otros ámbitos de sus vidas. A continuación se presenta la legislación vigente en Chile y sus principales implicancias en la violencia de género, la cual será presentada de acuerdo con la clasificación de tipos de violencia propuesta por Naciones Unidas.

##### **Violencia intrafamiliar y femicidio**

En materia de violencia intrafamiliar (VIF), en Chile se han promulgado cuatro leyes en 20 años, incluida la Ley de Femicidio:

- **Ley 19325.** Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar, publicada el 27 de agosto 1994.

---

<sup>38</sup> Capítulo elaborado por Tania Macuer, Alfredo Rodríguez y Christian Yévenes (SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación / Red Mujer y Hábitat Chile).

- **Ley 20066** de Violencia Intrafamiliar, publicada el 7 de octubre de 2005.
- **Ley 19325** de Tribunales de Familia, de octubre 2005.
- **Ley 20480** sobre Femicidio, del 27 de octubre 2010.

La **Ley 19325** estableció normas sobre procedimientos y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar o doméstica en Chile. Sin embargo, presentaba algunos vacíos, entre los más importantes de los cuales se encuentra la ausencia de medidas de protección a las víctimas. Un avance es que en ella desaparece la figura de conciliación de las partes, donde se exponía a la víctima a priorizar la convivencia familiar por sobre su integridad personal y su seguridad.

La **Ley 20066**, de Violencia Intrafamiliar, establece obligaciones para todos los órganos del Estado con objeto de prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar en el país; tipifica el delito de maltrato habitual<sup>39</sup>; y pone mayor énfasis en la protección de la víctima, facultando al juez a decretar medidas cautelares inmediatamente de hecha la denuncia. Esta normativa contempla que los hechos sean conocidos por dos tipos de actores judiciales: la justicia penal y los tribunales de familia, según que el hecho de violencia intrafamiliar sea constitutivo de delito o no lo sea.

El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) es el organismo de gobierno encargado de proponer al Ejecutivo las políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos de la Ley 20.066, pudiendo incluso patrocinar querrelas por delitos de violencia intrafamiliar. El cuerpo legal incorpora el desarrollo de políticas y planes de seguridad, capacitación para los funcionarios públicos y de los sistemas de justicia en la materia; crear y mantener sistemas de información y registros estadísticos, hasta la necesidad de favorecer iniciativas de la sociedad civil.

La **Ley 19968**, de Tribunales de Familia, de octubre de 2005, señala que “todos aquellos actos de violencia intrafamiliar que no constituyan delito serán

39 Se define como “el ejercicio habitual de la violencia psíquica y física.” Se trata de un delito de carácter residual toda vez que regula casos en que la violencia no alcanza a ser constitutiva de otros delitos de mayor gravedad. Véase L. Casas, F. Riveros y M. Vargas, *Violencia de género y la administración de justicia* (Santiago: Servicio Nacional de la Mujer, 2012), p. 24)

de conocimientos de los juzgados de familia.” Esta nueva judicatura especializada tiene como objetivos concentrar en una jurisdicción única y especializada los asuntos de familia, proporcionar a las partes instancias adecuadas para llegar a soluciones cooperativas, abordar conflictos de familia de manera integral, mejorar la rapidez y la eficiencia a la oferta de justicia, mejorar el acceso y aumentar la oferta de justicia<sup>40</sup>. Es muy importante señalar que esta instancia judicial debe evaluar si existe un nivel de riesgo inminente<sup>41</sup>, para establecer medidas cautelares y de protección, al igual que los tribunales penales. Por tanto, al detectar hechos de violencia intrafamiliar constitutivos de delito, los jueces de familia deben derivar los antecedentes a la fiscalía correspondiente para iniciar la investigación penal; sin embargo, las medidas cautelares mantienen su vigencia hasta que lo determine o modifique el fiscal a cargo.

Las medidas cautelares “tienen por objeto dar protección a la víctima y a su grupo familiar, junto con la subsistencia económica e integridad patrimonial. Se consagra una potestad amplia para el juez, toda vez que puede decretar tanto aquellas medidas contempladas en la ley como aquellas otras que considere convenientes según el caso”<sup>42</sup>.

La **Ley 20480**, sobre Femicidio, de 2010, modifica el Código Penal y la Ley 20066 sobre violencia intrafamiliar, incorporando la tipificación de femicidio. “Según la Ley 20480, el artículo 390 quedaría de la siguiente manera: ‘Art. 390. El que, conociendo las relaciones que los ligan, mate a su padre, madre o hijo, a cualquier otro de sus ascendientes o descendientes o a quien es o ha sido su cónyuge o su conviviente, será castigado, como parricida, con la pena de presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado. Si la víctima del delito descrito en el inciso precedente es o ha sido la cónyuge o la conviviente de su autor, el *delito tendrá el nombre de femicidio*’”<sup>43</sup>.

40 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN (última versión, dic. 2010). Disponible en: <http://bcn.cl/mt9>

41 Ejemplos de riesgo inminente son: intimidación de causar daño a la víctima, drogadicción, alcoholismo, denuncias o condenas previas del ofensor, oponerse de manera violenta al término de la relación afectiva con la víctima, entre otros.

42 Casas, Riveros y Vargas, 2012, cit.

43 En Alejandra Castillo Ara, *El delito de femicidio* (Departamento de Estudios, Defensoría Nacional, Minuta N° 01/ 2011/ febrero). La autora agrega: “La modificación al inciso segundo no tiene por finalidad agravar las penas, sino solo crear la figura de femicidio

La modificación de la Ley califica a las ex parejas de la víctima —con las que haya habido convivencia— como parricidas, agravando la conducta; deja de ser un homicidio común y pasa a ser homicidio calificado, para recibir penas que van desde los 15 años y un día, a prisión perpetua calificada, ya que “la condición de la víctima, así como la existencia de una relación afectiva en el pasado, de la que pueden o no existir hijos, es el móvil principal de la agresión” (Ley de Femicidio, 2010). El elemento diferenciador está en las razones de género, asociadas a la relación de pareja; en el parricidio el elemento es la relación familiar. De igual manera, se modifica la tipificación de los delitos sexuales, facilitando su investigación en el contexto de la violación conyugal, ya que elimina la necesidad de que la víctima haya opuesto resistencia y solamente requiere haberla expresado.

Respecto a las medidas cautelares, se autoriza al Tribunal de Familia la adopción de todas las medidas necesarias para la protección de la víctima, antes que el caso sea remitido al Ministerio Público, de modo de eliminar uno de los períodos más riesgosos para las víctimas de violencia intrafamiliar y evitar que mujeres que hayan alertado del peligro que viven, sean violentadas o asesinadas en el período de vacío institucional. Se duplica el tiempo máximo de duración de las medidas accesorias, ampliándose hasta dos años, y se incorpora la negativa violenta para aceptar el término de una relación de pareja (Ley de Femicidio, 2010).

### **Acoso sexual**

De acuerdo con el informe *Acoso sexual en el trabajo ¿Denunciar o sufrir en silencio? Análisis de denuncias*<sup>44</sup>, “el acoso sexual es, sobre todo, una manifestación de relaciones de poder y de desigualdad de género. Las mujeres están mucho más expuestas a sufrir acoso sexual precisamente porque carecen de poder o porque se las percibe como competidoras por

el poder. Las manifestaciones de acoso sexual en sus diversas formas están asociadas a rasgos culturales y estereotipos sexistas que aún prevalecen, a pesar de la masiva entrada de mujeres a la fuerza de trabajo. En algunos espacios laborales hay quienes todavía consideran a las mujeres como objeto sexual —en un estatus que enfatiza sus roles sexuales por sobre sus roles laborales— y no son respetadas o percibidas como trabajadoras en igualdad de condiciones.”

En Chile, la Ley 20005 “tipifica y sanciona las conductas de acoso sexual en el ámbito laboral, establece las bases para generar un entorno en que se prevenga y combata de manera eficaz el acoso sexual y le entrega a la Dirección del Trabajo un papel crucial para una efectiva implementación de la ley y el cumplimiento lo que ahí se dispone”<sup>45</sup>. Se define como acoso sexual cuando “una persona hombre o mujer realiza en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual no consentidos por la persona requerida —hombre o mujer— y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades de empleo” (Ley 20005).

La nueva Ley modifica el Código del Trabajo en varios artículos. Se destaca la modificación al art.153, donde se señala la obligación de contar con un reglamento interno de orden, que debe velar por garantizar un ambiente laboral digno y de mutuo respeto de los trabajadores. En el art. 154 se deben señalar las disposiciones del procedimiento al que se someterán los ofensores y las medidas de resguardo y sanciones que se aplicarán en el caso de denuncias por acoso sexual. Pueden ser víctimas de acoso cualquier trabajador o trabajadora, empleador o empleadora del sector público y privado, comprendiendo que las relaciones laborales deben fundarse en un trato compatible con la dignidad de las personas.

La Inspección del Trabajo es el organismo de gobierno encargado de recibir las denuncias de acoso e investigar los hechos; de igual manera, las denuncias se pueden hacer directamente en la empresa o servicio donde la víctima trabaje. De comprobarse la ocurrencia, las sanciones se encuentran contenidas en el reglamento interno de los trabajadores y consisten principalmente en el despido del acosador/a sin derecho a indemnización.

atendiendo a quién es la víctima de este delito. Solo en caso de que la víctima sea mujer y sea o haya sido la cónyuge o la conviviente del autor del delito, el delito de parricidio se llamará femicidio. La modificación es meramente nominal, las penas se mantienen igual, no hay nada sustancial que cambie con el delito en términos de estructura típica, solo su denominación; las penas se mantienen igual” (pp. 3-4). <http://www.biblio.dpp.cl/biblio/DataBank/5464.pdf>

44 C. Carrasco y P. Vega, *Acoso sexual en el trabajo ¿Denunciar o sufrir en silencio? Análisis de denuncias*. Aporte al debate Laboral n° 23 (Santiago: División de Estudios, Dirección del Trabajo, Chile, 2009). Disponible en: [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-97214\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-97214_recurso_1.pdf)

45 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Manual de autoaprendizaje. Acoso sexual, legislación y procedimientos de aplicación*. (Santiago, Chile: OIT, 2006).

Dentro de los principales desafíos del tratamiento de la situación de acoso sexual a nivel nacional se señala la falta de difusión al respecto, el desincentivo de las víctimas a denunciar por la dificultad para comprobar la veracidad de una denuncia, así como los efectos laborales y sociales que implica denunciar la situación.

### **Violencia en los espacios públicos**

La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones del país y sus ciudadanos, y así queda demostrado en el avance que ha tenido el tema a nivel institucional y su visibilidad a escala nacional. Los niveles de victimización se miden de acuerdo con los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), integrados por robo con y sin intimidación, robo por sorpresa, robo por fuerza, hurtos, lesiones, homicidios, violaciones y, por último, violencia intrafamiliar. Sin embargo, a pesar de la objetividad de los indicadores y los sistemas de registro dispuestos para una medición periódica del fenómeno en el país, se deben indagar otras variables para comprender el fenómeno de la inseguridad y la violencia en los espacios públicos.

Chile, en relación a otros países de la región, posee bajos niveles de victimización. Sin embargo, todas las mediciones de temor indican que los ciudadanos se encuentran altamente temerosos de ser víctimas de delitos, lo que invita a considerar una serie de variables y su interacción para comprender el fenómeno de la violencia urbana. Por ejemplo, variables sociales (pobreza, desigualdad), variables de contexto (desarrollo urbano, tamaño de las ciudades, desarrollo ciudadano) y variables de carácter individual (sexo, etnia, edad).

La política pública de seguridad no considera un enfoque de género en el abordaje del problema de la violencia, a pesar de que los sistemas de información y registro muestran estadísticas diferenciadas para hombres y mujeres. Sin embargo, la política y su estrategia de implementación, en materia de prevención del delito (social, situacional), no considera el uso diferenciado que hacen hombres y mujeres de la ciudad. La ausencia del enfoque de género en el abordaje del problema de la violencia limita la capacidad de análisis y la obtención de mejores resultados en materia de política pública.

### **Tráfico de personas**

En el año 2011 se promulgó la Ley 20507<sup>46</sup>, la cual tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, establece normas para su prevención y efectiva persecución en el sistema criminal. Establece como delito promover, con ánimo de lucro, la entrada ilegal al país de extranjeros, con agravantes si las víctimas son menores de edad o si se han puesto en peligro su salud e integridad física.

De igual manera, es considerado como delito, facilitar o promover la entrada al país de personas que ejerzan la prostitución, y trasladar, acoger o recibir personas para que sean objeto de explotación sexual o tráfico de órganos. De la misma forma, esta ley sanciona a quienes se asocien con objeto de cometer los delitos ya descritos.

Mediante modificaciones a cuerpos legales, se establecen normas para la protección de las víctimas, entre las que se cuenta el derecho a que estas soliciten un permiso de residencia temporal, por un mínimo de seis meses, ya sea para decidir las acciones judiciales en su favor o para regularizar su estadía en Chile.

En el *Informe mundial sobre la trata de personas 2012*, publicado por el Departamento de Estado, Estados Unidos, se señala que Chile es un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual y trabajos forzados. La mayor parte de las víctimas son mujeres y niñas explotadas con fines sexuales.

### **1.2 Contexto institucional**

En Chile existen políticas públicas orientadas a dar respuesta a la situación de violencia de género, las cuales son implementadas por diferentes ministerios y servicios públicos. Cada organismo posee responsabilidad desde el punto de vista social e institucional, y debe trabajar de manera coordinada con otros organismos para resolver las necesidades de las víctimas y terminar con la situación de violencia.

<sup>46</sup> En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <http://bcn.cl/19as1>

### 1.2.1 Institucionalidad pública

Las principales instituciones que abordan el problema de la violencia de género en Chile son, en primer lugar, el Servicio Nacional de la Mujer, junto con los ministerios del Interior, Salud y Justicia.

#### **Servicio Nacional de la Mujer**

El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) es el organismo encargado de diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres; y disminuir las prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país. En su artículo 4º, la Ley 20066 establece que “corresponderá al Servicio Nacional de la Mujer proponer al Presidente de la República las políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos de esta ley. En coordinación y colaboración con los organismos públicos y privados pertinentes formulará anualmente un plan nacional de acción”<sup>47</sup>. SERNAM ha desarrollado su gestión sobre la base de estrategias para disminuir la violencia de género.

En primer lugar, la coordinación y asesoría técnica a los diferentes actores públicos sectoriales y municipales para incorporar criterios de equidad de género en las políticas públicas, ha facilitado la alineación de las instituciones públicas en torno a objetivos comunes referidos a la justicia de género. Asimismo, se ha avanzado en la definición de compromisos ministeriales anuales, cada vez más precisos y estratégicos, que debe alcanzar cada repartición pública para aportar a la consecución de la agenda gubernamental. Asimismo, SERNAM ha fortalecido el trabajo de las Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades<sup>48</sup>, mediante la profundización y mejo-

ra de la definición de compromisos de calidad y sustentabilidad para lograr la eliminación de las brechas de género<sup>49</sup>.

En segundo lugar, la capacitación a funcionarios/as del sector público, para desarrollar competencias que permitan incorporar perspectiva de género en su desempeño laboral, es una estrategia institucional que responde a la necesidad de cambiar la forma en que se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas públicas. En este sentido, SERNAM ha elaborado programas de capacitación para funcionarios que ocupan cargos estratégicos en el sector público. Entre los años 2007 y 2009 se han capacitado alrededor de 18.000 funcionarios/as.

En tercer lugar, se encuentra el impulso a cambios legislativos proclives a la equidad de género, mediante la adopción de normas y procedimientos jurídicos que eliminen la discriminación y extiendan los derechos de las mujeres en los ámbitos públicos y privados. En este entendido, a SERNAM se le encomendó impulsar una Agenda Legislativa de Género para mejorar la situación de las mujeres en la sociedad y ante la ley.

En cuarto lugar, existe una estrategia de relaciones internacionales y la cooperación en materia de género, lo cual se orienta al seguimiento de los acuerdos internacionales suscritos por el país en materias de equidad de género y a la coordinación de la cooperación internacional, así como al intercambio con otros gobiernos, agencias, organismos internacionales, regionales y subregionales<sup>50</sup>.

Como quinta base estratégica, se encuentran los “modelos programáticos” orientados a disminuir las brechas de discriminación de género que afectan a las mujeres.

Actualmente, la Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer, Programa Chile Acoge, es el organismo encargado de contribuir a reducir la incidencia de la violencia intrafamiliar, incrementando la cobertura y la eficacia de los servicios de atención y protección a las mujeres víctimas. Entre los principales programas se destacan lo que se señalan en el Cuadro 1:

47 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Ley 20.066, establece ley de violencia intrafamiliar (18 dic. 2010)*. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242648>

48 Las Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades tienen como finalidad asesorar a las autoridades en la incorporación de la equidad de género en las políticas, programas y proyectos sectoriales. Están representadas en las 15 regiones del país a través de las Comisiones Asesoras Regionales de Igualdad de Oportunidades (CRIOS). En abril de 2012, el Ministro de Agricultura y los directores de servicio firmaron el nuevo Plan con las líneas de acción en esta materia para el período 2011-2014. En los sectores rurales, por ejemplo, los productores y productoras se ven beneficiados con actividades que incluyen la realización de charlas y talleres de capacitación en ámbitos donde se han encontrado bre-

chas asociadas al mundo agrícola. Véase *Agrogénero*, n° 2 (julio 2012), publicación electrónica de la Oficina de Estudios y Políticas Agraria (ODEPA), en <http://bit.ly/1foh5se>.

49 Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), *Balance de Gestión Integral 2009* (Santiago: SERNAM, 2009). Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-60737\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-60737_doc_pdf.pdf)

50 *Ibíd.*

Cuadro 1. Principales iniciativas de la Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer, Chile Acoge

INICIATIVAS	OBJETIVO	COBERTURA
Centros de la Mujer	Contribuir en el ámbito local, a reducir la violencia contra la mujer, especialmente la que se produce en las relaciones de pareja, mediante la implementación de un modelo de intervención integral con énfasis en la prevención comunitaria y la atención a mujeres que son víctimas de violencia.	94 Centros de la Mujer
Casas de Acogida	Ofrecer protección temporal a mujeres que se encuentran en situación de riesgo grave y/o vital por Violencia Intrafamiliar de parte de su pareja.”	24 Casas de Acogida
Alerta Temprana	Contribuir en el ámbito local a prevenir la violencia intrafamiliar, mediante la implementación de un modelo de intervención integral con énfasis en la prevención comunitaria y especialmente trabajo en la primera infancia.	6 jardines infantiles a lo largo del país.
Alerta Hogar Mujer	Es un sistema de alerta pensado para mujeres que enfrentan el riesgo latente de ser víctimas de algún tipo de violencia por parte sus parejas o ex parejas. Utiliza la telefonía celular para coordinar la ayuda inmediata de tu red de apoyo más cercana (amigos, vecinos, familiares de confianza), en caso que enfren-tes alguna situación de peligro a través del envío gratuito de un mensaje de texto (SMS).	No hay información.
Programa Hombres por una Vida sin Violencia	Proporcionar una intervención psicosocial especializada a hombres que ejercen violencia de parejas contra las mujeres.	Programa Disponible en: 15 centro de atención.
Fono Ayuda Violencia	Orientar mediante profesionales a personas víctimas de violencia o a quienes conocen a alguna persona víctima de violencia. El llamado es confidencial	Disponible en: todo el país, las 24 horas.
Pololeo sin Violencia	Campaña preventiva para jóvenes	Nacional

Fuente: Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer, Programa Chile Acoge.

**Ministerio del Interior**

Otra de las instituciones involucradas en la tarea de disminuir la violencia de género es el Ministerio del Interior, el cual cuenta con Centros de Apoyo a Víctimas de Delitos (CAVD), los cuales tienen por objetivo contribuir a la reparación de los daños ocasionados por el delito a través del contacto rápido y oportuno con las víctimas, entregando una atención integral y especializada con profesionales psicólogos, abogados y trabajadores sociales.

Al hacer una denuncia en Carabineros de Chile, esta institución remite los antecedentes a los Centros de Apoyo a Víctimas, para que profesionales especia-

lizados contacten a los afectados y ofrezcan orientación e información, y faciliten el acceso a servicios de atención integral gratuita. En estos Centros pueden acceder a asistencia todas aquellas personas que hayan sido víctimas de delitos violentos, entre los que se cuentan: robo con intimidación, robo con violencia, delitos sexuales, lesiones graves y gravísimas, homicidios, parricidios, secuestro, sustracción de menores, robo con violación y robo con homicidio<sup>51</sup>.

51 Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile (2011). *Guía de asistencia integrada en violencia de género en contexto domésti-*

La asistencia que puede prestar a las víctimas abarca apoyo emocional; orientación e información (psicológica, social y legal); y atención integral, acompañamiento y asesoramiento.

### **Ministerio de Salud**

- *Los Centros Comunitarios de Salud Mental (CO-SAM)*, asociados al Ministerio de Salud (MINSAL), constituyen unidades operativas del Sistema de Atención Primaria para atender a los/as usuarios/as que presenten algún tipo de necesidad en el ámbito de salud mental. Entre tales usuarios se encuentran mujeres víctimas de violencia de género, frecuentemente detectadas a partir de trastornos depresivos<sup>52</sup>.
- *Los Centros de Salud Familiar (CESFAM)*, constituyen unidades operativas del Sistema de Atención Primaria instaladas en el ámbito local-comunitario, orientadas a atender integralmente a usuarios/as correspondientes a un territorio determinado. Cuentan con un equipo multidisciplinario de médicos, enfermeras, matronas, nutricionistas, kinesiólogos/as, asistentes sociales y psicólogos/as, entre otros<sup>53</sup>.

### **Ministerio de Justicia**

Del Ministerio de Justicia dependen algunas de las entidades involucradas con la violencia de género. Entre ellas:

- *Los Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos (CAVI)*, entidades dependientes de la Corporación de Asistencia Judicial del Ministerio de Justicia. Se comenzaron a instalar a partir de 1994 para otorgar atención jurídica, psicológica y social gratuita a personas que no pueden procurarse estos servicios y que han sido víctimas de delitos violentos. Para ello cuentan con un equipo profesional formado por abogado/a litigante, trabajador/a social y psicólogo/a<sup>54</sup>.
- *El Servicio Médico Legal (SML)*, entidad pública también encargada de luchar contra la violencia

de género. Es una entidad dependiente del Ministerio de Justicia, que auxilia a los órganos de la administración de justicia, realizando pericias médico-legales a través de sus departamentos de tanatología, clínica, laboratorio, ADN, salud mental y derechos humanos. Esta entidad realiza pericias respecto de mujeres víctimas de delitos sexuales y violencia de género en el ámbito doméstico<sup>55</sup>.

#### *1.2.2 Respuesta institucional en el sistema judicial*

En caso de que la víctima de VIF decida denunciar, podrá acudir a tres tipos de instituciones públicas que acogerán su denuncia: Ministerio Público, Tribunales de Familia, Carabineros de Chile o la PDI.

### **Ministerio Público**

La persona que desea realizar una denuncia podrá dirigirse al Ministerio Público, al cual le corresponde la investigación y persecución penal de los delitos y la protección a víctimas y testigos durante el proceso penal. Desarrolla su misión en conjunto con las Fiscalías, apoyadas por las Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT)<sup>56</sup>.

El Ministerio Público es un órgano de carácter autónomo al que corresponde la investigación y persecución penal de los delitos y la protección de víctimas y testigos durante su participación en el proceso penal. Las Fiscalías se encargan de la investigación de los delitos, coordinando la labor de la policía y de imputar a los que aparecen como ofensores, como asimismo de brindar protección a víctimas y testigos durante su participación en el proceso penal. Las URAVIT brindan una atención especializada para la protección de esos actores en los casos de mayor riesgo y complejidad.

El Ministerio Público llevará la denuncia a un registro de causas de violencia intrafamiliar, para luego establecer un *contacto prioritario* y una evaluación de riesgo. Dentro de las 24 horas de ingresada la denuncia a la Fiscalía, personal de esta se contacta con la víctima para recoger antecedentes del riesgo de su situación y sobre sus expectativas del proceso penal, aplicando una pauta de evaluación de riesgo que permite calificarlo (alto-medio o bajo).

co (Santiago: CESC, 2011). Publicación realizada en el marco del proyecto: Fortalecimiento de la Gestión Intersectorial en Violencia de Género. Con el respaldo financiero de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). Equipo ejecutor del proyecto: A. González, C. Mellado, L. Mires y A. Mohor. Disponible en: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/manual\\_violencia\\_genero.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/manual_violencia_genero.pdf)

52 Ibíd.

53 Ibíd.

54 Ibíd.

55 Ibíd.

56 Ibíd.

Si el riesgo es alto o de riesgo vital, se deriva el caso hacia una URAVIT para otorgar medidas de protección, pero se continúa con la investigación penal.

Si el nivel de riesgo es bajo, se procede inmediatamente con el proceso en conjunto con el Juzgado, el cual finalmente dictaminará una sentencia específica.

### **Tribunales de Familia**

A los Tribunales de Familia les corresponde conocer los hechos de violencia doméstica que no alcanzan a revestir el carácter de delito o maltrato habitual (cuando hay periodicidad de la violencia), o sea, abarca los casos de la violencia leve, violencia psicológica y/o económica. Además del juzgamiento de los hechos de violencia intrafamiliar, le corresponde dar protección a las víctimas mediante la dictación de medidas cautelares<sup>57</sup>.

Dentro del procedimiento para dar cuenta de los hechos de violencia doméstica, en primer lugar, la persona podrá dirigirse al Tribunal de Familia, organismo encargado de conocer los hechos de violencia doméstica que no alcanzan a revestir el carácter de delito o maltrato habitual<sup>58</sup>.

Una vez interpuesta la demanda, en un plazo no superior a 10 días, se fija una *audiencia preparatoria*, en donde el juez puede fijar medidas cautelares de protección de la víctima, como prohibir o restringir la presencia del ofensor en el hogar común. Por otra parte, también se otorgan facultades a las policías para actuar ingresando a lugares cerrados donde haya indicios de que se están realizando agresiones, y si hay mérito, se puede detener al agresor. Le corresponde al Tribunal dar protección a las víctimas mediante la dictación de medidas cautelares; y, dependiendo de si se configura un caso de maltrato habitual, se remitirán los antecedentes al Ministerio Público y hacia las Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT).

Las URAVIT cumplen tres funciones principales. La primera es disponer una *medida de protección autónoma*, es decir, el Tribunal de Familia puede adoptar, sin necesidad de solicitarlo al Juzgado de Garantía, medidas como proporcionar a la víctima una residencia alternativa y temporal (Casa de Acogida, hotel, arriendo u otra), rondas policiales en torno a su hogar, suministro de un teléfono celular para emergencias, entre otras.

Otra función de las URAVIT está vinculada a la *orientación jurídica*, en donde se le entrega a la víctima una cartilla con información sobre un *call center* de la Fiscalía donde puede comunicarse para obtener información general del proceso penal y sobre el estado de su causa. También se le orienta en las etapas posteriores del proceso con la entrega de la cartilla “Guiamos sus pasos”.

Por último, la *coordinación de redes* se lleva a cabo en los casos de riesgo vital y algunos de riesgo medio. Se profundiza la evaluación de riesgo, se implementan medidas de protección adicionales, se diseña un plan de autoprotección con la víctima, se le acompaña y orienta jurídicamente, y se hacen coordinaciones con la red para acceso a servicios específicos.

Por su parte, la *Audiencia de Juicio* —la segunda audiencia— es la principal del juicio y debe realizarse en un plazo no superior a los 30 días desde la primera audiencia. Este procedimiento puede terminar con una sentencia condenatoria del agresor, hasta el abandono del procedimiento. Esto último puede ocurrir en caso de que el demandado reconozca los hechos y que existan antecedentes para presumir que no los repetirá, que se hayan establecido y aceptado obligaciones específicas o determinadas respecto de sus relaciones de familia, y que el denunciado o denunciada adquiera el compromiso de asumir una o más medidas cautelares por no menos de 6 meses ni más de un año. Si no cumple se procederá a dictar la sentencia.

### **Carabineros de Chile**

Las denuncias realizadas por las víctimas de VIF podrán ser acogida por Carabineros de Chile o la PDI, institución pública encargada, en este caso, de realizar la constatación de lesiones y determinar si la situación de violencia constituye un delito o no.

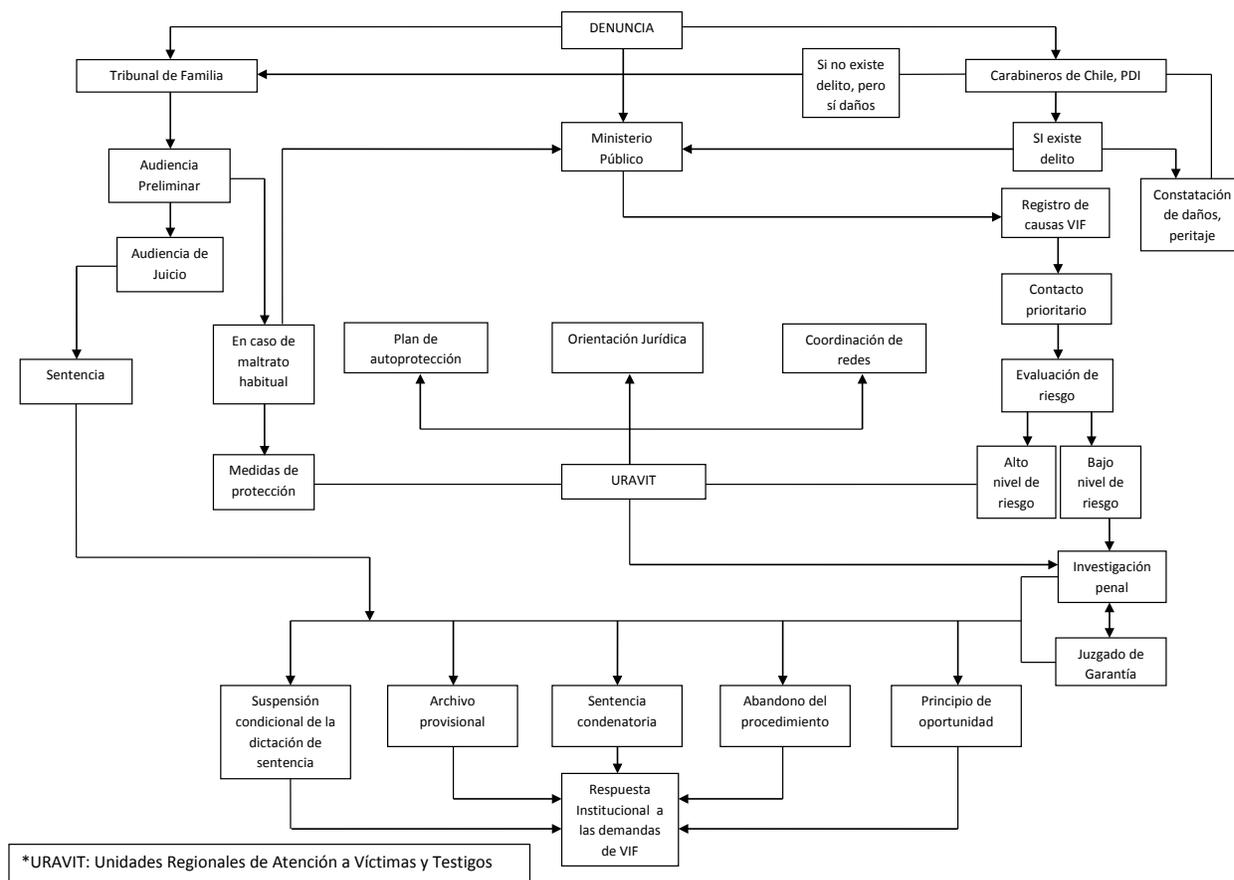
Las Comisarias de Carabineros cumplen un rol central en la activación de la respuesta pública a la violencia de género, al recibir las denuncias de las víctimas y remitir los antecedentes a los Tribunales de Justicia, en el marco de lo cual, además, desempeñan un rol en la acogida y orientación primaria de las víctimas. Además, Carabineros cumple diligencias ordenadas por las Fiscalías y Tribunales de Familia especialmente relacionadas con la implementación de medidas de protección para las víctimas<sup>59</sup>.

57 *Ibíd.*

58 Se refiere a la violencia física o psicológica que es ejercida habitualmente, es decir, a los hechos de maltrato reiterados o que han sido próximos en el tiempo.

59 CESC 2011, cit.

RESPUESTA INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA JUDICIAL



Fuente: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana / Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, *Guía de asistencia integrada, violencia de género en contexto doméstico* (Santiago de Chile, 2011), p. 112.

En caso de no constituir delito, el caso es derivado hacia el Tribunal de Familia. Si es constitutivo de delito —por ejemplo, violencia física con resultado de lesiones (leves, graves o gravísimas), intento de parricidio o femicidio, amenazas o violación—, se deriva el caso inmediatamente al Ministerio Público, el cual seguirá con el proceso antes descrito.

**Policía de Investigaciones**

El Centro de Asistencia a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS), asociado a la Policía de Investigaciones (PDI), constituye el primer servicio creado por el Estado chileno dirigido a la atención de víctimas. Se formó en 1987 y ofrece un servicio altamente especializado para la atención de víctimas de violencia sexual y su grupo familiar. Tiene dos líneas de trabajo, una dirigida a niños/as, y otra para mujeres adultas. Su modelo de atención abarca psicoterapia, psiquiatría,

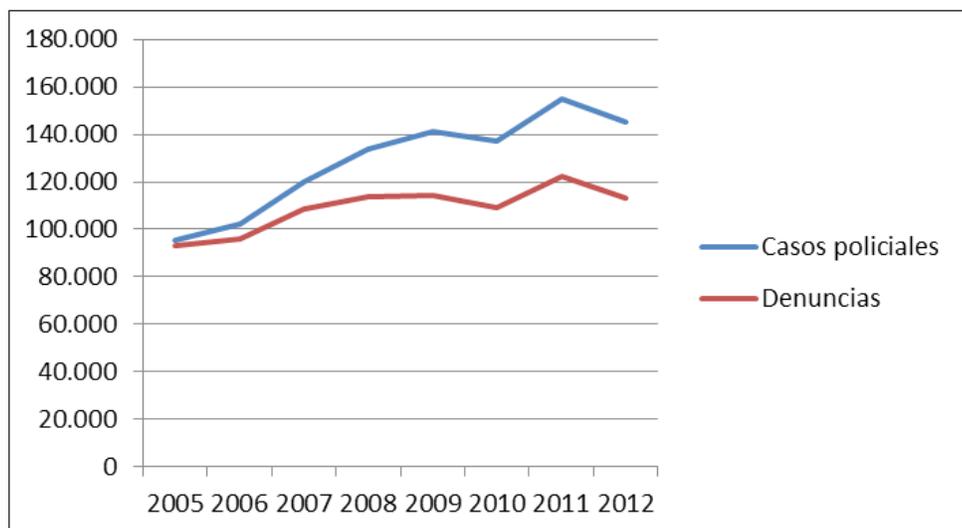
intervención social y legal. Actualmente el Centro depende del Instituto de Criminología de la PDI, el cual tiene por objetivos principales la asistencia integral a las víctimas de delitos sexuales, labor educacional preventiva, investigaciones científicas, realización de peritajes y formación de especialistas<sup>60</sup>.

Las unidades de la PDI, al igual que Carabineros, tienen un rol en la activación de la respuesta pública a la violencia de género, al recibir las denuncias de las víctimas y remitir los antecedentes a los Tribunales de Justicia, en el marco de lo cual desempeñan, además, un rol en la acogida y orientación primaria de las víctimas. A esto se suma la realización de diligencias investigativas ordenadas por las fiscalías en las causas de delitos contra las mujeres<sup>61</sup>.

60 *Ibíd.*

61 *Ibíd.*

Gráfico 1. Frecuencia de denuncias y casos policiales 2005-2012, violencia intrafamiliar



Fuente: Elaboración propia, Subsecretaría del Prevención del Delito. Ministerio del Interior, Chile.

El esquema a continuación da cuenta de la ruta que puede seguir una denuncia de violencia intrafamiliar en Chile.

### 1.2.3 Políticas públicas: Plan Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar

La política pública implementada para hacerse cargo de la violencia de género debe relevar una propuesta de atención, prevención y reparación integral, que abarque los sectores de educación, salud y justicia, con un rol significativo en la sociedad civil. En Chile, la principal intervención en este ámbito es el Plan Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, cuyo objetivo coordinar a los distintos organismos públicos y privados que colaboran en el abordaje de dicha forma de violencia a nivel nacional.

El objetivo general del Plan está definido como “diseñar y coordinar las políticas públicas para la erradicación de la violencia intrafamiliar liderando los procesos que garanticen la prevención de la violencia intrafamiliar, la atención, la protección a las víctimas y el adecuado ejercicio y acceso a la justicia”

En cuanto a sus objetivos específicos, se enumeran los siguientes:

- Avanzar en la reducción de la violencia particularmente, la VIF, promoviendo la modificación de los patrones culturales que la sustentan.

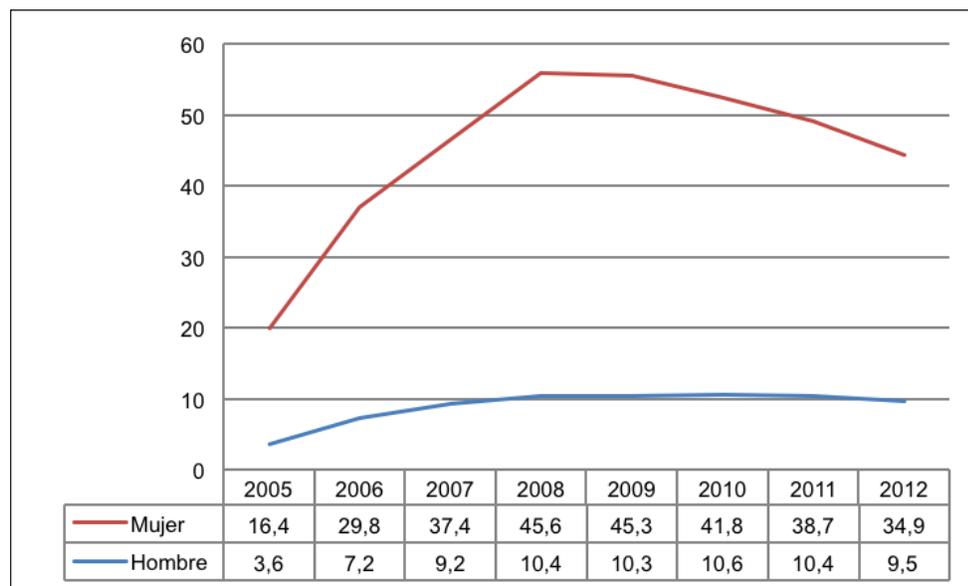
- Desarrollar acciones intersectoriales para prevenir la violencia basada en el género, particularmente la VIF, desde la primera infancia y a lo largo de las diversas etapas de la vida.
- Levantar información acerca de la atención y protección de las víctimas de violencia intrafamiliar, como también de los sujetos que ejercen violencia.
- Diseñar modelos de atención y protección para mejorar la intervención en violencia intrafamiliar.
- Coordinar las acciones que se realizan desde las distintas instancias del Estado en materia de VIF, a efecto de promover una atención adecuada y protección de las víctimas.

Dentro de los principales ejes de acción del Plan se destaca un área de difusión, que contempla campañas publicitarias, revisión de material educativo, campañas preventivas y educativas, etc.

El área de capacitación contempla el fortalecimiento de habilidades de los equipos de trabajo que trabajan directamente con mujeres víctimas, cursos de capacitación *on line* a profesionales de diversas áreas (salud, educación, justicia, etc.), talleres educativos con jóvenes, capacitación en maltrato infantil y capacitación a Carabineros. Otra área es la referida al diagnóstico, donde se contempla realizar un catastro de actividades en materia de prevención en el sector, sistematización de experiencias, diagnóstico de equidad de género, entre otras.

Un área especial es la referida a la coordinación intersectorial entre diversos actores vinculados al tema

Gráfico 2. Tasa (por 100.000 habitantes) de víctimas de violencia intrafamiliar: lesiones menos graves, graves, gravísimas, 2005-2012, por sexo



Fuente: Carabineros de Chile (Sistema de Automatización Policial, AUPOL – Parte, Denuncia y Detenciones).

de la violencia intrafamiliar<sup>62</sup>, para la cual se han dispuesto mesas de trabajo, convenios intersectoriales, trabajo sobre la ficha de registro único e incorporación de otros sectores involucrados.

## 2 Información estadística

Disponer de información estadística oficial, de calidad y actualizada, es fundamental para conocer las dimensiones del fenómeno de la violencia de género en el país. Para ello se indagó en aquellos tipos de violencia que cuentan con legislación a nivel nacional y, por tanto, tienen institucionalidad encargada de su abordaje.

### 2.1 Violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar cuenta con un sistema fortalecido de estadísticas, ya que es considerada un delito de mayor connotación social y, por tanto, es parte de

las mediciones periódicas de la Subsecretaría de Prevención del Delito, del Ministerio del Interior, organismo encargado de generar información oficial en la materia.

#### 2.1.1 Denuncias

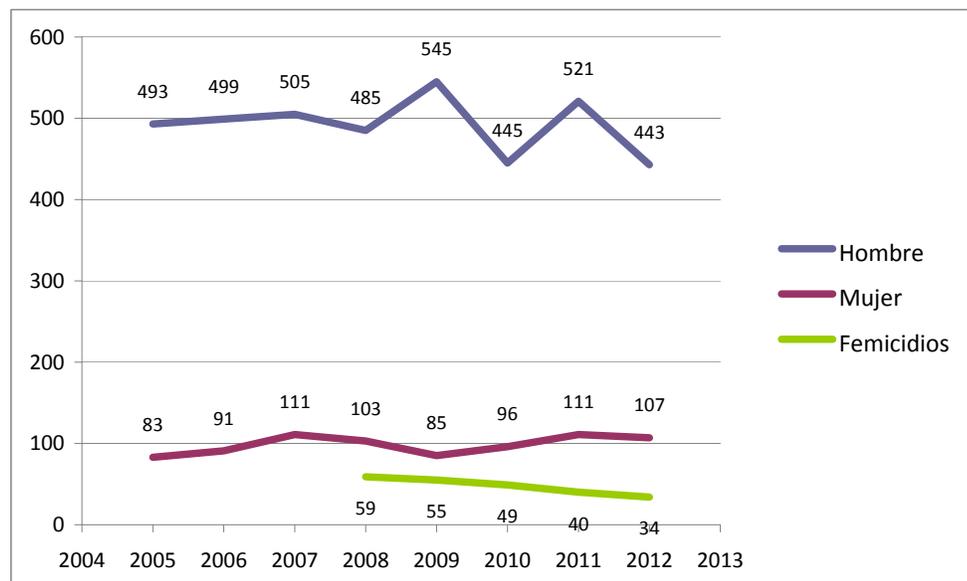
De acuerdo con los datos, las denuncias en materia de violencia intrafamiliar han tenido un crecimiento sostenido desde la promulgación de la Ley en 1994. No se puede atribuir el aumento de las denuncias solamente a un aumento en los casos de VIF en el país, sino que también se encuentra asociado a cambios en la legislación, mayor sensibilización de la ciudadanía, mayor visibilización del problema y empoderamiento de las mujeres, entre otras causas.

El Gráfico 1 muestra cómo se han comportado la denuncia de VIF en comparación con los casos policiales, estos últimos entendidos como aquellos donde existió una persona detenida por el hecho, ya sea por su denuncia o por su detención en flagrancia. El dato de casos policiales es considerado más contundente que las denuncias, ya que existe un proceso mayor en el sistema de justicia.

El registro de denuncias de acuerdo con el tipo de víctima del año 2012, señala que las mujeres repre-

62 Se menciona a SERNAM, Ministerio de Educación, Carabinero de Chile, Policía de Investigaciones, Servicio Nacional de Menores (SENAME), Unicef, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de la Juventud.

Gráfico 3. Frecuencia de víctimas de homicidios por sexo, y femicidios



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Subsecretaría de Prevención del Delito y del Servicio Nacional de la Mujer.

sentan el 80% del total de las denuncias, los hombres el 14%, los niños y niñas un 5%, mientras que los adultos mayores solo el 2% de los casos El Gráfico 2 muestra esa diferencia, dando cuenta de la tasa de víctimas diferenciada entre hombres y mujeres.

En el 2008 se realizó la primera Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales<sup>63</sup>, la que arrojó un 36% de prevalencia de VIF en mujeres que han tenido alguna relación de convivencia en sus vidas. En 2012, se volvió a realizar la medición y los principales hallazgos de la encuestas son:

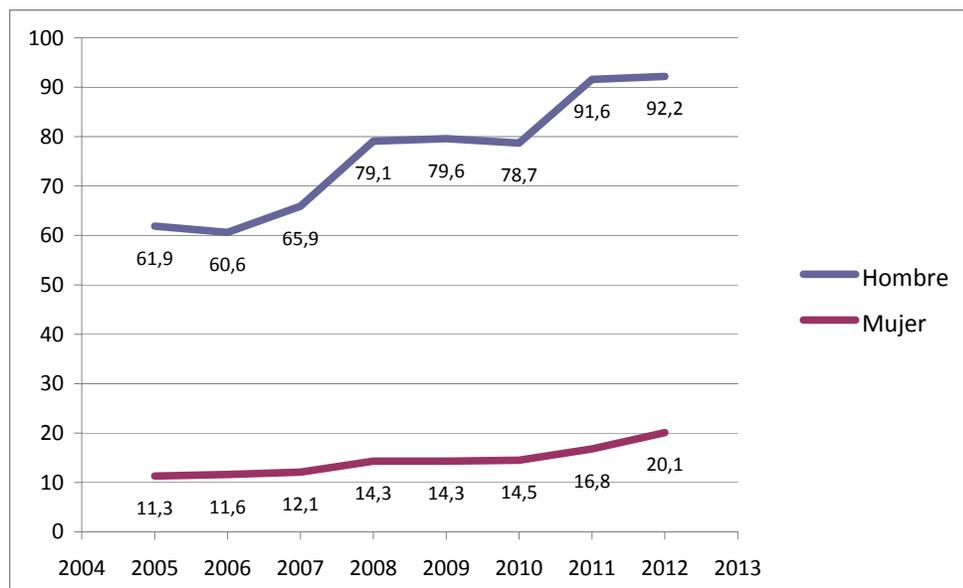
- El 31,9% de las mujeres ha sufrido alguna forma de violencia por sus familiares, pareja o ex pareja.
- Un 15% de mujeres ha sido víctima de violencia intrafamiliar en los últimos 12 meses.
- Del total de mujeres que denunciaron violencia psicológica, el 47,7% decidió no seguir con la denuncia, un 41,1% en el caso de violencia física, mientras que un 67% en el caso de violencia sexual.

- La principal motivación para no seguir con la denuncia, según el tipo de violencia es:
  - violencia psicológica: “no fue algo serio, y no lo consideré necesario” (34,5%);
  - violencia física: “tuve miedo” (24,5%);
  - violencia sexual: “me daba vergüenza contar mi situación” (40%).
- El 5,1% de las mujeres señaló haber sido víctima de algún delito sexual en los últimos 12 meses; mientras que la prevalencia alcanza el 22,4% de los casos.
- Al 17,4% de las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia les gustaría recibir ayuda para enfrentar la situación. En este sentido, al consultar sobre la disposición frente a diversas iniciativas sobre violencia intrafamiliar, el 38,9% declaró no estar dispuesta a participar de un proceso judicial; en contraste, el 66,7% mostró mayor disposición a recibir el apoyo de un especialista en un centro de atención.

El femicidio es un indicador reciente y aún se encuentra contenido en las cifras generales de homicidios entregadas por el Ministerio de Interior. De acuerdo con el Gráfico 3, en 2012 sucedieron 107 homicidios de mujeres, de los cuales 34 fueron femicidios (información entregada por el Servicio Nacional

63 GFK/Adimark, Principales resultados “Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales”. Para Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Julio 2013). Disponible en <http://bit.ly/1h2gakL>

Gráfico 4. Tasa (por 100.000 habitantes) de víctimas de abuso sexual, 2005-2012, por sexo



Fuente: Carabineros de Chile (Sistema AUPOL – Parte Denuncia y Detenciones).

de la Mujer, organismo que realiza un seguimiento a los casos a través de los archivos de prensa<sup>64</sup>). Para profundizar en la información, se señala que en 2010 murieron 49 mujeres asesinadas por sus maridos o ex maridos, parejas o ex parejas; el porcentaje de femicidios según relación víctima/victimario año 2010 fue de 34,7% perpetrados por cónyuges, 26,5% por convivientes, 18,4% ex convivientes, 10,2% “pololos” o parejas y 8,2% ex pololos y ex parejas. El 53% de los femicidios fue perpetrado con arma blanca y un 42% de ellos ocurrió en el domicilio común de víctima y victimario.

Las cifras de victimización por sí solas no dicen mucho, pero si se encuentran acompañadas de otras variables, pueden dar cuenta de mejor manera del fenómeno de la violencia contra las mujeres en el ámbito de familia; por lo tanto, pueden mejorar la toma de decisión y la oferta en materia de programas y servicios para las víctimas y también fortalecer las políticas preventivas. Por ejemplo, las estadísticas del año 2012 del Servicio Nacional de la Mujer entregan datos asocia-

dos a mujeres que ingresaron al sistema de protección del gobierno<sup>65</sup>, que complementan las cifras generales:

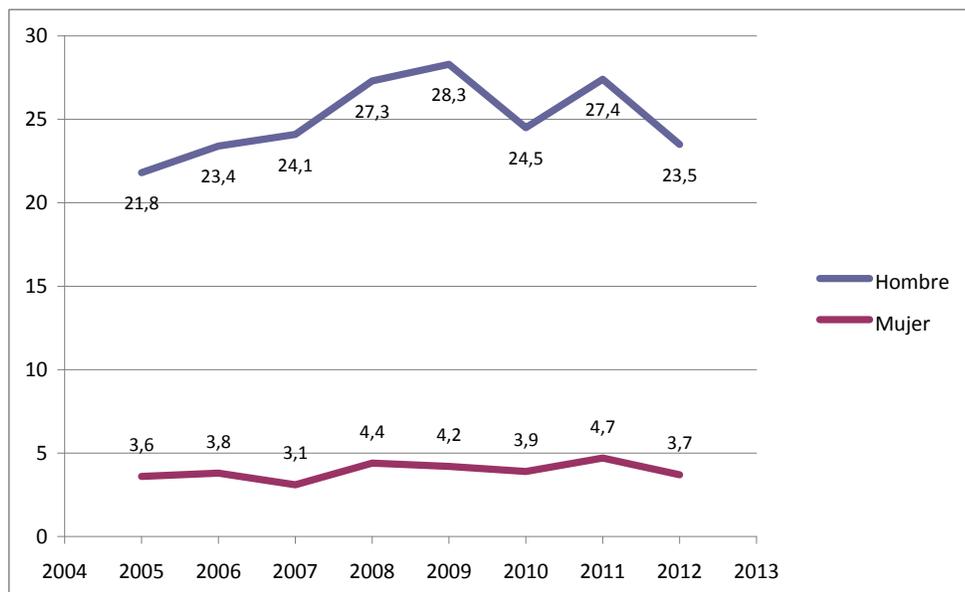
- El 96% de ellas son víctimas de violencia por parte de sus parejas.
- El 57% no ha terminado la enseñanza media.
- 21% tiene un trabajo remunerado.
- 32% es dueña de casa
- 40% vive en una casa donde el arrendador o propietario es su victimario.
- El 19% presenta graves problemas de salud asociados a problemas psiquiátricos graves y adicciones.
- El 33% cuenta con medidas cautelares.

Por otra parte, un estudio de la Corporación Dómos, junto con el Servicio Nacional de la Mujer, reveló los costos económicos y sociales de la violencia intrafamiliar. Respecto a la cuantificación, se señala que “los organismos estatales en Chile gastan \$32.417 millones en materia de VIF, y que, por su parte, las ONG gastan \$863 millones. Además, las mujeres declaran

64 Las cifras entregadas por SERNAM no son las cifras oficiales, ya que la institución utiliza como fuente los registros de prensa y, por tanto, no se considera la resolución del sistema de justicia de cada uno de los casos, que puede variar luego del juicio.

65 Estas mujeres ingresaron al sistema de protección del gobierno el año 2012, por encontrarse en una situación de violencia con riesgo vital.

Gráfico 5. Tasa (por 100.000 habitantes) de víctimas de violaciones, 2005-2012, por sexo



Fuente: Carabineros de Chile (Sistema AUPOL – Parte Denuncia y Detenciones)

gastar de su propio dinero \$2 millones de pesos anuales a consecuencia de la violencia”<sup>66</sup>.

Hacer una diferenciación entre los femicidios y homicidios comunes a mujeres representa un desafío para los sistemas de información, ya que a pesar de la existencia de la nueva ley de femicidio, no se han establecido diferencias en cómo se informa.

Respecto a las cifras de abuso sexual y violaciones informada por el Ministerio de Interior, en el Gráfico 4 se ilustra el aumento importante que ha tenido la tasa de abuso sexual desde el año 2005 a la fecha, y el hecho de que las principales víctimas de estos delitos son mujeres, con una tasa de 92,2 casos, en comparación a una tasa de 20,1 de hombres en 2012. El delito de violación se comporta más o menos de la misma manera, como muestra el Gráfico 5, donde se muestra una constante en las tasas de ambos sexos desde 2005 a 2012, pero con una diferencia amplia entre víctimas mujeres y víctimas hombres.

Respecto a otros delitos de mayor connotación social, como robos con violencia y lesiones graves, las cifras se invierten, ya que los hombres son víctimas con mayor frecuencia que las mujeres en este tipo de delitos. Estas diferencias muestran la necesidad de contar con estrategias de prevención de la violencia y el delito con perspectiva de género, ya que las violencias adquieren particularidades según esa variable, y no se manifiestan para toda la ciudadanía de la misma manera.

Otro indicador importante es la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), que permite conocer las percepciones de los ciudadanos respecto a los niveles de victimización y temor en el país. En la ENUSC, toda la información se encuentra desagregada por sexo.

### 2.1.2 Procesamiento de los casos de violencia intrafamiliar

El Ministerio Público entrega información sobre el tratamiento y resolución de los casos de Violencia Intrafamiliar y delitos sexuales ingresados a Fiscalía. El Cuadro 1 muestra el comportamiento de los casos desde el año 2007.

66 Citado en SERNAM, Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer, Programa Chile Acoge, *Plan Nacional de Violencia intrafamiliar en Chile. Diciembre 2012 – Diciembre 2013*, p. 18. Disponible en <http://bit.ly/1mfrZGd>. [A enero 2014, un dólar equivale a alrededor de 500 pesos chilenos.]

Cuadro 1. Diferencia entre las denuncias de los delitos y las condenas efectivas por violencia Intrafamiliar

	2007	2008	2009	2010
Delitos de violencia intrafamiliar ingresados	56.106	98.237	115.100	117.145
Delitos de violencia intrafamiliar terminados en el período	54.188	106.455	132.527	143.899
Porcentaje de sentencias definitivas condenatorias sobre causas terminadas en el período	9%	9,5%	9,69%	9,91%
Porcentaje de sentencias definitivas absolutorias sobre causas terminadas en el período	0%	0,3%	0,41%	0,67%

\*Los casos terminados en el período no necesariamente son los casos ingresados en el mismo período.

\*Corresponde a denuncias hechas por víctimas de ambos sexos.

Fuente: Boletín Estadístico Anual 2007, 2008, 2009, 2010, Ministerio Público de Chile. En <http://www.fiscaliadechile.cl/>

De los casos de violencia intrafamiliar constitutivos de delitos que terminaron en 2010, más del 50% tuvo una salida judicial. Dentro de ellos, la mayoría terminó por Suspensión Condicional del Procedimiento, es decir, una alternativa al juicio donde el imputado no es juzgado, sino que se le decretan ciertas condiciones; por ejemplo, prohibición de acercarse a la víctima a su domicilio, lugar de trabajo o estudio, obligación de abandonar el ofensor el hogar que comparte con la víctima, asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar, entre otros<sup>67</sup>. Esta suspensión se realiza sin participación de la víctima o su defensa. Por su parte, los casos que reciben condena no superan el 10% de los casos. Estos datos son preocupantes, ya que contar con mayor visibilización de la problemática de la violencia contra las mujeres, no significa un avance de las políticas de gobierno en su abordaje. Debemos preguntarnos, ¿cuántos de estos casos termina en femicidio cada año?; ¿dónde podemos encontrar fisuras en el sistema de atención y protección a las víctimas de VIF? ¿Dónde es necesario invertir mayor cantidad de recursos para mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de protección de la violencia de género?

La creación de los tribunales de familia incorpora un término del procedimiento distinto a los presentados en el Cuadro 2, se refiere a la figura de la Suspensión Condicional de la Dictación de la Sentencia:

“se inserta como una figura intermedia entre la conciliación y la sanción, toda vez que fomenta la búsqueda de acuerdos entre las partes en algunas materias, pero esta suspensión no pone fin al proceso de manera inmediata. Ello solo ocurrirá un año transcurrido el periodo de un año y cuando se acredite por el ofensor el cumplimiento de las condiciones consensuadas o decretadas por el juez”<sup>68</sup>.

Si bien la disponibilidad estadística en materia de violencia de género en algunas áreas muestra avances en las últimas décadas, existe un déficit importante en la disponibilidad de información sobre otros tipos de violencias de género, ya que el tema se encuentra muy focalizado en el contexto familia, dejando de lado otras manifestaciones de violencia. No existe un sistema de registro único que permita cuantificar el número de mujeres que denuncian y son atendidas por distintos servicios públicos y privados; ni tampoco existen protocolos únicos de atención.

Por otra parte, es muy complejo establecer el camino de una denuncia desde su información en el sistema de protección, hasta su término judicial: ¿Cuánto tiempo está en el sistema? ¿Cuál es su resolución? ¿Cuántos organismos del sistema público estaban en conocimiento del caso? ¿Cuáles fueron las derivaciones?, etc. La imposibilidad de conocer la ruta, obstaculiza identificar los nudos críticos del sistema de protección y contribuir a su mejoramiento.

<sup>67</sup> *Boletín Mensual*, n° 2 (abril 2011), Unidad de Prevención de VIF, Chile Acoge, SERNAM.

<sup>68</sup> Casas, Riveros y Vargas, 2012, cit., p. 22.

## 2.2 Acoso sexual

En el año 2009 la Dirección del Trabajo publicó el estudio “Acoso sexual en el trabajo ¿denunciar o sufrir en silencio?” donde se presentan datos respecto a su ocurrencia. El 2005, año de promulgación de la ley, se presentaron 238 denuncias, aumentando a 318 y 344 los años 2006 y 2007, respectivamente. Es importante señalar que en 98% de los casos las denuncias por acoso sexual fueron presentadas por mujeres, siendo sus principales afectadas.

## 2.3 Trata de personas

La legislación en materia de trata de personas es reciente y no permite contar con información estadística pertinente. De acuerdo con la información proporcionada por la Policía de Investigaciones de Chile, se señala que los casos que han entrado al sistema revisitan confidencialidad para la opinión pública, ya que se encuentran en periodo de investigación, y solamente existe un caso con sentencia judicial a nivel país<sup>69</sup>.

## 3 Consideraciones finales

Las diversas manifestaciones de la violencia género que han sucedido en el país en los últimos años dan cuenta de que aún existe un camino muy largo por recorrer en la materia, y que el desarrollo institucional no es suficiente por sí mismo para abordar esa realidad. La violencia contra las mujeres ha presentado un considerable aumento en el primer semestre de 2013, con un incremento en las denuncias y de los casos de femicidio<sup>70</sup>.

Las organizaciones de mujeres han manifestado su descontento por la indiferencia del Estado frente a las situaciones de violencia que las afectan en particular, señalando que la Ley de Violencia Intrafamiliar invisibiliza a las mujeres como sujetos de derecho, al posicionarlas en un contexto global, como lo es la familia y el hogar. Igual situación sucede con el femi-

dio, ya que solo es considerado en el marco de la pareja, sin incluir la violencia que es ejercida contra las mujeres en el ámbito público por el solo hecho de ser mujeres. En este sentido, la violencia contra las mujeres en Chile se entiende como violencia intrafamiliar<sup>71</sup>. Así lo demuestran la legislación existente y la institucionalidad nacional desarrolladas para su abordaje. Esto reviste como principal problema la invisibilización de otras violencias contra las mujeres, que tienen características de violencia de género (control/poder). En este sentido, las políticas públicas han centrado su atención en las víctimas, su protección y reparación, por sobre una línea de desarrollo preventivo.

De igual manera, las organizaciones de mujeres señalan que el tratamiento que se ha dado a la violencia contra las mujeres, sobre todo con programas para el tratamiento de hombres agresores<sup>72</sup>, ha dejado de lado el problema cultural que enraíza la violencia de género, el cual debe ser abordado con políticas preventivas y educativas. El desafío se encuentra en la posibilidad de lograr una política integral capaz de articular los diferentes esfuerzos que se han emprendido a nivel de gobierno, sobre todo en el ámbito de la educación y en el proceso de judicialización de los casos, donde se encuentran los principales nudos críticos<sup>73</sup>.

Respecto a los sistemas de información, no existe un sistema único de información sobre delitos, ni tampoco un formulario único de ingreso de denuncias. Esto, en el caso de los delitos de género dificulta contar con un análisis que dé cuenta de la complejidad del fenómeno. Específicamente, si bien en Chile se cuenta con información sobre violencia de género en el marco de la familia, no existe un registro único de casos de femicidio. Las cifras oficiales entregadas por la Subsecretaría de Prevención del Delito no distinguen los femicidios de los homicidios a mujeres; y los datos entregados por SERNAM son recolectado a través de archivos de prensa. Respecto a otros tipos de violencia contra la mujer, no existe información estadística disponible; tal es el caso de la trata de perso-

69 Información proporcionada por equipo de trabajo Policía de investigación de Chile.

70 Hasta el 6 de agosto de 2013 se ha contabilizado un total de 29 casos de femicidio a nivel nacional, mientras que durante 2012 se presentaron 34 casos en total.

71 Entrevista a Lorena Astudillo en CNN Chile: “Lorena Astudillo y violencia contra la mujer: ‘Estamos preocupadas, indignadas, de luto y tenemos rabia’”. Disponible en: <http://bit.ly/195bt4u>

72 El Programa “Hombre por una vida sin violencia” es parte de la Política Nacional de Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar en Chile.

73 Programa *Vía Pública*, Canal 24 horas, “¿Quién protege a la mujer agredida?”. Disponible en: <http://bit.ly/1focl0s>

nas, acoso sexual u otros ocurridos en los espacios públicos y privados.

Respecto al tratamiento de los casos de violencia que son informados, se puede señalar que existe un aumento considerable en las denuncias a nivel nacional, lo que resulta muy positivo pensando en la visibilización del problema. Sin embargo, las resoluciones de las denuncias en el sistema de justicia muestran que solamente un 10% de los casos recibe sanción. Eso representa uno de los principales nudos críticos del sistema; dato que se sustenta en la última Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales (2013)<sup>74</sup>, la que muestra la baja disposición de las mujeres a participar en un proceso judicial ante un caso de violencia intrafamiliar (p. 12). Además, de aquellas mujeres que denunciaron un episodio de violencia intrafamiliar en los últimos doce meses, más del 40% decidió no continuar con la denuncia.

En materia de sanciones, resulta insuficiente que el castigo por ejercer violencia contra una mujer sea una multa para casos de violencia sin lesiones. De igual manera, es cuestionable el impacto que han tenido las medidas cautelares, como medidas de protección a las víctimas, ya que la mayor parte de las mujeres que han sido asesinadas durante 2013, contaba con ellas.

No existe claridad en los protocolos de atención a víctimas de violencia de género. Así, otro de los nudos críticos del sistema es el trato que reciben las mujeres víctimas al interponer una denuncia, sobre todo porque no existe claridad de los diversos organismos en la derivación adecuada para cada uno de los casos<sup>75</sup>.

Falta avanzar en un seguimiento efectivo a las medidas de protección interpuestas en el sistema de justicia para la protección de las víctimas, ya que la mayor parte de las víctimas de femicidios ocurridos durante 2013 contaban con estas medidas de protección. Para hacer frente a esta situación, el gobierno ha anunciado la implementación del brazalete electrónico<sup>76</sup> para dar efectivo seguimiento a dichas medidas. De igual manera, se ha impulsado el sistema Alerta Hogar Mujer, basado en la utilización de la telefonía

celular, y pensado para mujeres que enfrentan riesgo latente de ser víctima de algún tipo de violencia por parte de sus parejas o ex parejas<sup>77</sup>.

Otras violencias de género, como la trata de personas con fines de explotación sexual, tienen un abordaje insuficiente si se considera su complejidad. Se señala que Chile ni siquiera cumple las normas mínimas internacionales para su erradicación, con carencias en materias como servicios especializados para víctimas, mecanismos formales de identificación y remisión de víctimas, coordinación institucional en la materia, protocolos de acción ante la detección de víctimas, entre otras. Se destaca, dentro de las recomendaciones para el país, mejorar la formación de agentes policiales en la materia, considerar el establecimiento de una estrategia o plan nacional para combatir la trata; y despertar la conciencia pública con respecto a todas las formas de la trata<sup>78</sup>.

En vista de la situación de violencia que viven las mujeres en Chile, el rol de las policías en el sistema de atención es fundamental y de suma relevancia, ya que para muchas de las mujeres víctimas representa la entrada al sistema de protección.

En este sentido, el proyecto contribuirá a mejorar el registro de información y los protocolos de atención, incorporando a los equipos una reflexión respecto de la violencia de género y sus implicancias psicosociales.

Por medio de la capacitación virtual y presencial a los equipos de la Jefatura Nacional de Delitos contra la Familia, se fortalecerá uno de los nudos críticos del sistema, que dice relación con el trato que reciben las mujeres víctimas al interponer una denuncia y promover una adecuada derivación.

Se trabajará con la Policía en el proceso de sensibilización sobre otros tipos de violencias de género, lo que permitirá avanzar en su reconocimiento y abordaje en el sistema, así como en la materialización de proyectos preventivos a nivel comunitario.

74 GFK/Adimark, *Principales resultados "Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales"*, cit. Disponible en <http://bit.ly/1h2gakL>

75 CESC 2011, cit.

76 Véase notas de prensa: <http://bit.ly/1byH4AI>, <http://bit.ly/15pXnqu>, <http://bit.ly/14e4d2Q>

77 A través de un mensaje de texto gratuito, una mujer que se encuentre en riesgo de ser víctima de violencia puede alertar a su red de apoyo más cercana y de confianza.

78 US Department of State, *Trafficking in persons report 2012*, en <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/192359.htm>; *Trafficking in persons report 2013*, en <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/>



## Capítulo III

---

### 1. El Salvador<sup>79</sup>

#### 1 Contexto jurídico e institucional sobre la violencia contra las mujeres

##### 1.1 Marco jurídico internacional y nacional

A continuación se desarrollan las referencias del marco jurídico vigente tanto a nivel de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por el estado salvadoreño, como la normativa nacional.

##### 1.1.1 Acuerdos y convenios internacionales<sup>80</sup>

**Declaración Universal de Derechos Humanos.** En su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París, aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>81</sup>.

**Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 9.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. El Salvador lo firmó el 21 de septiembre de 1967 y lo ratificó el 30 de noviembre de 1979.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. El Salvador lo firmó el 21 de septiembre de 1967 y lo ratificó el 30 de noviembre del 1979.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.** Celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969<sup>82</sup>.

**Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.** El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países<sup>83</sup>. El Salvador la firmó el 14 de noviembre de 1980 y la ratificó el 18 de agosto de 1981.

---

79 Capítulo elaborado por Amanda Isabel Quijano y Morena Herrera, Equipo Colectiva Feminista para el Desarrollo Local / Red Mujer y Hábitat El Salvador; Policía Nacional Civil, El Salvador.

80 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

81 Declaración Universal de Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>.

---

82 Tratados multilaterales. [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm).

83 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

**Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.** Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, de conformidad con el artículo 27. El Salvador se adhirió el 17 de junio de 1996.

**Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.** En la 85 sesión plenaria el 20 de diciembre de 1993.

**Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem Do Pará”.** Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1994.

**Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer, Beijing.** Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995.

**Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer.** Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General el 6 de octubre de 1999. El Salvador solo firmó el 4 de abril de 2001 y hasta la fecha no ha ratificado.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio.** Adoptados en la Declaración del Milenio en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, es un compromiso de los Estados miembros de las Naciones Unidas para el año 2015<sup>84</sup>.

**Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.** Llevada a cabo en Palermo, Italia, del 12 al 15 de diciembre de 2000.

### 1.1.2 Leyes nacionales

**Ley de creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) del 26 de febrero de 1996.** Su objetivo principal es dar cumplimiento a la Política Nacional de la Mujer, propiciando con esta un desarrollo integral de las mujeres, a través de la implementación de programas, proyectos, armoniza-

ción de políticas públicas, cooperación internacional, entre otros. Esta ley establece el carácter rector del ISDEMU en materia de políticas públicas para los derechos de las mujeres en los diferentes ámbitos de competencia gubernamental.

**Ley contra la Violencia Intrafamiliar del 20 de diciembre de 1996, con la última fecha de modificación del 27 de septiembre de 2004.** Busca la prevención, sanción y erradicación de la Violencia Intrafamiliar, a través del respeto a la vida, la dignidad y la integridad física. Realiza una tipología de la violencia, enuncia al ISDEMU como ente rector y establece su accionar a través de la formación escolar, las campañas de difusión, la investigación y los mecanismos legales.

**Reforma al artículo 4 del Código Municipal del 31 de enero de 1996, con la última fecha de modificación del 20 de abril de 2012.** Se crea la competencia 29 de los Consejos Municipales en relación con la promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género.

**Reforma al artículo 4 del Código Municipal del 31 de enero de 1996, con la última fecha de modificación del 20 de abril de 2012.** Se suma a la competencia 29 de los Consejos Municipales el desarrollo de programas y acciones para la promoción de la equidad de género y la creación de la Unidad Municipal de la Mujer.

**Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIPVLV) del 25 de noviembre de 2010, con la última fecha de modificación del 20 de abril de 2012.** Busca garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, sin distinción entre ellas, por medio de políticas públicas, y a la vez que estas sean libres de toda forma de discriminación. La ley define algunos conceptos, describe las modalidades de violencia y nombra al ISDEMU como ente rector de la aplicación de la misma.

Esta Ley reconoce el feminicidio y la violencia feminicida y tipifica las diferentes formas y tipos de violencia contra las mujeres, asignando responsabilidades a diferentes instituciones públicas para asegurar la protección, atención y restitución de los derechos de las mujeres ante hechos de violencia, así como la actuación para la prevención y la sanción en el caso de hechos delictivos.

<sup>84</sup> Declaración del Milenio. <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>.

**Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres del 18 de abril de 2011, con la última fecha de modificación del 20 de abril de 2012.** La ley prohíbe la discriminación contra las mujeres, poniendo como base de acción políticas públicas que garanticen la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, con ayuda de las instituciones gubernamentales, las que desde sus realidades armonizarán la ley con sus acciones. Algunos de los principios enunciados son la Igualdad, la Equidad, la No Discriminación, el Respeto diferenciado de las necesidades de hombres y mujeres y la Transversalidad. De nueva cuenta, el ISDEMU se convierte en el ente rector de la Ley.

**Ley Marco sobre convivencia ciudadana y contravenciones administrativas, aprobada el 30 de abril de 2011.** La Ley tiene por objeto el establecimiento de normas de convivencia ciudadana, que lleven a la promoción, preservación de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia social, procurando el ejercicio de los derechos y pleno goce de los espacios públicos y privados de los municipios, basándose en la armonía, respeto, tranquilidad, solidaridad y la resolución alternativa de conflictos si fuere necesario.

En cuanto a la violencia contra las mujeres, el artículo 69 establece como contravención “Hostigar o maltratar verbal o psicológicamente a otra persona, siempre que el hecho no constituya falta o delito penal”

**Ley de la carrera docente, vigente desde el año 1996, con una reforma del 11 de agosto de 2010.** La reforma de 2010 identifica formas de violencia sexual y acoso en el ámbito educativo, estableciendo sanciones para el personal docente en caso de cometerlas. Incorpora las figuras de actos contra la libertad sexual de alumnas y alumnos, estableciendo medidas de sanción previa a los procesos judiciales.

### 1.1.3 Decretos

**Decretos Nos. 229, 169 y 109 de las fechas 17 de diciembre, 6 de noviembre y 11 de octubre del año 2012, respectivamente.** Establecen una reasignación de fondos, de los presupuestos de algunas Instituciones, para completar obras de infraestructura relacionadas a Ciudad Mujer (sobre Ciudad Mujer, véase sección siguiente: Contexto institucional | Institucionalidad pública).

**Decreto No. 852 del 11 de octubre de 2011.** Por medio del cual se crea un Grupo Parlamentario de Mujeres en el seno de la Asamblea Legislativa. Dicho grupo busca la promoción de iniciativas legislativas en favor de las mujeres.

**Decretos Nos. 779 y 755 de las fechas 12 de julio y 17 de junio de 2011, respectivamente.** Ambos relacionados con la aprobación y adquisición de empréstitos para financiar el proyecto de Ciudad Mujer.

**Decreto No. 636 del 29 de mayo de 2008.** Por medio del cual se declara el 28 de mayo de cada año, como el “Día Nacional de la Atención Política de Equidad de Género Integral de la Mujer”, con el propósito de generar reflexión en cuanto a la atención que la mujer merece.

**Decreto No. 644 del 1 de marzo de 1996, con su última fecha de modificación del 20 de abril de 2012.** Por el cual se crea la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, con el fin de vigilar el cumplimiento de todas las leyes relacionadas a la mujer, ejecutar programas, proyectos y planes que les beneficien, así como promover el desarrollo integral de las mismas.

**Decreto No. 197 del 23 de diciembre de 1194.** Declara el 25 de noviembre de cada año como el Día Nacional de la No Violencia contra la Mujer, con el fin de concientizar a la población salvadoreña en general para erradicar la violencia contra la mujer.

## 1.2 Contexto institucional

### 1.2.1 Institucionalidad pública

**El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)** se creó a iniciativa del Órgano Ejecutivo por Decreto Legislativo No. 644, de fecha 29 de febrero de 1996. El ISDEMU es la institución responsable de formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de Política Nacional de la Mujer; promover el desarrollo integral de la mujer a través del cumplimiento de las disposiciones legales y además promover anteproyectos de Ley y Reformas a las mismas, que mejoren la situación legal de la mujer, sobre todo en la legislación laboral.

**Ministerio de Educación:** A través de los programas y procesos educativos de enseñanza-aprendizaje formales y no formales, en los niveles de educación parvularia, básica, media, superior y no universitaria, incluirá dentro de la obligación que tiene de planificar y normar de manera integral la formación de las personas educadoras, así como en las actividades curriculares y extracurriculares, la promoción del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y de discriminación<sup>85</sup>.

**Ministerio de Gobernación** A través de la Dirección General de Espectáculos Públicos de Radio y Televisión, protegerá y defenderá la imagen de las mujeres en el más amplio sentido, conforme a los principios constitucionales de respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales. Garantizará para tal fin que los anunciantes, medios de comunicación y agencias de publicidad, incluidos los electrónicos, informáticos y telemáticos, cuya actividad esté sometida al ámbito de la publicidad y comunicaciones, no difundan contenidos, ni emitan espacios o publicidad sexista contra las mujeres, considerándose esta cuando se promueva la agresividad, malos tratos o discriminación contra las mujeres, la salud, la dignidad y la igualdad<sup>86</sup>.

**El Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.** A través de la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, deberá garantizar que en las situaciones de riesgo y desastre, la atención a las mujeres se diseñe y ejecute tomando en cuenta su condición de vulnerabilidad de género y las necesidades propias de su sexo, para lo cual se deberán incorporar acciones y medidas de prevención, atención y protección de las diferentes modalidades de violencia contra las mujeres, en el Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

**Ministerio de Salud.** Es la instancia del Estado rectora en materia de salud, que garantiza a los habitantes la cobertura de servicios oportunos e integrales; en ese sentido, a partir de la creación de la ley

especial integral, le corresponde garantizar las medidas específicas e incorporarlas en el ámbito de los servicios de salud pública, para la prevención, detección temprana, atención e intervención en los casos de violencia contra las mujeres<sup>87</sup>.

**Ministerio de Trabajo.** Es la Institución rectora de la administración pública en materia de Trabajo y Previsión Social, fundamentalmente encargada de potenciar las relaciones laborales, sustentadas en el diálogo, la concertación social y la participación tripartita, teniendo como fin principal el mejoramiento del salario real, condiciones laborales y calidad de vida. Por lo tanto, con la Ley especial el Estado debe garantizar la realización en los centros de trabajo de acciones de sensibilización y prevención de cualquier tipo de violencia contra las trabajadoras, que afecten sus condiciones de acceso, promoción, retribución o formación.

**Ciudad Mujer.** Es un programa con el que se garantizan los derechos fundamentales de las mujeres salvadoreñas, a través de servicios especializados como salud sexual y reproductiva, la atención integral a la violencia de género, el empoderamiento económico y la promoción de sus derechos. Además, se cuenta con un área de atención infantil para que las hijas/hijos sean atendidas mientras sus madres reciben los diferentes servicios.

Existen cuatro centros de Ciudad Mujer: en Lourdes Colón (departamento de La Libertad, Zona Paracentral del País); en Usulután (departamento del Oriente del país); en Santa Ana (departamento del Occidente del país); y en San Martín (municipio del departamento de San Salvador).

Los servicios que se brindan en el ámbito de la violencia contra las mujeres son:

- Atención en crisis.
- Asesoría legal.
- Terapias psicológicas.
- Grupos de apoyo y autocuidado.
- Prevención de la violencia, a través de charlas en las comunidades<sup>88</sup>.

85 Artículo 20. Ley especial integral para una vida libre de violencia hacia las mujeres.

86 Artículo 22. Ley especial integral para una vida libre de violencia hacia las mujeres.

87 Ministerio de Salud. <http://www.salud.gob.sv/institucion/marco-institucional/filosofia.html>

88 Ciudad Mujer. [http://www.ciudadmujer.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=67&Itemid=64](http://www.ciudadmujer.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=64)

Convenio de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Agresión Sexual y Maltrato Infantil en el Centro Integrado de Justicia Penal “Dr. Isidro Menéndez.” Da asesoría legal gratuita, la cual consiste en acompañar a las víctimas en el desarrollo de sus acciones legales, incluyendo un apoyo para la participación en audiencias, entrevistas, exámenes forenses, entre otros. Además, se articularán servicios que vayan enfocados a la recuperación personal de las víctimas. Existen cuatro Centros de Atención de este tipo.

Unidad Institucional Especializada de Atención a las Mujeres en situación de violencia-Oficina de Atención Ciudadana (UNI Mujer-ODAC). Se define como un espacio institucional para brindar la atención especializada que requieren las mujeres en situación de violencia, de acuerdo con el mandato establecido por la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. Existen siete UNI Mujer-ODAC a escala país, dos en el departamento de Cuscatlán en los municipios de Cojutepeque y Suchitoto, y una en el departamento de La Libertad en el municipio del Puerto de la Libertad.

Esta Unidad Especializada tendrá condiciones higiénicas, privadas, lo más confortables posibles, que permitan a las mujeres en situación de violencia realizar los procedimientos correspondientes, en un ambiente favorable a ellas para generar confianza, seguridad y una atención con calidad y calidez<sup>89</sup>.

Fiscalía General de la República. Esta institución tiene como misión “Defender, representar y tutelar los intereses de la Sociedad y del Estado Salvadoreño, actuando con seriedad, eficiencia y responsabilidad; conforme los principios de legalidad, justicia, seguridad e imparcialidad”<sup>90</sup>. Como parte de esta misión, y de manera más precisa, hay que destacar que el tema de Violencia de Género se contempla de forma prioritaria, al ser este ente uno de los responsables clave en la investigación del delito y defensa de las víctimas, con funciones específicas contempladas en la regulación nacional, como en la Ley contra la Violencia Intrafamiliar y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.

Corte Suprema de Justicia. Este ente cuenta con una Unidad de Género, que busca incorporar en este órgano de Estado la perspectiva de género. En cuan-

to a la igualdad y la administración de justicia, existe una Comisión de Género que, a través de la Unidad, persigue fomentar una cultura institucional en cuanto al tema. Además de ello, busca integrar el enfoque de equidad de género en su estructura organizacional y coordinar esfuerzos con otras instituciones y organismos clave<sup>91</sup>.

La Corte Suprema de Justicia ha creado tres Centros Integrados de Servicios a Mujeres Víctimas de Violencia en municipios del área metropolitana de San Salvador. Estos centros brindan atención psicológica, asesoría y asistencia legal, atención de salud en casos de emergencia. La presencia policial también asegura la protección inmediata en casos de emergencia y riesgo inminente.

Procuraduría General de la República. Esta institución posee una Unidad de Género que busca promover y atender con equidad de género la defensa de la familia, de las personas e intereses de los menores, incapaces y adultos mayores; conceder asistencia legal, atención psicosocial de carácter preventivo y servicios de mediación y conciliación; representar judicial y extrajudicialmente a las personas, especialmente de escasos recursos económicos en defensa de la libertad individual, de los derechos laborales, de familia y derechos reales y personales<sup>92</sup>.

### 1.2.2 Políticas públicas

#### **Política Nacional de la Mujer**

Esta política, lanzada en el año 1997 como uno de los efectos de la Convención de Belém do Pará, fue retomada y actualizada desde el 1 de junio de 2009, hasta casi un año después, por el ISDEMU como ente coordinador, en un proceso donde se incluyeron aportes de mujeres y hombres de distintas organizaciones de la sociedad civil. Esta política se orienta hacia el alcance de la igualdad y equidad de género en El Salvador, trabajando en distintos niveles de la sociedad. Entre sus principios rectores se encuentran la Igualdad Sustantiva, la Progresividad, la No Discriminación por ninguna causa vinculada al género, la Inclusión, la Gestión basada en resultados y la Sostenibilidad.

89 Perfil de UNIMUJER.

90 Fiscalía General de la República de El Salvador. <http://www.fiscalia.gob.sv/index.php/mision/>

91 Corte Suprema de Justicia. Unidad de Género. [http://www.csj.gob.sv/genero/genero\\_14C.html](http://www.csj.gob.sv/genero/genero_14C.html)

92 Procuraduría General de la República. Unidad de Género. <http://www.pgr.gob.sv/genero/quienessomos.html>

La Corte Suprema de Justicia inició en el año 2007 la elaboración de esta política a partir de las desigualdades entre hombres y mujeres, el problema de desarrollo humano en el país y lo relegado que estaba el tema género. Los principios de la misma son la igualdad de derechos, la no discriminación, la equidad de género y la igualdad de oportunidades; todos con el fin de incorporar los criterios de equidad de género en las actividades que realiza la Corte de manera general.

### **Política Municipal para la Equidad de Género en diferentes municipios**

La ciudad capital de San Salvador fue el municipio pionero en el país en innovar su gestión en materia de género. En el período 1997 a 2000, la Alcaldía aprobó la primera Política Municipal para la Equidad de Género, creando la Unidad Municipal para la Equidad de Género; y en el período de gobierno del 2000 al 2003 estableció los primeros tres Centros Municipales de Atención y Desarrollo para las Mujeres. La municipalidad de Suchitoto fue la segunda en dar el paso por la institucionalización de la equidad de género, con la aprobación de su Política en el año 2001.

A partir de entonces, varias alcaldías han comenzado a incorporar mecanismos de género, avance que intensificado tras las dos reformas del Código Municipal:

<b>Artículo 4, Competencia 29 del Código Municipal</b>	<b>Publicación</b>
Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género	Enero 2006
Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer	Enero 2008

En un estudio realizado en 2008<sup>93</sup>, se evidenciaban avances en la aprobación de diferentes mecanismos municipales para la Equidad de Género, entre los cuales se destacan: Políticas Municipales para la Equidad de Género, Planes de Igualdad, Ordenanzas Municipales para la Igualdad entre Hombres y

93 M. Herrera, M. Benavides y C. Damon, *De la exclusión a lo público* (San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo [FUNDE], 2008), <http://hdl.handle.net/10625/45054>

Mujeres, Reglamentos contra el acoso sexual en las Alcaldías. A nivel de las instancias se han generado Comisiones de Género en los Concejos Municipales, Unidades de Género, Unidades Municipales de la Mujer, Departamentos para la Igualdad. Para el año 2012 se estimaba que más del 50% de las municipalidades salvadoreñas contaban con algún tipo de mecanismo.

El tipo de mecanismos establecidos y la forma en que se concretizan los compromisos, varían en función a la escala municipal, la ideología partidaria, la presencia de la cooperación internacional, el vínculo con organizaciones feministas y el tejido organizacional de las localidades, fundamentalmente de las asociaciones de mujeres. Los avances van desde acciones afirmativas hacia las mujeres en distintas áreas, procesos de formación dirigidos al personal técnico y político de las municipalidades para la transversalización del enfoque de género, espacios interinstitucionales contra la violencia de género, promoción de la asociatividad de las mujeres, apertura de espacios de participación ciudadana y mesas consultivas y —aunque en menor escala— presupuestos sensibles al género.

### **Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género**

En septiembre de 2011, la Policía Nacional Civil lanzó esta política en respuesta a los cambios sociales e institucionales que estaba experimentando la Institución y por la necesidad de un replanteamiento de la situación de género en la misma. El objetivo principal es institucionalizar el enfoque de equidad e igualdad de género en el quehacer de dicho ente; algunos principios son la Igualdad de Derechos, la Equidad de Género, la Igualdad de Oportunidades, la No Discriminación, la Corresponsabilidad y el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos.

### **Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género**

La Academia Nacional para la Seguridad Pública (ANSP), en noviembre de 2011, se ciñó a una serie de medidas y acciones implementadas por la nueva administración presidencial, específicamente a las de la Secretaría de Inclusión Social, donde se daba mayor preponderancia a la Equidad de género y a la Prevención, Detección y Lucha contra toda forma de violencia y discriminación contra la mujer. El objetivo de esta política es institucionalizar el enfoque de equi-

dad e igualdad de género en la formación profesional de la Academia, así como en todas las áreas de la misma. Algunos principios destacables son la Igualdad de Derecho, Equidad de Género, la Igualdad de Oportunidad e Igualdad de Resultados y la No Discriminación.

### ***Política de Salud Sexual y Reproductiva***

En agosto de 2012 se lanzó esta política creada a partir del consenso de varias instituciones de carácter tanto nacional como internacional, que trabajan en diversos campos como el género, la salud, la niñez, la sociedad civil, entre muchos otros. Frente a la necesidad de implementar un enfoque más allá de la reproducción, incorporar el carácter ético de los Derechos Humanos y tomando en cuenta la situación demográfica del país, dicha política se enfoca en garantizar la salud sexual y reproductiva en las diferentes etapas del ciclo de vida, formando a la población, previendo formas de violencia y potenciando la participación de la sociedad civil.

### ***Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia***

En cumplimiento a la Ley Especial, Integral para una vida Libre de Violencia para las mujeres, el ISDEMU en el año 2012 ha creado esta Política, la cual establece protocolos de actuación y coordinación entre las diferentes instituciones del Estado. Desarrolla los siguientes programas: 1) Detección, 2) Prevención, 3) Atención, 4) Protección, 5) Erradicación de la violencia contra las mujeres, 6) Seguridad Ciudadana, 7) Formación y capacitación, 8) Desarrollo de estudios e investigaciones, 9) Sensibilización, y 10) Especialización del personal prestatario de servicios.

#### *1.2.3 Protocolos*

### ***Protocolo para la Aplicación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar***<sup>94</sup>

Este Protocolo, del año 2009, impulsado en un primer momento por la Corte Suprema de Justicia, busca dotar de los mecanismos necesarios para poder aplicar la Ley contra la Violencia Intrafamiliar del año 1996, modificada por última vez en el año 2004. Junto a la

Corte, los actores involucrados en este esfuerzo son el Consejo Nacional de la Judicatura, la Sociedad Civil y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. El objeto de este documento es dotar a los jueces y juezas de herramientas para aplicar la ley, además de fortalecer mecanismos en el área forense, un área clave para la situación de violencia actual. De manera general, este Protocolo contiene principios rectores del Derecho de Familia, Principios Procesales de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, regímenes de protección especial, actores clave y procedimientos a aplicarse.

### ***Manual de normas, protocolos y procedimientos de Atención Integral a las víctimas de violencia sexual 2010***

Este documento plantea en primer lugar la problemática de la Violencia Sexual y el tratamiento que se le da a esta situación. Apunta a que es necesario el reconocimiento de violencia en todos los niveles sociales, que afecta a todos los miembros de una familia. Su objetivo es plantear los procedimientos acordes a la legislación nacional en las situaciones de violencia sexual, incluyendo a las instituciones y sus funciones; y la atención que se les brindará a las Víctimas de Violencia Sexual (VVS). Además de ello, busca sensibilizar a todos los funcionarios implicados en alguna parte del proceso que trata con las víctimas. Algunos protocolos para situaciones específicas son: primera ayuda psicológica, terapia multimodal, informe parcial psicológico, preparación para la testificación de las VVS, autocuidado y atención a la salud de las víctimas.

### ***Protocolo de coordinación interinstitucional para atención y seguimiento a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia por razones de género en Suchitoto***

Este protocolo data del año 2010, con la última modificación en el 2012. Tiene como objeto delimitar las funciones y responsabilidades de cada una de las instituciones encargadas de atender a víctimas de violencia. Lo destacable es que dicha delimitación no contempla el proceso de atención como algo aislado, sino más bien como un trabajo en conjunto de dichas instituciones. El eje central de este documento es la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. Es por ello que todas las acciones propuestas van de la mano de lo regulado en la misma. Los

<sup>94</sup> Protocolo para la Aplicación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar. En <http://bit.ly/1dqErRr>

aspectos que contiene este esfuerzo son la atención a víctimas de violación con una diferenciación de tiempo de acuerdo con el momento en que se sufrió la agresión; la atención, dependiendo de la primera instancia a la que acudan las mismas; atención en casos de abuso/agresión sexual reciente o no reciente, entre otros. Los actores de este esfuerzo son la Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana (ODAC), la Subdelegación de la Policía Nacional de Suchitoto, la Unidad de Atención Ciudadana de la Policía Nacional Civil, la Concertación de Mujeres de Suchitoto, la Colectiva Feminista para el Desarrollo Local, la Alcaldía Municipal de Suchitoto a través de la Unidad Municipal la Mujer (UMM) y Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM), el Hospital Nacional de Suchitoto, la Unidad de Salud Comunitaria de Suchitoto, el Complejo Educativo los Almendros, el Centro Educativo de Copapayo, el Centro Educativo de las Américas, el Instituto Nacional de Suchitoto (INSU), el Juzgado Primero de Instancia de Suchitoto, el Juzgado Primero de Paz de Suchitoto, el Juzgado Segundo de Paz de Suchitoto y Ayuda en acción.

### ***Ventanilla de Atención Integral de casos de acoso sexual en el ámbito laboral***

La Ventanilla de atención integral de casos de acoso sexual en el ámbito laboral es un nuevo servicio ofrecido por el ISDEMU en cumplimiento de su mandato de velar por los derechos de las mujeres salvadoreñas y avanzar en la implementación de la Política de Tolerancia Cero a la Violencia contra las Mujeres, de la Presidencia de la República. Este servicio consiste en atender de manera integral (psicológica, legal y social) a mujeres trabajadoras del sector público y privado que sufran acoso sexual en sus lugares de trabajo.

## **2 Información estadística**

### ***2.1 Marco conceptual***

La **Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres**<sup>95</sup> tiene por objeto establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de Políticas Públicas orientadas a la detección, prevención, atención,

protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres. En su artículo 2° define “el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia”: ser libres de toda forma de discriminación, ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados de comportamiento, prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

De la Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres son los siguientes artículos:

---

<sup>95</sup> Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres, disponible en <http://bit.ly/SOvWBy>

**Artículo 8 | Definiciones**

Atención Integral:	Son todas las acciones para detectar, atender, proteger y restablecer los derechos de las mujeres que enfrentan cualquier tipo de violencia; para lo cual, el Estado deberá destinar los recursos humanos, logísticos y financieros necesarios y apropiados para instaurar los servicios especializados, que garanticen la restitución de derechos y la anulación de riesgos o daños ulteriores.
Publicidad Sexista	Es cualquier forma de publicidad que transmita valores, roles, estereotipos, actitudes, conductas femeninas y masculinas, lenguaje verbal y no verbal, que fomenten la discriminación, subordinación, violencia y la misoginia.
Violencia contra las Mujeres	Es cualquier acción basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como privado.

**Artículo 9: Tipos de violencia**

Violencia Económica	Es toda acción u omisión de la persona agresora, que afecta la supervivencia económica de la mujer, la cual se manifiesta a través de actos encaminados a limitar, controlar o impedir el ingreso de sus percepciones económicas.
Violencia Femicida	Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que conllevan a la impunidad social o del Estado, pudiendo culminar en feminicidio y en otras formas de muerte violenta de mujeres.
Violencia Física	Es toda conducta que directa o indirectamente, está dirigida a ocasionar daño o sufrimiento físico contra la mujer, con resultado o riesgo de producir lesión física o daño, ejercida por quien sea o haya sido su cónyuge o por quien esté o haya estado ligado a ella por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia.
Violencia Psicológica y Emocional	Es toda conducta directa o indirecta que ocasione daño emocional, disminuya el autoestima, perjudique o perturbe el sano desarrollo de la mujer; ya sea que esta conducta sea verbal o no verbal, que produzca en la mujer desvalorización o sufrimiento, mediante amenazas, exigencia de obediencia o sumisión, coerción, culpabilización o limitaciones de su ámbito de libertad, y cualquier alteración en su salud que se desencadene en la distorsión del concepto de sí misma, del valor como persona, de la visión del mundo o de las propias capacidades afectivas, ejercidas en cualquier tipo de relación.
Violencia Patrimonial	Son las acciones, omisiones o conductas que afectan la libre disposición del patrimonio de la mujer; incluyéndose los daños a los bienes comunes o propios mediante la transformación, sustracción, destrucción, distracción, daño, pérdida, limitación, retención de objetos, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales. En consecuencia, serán nulos los actos de alzamiento, simulación de enajenación de los bienes muebles o inmuebles; cualquiera que sea el régimen patrimonial del matrimonio, incluyéndose el de la unión no matrimonial.
Violencia Sexual	Es toda conducta que amenace o vulnere el derecho de la mujer a decidir voluntariamente su vida sexual, comprendida en ésta no sólo el acto sexual sino toda forma de contacto o acceso sexual, genital o no genital, con independencia de que la persona agresora guarde o no relación conyugal, de pareja, social, laboral, afectiva o de parentesco con la mujer víctima.
Violencia Simbólica	Son mensajes, valores, iconos o signos que transmiten y reproducen relaciones de dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales que se establecen entre las personas y naturalizan la subordinación de la mujer en la sociedad.

**ARTÍCULO 10: MODALIDADES DE LA VIOLENCIA**

Violencia Comunitaria	Toda acción u omisión abusiva que a partir de actos individuales o colectivos transgreden los derechos fundamentales de la mujer y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión.
Violencia Institucional	Es toda acción u omisión abusiva de cualquier servidor público, que discrimine o tenga como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y disfrute de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres; así como, la que pretenda obstaculizar u obstaculice el acceso de las mujeres al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar las manifestaciones, tipos y modalidades de violencia conceptualizadas en esta ley.
Violencia Laboral	Son acciones u omisiones contra las mujeres, ejercidas en forma repetida y que se mantiene en el tiempo en los centros de trabajo públicos o privados, que constituyan agresiones físicas o psicológicas atentatorias a su integridad, dignidad personal y profesional, que obstaculicen su acceso al empleo, ascenso o estabilidad en el mismo, o que quebranten el derecho a igual salario por igual trabajo.

Cuadro 1. Muertes violentas de mujeres

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Número de muertes violentas de mujeres	253	465	477	630	329

Fuente: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (IS-DEMU), *Informe Nacional 2012. Estado y situación de la violencia contra las mujeres en El Salvador*.

Cuadro 2. Homicidios 2012

Hombre	Mujer	ND (No hay datos)	TOTAL
2.249	321	8	2.578

Fuente: Unidad de Acceso a la Información Pública, Policía Nacional Civil, El Salvador.

Cuadro 3. Delitos sexuales, 2012

Delitos sexuales (Tasas) 2012					
	Violación	Violación en menor incapaz	Otras agresiones sexuales	Agresiones sexuales en menor incapaz	Total
Tasas	11	26	7	11	56
Numero	378	860	244	378	1.860

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.observatoriodeseguridadciudadanadelasmujeres.org>

Cuadro 4. Delitos sexuales relación entre condenas y víctimas

Relación anual entre número de condenados y número de víctimas de delitos sexuales contra mujeres 2012				
Juzgados de Paz		Tribunales de Sentencia		
Casos	Imputados	Casos	Imputados	Casos resueltos durante el proceso
1.993	2.075	1.066	1.426	927

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Corte Suprema de Justicia.

## 2.2 Información estadística disponible sobre violencias contra las mujeres

A partir del año 2010, el ISDEMU ha presentado un *Informe nacional sobre violencia contra las mujeres*<sup>96</sup>, en el cual se presentan datos sobre los diferentes tipos de violencia contra las mujeres por razones de género y se desarrollan diferentes enfoques.

Una de las dificultades identificadas es que los informes anuales no están elaborados bajo un mismo esquema de análisis de la información, lo que en algunos aspectos dificulta la comparación entre los

diferentes años. En el Cuadro 1 se presentan los elementos más destacados.

Desde el año 2008, del cual se parte para esta categoría, se observa un número alto de muertes de mujeres, el cual ha ido incrementando año con año. Ello exceptuando el 2012, donde hubo una baja generalizada de homicidios que podría relacionarse con la tregua entre pandillas que se ha venido gestando desde abril de ese año (Cuadro 2).

De forma general, el número de homicidios de hombres es aproximadamente siete veces mayor que los de las mujeres. Sin embargo, es necesario estudiar estos hechos en profundidad para diferenciar las causas de los mismos y no limitar la observación a datos meramente cuantitativos (Cuadro 3 y 4).

<sup>96</sup> Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (IS-DEMU), *Informe Nacional 2012. Estado y situación de la violencia contra las mujeres en El Salvador*. En <http://bit.ly/1foH176>

Cuadro 5. Datos estadísticos de tipos de violencia

Porcentaje de tipos de violencia denunciados por institución y año   enero-diciembre 2011 y enero-junio 2012								
Institución	Año	Total de denuncias (N)	Física (%)	Sexual (%)	Psicológica (%)	Económica (%)	Intrafamiliar (%)	Muertes violentas de mujeres (%)
PGR	2011	7.656	15,37	6,09	53,03	25,51	–	–
	2012	2.816	16,44	7,03	51,38	22,90	–	–
PNC	2011	4.009	–	41,32	–	–	44,47	14,21
	2012	2.457	33,05	7,41	–	–	50,47	9,08
IML	2011	630	–	–	–	–	–	100

Fuente: Fuente: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), *Informe Nacional 2012. Estado y situación de la violencia contra las mujeres en El Salvador*.

Cuadro 6. Acoso sexual en mujeres, 2011

Departamento	TRAMO DE EDAD							N/D	TOTAL
	0 a 11	12 a 17	18 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61+		
Ahuachapán	1	3	4	2	1			4	15
Cabañas	1	8	4	1	2		1		17
Chalatenango	2	3	6	1		1		1	14
Cuscatlán	1	6	1	5					13
La Libertad	1	14	8	7	1		1	2	34
La Paz	3	9	9	3	3			1	28
La Unión		5	5		1				11
Morazán	1	13	6	5	3	1		7	36
San Miguel	1	6	7	5	2			5	26
San Salvador	3	11	10	17	2	1		8	52
San Vicente	4	12	8		1		1		26
Santa Ana	1	10	6	4	2				23
Sonsonate			2						2
Usulután	1	8	4	1	2			2	18
Total general	20	108	80	51	20	3	3	30	315

Fuente: Registro de la Policía Nacional Civil, El Salvador.

Las violaciones se presentan con un alto índice, siendo por un lado las violaciones en menores incapaces la tipología con mayor presencia. Para añadir los casos que se resuelven son desproporcionados a las denuncias (Cuadro 5).

Los tipos de violencia que se registran varían según la institución que la atiende; aun así, no se puede dejar de lado el considerable número de denuncias (Cuadro 6).

En cuanto al acoso sexual, lamentablemente solo se ha identificado un registro anual de denuncias, evidenciando una dificultad para el seguimiento de la manifestación de este tipo de violencia contra las mujeres. Por otro lado, no existen datos que evidencien el nivel de resolución que ha tenido este tipo de denuncias.

### 2.3 Análisis de las manifestaciones de la violencia contra las mujeres

El III Informe Internacional *Violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. Estadísticas y legislación* (2010)<sup>97</sup>, cuya medición involucra a un total de 44 países, sitúa a El Salvador como el país con la tasa más alta de femicidios, con una prevalencia de 129,43 por millón de mujeres. Países vecinos como Guatemala presentaron una tasa de 92,74; y Honduras, de 44,64 por millón de mujeres.

Los registros de la Policía Nacional Civil (PNC) dan cuenta que en la década 2001-2010 fueron asesinadas a nivel nacional 3.624 mujeres, siendo en los últimos cinco años que se ha dado un incremento en la cifra reportada. Por ejemplo, el año 2009 cerró con un total de 592, mientras el 2011 registró un total de 647 mujeres asesinadas. Ciertamente la violencia contra las mujeres en el país representa un grave problema social y, dadas a las raíces sociohistóricas y culturales que la provocan y justifican, no ha sido reconocida como un fenómeno que viola los derechos humanos provocando la impunidad. Todo esto ha contribuido a que los índices de violencia contra las mujeres se vean incrementados en relación con los índices de violencia social en general. Por ejemplo los registros de la PNC y el Instituto de Medicina Legal señalan que la tasa de muertes violentas contra mujeres en el periodo 1999 a 2009 creció en un 191,94% mientras en los hombres alcanzó el 54,55%.

En relación con los delitos contra la libertad sexual, en el periodo de enero a noviembre 2011 se registró un total de 2.407; las mujeres representaron el 88% de las afectadas y los hombres, el 12%. Otros delitos perpetrados contra mujeres, tales como amenazas, lesiones, privación de libertad y trata, se cuantificaron en 9.169; y finalmente, respecto de las violencias enfrentadas por mujeres en el ámbito de las relaciones familiares, hasta octubre de 2011, el ISDEMU recibió un total de 3.135 denuncias.

Es sabido que la proporción de mujeres que sufren violencia que piden ayuda es baja en relación con aquellas que no acuden a ninguna instancia; y

sumado a esto, tienden a ser más afectadas por todos los hechos. Aun así, los datos son bastante relevantes para visibilizar esta problemática, lo que es importante, por un lado, ya que muestra el lado cuantitativo del problema; pero por otro, no es suficiente apreciar datos sin ir más allá de sus causas, es decir, cada número representa una consecuencia de la violencia.

Las muertes de mujeres de modo violento y en condiciones crueles han dado lugar a debates en torno a la conceptualización. Pero el punto es determinar en qué medida se analizan estas muertes como la máxima expresión de violencia hacia las mujeres. No debe ser solo el número de muertes que llame la atención, porque en El Salvador hay más homicidios de hombres que de mujeres. Sin embargo, las muertes de mujeres ocurren en determinadas circunstancias, además de que son perpetradas por personas con las cuales tienen o han tenido vínculos afectivos.

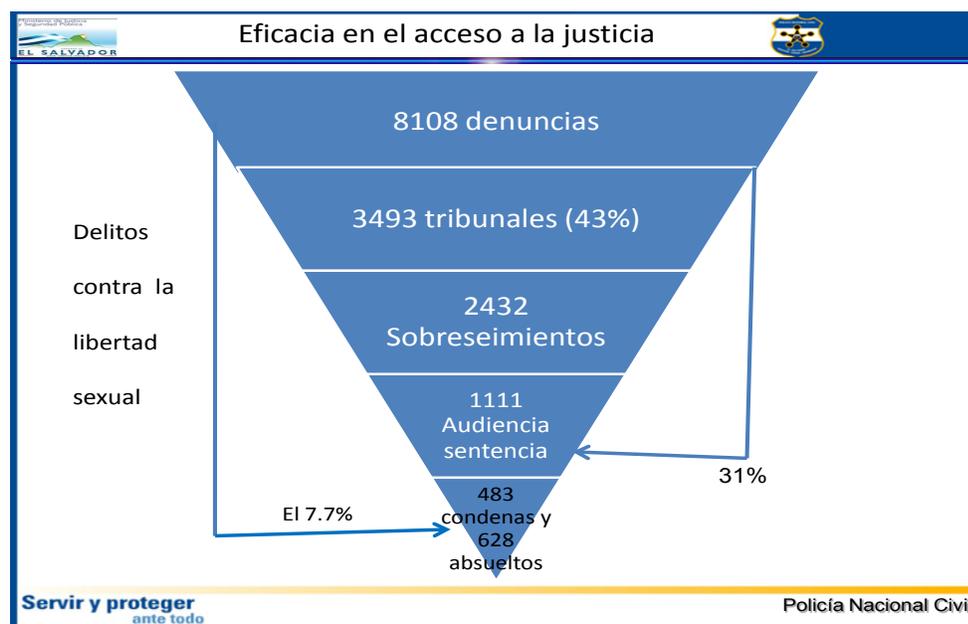
La violencia sexual sí representa datos significativos en cuanto a este tipo de manifestación; sin embargo, no se reconoce y ni siquiera se piensa en ver los datos de la violencia psicológica, que es incluso mayor que el primer tipo de violencia. Esto puede ser causado por diferentes razones; entre ellas, porque no existe el conocimiento en cuanto a la violencia psicológica y, por lo tanto, la población no la considera violencia como tal, sino más bien como parte de su vida diaria, lo que contribuye a que esta situación se siga callando a pesar de la lucha por las organizaciones de visibilizarla.

Los datos en cuanto a las denuncias por violencia sexual son significativos; sin embargo, parecería que muchos otros abusos no son denunciados. Ello ocurre porque una parte de la población no percibe que esas situaciones representen violencia, y otra parte que, aunque esté consciente del abuso que está sufriendo, no considera la posibilidad de hacer una denuncia formal ante las autoridades competentes, pues no confía en la protección que estas deben brindar. Sumado a esto, la mayoría de las denuncias no llegan a una resolución favorable para las víctimas, porque no existen condenas para los agresores. La impunidad de estos delitos contra las mujeres demuestra la falta de acceso a la justicia.

En la medida en que la violencia hacia las mujeres constituye la máxima expresión de la desigualdad entre géneros, y que se profundiza a partir de las condiciones de vulnerabilidad de cada persona, es necesario reconocer que cualquier estrategia que

97 III INFORME INTERNACIONAL. *Violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. Estadísticas y legislación*. Serie Documentos 16. Valencia: Centro Reina Sofía, Valencian International University (VIU), Instituto Centro Reina Sofía (ICRS). Disponible en <http://bit.ly/1a6pK5y>

Figura 1. Eficacia en el acceso a la justicia



Fuente: Policía Nacional Civil, El Salvador.

se impulse para erradicar esta situación, debe poseer mecanismos que garanticen la autonomía de la misma para su aplicabilidad.

El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010<sup>98</sup> señaló que la violencia contra las mujeres “es la principal cara escondida de la inseguridad ciudadana en América Central” y, por consiguiente, el mayor desafío institucional es hacerla visible y contrarrestarla.

### 3 Consideraciones finales

#### 3.1 Difícil acceso a la justicia para las mujeres

El Salvador, en consonancia con el espíritu y alcance de la Convención y en el afán de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, aprobó en 1996 la Ley contra la Violencia Intrafamiliar; de igual manera, estableció un catálogo de delitos a través del Código Penal, y recientemente aprobó la Ley Es-

pecial Integral para una vida libre de violencia para las mujeres.

Dichos instrumentos implican avances para el abordaje de la violencia contra las mujeres, pero al mismo tiempo constituyen desafíos para su aplicación. Ello particularmente en un contexto social donde este tipo de violencia se naturaliza, invisibiliza, tolera y hasta se considera necesaria, por los prejuicios de género y las representaciones sociales acerca de los roles y funciones establecidos para mujeres y hombres que también se reproducen en el sistema legal. En ocasiones, quienes tienen la responsabilidad de intervenir para salvaguardar la integridad y la vida de las mujeres víctimas, en su abordaje minimizan los hechos, revictimizan a las afectadas y exculpan a los agresores, contribuyendo con ello a la impunidad.

El escenario anterior influye en que las mujeres víctimas, cuando se deciden a denunciar los hechos, se ven vulneradas en su derecho a la justicia, por las dificultades que se presentan durante todo el proceso judicial. Así se evidencia en la información de la Fiscalía General de la República (FGR, El Salvador), según la cual entre enero de 2008 y julio de 2010 se interpusieron 8.108 denuncias por los delitos contra la libertad sexual, de los que se judicializó el 43% (3.493); y de estas, el 69% terminó en sobreseimientos provisionales o

98 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, IDHAC 2009-2010 (octubre 2009). En <http://bit.ly/19TrRGn>

definitivos. Fueron 1.111 los casos (13,7% de las denuncias interpuestas) que llegaron hasta la audiencia de sentencia, donde 628 fueron absueltos y 483 condenados. Nótese que solamente en el 7,7% de los hechos denunciados recibió la correspondiente sanción.

### 3.2 Avances en el texto de la ley, desafíos en su aplicación

De forma general, las leyes, al momento de su creación, van dirigidas a responder a un problema específico de la sociedad. Sin embargo, en el tema de violencia hacia las mujeres, las leyes datan de años relativamente recientes. Eso quiere decir que aunque siempre haya existido dicha situación, no es sino hasta hace poco tiempo que se ha hecho un esfuerzo a nivel jurídico por erradicarla. Es así que, por una parte, las nuevas leyes en la materia regulan situaciones que antes ni siquiera estaban contempladas, como el feminicidio; y por otra, la normativa correspondiente ha surgido en un momento en el cual los índices de la violencia hacia la mujer son altos, lo que significa un reto para la real aplicación de la norma. Sumado a ello, los mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de la ley no han sido los adecuados para concretizar su objetivo.

Es necesario destacar el papel que han desempeñado de manera constante las organizaciones de mujeres en cuanto a dar visibilidad a la violencia hacia las mujeres, y en la exigibilidad de los derechos de este colectivo, a través de alianzas con las instituciones de gobierno, con lo que han logrado ampliar el marco legal con respecto a esta realidad.

Para que exista un real cumplimiento de la normativa vigente, se vuelve indispensable incluir algunos aspectos que hasta el momento no han tenido tratamiento, o lo han tenido de forma limitada. En tal perspectiva, se debe tomar en cuenta los siguientes desafíos:

- A pesar de que la legislación actual contempla el término feminicidio, la información en cuanto a este sigue siendo tergiversada. En primer lugar, no toda la población conoce las implicaciones del mismo; y en segundo lugar, las autoridades explican este tipo de violencia contra la mujer en otros términos y no reconocen el feminicidio como tal, lo que conlleva a la inaplicabilidad del castigo correspondiente.
- El tema de la salud sexual y reproductiva necesita ser reforzado en cuanto a aspectos como anticoncepción de emergencia; al respecto, el gobierno debe trabajar en la toma de decisiones con carácter laico.
- Si bien es cierto que dentro de las leyes se estipula la asignación de roles en cuanto a erradicar la violencia hacia las mujeres en las instituciones de gobierno, y además se han creado unidades de género dentro de las mismas, es necesario que exista una formación específica para sensibilizar a los funcionarios públicos en cuanto a esta temática, sobre todo en el caso de aquellos que trabajan directamente en el área de prevención, sanción y erradicación de la violencia.
- El Salvador es uno de los cinco países en Latinoamérica que penaliza absolutamente el aborto, sancionando a todas aquellas mujeres que hayan sufrido un aborto o complicaciones obstétricas, sin importar sus condiciones; tanto así, que trasladarlas del hospital a la cárcel se vuelve una práctica constante. A partir de ello, esta realidad debe convertirse en un tema de discusión a nivel nacional con diversos sectores, para lograr avances en la legislación sobre el tema. Esta es una de las expresiones de violencia institucional más graves en la sociedad salvadoreña.
- Sumados a esta lista se encuentran los embarazos en adolescentes, las cuales, a pesar de contar con ciertos derechos reconocidos, siguen estando en una situación en que no operan las acciones necesarias para incidir en las causas que provocan tal situación. Constituye así un reto para el Estado el prevenir los embarazos en adolescentes. El embarazo y partos en mujeres adolescente constituye más de la tercera parte de partos con atención hospitalaria del país. Los datos reflejan que 1 de cada 3 niñas a sus 18 ya han sido madres. Y 29 de cada 100 partos a nivel nacional ocurren en niñas de 10 a 19 años. En el año 2012, 304 niñas entre 10 y 14 años y 4.674 niñas entre 15 y 19 años son jefas de hogar y mantienen solas a sus hijos e hijas. El 2011, Ministerio de Salud informó que 3.713 niñas de 10 y 14 años tuvieron embarazos y el 3% de ellas tenían el segundo hijo.
- En relación al problema anterior, los suicidios en adolescentes embarazadas constituyen el 11% de las muertes maternas registradas por el Ministerio de Salud. A esto se suma la ineficacia de los ser-

Cuadro 8. Delitos contra mujeres, periodo enero-diciembre 2012

Departamento	Homicidio	Homicidio culposo por accidente tránsito	Violación	Violencia Intra-familiar	Desaparecidas	Extorsiones	Robos	Hurtos	Lesiones	Amenazas	TOTAL
Ahuachapán	10	6	26	25	5	29	41	86	52	403	683
Cabañas	10	3	15	147	11	7	25	81	59	327	685
Chalatenango	5	3	14	58	9	7	19	103	49	249	516
Cuscatlán	14	9	26	267	35	7	56	130	95	338	977
La Libertad	32	27	63	189	109	48	145	413	165	776	1.967
La Paz	18	13	36	97	28	12	52	141	96	593	1.086
La Unión	8	4	9	49	7	12	36	127	133	383	768
Morazán	4	9	8	228	15	18	55	135	73	389	934
San Miguel	29	11	26	117	30	165	65	303	156	595	1.497
San Salvador	101	46	77	696	254	97	348	837	457	1.493	4.416
San Vicente	14	10	13	168	21	32	44	132	63	406	903
Santa Ana	31	21	27	16	59	37	100	240	91	542	1.164
Sonsonate	29	24	15	30	51	18	59	142	70	369	807
Usulután	16	13	23	406	13	57	59	221	95	421	1.324
TOTAL GRAL.	321	199	378	2.493	647	546	1.104	3.091	1.654	7.284	17.727

Nota: En los rubros arriba detallados, de los delitos de homicidio, solo se contabilizaban 11 femicidios. En el ítem “mujeres desaparecidas” 647 en total, continuaban desaparecidas 185.

Fuente: Centro de Operaciones y Servicio Central, Subdirección General, Policía Nacional Civil, El Salvador, 2013.

vicios de información y acceso a métodos anticonceptivos para jóvenes y adolescentes.

- Promover mejores campañas oficiales para dar visibilidad a la violencia hacia las mujeres y, a la vez, desarraigar en la población la concepción de que la violencia contra las mujeres es natural.

Aunque cada vez es menos aceptable que la sociedad o las autoridades pasen por alto cualquier manifestación de violencia hacia las mujeres, también es cierto que la constante sobre esta problemática habla mucho de los déficit de las políticas públicas que los mismos logros. Esto puede evidenciarse en la siguiente lámina de información de la PNC (Cuadro 8).

### 3.3 Resistencias a los cambios normativos y políticos por parte de funcionariado

De acuerdo al tercer Informe Nacional del ISDEMU sobre la Situación de Violencia contra las Mujeres, uno de los más graves problemas que enfrenta la aplicación de la nueva normativa en relación a esta materia es el conjunto de resistencias explícitas e im-

plicitas que presenta el funcionariado responsable de aplicar las nuevas normas y políticas.

En el ámbito judicial, estas resistencias tienen como consecuencia la persistencia de la impunidad y el difícil acceso de las mujeres a la justicia y a sanciones reparadoras.

A nivel de los registros, como ha sido evidenciado en el apartado específico, aún está pendiente la creación del Sistema Nacional de Estadística de Casos de Violencia contra las Mujeres que mandata la nueva legislación, y pese a los esfuerzos realizados, los resultados de registros de instituciones que aplican la normativa continúan sin coincidir plenamente.

Aunado a lo anterior, diferentes sondeos han puesto en evidencia que en la recepción, registro, procesamiento, análisis y tratamiento de la información por parte de instancias policiales, continúan prevaleciendo las categorías de violencia intrafamiliar, pese a que la nueva ley establece claridad en la tipología sobre hechos de violencia contra las mujeres por razones de género.

Esta situación repercute tanto en el seguimiento y tratamiento a los casos concretos, como en una dificultad para reflejar la dimensión del problema. Tal como el *Informe Nacional 2012* de ISDEMU señala:

Persiste una seria dificultad en cuanto al registro y presentación de los datos generados por las distintas instituciones sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, al no existir métodos comunes de captura y procesamiento de la información.

No se han actualizado los indicadores para el registro de la violencia de género a la luz de la Ley.

Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, prevaleciendo los tipos establecidos en la Ley contra la Violencia Intrafamiliar.

Algunas instituciones utilizan categorías confusas para definir los tipos de lesiones: en algunos casos combinan lesiones, armas utilizadas y formas de violencia, etc. En otros casos se ubican las amenazas como violencia física y psicológica y las palabras obscenas se separan del acoso sexual; se combinan tipos penales con grados de consumación del delito.

En síntesis, los avances en los últimos años han sido importantes en materia de aprobación de leyes y elaboración de políticas públicas, pero el problema de violencia hacia las mujeres, por su dimensión, no solo se resuelve con la aprobación de nuevas leyes. Más bien, se necesita que existan acciones dirigidas a transformar la forma de pensar y actuar con respecto a la violencia por razones de género en las personas e instituciones responsables de garantizar su cumplimiento. Es por ello que en el marco del proyecto “Colombia, Chile, El Salvador. Un nuevo paso en la aplicación de políticas con actores policiales. Mujeres más seguras”, se está contribuyendo a que el personal policial de diferentes niveles, pero especialmente quienes están directamente vinculados a la atención a mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia, puedan adquirir conocimientos, comprender mejor la problemática, fortalecer sus habilidades y mejorar sus actitudes en la prestación de servicios públicos que son de su competencia.

Para asegurar procesos de contraloría ciudadana hacia el cumplimiento de responsabilidades por parte de las instancias garantes de derechos, es importante e imprescindible la participación de la sociedad civil en general, y en especial de las organizaciones de mujeres, porque no se puede crear un marco jurídico alejado de las verdaderas necesidades de las personas. Por ello, el proyecto “Colombia, Chile, El Salvador. Un nuevo paso...” orienta resultados y acciones a fortalecer el diálogo y la colaboración crítica entre organizaciones locales de mujeres y las dele-

gaciones, subdelegaciones y puestos de la Policía Nacional Civil.

A pesar de que ha existido una lucha por dar visibilidad a la violencia hacia las mujeres, se debe continuar con este esfuerzo para hacer de este un tema de debate público, asegurando que las autoridades se sensibilicen, impulsen y den cumplimiento a políticas públicas de prevención, sanción y erradicación. Uno de los aspectos críticos identificadas en el marco de la ejecución del proyecto mencionado, ha sido la dificultad que enfrentan las instancias policiales en la captación, registro, procesamiento, análisis y tratamiento de la información sobre hechos de violencia contra las mujeres. Las dificultades encontradas están relacionadas con la forma de clasificar los hechos por parte de personas que operan los sistemas operativos de información, así como con problemas técnicos y de equipo para la armonización de los sistemas informáticos. En este marco, la capacitación presencial en el segundo semestre del proyecto estará dedicada a abordar el primer ámbito, y se contribuirá a la aproximación de un diagnóstico más cercano para una propuesta de mejoramiento de los sistemas de registro de la información. Ambos procesos redundarán en una contribución sustantiva por parte de la Policía Nacional Civil a la construcción del Sistema Nacional de Datos y Estadística que la nueva Ley Especial, Integral para una vida Libre de Violencia para las Mujeres establece, y que aún es materia pendiente en el país.

La creación de leyes y políticas públicas sobre violencia hacia las mujeres necesita de una asignación de presupuestos específicos que sean proporcionales a las actividades que se plantean, lo que es fundamental para garantizar efectividad en el cumplimiento de dichas normas. En este marco, desde el proyecto que nos ocupa se promueven sinergias con otras iniciativas que en el nivel territorial, con Gobiernos Municipales y otras organizaciones de mujeres, están promoviendo acciones para la inclusión de planes de prevención de la violencia contra las mujeres en diferentes territorios y en el marco nacional.

Finalmente, es necesario reconocer que en el ámbito internacional existen esfuerzos en el tratamiento de este tipo de temas, lo que a su vez contribuye a la creación de alianzas regionales que permitan avanzar en materia legislativa y en materia de políticas públicas. La Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe es una de las alianzas que han contribuido a promover la vinculación entre la violencia con-

tra las mujeres y la seguridad ciudadana y pública. Asimismo, la participación de tres cuerpos policiales de América Latina en el proyecto “Colombia, Chile, El Salvador. Un nuevo paso en la aplicación de políticas con actores policiales. Mujeres más seguras” ha resultado un estímulo para que, en El Salvador, la Policía Nacional Civil fortalezca sus alianzas con las organizaciones de mujeres, tanto en aspectos relacionados con la aplicación de la Ley que regula la violencia contra las mujeres, como en diferentes ámbitos de aplicación transversal y sustantiva de su Política Institucional para la Equidad e Igualdad de Género.

## Lista de siglas y acrónimos utilizados

### Colombia

ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AVP	Asociación de Vivienda
CAVIF	Centro de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar
CEACSC	Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTI	Cuerpo Técnico de Investigaciones
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e Interpol (antiguas siglas de Dirección Central de Policía Judicial e Inteligencia)
DINAE	Dirección Nacional de Escuelas
DIPOL	Dirección de Inteligencia Policial
DISEC	Dirección de Seguridad Ciudadana
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
GEDES	Grupos Élite de Delito Sexual
IDPAC	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal
INML-CF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
MEBOG	Policía Metropolitana de Bogotá
MUP	Manual Único Pedagógico
OAG	Observatorio de Asuntos de Género
PND	Plan Nacional de Desarrollo
REPEM	Red de Educación Popular Entre Mujeres
SIJIN	Seccional de Investigación Criminal ( antiguas siglas de Seccional de Investigación Judicial e Inteligencia)
SINEI	Sistema Nacional de Estadística Indirecta
UNFPA	United Nations Population Fund (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
VBG	Violencia basada en género

## Chile

CAVAS	Centro de Asistencia a Víctimas de Atentados Sexuales
CAVD	Centros de Apoyo a Víctimas de Delitos
CAVI	Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
CESFAM	Centros de Salud Familiar
COSAM	Centros Comunitarios de Salud Mental
CRIOS	Comisiones Asesoras Regionales de Igualdad de Oportunidades
DMCS	Delitos de Mayor Connotación Social
ENUSC	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana
MINSAL	Ministerio de Salud
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agraria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PDI	Policía de Investigaciones de Chile
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SML	Servicio Médico Legal
URAVIT	Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos
VIF	Violencia Intrafamiliar

## El Salvador

ANSP	Academia Nacional para la Seguridad Pública
CAM	Cuerpo de Agentes Metropolitanos
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
INSU	Instituto Nacional de Suchitoto
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
LEIPVLV	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
ODAC	Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana
OEA	Organización de Estados Americanos
PNC	Policía Nacional Civil
UMM	Unidad Municipal la Mujer
UNI Mujer-ODAC	Unidad Institucional Especializada de Atención a las Mujeres en situación de violencia-Oficina de Atención Ciudadana